

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Současné politické a správní problémy české územní samosprávy

Předkládá: Milena Nová

Vedoucí diplomové práce: Doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Milena NOVÁ**
Osobní číslo: **R21N0034P**
Studijní program: **N0421A220001 Veřejná správa**
Téma práce: **Současné politické a správní problémy české územní samosprávy**
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Územní samosprávy v ČR
3. Politické problémy
 - 3.1. Problematika korupce
 - 3.2. Problematika nestrannosti
4. Správní problémy
 - 4.1. Problematika v rámci vzdělávání
 - 4.2. Problematika hospodaření
5. Praktická část
 - 5.1. Zkoumání vybraných politických a správních problémů v rámci územních samospráv

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

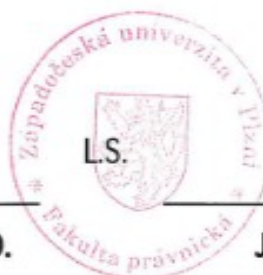
129/2000 Sb. Zákon o krajích
128/2000 Sb. Zákon o obcích
Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky
Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
SCHELLE, Karel. Úvod do studia dějin veřejné správy. Brno: Nakladatelství vědecké a odborné literatury DOČKAL, 2001, 165 s. Grospič Jiří ed., Územní samospráva v České republice a Evropě, Plzeň 2007, ISBN 9788073800284
KAMENÍČKOVÁ, Věra. Municipality a finance. Veřejná správa. 2013, roč. XXIV, č. 18, s. 18-20, ISSN 1213-6581.
HENDRYCH, Dušan. Správní právo Obecná část. 8. vyd. Praha: Nakladatelství C. H Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

Vedoucí diplomové práce: **Doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2022**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 31. srpna 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Současné politické a správní problémy české územní samosprávy“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni.....

Milena Nová
vlastnoruční podpis autora

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat vedoucímu mé diplomové práce, panu Doc. PhDr. Lukášovi Valešovi, Ph.D. za veškerou ochotu, čas, rady a pomoc, kterou mi v průběhu psaní práce poskytl. Stejně tak chci poděkovat i všem ostatním vyučujícím katedry veřejné správy, kteří mě vedli po mé cestě studiem. V závěru chci poděkovat i své rodině a blízkým za podporu, kterou mi posledních pět let studia poskytovali.

Obsah

ÚVOD.....	1
TEORETICKÁ ČÁST.....	2
1. Územní samosprávy v ČR.....	2
1.1. Základní pojmy.....	2
1.1.2 Veřejná správa a její dělení.....	2
1.1.3 Dělení veřejné správy.....	5
1.1.4 Pojmy působnost a pravomoc.....	8
1.1.5 Historický vývoj územní samosprávy do roku 1989.....	9
1.1.6 Transformace veřejné správy po roce 1989.....	17
1.2. Územní samospráva.....	29
1.2.1. Právní zakotvení.....	29
1.2.2. Zákonné definování obce.....	31
1.2.3 Zákonné definování kraje.....	33
2. Politické problémy.....	35
2.1. Problematika korupce.....	35
2.2. Problematika nestrannosti.....	37
3. Správní problémy.....	39
3.1. Problematika v rámci vzdělávání.....	40
3. 2. Problematika hospodaření.....	43
Praktická část.....	45
4. Zkoumání vybraných politických a správních problémů v rámci územních samospráv.....	45
4.1. Základní charakteristika města a geografické umístění.....	45
4.2. Obyvatelstvo, bydlení, trh práce.....	47
4.3. Infrastruktura a městské hospodářství.....	50
4.4. Hospodaření města.....	52
5. Analýza územní samosprávy Sušice prostřednictvím rozhovorů.....	55
5.1. Rozhovor se starostou p. Mottlem.....	55
5.2. Rozhovor s tajemníkem p. Novákem.....	69
6. Vyhodnocení provedené analýzy.....	72
ZÁVĚR.....	74
Cizojazyčné resumé.....	75
Seznam literatury.....	77
SEZNAM PŘÍLOH.....	84

ÚVOD

Existence územních samosprávných celků a samosprávy je bezesporu jednou z neodmyslitelných částí svobody a demokracie, na kterou čekala Česká republika více než čtyřicet let. Ačkoliv měly české územní samosprávné celky i samospráva dlouhou historickou tradici, která se postupně vyvíjela již od středověku a zdokonalila v průběhu 19. století, události dvou světových válek a následná změna režimu způsobily, že byl její vývoj na několik desetiletí pozastaven. Po pádu komunistického režimu tedy nezbylo zákonodárcům nic jiného, než znovu začít s postupným budováním a opětovným začleňováním samosprávy do systému veřejné správy. Zároveň s tím však došlo ke vzniku řady správních a politických problémů, které činnost územních samosprávných celků zkomplikovaly a ztížily. Některé z nich však stále nejsou vyřešené.

Tato diplomová práce se na současné politické a správní problémy soustředí v teoretické i praktické části. Teoretická část je rozdělena do tří částí. První z nich rozebírá základní pojmy spojené s tématem, tedy veřejná správa a její dělení, pravomoc a působnost, historický vývoj samosprávy a současné právní zakončení obcí a krajů. Druhá část je věnována politickým problémům, specificky se dále zaměřuje na problematiku nestrannosti a korupce. Poslední část teoretické části obsahuje správní problémy a detailněji rozebírá problematiku vzdělanosti a hospodaření samosprávných celků.

Součástí praktické části je výzkum, který je zaměřen na politické a správní problémy ve vybrané územní samosprávě. Tou je město Sušice, které se nachází v jihovýchodní části Plzeňského kraje. Výzkum byl proveden nejprve analyzováním stavu města v oblasti obyvatelstva, trhu práce nebo hospodaření města a poté prostřednictvím dvou strukturovaných rozhovorů se starostou města a tajemníkem městského úřadu. Závěr praktické části obsahuje vyhodnocení analýzy a rozhovorů a shrnutí hlavních správních a politických problémů ve vybraném samosprávném celku.

TEORETICKÁ ČÁST

1. Územní samosprávy v ČR

1.1. Základní pojmy

1.1.2 Veřejná správa a její dělení

Veřejná správa je složitým jevem, který nelze výstižně nebo přesvědčivě popsat, proto se při definování tohoto pojmu vychází z obecně platných definic pojmu správa. Tu lze definovat například jako činnost vykonávanou za účelem řízení daných záležitostí. Správu se rozdělit do dvou základních kategorií, na správu soukromou a správu veřejnou. Tyto správy se navzájem liší například v závaznosti osob, principech, vázanosti správy vůči právu nebo zaměření na veřejný nebo soukromý zájem.¹

Soukromá správa

Charakteristicky se jedná o správu soukromých věcí, například podniku nebo sdružení, která je vykonávána soukromými osobami v jejich individuálním zájmu.² Na rozdíl od správy veřejné, se závaznost soukromé správy a jejích rozhodnutí váže pouze k osobám, které vůči ní mají určitý vztah, v tomto případě se váže k daným zaměstnancům. Také je méně vázaná právem, o čemž svědčí užívání principu *Praeter Legem*, tedy: „co není zakázáno, je povoleno“. To znamená, že je subjektům této správy dovoleno dělat cokoli, co není v rozporu se zákonem.³

Veřejná správa

Ačkoliv se jedná o všeobecně rozšířený pojem z oblasti správního práva, jak již bylo řečeno výše, veřejná správa jako pojem nemá žádnou pevně stanovenou definici. Obecně bude tedy pro účely této práce charakterizována jako „správa veřejných záležitostí, realizovaná... jako projev výkonné moci ve státě“.⁴

1 HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 1-2. ISBN 978-80-7400-624-1.

2 PRŮCHA, Petr a Karel SCHELLE. Základy místní správy. Brno: Iuridica Brunensia, 1995. Právo a současnost, s. 34. ISBN 80-85964-00-7.

3 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 26. ISBN 80-7380-010-1.

4 PRŮCHA, Petr a Karel SCHELLE. Základy místní správy. Brno: Iuridica Brunensia, 1995. Právo a současnost, s. 33. ISBN 80-85964-00-7

Na veřejnou správu lze nahlížet z dvou různých hledisek. Z hlediska materiálního na ni nahlížíme jako na vykonávanou správní činnost, zatímco z hlediska formálního se jedná o instituce, které tuto činnost provádějí. Mezi subjekty veřejné správy se řadí stát, veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a podniky a jiné subjekty, např. fyzické a právnické osoby soukromého práva (nadace). Výkonem veřejné správy se však zabývají tzv. vykonavatelé, což jsou orgány nebo oprávnění zástupci subjektů veřejné správy.⁵

Charakteristickým rysem veřejné správy je také její striktní vázanost vůči právu. Řídí se principem „co není povoleno, je zakázáno“ a při svém jednání a rozhodování je limitována určitým zákonným zmocněním. Svou činnost soustřeďuje do čtyř základních oblastí: iniciativní, regulativní, nařizovací a kontrolní. Součástí toho je i pravomoc veřejné správy vydávat své vlastní právní akty. Ty se dělí na normativní (regulují záležitosti obecné povahy u určitého okruhu adresátů) a individuální (konkrétní práva a povinnosti určitých osob).⁶

Efektivní činnost veřejné správy zajišťuje pět okruhů organizačních principů (systémů), které upravují organizaci veřejné správy jako celku, ale i jejich jednotlivých orgánů. Jedná se o principy:

- územní a resortní
- centralizace a decentralizace
- koncentrace a dekoncentrace
- monokratický a kolegiální
- volební a jmenovací

Podle územního principu je působnost daného orgánu vymezena jeho územní působností, tedy územím, které pod něj spadá. S využitím resortního principu je působnost orgánu vymezena na základě úseku činnosti, kterou daný orgán vykonává. Tím dochází ke specializaci jeho činnosti.⁷

5 HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 2, 66. ISBN 978-80-7400-624-1.

6 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 27. ISBN 80-7380-010-1.

7 SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. Základy organizace veřejné správy. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 50 Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-22-9.

Rozdělením rozhodovacích pravomocí a odpovědností za činnost se zabývají principy centralizace a decentralizace. Při využití principu úplné centralizace dochází k rozhodování pouze u ústředních orgánů, avšak v případě decentralizace dochází k částečnému delegování těchto pravomocí do podřízených nižších orgánů, které své úkoly vykonávají samostatně, zatímco jsou pod dohledem ústředních orgánů. Právě využití principu decentralizace tedy umožňuje existenci územní samosprávy.⁸

Princip koncentrace a dekoncentrace se zaměřuje na výkon správních činností v jednom nebo více orgánech. V případě koncentrace tudíž dochází k soustředění výkonu činnosti do jediného orgánu, zatímco v případě dekoncentrace dochází k rozdělení výkonu činnosti mezi více orgánů, buď v horizontální nebo ve vertikální rovině. Princip dekoncentrace v horizontální rovině je uplatněn v případě, že je činnost rozdělena mezi více orgánů ležící na stejné hierarchické úrovni. Typickým příkladem tedy může být rozdělení úseků činnosti mezi jednotlivými ministerstvy. U vertikální dekoncentrace je sice výkon správní činnosti obdobně rozdělen mezi více orgánů, ale zároveň zde dochází k využití principu nadřízenosti a podřízenosti, mezi níže postavenými orgány vůči těm nadřazeným.⁹

Složení a rozhodování správního orgánu je určen prostřednictvím monokratického nebo kolegiálního principu. Častější využití má v rámci veřejné správy monokratický orgán, který představuje jedna určitá osoba, např. ministr. Rozhodnutí této osoby navíc představuje rozhodnutí samotného orgánu. Cílem tohoto principu je zajištění rychlého, efektivního a odborného rozhodování. Kolegiální orgán je, na rozdíl od monokratického, složen z více členů, kteří společně hlasují a rozhodují. Tento princip se využívá zejména v oblasti samosprávy, příkladem kolegiálního orgánu proto může být obecní či krajské zastupitelstvo a rada.¹⁰

8 SYROVÁTKOVÁ, J. Organizační principy veřejné správy: Princip centralizace a decentralizace. Testovací server CDV [online]. [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: https://turbo.cdv.tul.cz/pluginfile.php/11427/mod_book/chapter/6112/Verejna_sprava/Uvod/PrincipB.pdf

9 SYROVÁTKOVÁ, J. Organizační principy veřejné správy: Princip koncentrace a dekoncentrace. Testovací server CDV [online]. [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: https://turbo.cdv.tul.cz/pluginfile.php/11427/mod_book/chapter/6112/Verejna_sprava/Uvod/PrincipC.pdf

10 SYROVÁTKOVÁ, J. Organizační principy veřejné správy: Princip monokratický a kolegiální. Testovací server CDV [online]. [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: https://turbo.cdv.tul.cz/pluginfile.php/11427/mod_book/chapter/6112/Verejna_sprava/Uvod/PrincipD.pdf

Posledním využívaným principem je princip volební a jmenovací, který souvisí s uvedením osob do různých funkcí. Častěji užívaný je princip jmenovací, kdy je správní orgán do funkce jmenován na základě autokratického rozhodnutí jednotlivce. Opět se tedy užívá zejména ve státní správě, například při jmenování ministrů či předsedů jiných ústředních orgánů. Volební princip se naopak více využívá v samosprávě, například při volbě členů rady obce či kraje, kde o obsazování dané funkce rozhoduje více osob.¹¹

1.1.3 Dělení veřejné správy

Veřejnou správu lze členit dle různých hledisek. Avšak z pohledu základního organizačního členění se veřejná správa skládá ze státní správy a samosprávy, popř. ostatní veřejné správy. Dále může být rozdělena na veřejnou správu přímou a nepřímou, podle toho, zda je vykonávaná přímo orgány státu nebo dochází k výkonu dané činnosti v rámci přenesené působnosti a vykonávají ji tedy jiné orgány nebo zákonem pověřené fyzické osoby, příkladem mohou být orgány obcí a krajů nebo lesní stráž. Členit lze veřejnou správu i podle rozsahu správních činností (na veřejnou správu všeobecnou a specializovanou) nebo podle území (na veřejnou správu celostátní, regionální a místní). Použitá forma práva rozděluje veřejnou správu na vrchnostenskou a fiskální. V rámci vrchnostenské veřejné správy dochází k použití veřejného práva, zatímco v rámci fiskální k použití práva soukromého. Stát v tomto případě pozbývá svou charakteristickou vrchnostenskou roli, v právních vztazích figuruje na rovnocenné pozici. Podle okruhu plnění úkolů je možné veřejnou správu rozdělit na mocenskou a nevrchnostenskou. Při využití mocenské veřejné správy dochází při výkonu její činnosti k zásahu do subjektivních práv. Naopak, při výkonu nevrchnostenské veřejné správy, je vykonávaná činnost zaměřená na zabezpečení, péči a obstarávání potřeb ve veřejném zájmu.¹²

11 SYROVÁTKOVÁ, J. Organizační principy veřejné správy: Princip volební a jmenovací. Testovací server CDV [online]. [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: https://turbo.cdv.tul.cz/pluginfile.php/11427/mod_book/chapter/6112/Verejna_sprava/Uvod/PrincipE.pdf

12 MINISTERSTVO VNITRA. VSTUPNÍ VZDĚLÁVÁNÍ NÁSLEDNÉ: Organizace a činnost veřejné správy [online]. 2022 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/kapitola-1-organizace-a-cinnost-verejne-spravy-studijni-podklady-sss.aspx>

Ve studii na téma Výkon státní správy od Kadečka a Riegela, je státní správa definována jako: „část veřejné správy, která se uskutečňuje jménem a v zájmu státu“.¹³ Na základě toho lze říci, že tvoří samotný základ fungování veřejné správy. Zakládá se na využití výkonné moci státu a má prováděcí, podzákonný a nařizovací charakter. Znamená to, že slouží k zabezpečení výše zmíněné exekutivy prostřednictvím provádění přijatých zákonů, je vázána těmito zákony a jejich obsahem, ale zároveň má pravomoc vydávat správní akty, které jsou pro své adresáty závazné. Také se zde uplatňuje princip nadřízenosti a podřízenosti. Orgány státní správy tedy mají nadřazenou pozici vůči svým adresátům, kteří se musí jejich postavení podřídit.¹⁴

O výkon státní správy se starají tzv. přímí a nepřímí vykonavatelé, mezi které patří:

- vláda a prezident ČR
- ministerstva
- jiné správní úřady
- veřejné ozbrojené sbory a jiné veřejné sbory
- územní orgány státní správy vykonávající státní správu v přenesené působnosti¹⁵

V České republice současně působí 14 ministerstev, v čele s členem vlády, která jsou zřízena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Tento zákon dále zřizuje i 11 jiných ústředních orgánů kam patří např. Český statistický úřad, Český báňský úřad, Národní bezpečnostní úřad, Správa státních hmotných rezerv a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Mezi územní orgány státní správy patří veřejnoprávní korporace, zejména tedy územní samosprávné celky.¹⁶

13 KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost. MVČR [online]. 2009 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx>

14 KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost. MVČR [online]. 2009 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx>

15 HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 79, 84. ISBN 978-80-7400-624-1.

16 KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost. MVČR [online]. 2009 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx>

Mimo výše zmíněných orgánů mohou dále státní správu vykonávat i fyzické a právnické osoby soukromého práva, v případě, že jsou k tomu oprávněny a svou činnost provádějí v mezích a rozsahu stanoveným zákonem. S tím se zároveň pojí další povinnost státu, tedy provádět kontrolu a dozor nad výkonem státní správy, zejména v případech, kdy dochází k jejímu přenesení na jiné subjekty (obce či kraje).¹⁷ Druhou polovinu veřejné správy tvoří samospráva, která lze dělit do dvou základních kategorií, zájmové a územní. Obecně lze definovat jako: „stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací.“¹⁸

Zájmová samospráva je tvořena třemi různými druhy subjektů, profesními komorami s povinným členstvím, komorami s nepovinným členstvím a vysokouškolskou samosprávou.¹⁹ Mezi ně patří například Česká advokátní komora, Česká lékařská komora, Komora soudních exekutorů nebo Hospodářská komora. Pro úpravu svých záležitostí mají zájmové samosprávy pravomoc vydávat své vlastní (stavovské) předpisy, které však mají působnost pouze vůči členům dané zájmové samosprávy, popř. kandidátům na člena.²⁰ Územní samospráva je celek, který má zákonem určenou pravomoc samostatně rozhodovat o svých záležitostech, v rámci svého vymezeného území. Příkladem této samosprávy jsou územně samosprávné celky, tedy obce a kraje, které svou činnost vykonávají v samostatné a přenesené působnosti.²¹ Vzhledem k tomu, že se tato práce konkrétně zabývá právě územní samosprávou, nebudou pojmy státní správa, ani profesní a zájmová samospráva již dále rozebírány a následující kapitoly se budou věnovat pouze samosprávě územní.

17 KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost. MVČR [online]. 2009 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx>

18 HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 96. ISBN 978-80-7400-624-1.

19 LIPERTOVIÁ, Šárka. Některé otázky zájmové samosprávy a její činnost. MVČR [online]. 2010 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/nekttere-otazky-zajmove-samospravy-a-jejici-nnost.aspx>

20 WÜRZOVÁ, Kateřina. Profesní samospráva. Mylaw [online]. 5. 11. 2018 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://mylaw.cz/clanek/profesni-samosprava-375>

21 HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 91. ISBN 978-80-7400-624-1.

1.1.4 Pojmy působnost a pravomoc

Obecně lze termín působnost vyjádřit jako okruh vymezených záležitostí a oblastí, které určitý orgán veřejné správy spravuje a vykonává. K tomu orgán využívá svěřené právní prostředky neboli pravomoci.²²

Působnost orgánů může být členěna do čtyř skupin, na působnost věcnou, územní, časovou a osobní. Věcná působnost určuje okruh záležitostí, které spadají pod daný orgán a lze ji dále dělit na působnost všeobecnou (správa je vykonávána pouze jedním správním úřadem v daném území, např. bývalé okresní úřady) a dílčí (dochází k tzv. „dělbě práce“ a vytváří se odvětví, např. ministerstva). Dalším druhem je působnost územní, která je spjatá s územním rozsahem daného orgánu. Na základě toho může mít orgán působnost místní, krajskou i celostátní. Spíše výjimečnými druhy působností jsou působnost časová a osobní. Působnost časová je užívána v případě, že je omezena časovým limitem. Příkladem může být působnost okresních úřadů do 31. 12. 2002. A pokud je působnost přenesena na určitou osobu k tomu, aby mohla vykonávat svou funkci, pak se jedná o působnost osobní.²³

Mimo toho dochází v rámci územních samosprávných celků ke členění působnosti. Tu lze dělit na samostatnou a přenesenou. Do oblasti samostatné působnosti patří ty záležitosti, které se týkají samotného územně samosprávného celku a jsou vykonávány vlastním jménem dané veřejnoprávní korporace a na její odpovědnost. Příkladem mohou být záležitosti týkající se existence a rozvoje daného území. Jak navíc stanoví zákon, pokud není výslovně uvedeno, že jde o záležitost v přenesené působnosti, pak jde o působnost samostatnou. Naopak, do oblasti přenesené působnosti patří ty záležitosti, které se týkají jiného nositele správy, v tomto případě státu a jsou určeny na základě zákona. Proto lze říct, že dochází k tzv. nepřímému výkonu státní správy.²⁴

22 HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 74. ISBN 978-80-7400-624-1.

23 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 27, 28. ISBN 80-7380-010-1.

24 HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. , 101, 102, 105. ISBN 978-80-7400-624-1.

1.1.5 Historický vývoj územní samosprávy do roku 1989

Historie územních samospráv je obecně velmi široké téma, které sahá až do pravěku, kde mají své kořeny první „obce“, které postupně získaly podobu měst. V průběhu středověku navíc města získala mnohem důležitější postavení i pravomoci, zejména v oblasti územní samosprávy. Vzhledem k velikosti tématu bude diplomová práce tyto oblasti vynechávat a soustředit se vývoj územních samospráv až od 19. století.

Jak uvádí Čmejrek, Bubeníček a Čopík, počátky územní samosprávy na území Česka mají přímou souvislost s revolučním rokem 1848. Následkem revoluce došlo během toho roku k provedení mnoha změn v rakouském císařství, které významně ovlivnily podobu veřejné správy. Pro porovnání, činnost veřejné správy před rokem 1848 byla rozdělena do čtyř instancí, v první instanci orgány nestátními, kam se řadila města s regulovanými magistráty a pozemkové vrchnosti, ve zbylých instancích vykonávaly činnost státní úřady. A jak již bylo zmíněno výše, rozvoj samosprávy úzce souvisí zejména s rozvojem samotných měst, která v průběhu historie uplatňovala některé samosprávné prvky. Nejdříve byla ve městech reprezentována radou konšelů, ale za vlády Josefa II. došlo k její transformaci do podoby regulovaných magistrátů. V rámci venkova byl výkon samosprávy velmi omezený až neexistující, neboť výkon samosprávy téměř nepodléhal obci samotné, ale panství, pod které obec spadala. Se zrušením poddanství a vrchnostenské správy v roce 1848 však poprvé vznikla potřeba přímo reformovat podobu veřejné správy jako celku.²⁵

Jednou možností, jak říká Hledíková, Janák a Dobeš, bylo zřízení státních politických úřadů, které by převzaly veškerou politickou správu v zemi. Tato možnost však byla spojena s nevýhodou v podobě velkých finančních nákladů. Vzhledem k velikosti vrchnostenské správy by muselo být vytvořeno příliš mnoho obdobných úřadů, než aby se jednalo o efektivní řešení ze strany císařství.²⁶

25 ČMEJREK, Jaroslav, Václav BUBENÍČEK a Jan ČOPÍK. Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]. Praha: Grada, 2010. Politologie (Grada). s.19, 20. ISBN 978-80-247-3061-5.

26 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 297. ISBN 978-80-7106-906-5.

Tomu nasvědčoval i další faktor. Role občanů, zejména měšťanstva, u kterého postupně vznikla potřeba zasahovat do veřejných záležitostí. A to jak na úrovni místní a okresní, ale i celostátní. Proto se jako východisko porevolučního problému objevila idea, podle které by se některé úkoly politické správy přenesly právě do rukou občanstva. Tím by navíc došlo k prohloubení samosprávy v jednotlivých zemích císařství, které by měly mnohem větší správní kompetence a samostatně volené orgány, kterými by si spravovaly své záležitosti. Avšak samospráva neovlivnila pouze podobu korunních zemí, postupně se rozšířila i směrem dolů a došlo k vytvoření nižších samosprávných svazů, kam patří obce, okresy a kraje. Tím započal vznik tzv. „komunální samosprávy“.²⁷

První samosprávné zásady se objevily již v návrhu kroměřížské ústavy, kde bylo stanoveno několik nezadatelných práv obce, např. svobodná volba zastupců, přijímání členů do obecního svazku, správa obecního majetku nebo činnost obecní policie. K realizaci těchto prvků však došlo až později, v březnu 1849, kdy došlo k vydání tzv. Stadionova prozatímního obecního zřízení. Ačkoliv byly obce podle této úpravy rozčleněny na obce místní, okresní a krajské, platnosti nabývaly pouze předpisy o místních obcích. V této době již dochází k rozeznávání působnosti obcí na samostatnou (přirozenou) a přenesenou a k vytváření orgánů obce, výboru a představenstva.²⁸

Vzhledem ke změně politické situace v 50. letech 19. století, kdy došlo k obnovení absolutistického režimu, došlo k pozastavení vývoje samosprávy, která byla ponechána pouze na úrovni místních obcí a podléhala dohledu ze strany státu. K tomu byl vydán v roce 1862 nový zákon, který nahrazoval původní prozatímní obecní zákon a upravoval zřízení obcí, obecních orgánů a jejich působnost.²⁹

27 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 297. ISBN 978-80-7106-906-5.

28 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 298. ISBN 978-80-7106-906-5.

29 ČMEJREK, Jaroslav, Václav BUBENÍČEK a Jan ČOPIK. Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]. Praha: Grada, 2010. Politologie (Grada).s. 21, 22 ISBN 978-80-247-3061-5.

Na základě zemského zákona z roku 1864 také došlo k zavedení okresní samosprávy v Čechách, která vytvářela okresní zastupitelstva a okresní výbor, v čele s okresním starostou. Ačkoliv byl obdobný zákon přijat i ve Slezsku a na Moravě, výkon tohoto zákona byl v obou místech odložen a neuskutečnil se. Proto došlo ke zřízení náhrady tzv. „okresních silničních výborů“, která však nebyla dostatečná. Následně tedy došlo i k vytvoření tzv. „starostenských sborů“. V roce 1861 došlo na základě zákona k vytvoření nových zemských výborů, českého, moravského a slezského, skládajících se ze zemského sněmu a předsedy. Český zemský výbor působil až do roku 1913, kdy byl panovníkem rozpuštěn a jeho úkoly byly přeneseny na zemskou správní komisi. Tím podle Hledíkové, Janáka a Dobeše došlo k likvidaci zemské samosprávy v Čechách.³⁰

V průběhu první světové války ani meziválečném období nedochází v rámci Česka k velkému rozvoji samosprávy. Naopak, dochází k postupnému omezování pravomocí obcí a postátnění vyšších samosprávných svazů. V roce 1919 dochází k vydání nového volebního zákona, čímž ženy poprvé získávají zákonem stanovené právo volit. Rovněž je vydána novelizace zákona o obecním zřízení. Na základě něj poprvé dochází k určení obecních orgánů velmi podobným tomu, jak jsou známy dnes. Jedná se o obecní zastupitelstvo, obecní radu, starostu a komise. Stát dále zasahuje i do samosprávy okresní, jsou rozpuštěna okresní zastupitelstva a místo nich zřízeny okresní správní komise.³¹

V roce 1927 dochází ke kompletní reorganizaci okresní samosprávy, neboť jsou zrušeny veškeré zastupitelské okresy v Čechách, ale i silniční okresy na Moravě, Slezsku a „okresy“ na Slovensku. Vznikají nové korporace územní samosprávy, které jsou hromadně zvané „okresy“ a jsou spojeny s okresními úřady a jeho územím. Zmíněný zákon z roku 1927 také ovlivnil podobu zemské samosprávy, neboť došlo k zavedení 4 nových zemských celků, ve kterých jsou vytvořeny orgány zemské samosprávy (zastupitelstvo, prezident, výbor a komise).³²

30 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 299-307. ISBN 978-80-7106-906-5.

31 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 376-379. ISBN 978-80-7106-906-5

32 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 379-381. ISBN 978-80-7106-906-5.

Dlouhodobou problematikou, která se řadu let pomíjela, bylo financování obcí. Ty ve většině případů nebyly dostatečně finančně vybavené k tomu, aby byly schopné samostatně plnit řadu úkolů, který se pojil s výkonem samosprávy. Proto bylo nezbytné, aby došlo k zásahu ze strany státu. Na základě zákonů z roku 1921 tak obce získávají od státu podíl na některých státních daních. Navíc bylo umožněno úřadům zasahovat do finančního hospodaření samospráv, čímž dochází k jejímu dalšímu omezení. Avšak ani tyto změny neposkytovaly dostatečnou pomoc, zejména v období hospodářské krize, kdy došlo k zadlužení mnoha obcí. Stát na tento problém musel reagovat v roce 1935 zákonem o finančních opatřeních, kterým zřídil zemské pomocné fondy, které umořovaly dluhy nesoběstačných okresů a obcí.³³

Historické události po roce 1938 přinesly řadu změn v podobě celé Československé republiky. Došlo k zániku státní samostatnosti, suverenity i integrity a následnému vytvoření protektorátu Čechy a Morava. Tím započalo dlouhé období, kdy byla samospráva a její rozvoj v Česku velmi omezená. Mezi demokratií a samosprávou vidí Čmejrek, Bubeníček a Čopík jasnou souvislost, neboť právo na samosprávu je vázané vůči stavu demokracie. Právě pro protektorát bylo potlačování samosprávy a jejích orgánů charakteristické. Příkladem může být, že ve všech obcích nad 3000 obyvatel (podle dnešních podmínek šlo o města) byla rozpuštěna obecní zastupitelstva a byli do nich dosazeni úřednickí vedoucí.³⁴

Následně byly vládním nařízením z roku 1941 zrušeny osady ve smyslu obecního zřízení. Osady již tak neexistovaly jako části obcí z pohledu samosprávného, ani hospodářského. Byly zřízeny nové orgány pro dozor nad výkonem činnosti orgánů místní správy, tzv. oberlandráty, podřízené říšskému protektorovi. Také došlo k omezení financování samosprávných celků, neboť bylo v průběhu protektorátu zrušeno několik druhů daní, ze kterých měly samosprávné rozpočty určený podíl.³⁵

33 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 378, 379. ISBN 978-80-7106-906-5.

34 ČMEJREK, Jaroslav, Václav BUBENÍČEK a Jan ČOPÍK. Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]. Praha: Grada, 2010. Politologie (Grada). s. 32, 33. ISBN 978-80-247-3061-5.

35 ČOPÍK, Jan. Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010). Díl I.: do roku 1945. Praha: Scriptorium, 2014. s. 95, 96. ISBN 978-80-87271-89-6.

Problematikou omezení samosprávy se zabývá i Valeš, který říká, že: „Samospráva je také jakýmsi lakmusovým papírkem demokratičnosti daného politického režimu. Nástup totalitních a autoritářských režimů se totiž projevuje mj. právě likvidací principů samosprávy, v první řadě na úrovni samosprávy obecní. Příkladem v českých zemích mohou být události po září 1938, a zejména po únoru 1948.“³⁶

Ačkoliv v roce 1945 došlo k zániku Protektorátu Čechy a Morava, podoba samosprávy se nezlepšila a i nadále stagnovala. Důvodem toho byly již zmíněné události po únoru 1948, které vedly ke změně režimu a vydání nové ústavy, která kompletně transformovala podobu veřejné správy a značně posilnila roli státní správy na úkor samosprávy.³⁷

Prvním příkladem toho může být reorganizace místní správy, kde došlo ke zrušení samosprávných obecních zřízení, namísto kterých byly zřízeny tři instancní národní výbory (místní, okresní, zemské), které vykonávaly činnost jako orgány státní moci a správy a podléhaly výše postaveným národním výborům a ministerstvu vnitra. Právě svým postavením porušovaly výbory jednu z obecných zásad samosprávy, neboť platí, že určitá samosprávná složka nemůže být nadřazena jiné a pouze nad ní lze vykonávat právní dozor. Druhým příkladem byl zásah do vlastnictví samosprávných celků v roce 1949, kdy došlo k znárodnění veškerého obecního majetku. Ten byl následně předán do správy národním výborům, které s majetkem „státu“ hospodařily. Zároveň však dochází i k přesunu příjmů a výdajů z rozpočtů národních výborů do rozpočtu státu, čímž dochází ke zničení ekonomické stránky samospráv. Z toho vyplývá, že mj. dochází k velké změně v podobě a funkci obcí. I když byla úprava místní správy plánovaná již za války, činnost výše zmíněných národních výborů měla být pouze přechodná, nikoliv stálá. Národní výbory měly být nahrazeny stálými samosprávnými orgány, avšak k uskutečnění této části nedošlo.³⁸

36 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 31. ISBN 80-7380-010-1.

37 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 421-424. ISBN 978-80-7106-906-5.

38 ČMEJREK, Jaroslav, Václav BUBENÍČEK a Jan ČOPIK. Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]. Praha: Grada, 2010. Politologie (Grada). s. 33, 34 ISBN 978-80-247-3061-5.

Národní výbory dále rozebírá vládní nařízení č. 4/1945 Sb. o volbě a pravomoci národních výborů a směrnice ministerstva z 19. 5. 1945, která upravovala složení, pravomoci a hospodaření národních výborů a prozatímních organizačních řádů národních výborů. Ty obecně stanovily podobu národního výboru jako: „volený sbor složený z členů, složky národního výboru (rada, předseda, referenti, komise) a úřad národního výboru, který většinou tvořil personál bývalého obecního, městského, okresního nebo zemského úřadu.“³⁹

Hlavními orgány bylo plénům, které rozhodovalo o nejdůležitějších záležitostech v daném území a rada, která měla také některé rozhodovací pravomoci. Řídila například úřad národního výboru a zabezpečovala výkon rozhodnutí pléna. Činnost národních výborů zahrnovala širokou řadu oblastí, vykonávaly činnost v rámci tzv. „obecné správy“, kam se řadila např. evidence obyvatelstva, řešila spolkové, shromažďovací a tiskové záležitosti, věci státního občanství, živnostenské podnikání, školství, sociální i zdravotní péči. Také prováděly konfiskace majetku Němců, Maďarů a kolaborantů, měly bezpečnostní pravomoc, vykonávaly dohled nad odevzdáním válečného materiálu a trestaly provinění proti národní cti.⁴⁰

Po roce 1948 však získaly mnohem důležitější a pevnější postavení, které zároveň působilo jako součást režimové propagandy. Národní výbory měly totiž „překlenovat“ rozpor mezi správou státní a samosprávou. Svou činností sjednotily obě části veřejné správy, odebraly výkon státní správy z rukou byrokracie a předaly ji zástupcům lidu. Ve tomto pojetí se proto neustále křížily odborně-správní motivy vůči těm politickým. Tento politický motiv je znatelný i v ústavním zakotvení národních výborů v hlavě VI. ústavy z roku 1948. Podle ústavy byla definována činnost národních výborů: „národní výbory jsou zastupitelské sbory, jejichž prostřednictvím „svrchovaný lid vykonává státní moc“ a zároveň jsou nositeli a vykonavateli státní moci v obcích, okresech a krajích. Ve svých obvodech působnosti vykonávaly veřejnou správu ve všech oborech.“⁴¹

39 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 443-444. ISBN 978-80-7106-906-5.

40 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 444-445. ISBN 978-80-7106-906-5.

41 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 445-446. ISBN 978-80-7106-906-5.

Lze tedy říct, že ústava sice zachovala obce jako nejnižší správní obvody, které představují základ územního členění státu, avšak veškeré kompetence obcí jako veřejných korporací byly přenesené na národní výbory, tedy státní orgány. Rok 1948 byl dále zásadní i pro podobu krajských zřízení. Dochází k vydání nového zákona č. 280/1948 Sb., který vede ke zrušení zemských národních výborů v Praze a Brně a vzniku 19 nových krajů, 13 na území ČR, 6 na území Slovenska. Jednalo se o uměle vytvořené kraje, které nebraly v potaz přirozené a historicky dané prvky. Naopak byly záměrně konstituovány tak, aby jejich rozloha byla cca 5000 km², obsahovaly 0,5 milionu obyvatel a 13-14 okresních území. To nezbytně vedlo i k reorganizaci okresní správy, kdy bylo nově založeno 35 okresů a 11 bylo zrušeno.⁴²

První snaha o změnu systému veřejné správy v průběhu komunistického režimu nastala v roce 1956, po sjezdu KSSS, kdy mělo dojít k decentralizaci moci a rozhodování, zejména v oblastech zemědělství, místního hospodářství, školství a zdravotnictví. Zároveň mělo dojít k přesunu vlastních rozhodovacích pravomocí na podřízené národní výbory nižších stupňů, zatímco krajské měly získat roli řídicích orgánů. Jak však říká Hledíková, Janák a Dobeš, i na konci padesátých let je očividné, že problémy ve veřejné správě nebyly vyřešeny, neboť snaha o decentralizaci skončila již na krajské úrovni. Mimo toho začíná mít stát vážné ekonomické problémy. Právě tyto dva problémy zapříčinily vznik potřeby na další reformu veřejné správy, ke které dochází v roce 1960. Úprava zahrnuje nové správní členění státu, které ruší původní podobu krajů z roku 1948 a namísto nich vytváří 10 krajů na území celého Československa. Také je přijat nový zákon o národních výborech, který jim dodává silnější postavení a působnost v úseku hospodářství, místních potřeb, stavebnictví, péče o veřejný pořádek a správy některých podniků a škol. Avšak ani přijetí těchto zákonů nebylo pro řešení zmíněných problémů dostačující a v roce 1966 dochází k řešení dalšího posílení postavení národních výborů, včetně jejich „samosprávné role“.⁴³

42 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 446-447. ISBN 978-80-7106-906-5.

43 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 450-451. ISBN 978-80-7106-906-5.

Proto je v roce 1967 vydán další zákon, co k oficiální definici národních výborů přidal dodatek, který uváděl, že se jedná o: „státní orgány samosprávného charakteru“.⁴⁴ Podle zákona mohla být navíc svěřena státní správa jiným orgánům pouze na základě zvláštního zákona. Cílem přijetí tohoto zákona bylo maximalizování zapojenosti obyvatelstva ve věcech správy. Příkladem toho mohla být pravomoc místních národních výborů předložit občanům otázky týkající se života obce. Zákon ovšem dále neupravoval jak by toto posuzování mohlo postupovat nebo jakou by mělo právní závaznost. Mimo toho nová zákonná úprava stanovila i kompetence, které měly národní výbory vykonávat v rámci státní správy dle zvláštních předpisů.⁴⁵

Řadily se sem kompetence týkající se např. úseku životního prostředí, bydlení, služeb, zřizování veřejně prospěšných zařízení, správy majetku, sestavování hospodářského plánu a rozpočtu, stavební řád, zemědělství, ochrany veřejného pořádku nebo zřizování hospodářských organizací, které mohly samostatně hospodařit např. v oblasti komunálních služeb, dopravy nebo cestovního ruchu. Z hlediska rozdělení zákon i nadále rozlišoval místní (městské), okresní a krajské národní výbory. Činnost místních národních výborů se zaměřovala např. na řízení mateřských a základních škol, knihoven, místních komunikací, vedení evidence obyvatelstva nebo bytového hospodářství. V roce 1982 jejich postavení ještě posílilo a byla na ně převedena část kompetencí z okresních národních výborů. Městské národní výbory navíc vykonávaly činnost oblastního plánování.

U okresních národních výborů je charakteristický výkon dohledu nad podřízenými výbory, účasti v oblastním plánování, regulace zaměstnanosti a rozhodování ve správních záležitostech. Také řídily okresní správy silnic, ústavy národního zdraví, školy a hospodářské organizace. Nejvyšší postavení měly krajské národní výbory, které stanovily koncepci rozvoje pro oblast daného kraje a to v hospodářství, kultuře, zdravotnictví a sociálních záležitostech.⁴⁶

44 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 451. ISBN 978-80-7106-906-5.

45 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 451-453. ISBN 978-80-7106-906-5.

46 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 454. ISBN 978-80-7106-906-5.

Obdobně jako ostatní výbory, tak i krajské řídily školy (gymnázia, SOŠ, konzervatoře), kulturní (krajské kulturní středisko) a zdravotnická zařízení (krajský ústav národního zdraví). V rámci výkonu státní správy vykonávaly dozor a kontrolu a ve správním řízení měly roli především odvolacích orgánů. Na základě toho lze říct, že zákon z roku 1967 byl v mnoha směrech revoluční a představoval velkou změnu pro tehdejší podobu veřejné správy, neboť poprvé od změny režimu a s ní spojené likvidace samosprávy, došlo k prvotní snaze o její „obnovení“. Tomu dle Hledíkové, Janáka a Dobeše, nasvědčují výše změněné kompetence, které byly při vydání zákona i po roce 1989, interpretovány jako výkon samostatné působnosti v rámci národních výborů.⁴⁷

Snaha o obnovu samosprávy však netrvala příliš dlouho, vzhledem k historickým událostem v roce 1968, který způsobil nepříznivý politický a společenský vývoj a vedl k tzv. normalizaci. V rámci veřejné správy tedy opět dochází k zavedení pevného centralismu a převedení moci zpět do rukou vedení KSČ, zrušení všech provedených reforem a tím i zamezení snahy o obnovu samosprávy. Vzhledem k tomu, že v tehdejších podmínkách nebylo možné se pokoušet o její další obnovu, se tak vývoj samosprávy zastavil na dalších 20 let, až do revolučního roku 1989, kdy došlo k politickému převratu.⁴⁸

1.1.6 Transformace veřejné správy po roce 1989

Následky převratu po roce 1989 obecně shrnuje předmluva druhé kapitoly knihy *Základy místní správy* z roku 1995, kde Průcha a Schelle říkají: „Pro současné období našeho vývoje je mj. charakteristické, že správa společnosti po přetržce čtyř desetiletí našeho bezprostředně předcházejícího vývoje, přestává být výlučnou záležitostí orgánů státu a postupně opět dochází ke stále většímu podílu samosprávy na společenském řízení a rozhodování.“⁴⁹ Přirozeně zde tedy dochází ke vzniku potřeby, kterou lze současně nazvat transformací veřejné správy. Nezbývá je však odlišovat tento pojem od pojmu reforma a modernizace.

47 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 453-455. ISBN 978-80-7106-906-5.

48 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 455. ISBN 978-80-7106-906-5.

49 PRŮCHA, Petr a Karel SCHELLE. *Základy místní správy*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995. Právo a současnost. s. 33. ISBN 80-85964-00-7.

Zatímco reforma a modernizace se vždy dotýká změn v určité části veřejné správy, při transformaci dochází ke kompletní celkové systémové změně, která zasahuje do všech základních ekonomických, politických a sociálních souvislostí. Může být interpretována i jako negace totalitního systému veřejné správy. Transformace se podle Grospiče vyjadřuje pěti základními znaky:

- legitimitou (pluralitní politický systém, svobodně zvolené orgány územních samospráv),
- legalitou (ochrana občanských a lidských práv, podřízenost správy zákonům),
- zvláštním statutem úředníků (nábor, výběr a funkce úředníka stanoví zákon),
- prostředky zajišťující transparentnost veřejné správy a občanskou participaci v činnosti veřejné správy (využití přímé demokracie),
- garancí územní samosprávy s autonomní pravomocí (ústavní zakotvení)⁵⁰

Svoboda a Schelle rozdělují transformaci po roce 1989 do tří základních etap, etapy federální po roce 1989 (společná pro ČR i SR), kdy se objevuje potřeba transformace veřejné správy, zapříčiněná centralismem moci a absencí samosprávy, dále etapy v letech 1992-1998, která byla zpočátku charakteristická stagnací ze strany vlády v rámci probíhající transformace. Poslední etapa nastává po roce 1999, kdy dochází k dokončení transformace veřejné správy.⁵¹ Obdobně rozděluje porevoluční transformaci i Valeš, který však určuje jednotlivým etapám odlišné roky. U druhé etapy na roky 1992-1997 a třetí etapy na roky 1997-2006. Poslední etapu navíc rozděluje na tři zásadní úseky, kam patří: vznik vyšších samosprávních celků, vznik obcí III. stupně a zánik okresních úřadů a v závěru reforma veřejné správy, v oblasti státní správy, mj. na úrovni centrálních státních orgánů.⁵²

50 LOUDA, Tomáš, Jiří GROSPÍČ a Lenka VOSTRÁ, ed. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí : Praha 22.-23.11.2005. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 10-13. ISBN 80-7380-001-2.

51 SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. Základy organizace veřejné správy. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo (Key Publishing). s. 37, 38 ISBN 978-80-87071-22-9.

52 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 73. ISBN 80-7380-010-1.

První projev transformace zasáhl Československo ve zmíněném roce 1989, kdy podle Malasta dochází hned k několika událostem. První je tzv. „motivační dekrescence“ občanů neboli ztráta zájmu na spolupráci či spolupůsobení ve veřejné sféře. Tento proces vrcholí v listopadu roku 1989, kdy dochází k tzv. Sameťové revoluci a následně i ke zvolení Václava Havla jako prezidenta republiky. Poté dochází k postupné demokratizaci státu a rekonstrukci určitých státních institucí, mezi které také patří územní samospráva.⁵³ Reformaci systému veřejné správy bylo však nutné provést tak, aby odpovídala novým demokratickým poměrům. Reformace proto získává novou podobu a z jednotné státní správy je zaveden obnovený systém veřejné správy, členěný na státní správu a samosprávu. Tomu měla napomoci transformace místních (a městských) národních výborů na základní celky územní samosprávy, ke které dochází prostřednictvím zákona č. 294/1990 Sb. Ten rušil části hlavy sedmé Ústavy z roku 1960, o struktuře a činnosti národních výborů a pozměnil je. V nově platném změně tak obsahovala ustanovení, že: „základem místní samosprávy je obec, která je právnickou osobou s právem vlastního hospodaření a správy majetku, do jejíhož zastupitelstva se konají volby na základě obecného, tajného, rovného a přímého volebního práva a která může ve věcech místní samosprávy vydávat obecně závazné vyhlášky.“⁵⁴

To sice představovalo nezbytný základ právní úpravy o obecní samosprávě, ale vzhledem ke své obecnosti bylo potřebné výkon a podobu samosprávy více specifikovat. Proto dále dochází k vydání nového zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, který obsahoval podrobnější úpravu. Konkrétněji charakterizoval pojmy obec, město, statutární město, určoval práva občanů a obecní orgány, rozlišoval samostatnou a přenesenou působnost obcí a obsahoval taxativní seznam činností, které obec v dané působnosti vykonávala. Samostatná působnost byla zákonem definována jako „samostatná správa svých záležitostí, při níž se obec řídí jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení.“⁵⁵

53 MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s 233, 234. ISBN 978-80-261-0657-9.

54 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 73, 74. ISBN 80-7380-010-1.

55 MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s 234, 237. ISBN 978-80-261-0657-9.

Společně se vznikem tohoto zákona bylo nejdříve nutné vyřešit čtyři problémy vázající se s novou podobou samosprávy, které se často ocitaly ve středu politických střetů. Na základě toho můžeme mluvit o prvních politických a správních problémech, týkajících se územních samospráv. Valeš tyto oblasti rozděluje na skupiny o statutárních městech, o ekonomické samosprávě obcí, o obecním referendu a o volbě starosty obce. I když už podle tehdejšího zákona představovala statutární města tzv. města se „zvláštním statutem“, která se mohla členit na městské obvody nebo části, s cílem zvýšit efektivitu své správy, daná problematika spočívala v jejich množství. Původně byla mezi statutární města začleněna pouze čtyři města, ačkoliv existovalo více měst hodnotně srovnatelných s vybranými. Následkem toho řada poslanců vystoupila s návrhem na začlenění dalších měst, čímž se počet statutárních měst navýšil na 13 měst a Prahu. Zákon navíc stanovil pravomoc určit nové statutární město, která patřila předsednictvu České národní rady.⁵⁶

Druhým problematickým okruhem byla ekonomická stránka samosprávných celků, která se přímo vázala k politickému aspektu samosprávy a bylo tedy nezbytné se zabývat jejím řešením. V tehdejších porevolučních podmínkách a novém tržním hospodářství se však jednalo o oblast, která nemohla být vyřešena přímo, nýbrž prostřednictvím dlouhodobých řešení. Proto i přes nevyřešení problému došlo ke schválení nového zákona o obcích. Možnost zavedení místních referend spolu s sebou přinesla i řadu politických debat týkající se jeho využití. Kvůli jeho působnosti musela být řešena otázka výkonu zastupitelské demokracie vůči té přímé, protože se jednalo o významný a silný demokratický institut. Výsledkem politických debat bylo stanovení výslovných případů, kdy mohli občané využít výkon přímé demokracie (např. územní změny obce), avšak pro samotné referendum a jeho činnost byl zřízen zvláštní zákon. Největší problém při tvorbě nového zákona o obcích představovala volba starosty. Její prvotní a zároveň i současný koncept zůstává stejný, volbu starosty vykonává zastupitelstvo obce. Avšak spolu s tím se objevovala řada nesouhlasných politických názorů a kritik.⁵⁷

56 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 74. ISBN 80-7380-010-1.

57 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 74-75. ISBN 80-7380-010-1.

Upozorňovali například, že nemusí být dostatečně samosprávný (kvůli nepřímému zvolení), bude mít politický charakter ovlivněný politickým zastoupením zastupitelstva a velkou závislost na zmíněném orgánu obce. I přes tyto kritiky byla však nová koncepce schválena.⁵⁸ Zákon o obcích nebyl jedinou právní normou nutnou k obnově samosprávy. Druhou byl zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích., který stanovil volební principy (obecné, rovné, přímé volební právo a tajné hlasování) a průběh voleb. Snaha o zdokonalení samosprávy však po vydání těchto zákonů vedla k tomu, že v průběhu 90. let došlo k vydání řady novelizací, z nichž některé problémy v rámci obecních samospráv jen prohloubily. Jako příklad uvádí Malast např. novelu zákona o obcích z roku 1992, která vymezila činnost v rámci samosprávy příliš obecně. Na tu navazovala novela z roku 1995, která posílila pravomoc obcí a umožnila jim vydávat obecně závazné vyhlášky v rámci zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Zákon ovšem nespécifikoval okruh záležitostí, na které se pravomoc obcí vztahovala. Tehdy na problematiku definování samosprávy upozornil i judikát Ústavního soudu. Avšak, jak doplňuje Malast, i když s vydáním těchto novel vznikla řada problémů, zároveň tím napomohly obecní samosprávě k tomu, aby získala svou současnou podobu.⁵⁹

Legislativní problematika se nevyhnula ani okresům a krajům. Porevoluční události sice vedly ke zrušení krajských národních výborů bez náhrady, avšak i nadále existovaly kraje jako územní celky dle zákona 36/1960 Sb., o územním členění státu. Kompetence původních výborů byly tedy rozděleny mezi ústřední státní orgány a okresní úřady (transformovány z původních okresních národních výborů). Ty upravoval zákon č. 425/1990 Sb., který určil jejich působnost a zařadil je mezi orgány státní správy. Mimo jiné působily okresní úřady i jako nadřízené orgány obcí, především v rámci jejich přenesené působnosti. Jenže činnost okresních úřadů měla být pouze dočasná, neboť se očekávalo, že bude během dvou let vystřídána vyšším stupněm územní samosprávy, která by tyto úřady nahradila.⁶⁰

58 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 75-76. ISBN 80-7380-010-1.

59 MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 237, 238, 245. ISBN 978-80-261-0657-9.

60 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 77, 78. ISBN 80-7380-010-1.

Nahrazení okresních úřadů nebylo však tak jednoduché, jak se předpokládalo, protože nebylo zřejmé, zda dojde k obnovení krajského či zemského uspořádání. Tento problém vyvolal řadu politických debat, jíž výsledkem bylo plánované zavedení zemského uspořádání. Vzhledem k historickým událostem v roce 1992, kdy proběhl postupný rozpad federace a vznik samostatné České republiky, k uskutečnění tohoto záměru nikdy nedošlo a namísto toho byla přijata nová ústava.⁶¹

Přijetí nové ústavy mělo zajisté pozitivní vliv na současnou podobu územní samosprávy, protože ji rozebírala mnohem detailněji než předchozí novela ústavy z roku 1990. Podle Malacha je ovšem tato ústavní úprava stále příliš stručná a tezovitá oproti obsahu ústav jiných zemí. Faktem je, že i přes přijetí nových ustanovení je obsah ústavy příliš rámcový a obecný a proto musí v podrobnostech odkazovat na jinou zákonnou úpravu.⁶² Charakteristickým rysem ústavy v oblasti samosprávy je bezesporu její garance v úvodních ustanoveních ústavy, které jí poskytuje výjimečné postavení, neboť patří pouze samosprávě územní, nikoliv profesní a zájmové. Také započala řešení výše zmíněné problematiky s nahrazením okresních úřadů a to prostřednictvím ustanovení o vyšších územně samosprávných celcích.⁶³ Detailnějším rozebráním ústavy z roku 1993 se v této diplomové práci zabývá kapitola „1.2.1. Právní zakotvení“.

Vznik nového státu neznamenal pouze přijetí nové ústavy, ale i zvolení nové vlády, která si uvědomovala důležitost transformace systému veřejné správy a brala ji jako nezbytnou součást úspěšné ekonomické transformace po rozpadu federace. Jak uvádí ve svém vládním prohlášení z roku 1992: „V této oblasti bude proto v následujícím období prvořadým úkolem vlády reforma státní správy a její decentralizace. Obojí je podmínkou úspěchu ekonomické transformace i fungování svobodné občanské společnosti. Vláda bude dbát na to, aby se v prostoru jí vymezeném více než dosud uplatnila regionální a místní samospráva.“⁶⁴

61 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 78-80. ISBN 80-7380-010-1.

62 MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 244. ISBN 978-80-261-0657-9.

63 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 80. ISBN 80-7380-010-1.

64 KLAUS, Václav. Programové prohlášení vlády - Klaus 1992: PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. Vláda ČR [online]. 7. 11. 2007 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>

Podle svého prohlášení se chtěla dále zaměřit i na územní uspořádání státu, zajištění principu subsidiarity a zkvalitnění státní správy na úrovni její profesionality, technického a informačního vybavení. Ačkoliv byly tímto prohlášením shrnuty hlavní problematické oblasti ve veřejné správě, s realizací jednotlivých reforem začala vláda až o pět let později. Valeš uvádí jako hlavní důvod stagnace tehdejší politický postoj ODS. Politické straně vyhovoval tehdejší systém v mnoha ohledech, byl jednoduchý, přehledný a ekonomicky nenáročný, navíc bez krajské samosprávy zůstával do jisté míry centralizovaný, čímž korespondoval s jejím volebním programem. Navíc mohla ODS využívat probíhajícího prorůstání správní a politické organizace a dosazovat tak osoby do vedoucích pozic okresních úřadů. Jenže zároveň s tím dochází ke zhoršení situace na úrovni okresních úřadů. Ukazuje se totiž, že je krajský mezičlánek pro výkon správy nezbytný. Vládě a ministerstvům tedy nezbývá než zřídit specializované orgány působících v regionech, popř. vytvořit regionální detašovaná pracoviště (dekoncentráty), což ale úměrně vede i k navýšení nákladů potřebných pro výkon státní správy.⁶⁵

Stagnaci narušuje až ekonomická krize v roce 1997, která zhoršila postavení ODS a tím napomohla ostatním politickým stranám prosadit přijetí ústavního zákona o zřízení vyšších územních samosprávných celků s označením kraj. Přijetí zákona předcházely debaty o počtu zřízených krajů, jednou z možností bylo obnovení krajské správy z roku 1960, která by byla finančně výhodnější, ale zároveň byla výsledkem centralizace a sloučením původních 14 krajů z roku 1949. Vzhledem k tomu, že by tím byla vynechána některá významná regionální centra se však nakonec uplatnila druhá možnost, vytvoření 14 krajů (vč. Prahy). Kraje přibližně odpovídaly zmíněnému krajskému uspořádání z roku 1949 a jejich území bylo zákonem vymezeno prostřednictvím území okresů, které pod daný kraj spadaly.⁶⁶ Při přípravě zákona byla také zohledněna již dříve garantovaná samostatnost obcí. Jak zdůrazňuje Malast, i když má kraj podle ústavy postavení vyššího samosprávného celku, nejedná se o nadřizenou úroveň obecní samosprávy. Společně s přijetím zákona nicméně vznikl dlouhodobý správní problém.⁶⁷

65 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 81-83. ISBN 80-7380-010-1.

66 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 83, 84. ISBN 80-7380-010-1.

67 MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 255. ISBN 978-80-261-0657-9.

Podoba nově vytvořeného modelu 14 krajů nebyla kompatibilní s druhým typem krajů, které existovaly na základě zákona č. 36/1960 Sb. jako územní jednotky státu, ani s evropskými jednotkami NUTS II, což vedlo k řadě kritik vůči provedené reformě.⁶⁸ I přes tyto kritiky nebyl zákon o územním členění státu zrušen nebo novelizován až do roku 2020, kdy byl zrušen a nahrazen novým zákonem o územně správním členění státu s účinností od 1. 1. 2021. Lze tedy říct, že po dvacet let existovaly na území ČR dva různé typy krajských zřízení.⁶⁹

Po ustanovení nových vyšších samosprávných celků dochází dále v roce 1998 k podepsání Evropské charty místní samosprávy, čímž se ČR zavázala k reformě veřejné správy a s ní spojené přípravy nových zákonů o obcích a o krajích. Návrh průběhu reformy byl tehdejší vládou rozdělen do tří etap. První etapa se soustředila na vznik krajské samosprávy, která by zajistila sjednocený výkon státní správy na krajské úrovni. V rámci druhé etapy by došlo ke zrušení okresních úřadů a rozdělení jejich pravomocí mezi kraje a obce III. stupně. Poslední etapa reformy se měla soustředit na celkovou modernizaci státní správy, zejména na zvýšení její efektivity, informatizace a profesionalizace.⁷⁰ Významně vnímají rok 1998 i Svoboda a Schelle, protože dochází k charakterizaci reformy veřejné správy jako k dlouhodobému procesu, který se mimo výše zmíněných cílů (decentralizace, reforma státní správy), soustředí dále i na vybudování správního soudnictví. Zásadní rolí bylo v rámci reformy pověřeno ministerstvo vnitra, které koordinovalo další subjekty státní správy v rámci plánovaných reforem.⁷¹ Realizace krajské reformy byla první částí z výše zmíněných plánovaných reforem. Mohla být provedena dvěma různými způsoby, buď skrze oddělený nebo smíšený model veřejné správy. Výsledkem využití odděleného modelu by bylo založení oddělených státních a samosprávných úřadů na krajské úrovni, zatímco u smíšeného modelu by státní správu vykonávaly již zřízené samosprávné orgány v přenesené působnosti, obdobně jako obce.⁷²

68 MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 255. ISBN 978-80-261-0657-9.

69 Zákon o územním členění státu: č. 36/1960 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 9. 4. 1960 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1960-36>

70 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 84, 85. ISBN 80-7380-010-1.

71 SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. Základy organizace veřejné správy. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo (Key Publishing). s. 38. ISBN 978-80-87071-22-9.

72 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 85. ISBN 80-7380-010-1.

V květnu 1999 nakonec dochází ke zvolení smíšeného modelu, ale jak postupně ukázala praxe, nešlo o vhodné řešení. Valeš vidí hlavní problém modelu v tom, že: „smíšený model, kdy samospráva vykonává i státní správu, neumožňuje určit jasnou zodpovědnost za výkon správy tj. zda je na straně státu či samosprávy“.⁷³ Model mimo toho způsobil i vznik řady správních problémů, na které se bude práce soustředit později.

Pro úspěšné zakončení reformy krajské samosprávy bylo nezbytné vytvoření podrobného zákona o krajích, včetně začlenění krajů do administrativního systému ČR, což vedlo k vytvoření několika nových zákonů a následnému zrušení novelizovaného zákona o obecním zřízení z roku 1990. Jednalo se především o zákon o obcích č. 128/2000 Sb., zákon o krajích č. 129/2000 Sb. a zákon o hlavním městě Praze č. 131/2000 Sb., na které dále navazoval např. zákon o volbách do zastupitelstev krajů nebo zákon o rozpočtových pravidlech.⁷⁴

K prvním volbám do krajských zastupitelstev dochází dne 12. 11. 2000, čímž zároveň vstoupily v účinnost nové zákony o obcích, krajích a hl. m. Praze. Tím je zakončena reforma krajské samosprávy a tzv. první etapa reformy veřejné správy. Valeš jako hlavní pozitiva reformy uvádí především podporu demokratičnosti ve veřejné správě, silnější postavení územní samosprávy jako celku a zlepšení výkonu veřejné správy na krajské úrovni. Využitý model veřejné správy však zároveň vytváří výše zmíněné politické a správní problémy, které lze rozdělit do čtyř hlavních skupin. Prvním z nich byl správní problém týkající se financování kraje, který se v praxi projevil krátce po plánovaném zavedení krajské správy v roce 2001. Způsoben byl tím, že kraje nezískaly dostatečné finanční krytí pro zajištění své činnosti (ani z vlastních zdrojů), a proto musely být závislé na dotacích poskytovaných ze státního rozpočtu. Zlom nastal až v roce 2004, kdy došlo ke změně zákona o rozpočtovém určení daní, který problém částečně vyřešil.⁷⁵

73 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 85. ISBN 80-7380-010-1.

74 MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 255, 256. ISBN 978-80-261-0657-9.

75 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 86. ISBN 80-7380-010-1.

Druhou problematickou oblastí bylo vyostření vztahu mezi státem a kraji, způsobený silným postavením krajských úřadů. Kvůli tomu docházelo při výkonu krajské činnosti ke střetu jistých krajských kompetencí (např. v rámci zdravotnictví nebo školství) vůči státním, neboť kraje tyto spravované oblasti považovaly za své. To znamená, že na tyto oblasti kraje uplatňovaly vlastní politiku (v rámci svých pravomocí) a bránily se zásahům a jiným aktivitám ze strany státu. Naopak, stát se odmítal vzdát svého vlivu, mj. kvůli své odpovědnosti za určité úseky. Situaci se navíc zhoršila v roce 2006 kvůli politickému střetu mezi tehdejší vládou řízenou ČSSD a opoziční ODS, která „vládla“ ve většině krajů. Tím získal celý problém nejen správní, ale i politický motiv. Na problematiku vztahu mezi státem a kraji dále upozorňuje i třetí správní problém, nedostatečná koordinace mezi aktivitami státu a krajů. Ačkoliv byla na kraje převedena řada kompetencí (v oblasti kultury, cestovního ruchu, dopravy), nedošlo ke koordinaci jejich vzájemné činnosti ani zavedení společného postupu v rámci celé republiky, na kterém by se podílela vláda, popř. dané ministerstvo. Nedostatek koordinace činnosti se dále projevil i v převodu velkého státního majetku na kraje, jednalo se např. o nemocnice nebo silnice 2. a 3. třídy. Tento majetek byl však často zatížen přímým nebo skrytým dluhem a to mohlo kraji způsobit další finanční problémy.⁷⁶

Zřízení krajských úřadů i přemístění kompetencí okresních úřadů na obce III. stupně vedlo ke vzniku čtvrtého správního problému, enormního zvýšení počtu úředníků. Podle Valešovy domněnky mohlo jít o tisíce až desetitisíce úředníků, což by spolu s nárůstem zaměstnanců ve státní správě znamenalo přijetí cca 40 tisíc nových úředníků a zaměstnanců. Tím zároveň vznikl další problém týkající se zejména přijímání nových zaměstnanců na krajských úřadech. Vzhledem k dané situaci docházelo k přijímání zaměstnanců, kteří neměli dřívější zkušenost na obdobné pozici ve správě nebo odpovídající vzdělání a kvalifikaci. Kvůli tomu bylo nezbytné zajistit vznik zákona o úřednících územních samosprávných celků, jehož účinnost započala 1. 1. 2003, který určil kvalifikační pravidla pro výkon činnosti (obdobně jako u úředníků státní správy) a odstranil nedostatky vzniklé legislativní mezerou.⁷⁷

76 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 86, 87. ISBN 80-7380-010-1.

77 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 87. ISBN 80-7380-010-1.

Druhá etapa reformy ve veřejné správě se zaměřuje na zrušení okresních úřadů s cílem prohloubit decentralizaci veřejné správy. Postavení okresních úřadů bylo do té doby jedinečné. Byly jedinými orgány státní správy, které měly všeobecnou působnost v regionech a pomocí své efektivity pomohly se stabilizací veřejné správy po převratu v roce 1989. Navíc měly významnou historickou tradici. I přes to však byly v roce 2002 zákonem zrušeny a bylo rozhodnuto, že na jejich úrovni bude správu vykonávat jiný samosprávný orgán. Jednou z možností bylo zřídit samosprávu na úrovni okresů nebo úrovni menších okresů, druhou bylo předat správu mikroregionálním centrům, která by ji vykonávala pro obce spadající do daného správního obvodu. K využití druhé možnosti se přiklonilo i ministerstvo vnitra a došlo tedy ke vzniku tzv. obcí třetího stupně neboli obcí s rozšířenou působností.⁷⁸

Nicméně, podle Valeše je tato možnost spojená i s určitým nebezpečím. Hlavní roli zde mají orgány samosprávy jedné obce, které vykonávají státní správu i pro další obce, které se nemohly rozhodnout zda chtějí, aby za ně byla správa vykonávaná nebo do jakého správního obvodu by chtěly patřit. Také by zde mohlo dojít ke kolizi zájmů obce vůči výkonu státní správy. Z hlediska financování musí obce doplácet na výkon státní správy ze svých prostředků (mj. z daní občanů), ačkoliv by tyto prostředky mohla využít pro výkon samosprávy. To by mohlo vést k tomu, aby preferovala své zájmy a zájmy občanů při případné kolizi zájmů při výkonu státní správy. Další problém vznikl při určení nových správních středisek. Původně bylo navrhováno, aby bylo výkonem státní správy pověřeno 192 obcí s rozšířenou působností. Ty ale nebyly přesně určené, což vedlo ke střetu mezi jednotlivými obcemi, které chtěly tento status získat. Nakonec bylo stanoveno 205 obcí s rozšířenou působností a byl přijat zákon 314/2022 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, kde jsou jednotlivé obce vypsány.⁷⁹

78 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 87, 88. ISBN 80-7380-010-1.

79 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 89-90. ISBN 80-7380-010-1.

Společně se zánikem okresních úřadů vzniká paradoxně i problém v personální oblasti. Zatímco při výstavbě krajských úřadů došlo k nárůstu počtu zaměstnanců, zaměstnanci okresních úřadů neměli jistotu budoucího zaměstnání. Ačkoliv část šla pracovat do nově zřizovaných obcí s rozšířenou působností, většina zůstala pracovat zejména v privátní sféře. Tím došlo ke ztrátě mnoha kvalifikovaných a zkušených úředníků, kteří by byli více potřební v obcích třetího stupně, které neměly dostatek kvalifikovaného personálu. Tento problém byl částečně spojený s činností tvůrců reformy, kteří si sami nebyli jistí, jak budou kompetence okresních úřadů rozděleny. To potvrzuje Valešův názor, že jen převedení kompetencí a organizačních jednotek nestačí a je zapotřebí soustředit se na reformu v mnohem širším měřítku a zaměřit se na funkčnost celého systému a ne jen na část, např. na zásadu principu subsidiarity nebo na aplikaci smíšeného systému. Jak dále uvádí, princip smíšené správy nemůže být ani není v praxi 100% aplikován, proto např. dochází ke vzniku Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, který může být brán jako nástupce okresních úřadů mj. v majetkovém úseku.⁸⁰

Mimo toho je dalším negativem výše zmíněná problematika financování obcí třetího typu. Ty musí odhadem 5-15 % výdajů hradit z vlastních finančních zdrojů, které by jinak mohly využít na výkon své samosprávné činnosti. V přepočtu by mohlo jít o částku až několika milionu korun na jednu obec. Tato problematika není řešena ani zákonem o obcích, kde se sice píše v §62, že: „Obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.“, ale neobsahuje žádné konkrétní číslo a není tedy ani žádný právní nárok obcí na konkrétní úhradu. Příspěvek se tedy řídí současným vývojem státního rozpočtu a direktivami ministerstva vnitra. Na základě toho lze tuto reformu vnímat jako snahu státu o snížení výdajů tím, že finanční zátěž předává jinému subjektu, obcím.⁸¹

80 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 90, 91. ISBN 80-7380-010-1.

81 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 91. ISBN 80-7380-010-1.

Využití smíšeného modelu veřejné správy navíc nekomplikuje pouze vztah mezi státem a kraji, ale v tomto případě i mezi obcemi a krajem. Ačkoliv jejich vztah není hierarchický, neboť by se tím narušila základní podmínka existence samosprávy, kvůli podobě smíšeného modelu je krajská samospráva vnímána jako nadřazená (např. kvůli výkonu správního dozoru nad obcemi).⁸²

Jedná se o stálou problematiku, která dosud nebyla vyřešena a pokud nedojde k další transformaci veřejné správy, pravděpodobně ani plně vyřešit nepůjde. Zrušením okresních úřadů a převedením jejich kompetencí na nově zřízené obce s rozšířenou působností dochází k ukončení druhé etapy reformy veřejné správy na konci roku 2002.⁸³

Poslední etapa reformy veřejné správy je podle Malasta zaměřená zejména na standardizaci veřejných služeb, jejich optimalizování podle individuálních podmínek samospráv a modernizaci ústřední státní správy, doplněná o navýšení horizontální koordinace, jak v tomto úseku, tak i veřejné správě jako celku.⁸⁴ Jak ovšem poznamenává Valeš, tato etapa probíhala pouze v určitých úsecích a z důvodu financování neproběhlo k plánování nebo vykonání žádných velkých změn, ačkoliv by se měla soustředit na čtyři základní cíle: zeštíhlení a zvýšení efektivnosti činnosti v ústřední státní správě, vyřešení problematiky vztahu státu, kraje a jejich kompetencí a odstranění resortismu mezi jednotlivými ministerstvy.⁸⁵

1.2. Územní samospráva

1.2.1. Právní zakotvení

Existence územní samosprávy je zakotvena v právním předpisu s nejvyšší právní silou, který se nachází v právním řádu České republiky, tedy v Ústavě, kterou upravuje zákon **Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky**.

82 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 91. ISBN 80-7380-010-1.

83 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 92. ISBN 80-7380-010-1.

84 MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. s. 257. ISBN 978-80-261-0657-9.

85 VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. s. 92. ISBN 80-7380-010-1.

Ačkoliv se územní samosprávou zabývá celá sedmá hlava Ústavy, první zmínka se nachází již ve článku 8, podle kterého je státem garantována samospráva územních samosprávných celků. Na to dále navazuje článek 99, který stanoví základní rozdělení na obce jako základní územní samosprávné celky a na kraje jako vyšší samosprávné celky. Ty jsou obecně definovány článkem 100 jako územní společenství občanů, kteří mají právo na samosprávu. Zákon dále určuje, kdy jsou tato společenství správními obvody.⁸⁶

Zákonnou úpravou obou druhů územně samosprávných celků dále rozepisují především dva zákony, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Každá obec je vždy součástí vyššího samosprávného celku (kraje), který lze vytvořit nebo zrušit pouze na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.⁸⁷ Na základě tohoto zákona se Česká republika současně skládá z 13 krajů a hlavního města Prahy a jejich hranice mohou být měněny pouze zákonem.⁸⁸ Zvláštní význam mají dále zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, který mj. upravuje postavení vojenských újezdů.

Postavení hlavního města Prahy je ve srovnání s ostatními městy jedinečné, neboť má toto město zároveň podobu obce i kraje. Také se dělí na městské části, které ačkoliv mají na základě zákona vlastní orgány, práva a povinnosti, nemají postavení územně samosprávné jednotky. To náleží pouze obci (popř. kraji) jako celku.⁸⁹ Vojenský újezd sice tvoří územně správní jednotku, která vždy náleží k území jednoho kraje, ale stejně jako v případě městských částí není územně samosprávným celkem. Podle zákona je definován jako: „vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil“.⁹⁰

86 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. Zakonyprolidi.cz [online]. 16. 12.1992 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

87 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. Zakonyprolidi.cz [online]. 16. 12.1992 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

88 Ústavní zákon č. 347/1997 Sb.: Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Zakonyprolidi.cz [online]. 3. 12.1997 [cit. 2023-03-26]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-347>

89 Zákon o hlavním městě Praze: č. 131/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 13. 4. 2000 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-131>

90 Zákon o zajišťování obrany České republiky: č. 222/1999 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 14. 9. 1999 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-222>

Další definice územně samosprávných celků je uvedena v čl. 101 ústavy, který je označuje jako veřejnoprávní korporace, které mají právo vlastnit majetek a právo hospodařit se svým rozpočtem. Samosprávu územně samosprávních celků zajišťuje zastupitelstvo, které se skládá ze členů volených na čtyři roky. Volení jsou v tajném hlasování, za podmínek stanovených dle všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Zákon dále stanoví působnost zastupitelstev, které obvykle rozhodují ve věcech samosprávy územních samosprávných celků.⁹¹ Jedním z nástrojů, který je při výkonu v oblasti samosprávy užíván, je vydávání obecně závazných vyhlášek. Tato pravomoc je zakotvena v Ústavě v čl. 104 č. 3. Naopak, výkon státní správy je svěřen orgánům samosprávy pouze na základě zákona. Stát může do činnosti územně samosprávných celků zasahovat podle čl. 101 č. 4 pouze v případě ochrany zákona a jen způsobem, jaký mu zákon dovoluje.⁹²

1.2.2. Zákonné definování obce

Základní územní samosprávné celky označené jako „obce“, jsou definovány jako územní samosprávné společenství občanů, které se nalézají na určitém územním celku. Ten je ohraničený hranicí území dané obce. Každá obec vlastní jedno nebo více katastrálních území a pokud zákon nestanoví jinak, každé území patřící České republice je zároveň součástí území určité obce. Cílem činnosti obce by měla být zejména péče o potřeby svých občanů, péče o všestranný rozvoj svého území a ochrana veřejného zájmu. Zákon č. 128/2000 Sb. rozlišuje podle §3 několik druhů obcí. Prvním z nich je město, obec, která má alespoň 3000 obyvatel. K tomu, aby obec získala označení město, je zapotřebí zaslat návrh předsedovi poslanecké sněmovny. Ten udělí obci titul města po vyjádření vlády. Dalšími druhy obce jsou městys, o který může obec zažádat obdobně prostřednictvím svého návrhu u předsedy poslanecké sněmovny a statutární města, která jsou charakteristická dělením na městské obvody nebo části, které mají vlastní orgány samosprávy.⁹³

91 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. Zakonprolidi.cz [online]. 16. 12.1992 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonprolidi.cz/cs/1993-1>

92 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. Zakonprolidi.cz [online]. 16. 12.1992 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonprolidi.cz/cs/1993-1>

93 Zákon o obcích: č. 128/2000 Sb. Zakonprolidi.cz [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonprolidi.cz/cs/2000-128>

Mezi orgány obcí patří mimo zastupitelstva také rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Obdobné orgány se uplatňují i u dalších druhů obcí s odlišným označením podle §5 zákona 128/2000 Sb. Obec dále zajišťuje výkon finanční kontroly a vykonává svou činnost v rámci samostatné a přenesené působnosti.⁹⁴ Při výkonu samostatné působnosti spravuje obec záležitosti ve svém vlastním zájmu. Rozsah této působnosti určuje stát prostřednictvím zákonů a má pravomoc ho na základě zákona také zúžit. Povinnosti vzniklé na základě výkonu samostatné působnosti ukládá obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky ve věcech zabezpečení místních záležitostí, veřejného pořádku, pro pořádání sportovních a kulturních podniků, udržení čistoty ulic a dalších záležitostí stanovených dle zvláštního zákona. Ve chvíli, kdy obec vykonává státní správu jménem státu, která byla zákonem svěřena orgánu obce, dochází k výkonu přenesené působnosti. Ta je vykonávána zejména prostřednictvím obecního úřadu a jeho jednotlivých odborů. Pokud je k tomu zákonem zmocněna, má obec při výkonu přenesené působnosti pravomoc vydat nařízení obce. Zákon dále v §13, zmiňuje povinnost státních orgánů a orgánů kraje projednávat s obcemi návrhy na opatření ve věcech působnosti obce, pokud to situace dovoluje. Ve výjimečných a vážných případech je tedy podle zákona možné tuto povinnost obejít. Tyto orgány musí navíc obci poskytnout bezplatnou pomoc v podobě údajů a informací ohledně výkonu její působnosti, pokud o to obec požádá.⁹⁵

Fyzické osoby se státním občanstvím ČR (popř. cizím státním občanstvím, při splnění zákonných podmínek) a trvalým pobytem v určité obci, jsou zákonem označeny jako občané obce. Podle §16 odst. 2 určuje zákon sedm základních práv, která má každý občan obce starší 18 let. Může být volen a volit další občany obce do zastupitelstva obce, hlasovat v místním referendu, vyjádřit svůj názor na zasedání zastupitelstva, nahlížet do rozpočtu obce nebo závěrečného účtu a vyjadřovat se k nim, požadovat projednání určité věci v rámci samostatné působnosti obce a podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.⁹⁶

94 Zákon o obcích: č. 128/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

95 Zákon o obcích: č. 128/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

96 Zákon o obcích: č. 128/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

1.2.3 Zákonné definování kraje

Kraje jsou obdobně jako obce definovány jako územní společenství občanů s právem na samosprávu. Jejich cílem je péče o rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Samostatně je kraj spravován zejména zastupitelstvem kraje a jeho činnost vykonávají dále rada kraje, hejtman kraje, krajský úřad a zvláštní orgány kraje. Výkon samostatné a přenesené působnosti funguje v rámci kraje stejně jako u obcí, jak určuje §2 zákona 129/2000 Sb. V rámci výkonu své činnosti vydává zastupitelstvo kraje obecně závazné vyhlášky kraje, kterými ukládá povinnosti fyzických a právnických osob (samostatná působnost) a v případě rady kraje jsou vydávána nařízení kraje (přenesená působnost).⁹⁷

Kraje mají podle odst. 2 a 3 povinnost zabezpečit výkon přenesené působnosti a při výkonu samostatné i přenesené působnosti chránit veřejný zájem. Obecně platí, že do samostatné působnosti kraje patří takové záležitosti, které jsou v zájmu kraje i jeho občanů a které nespádají pod přenesenou působnost kraje. Zákon navíc poskytuje kraji možnost spolupracovat v úseku samostatné působnosti s obcemi, ale zároveň nesmí svou činností zasáhnout do samostatné působnosti obcí. Pokud se určitá záležitost týká působnosti obcí, kraje mají povinnost s nimi dané opatření předem projednat. Obdobně se kraj může vyjadřovat k návrhům státních orgánů, které se dotýkají jeho působnosti. Pro výkon činnosti v úseku samosprávy si může kraj zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje, které mu v činnosti napomáhají. Výkon samosprávné působnosti je vázaný zákony, popř. jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.⁹⁸

Jak bylo zmíněno v kapitole 1.2.1. o právním zakotvení územně samosprávných celků, každá obec je vždy součástí vyššího samosprávného celku. Proto je občanem kraje každá fyzická osoba se státním občanstvím České republiky, která je přihlášena k trvalému pobytu v území daného kraje, buď v některé obci nebo na území vojenského újezdu (výjimku uvádí §13 zákona). Každý občan obce je tedy zároveň i občanem kraje.⁹⁹

97 Zákon o krajích: č. 129/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

98 Zákon o krajích: č. 129/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

99 Zákon o krajích: č. 129/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

Podobně jako občan obce, má i zletilý občan kraje právo na to volit a být volen do zastupitelstva kraje, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva, nahlížet do rozpočtu kraje a vyjadřovat se k jeho návrhům, hlasovat v krajském referendu, poskytovat orgánům kraje své připomínky, návrhy a podněty nebo požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti kraje.¹⁰⁰

100 Zákon o krajích: č. 129/2000 Sb. [Zakonyprolidi.cz](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129) [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

2. Politické problémy

Na téma politických i správních problémů se tato práce částečně zaměřuje v kapitole „Transformace veřejné správy po roce 1989“. Z hlediska politických problémů se jednalo např.:

- o politické střety při vytváření nového zákona o obcích v roce 1990, ve snaze ovlivnit počet statutárních měst, podobu místních referend a volbu starosty,
- o politický postoj vlády (zejména ODS), který zbrzdil reformu veřejné správy v 90. letech,
- o politické střety, které řešily obnovu vyššího stupně územní samosprávy,
- o vyostření vztahu mezi státem a kraji v roce 2006, kdy došlo k politickému střetu vlády ČSSD s opoziční ODS

Mimo toho lze do politických problémů dále zařadit problematiku korupce a nestrannosti úředníků, popř. státních zaměstnanců, kteří mohou být ovlivněni i určitým politickým motivem. Obě tyto témata jsou poměrně aktuálním problémem, který se neřeší pouze v rámci České republiky, ale celosvětově. Příkladem toho může být skupina států proti korupci tzv. „GRECO“ nebo úmluva organizace spojených národů proti korupci, tzv. „UNCAC“.¹⁰¹ V České republice byl v rámci boje proti korupci a nestrannosti zřízen např. Odbor střetu zájmů a boje proti korupci, který pod sebou zahrnuje i Oddělení boje proti korupci.¹⁰²

2.1. Problematika korupce

Pojem korupce není v současném českém trestním zákoníku používán, ale i přesto lze nejnadhěji charakterizovat jako zneužití určité funkce např. v oblasti politiky nebo veřejné správy, při kterém dochází k porušení principu nestrannosti. Korupce je charakteristická tím, že je vždy prováděna s úmyslem získat materiální zisk nebo jiné výhody.¹⁰³

101 Zahraniční spolupráce. Korupce.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/>

102 O nás. Korupce.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://korupce.cz/o-nas/>

103 Co je korupce. Policie České republiky [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/co-je-korupce.aspx>

Jak uvádí Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, úředník ani zaměstnanec veřejné správy nesmí přijímat nebo vyžadovat dary, ani jiné výhody, při výkonu svého objektivního a nestranného rozhodování. Zároveň mají povinnost oznámit nadřízenému, popř. orgánu činnému v trestním řízení, jakékoliv podezření nebo korupční jednání, o kterém se dozvěděli hodnověrným způsobem.¹⁰⁴

V trestním zákoníku je korupce řešena prostřednictvím tří trestních činů uvedených v hlavě desáté, díle třetím s názvem Úplatkářství. Jedná se o §331 Přijetí úplatku, §332 Podplácení, §333 Nepřímé úplatkářství a §334 Společné ustanovení, který rozebírá veškeré základní pojmy, tedy pojem úplatek, úřední osoba a obstarávání věcí veřejného zájmu.¹⁰⁵ Trestný čin přijetí úplatku je podle trestního zákoníku definován jako: „Kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek bude potrestán odnětím svobody až na čtyři léta nebo zákazem činnosti.“¹⁰⁶

Zákoník dále rozlišuje i další formy přijetí úplatku v odst. 2, 3 a 4. Jejich tresty se liší podle velikosti úplatku a závažnosti činu, v nejméně závažném případě může tedy dojít k odnětí svobody na 6 měsíců, nejdéle však na 12 let. Osobě také může hrozit trest propadnutí majetku. Naopak, v případě podplácení se trestného činu dopouští osoba, která nabízí nebo slíbí úplatek jiným osobám. Trestem je podle závažnosti činu odnětí svobody až šest let, popř. propadnutí majetku nebo peněžité trest. V případě nepřímého úplatkářství dochází k přijetí nebo slíbení úplatku výměnou za záměrné působení do výkonu pravomoci úřední osoby a to buď svým vlivem nebo prostřednictvím někoho jiného. Trestem může být odnětí svobody až na tři roky.¹⁰⁷

104 MINISTERSTVO VNITRA. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Cuzzs.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.cuzzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf

105 Co je korupce. Policie České republiky [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/co-je-korupce.aspx>

106 Trestní zákoník: Zákon č. 40/2009 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 8. 1. 2009 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

107 Trestní zákoník: Zákon č. 40/2009 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 8. 1. 2009 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

Zákon v případě úplatkářství rozeznává podle §127 zákoníku, odst. 1, písm. d) jako úřední osobu i člena zastupitelstva nebo odpovědného úředníka územní samosprávy, orgánu státní správy nebo orgánu veřejné moci. Na základě toho lze korupci zařadit mezi závažné politické problémy samospráv, který ovšem nelze celkově vyřešit. I když se o to současná legislativa snaží, korupce může být jen do jisté míry omezena, znesnadněna a prostřednictvím trestů mohou být osoby odrazeny od konání tohoto činu.¹⁰⁸

2.2. Problematika nestrannosti

Dalším politickým problémem, který může být mimo jiné i součástí korupce, je tzv. nestrannost úředníků. Jedná se o jednu ze základních povinností při výkonu funkce úředníka, která je legislativně zakotvena v zákoně 234/2014 Sb., o státní službě i v zákoně 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

Zákon o státní službě definuje nestrannost v §77, odst. 1, písm. b) jako povinnost: „vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost“.¹⁰⁹ Na to dále navazuje §77 písm. i), které udílí povinnost zdržet se jednání, které by vyvolalo střet zájmu veřejného se zájmy osobními a stejně tak i zakazuje zneužívání postavení státního zaměstnance. Důležitý je i §77 odst. 3, který zdůrazňuje, že víra, náboženství a politické nebo jiné smýšlení nesmí nijak ovlivňovat jeho nestrannost při výkonu státní služby.¹¹⁰

Obdobně je nestrannost upravena i v druhém zákoně o úřednících územních samosprávných celků v §16, odst. 1, písm. f) jako povinnost: „jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování“.¹¹¹

108 Trestní zákoník: Zákon č. 40/2009 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 8. 1. 2009 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

109 Zákon o státní službě: č. 234/2014 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 1. 10. 2014 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234>

110 Zákon o státní službě: č. 234/2014 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 1. 10. 2014 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234>

111 Zákon o úřednících územních samosprávných celků: č. 312/2002 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 13. 6. 2002 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312>

V §16, písm. h) je rovněž určena povinnost zdržet se jednání, které by vedlo ke střetu zájmů a zákaz zneužívání funkce úředníka.¹¹² Mimo zákonů upravuje dále nestrannost ve článku 4 Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Podle kodexu by měli úředníci a zaměstnanci vždy rozhodovat objektivně, nestranně a v souladu s veřejným zájmem. Zároveň se nesmí nechat ovlivnit svým osobními nebo skupinovými zájmy ani vztahy vůči ostatním osobám.¹¹³ Problematika nestrannosti se však nemusí nutně týkat pouze výkonu funkce úředníků a může zasahovat i do samosprávy územních celků. Jak poukazuje ministerstvo vnitra, zákon o státní službě nevyklučuje kandidaturu státních zaměstnanců ve volbách do zastupitelstev obcí i krajů. A to ani v případě, že se jedná o člena politické strany nebo politického hnutí. Neslučitelnost funkcí nastává v případě, že se stane tzv. uvolněným členem zastupitelstva obcí nebo krajů, což vede k pozastavení výkonu státní služby a zařazení zaměstnance mimo výkon státní služby. V případě neuvolněného člena zastupitelstva nevzniká neslučitelnost funkcí (výjimkou je funkce představeného) a výkon státní služby může tedy současně probíhat.¹¹⁴

Stále je však nutné dodržovat princip nestrannosti výkonu ve státní službě a vyhnout se případnému střetu zájmů. V případě, že dojde k porušení tohoto principu a úředník bude namísto objektivního rozhodnutí veden vlastním (např. politickým) smýšlením, potřebami nebo zájmy, může dojít ke vzniku zmíněného politického problému, který naruší nejen výkon činnosti úředníka, ale ovlivní i celý územně samosprávný celek.

112 Zákon o úřednících územních samosprávných celků: č. 312/2002 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 13. 6. 2002 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312>

113 MINISTERSTVO VNITRA. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Cuzzs.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.cuzzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_veřejne_spravy.pdf

114 Podmínky kandidatury státních zaměstnanců ve volbách do krajských a obecních zastupitelstev. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/podminky-kandidatury-statnich-zamestnancu-ve-volbach-do-krajskych-a-obecnich-zastupitelstev.aspx>

3.Správní problémy

Stejně jako problémy politické, se i některé správní problémy objevily společně s reformou veřejné správy v 90. letech minulého století. Jmenovitě se jednalo:

- o problematiku financování samospráv, jak obcí, tak i krajů
- o problematiku volby starosty, která vyvolala řadu kritik a nesouhlasných názorů, podle kterých není starosta zvolený tímto způsobem dostatečně samosprávný
- o přemíru legislativy vydávané v 90. letech, která způsobila chaos v činnosti samospráv a jejich kompetencích
- o stručnost a teovitost obsahu současné ústavy, který rozebírá samosprávu příliš obecně v porovnání s ústavami jiných zemí
- o zřízení dekoncentrátů a jiných specializovaných orgánů v regionech, které byly nezbytné pro výkon státní správy a představovaly krajský mezičlánek, ale zároveň vysoce navýšily potřebné náklady
- o problematiku panující mezi tehdy vytvořeným zákonem o vyšších územních samosprávných celcích a zákonem 36/1960 Sb., o územním členění státu, které byly vzájemně nekompatibilní až do začátku roku 2021, kdy vstoupil v účinnost nový zákon o územním členění státu
- o využití smíšeného modelu veřejné správy, který se v praxi ukazuje být nevhodný, neefektivní a je důvodem vzniku dalších problémů
- o problematiku koordinace činností v krajích, kde stát nezavedl společný postup pro kraje (např. v oblasti dopravy) ani jejich vzájemnou činnost nekoordinoval
- o velký nárůst počtu úředníků, který byl spojený se zřízením krajských úřadů a navýšením kompetencí obcí III. stupně a vedl k přijímání nekvalifikovaných nebo nezkušených zaměstnanců
- o problematiku spojenou s výkonem státní správy v obcích III. stupně, kde by mohlo dojít ke kolizi zájmů obce a státní správy, mj. kvůli nedostatečnému financování státní správy ze strany státu

- o ztrátu většiny kvalifikovaných a zkušených úředníků ze zrušených okresních úřadů, která zůstala pracovat v privátní sféře
- o problematiku vztahu mezi obcemi a krajem, kde je kvůli smíšenému modelu veřejné správy krajská samospráva vnímaná jako nadřazená, ačkoliv jejich vztah není hierarchický
- o nedokončení třetí etapy reformy veřejné správy, která byla z finančních důvodů provedena pouze v určitých úsecích a nesoustředila se na své hlavní cíle

Mezi další problémy řadí Wokoun např.:

- pomalý proces modernizace veřejné správy jako celku, včetně pomalého zavádění nových technologií
- nedostatky veřejné správy v oblasti personálního složení
- absence vzdělávání u zvolených zástupců (zastupitelů) územních samosprávných celků¹¹⁵

Na základě toho je zřejmé, že jsou správní problémy, na rozdíl od politických problémů, mnohem rozšířenější a lze se s nimi setkat častěji. V následujících částech se bude práce detailněji zabývat vybranými správními problémy.

3.1. Problematika v rámci vzdělávání

Vzdělávání úředníků územně samosprávných celků bylo vždy nezbytným předpokladem pro výkon efektivní a dobré veřejné správy. Ne vždy však bylo zákonem upravováno a právě kvůli této legislativní mezeře mohlo dojít k přijetí nequalifikovaných a nezkušených zaměstnanců. Zvláště v době zřízení krajských úřadů, kdy byla poptávka po úřednících vysoce vzrostla. Jak uvádí Kamrádová a kol., na vzdělání úředníků územně samosprávných celků lze nahlížet jako na nezbytnou povinnost, ale zároveň i jako na právo. Úpravou vzdělávání se v tomto případě zabývá hned několik zákonů jako zákoník práce, ale i zákon o úřednících územně samosprávných celků.¹¹⁶

115 Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky: sborník z celostátní odborné konference konané 26. a 27. října [2006] v Brně. Brno: Konvoj, 2007. s. 31. ISBN 978-80-7302-125-2.

116 KAMRÁDOVÁ, Lucie, Jan KUDĚLA, Marie SCISKALOVÁ a Soňa VOLKOVÁ. Vybrané problémy veřejné správy. Opava: Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě, Ústav veřejné

Přijetí tohoto zákona bylo nezbytné k vyřešení výše zmíněného problému nevdělanosti úředníků v roce 2002, neboť ho nemůže upravovat pouze obecný právní předpis jako zákoník práce. Zároveň tím napomáhá k zajištění efektivního a správného výkonu veřejné správy jako celku. Tím byla problematika vzdělávání částečně vyřešena.

Podle zákoníku práce lze obecně nahlížet na vzdělávání jako na odborný rozvoj zaměstnance, který upravuje v §227 a zahrnuje do něj zaškolení a zaučení, odbornou praxi absolventů, prohlubování kvalifikace a její zvyšování. Zatímco zaškolení, zaučení a praxe představují pouze získání základních dovedností, které jsou nezbytné pro výkon určité funkce, při prohlubování kvalifikace dochází k průběžné obnově, doplňování a udržení daných dovedností. Teprve v případě zvýšení kvalifikace dochází ke změně hodnoty kvalifikace, získání nové kvalifikace, popř. rozšíření původní kvalifikace. Podle §231 odst. 2 se jedná o studium, vzdělávání, školení nebo jinou formu přípravy, která vede k získání vyššího stupně vzdělání.¹¹⁷

Prohlubování kvalifikace úředníků je specificky upravena v zákoně o úřednících v §17 a §18. Podle nich je úředník povinen si prohlubovat kvalifikaci ve třech oblastech, vstupním vzdělávání, průběžném vzdělávání a přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti. Absolvování vstupního vzdělávání je úředník povinen splnit do 3 měsíců od začátku vzniku pracovního poměru. Součástí tohoto vzdělávání jsou znalosti týkající se základů veřejné správy, dovednosti a návyky spojené s výkonem správní činnosti, znalost užívání informačních technologií a využití komunikačních, organizačních a jiných dovedností nutných pro výkon dané funkce. Na to navazuje tzv. průběžné vzdělávání. To probíhá formou kurzů, které se zaměřují především na prohloubení, aktualizaci a specializaci již dosaženého vzdělávání, řadí se sem například i jazykové znalosti. Úředník má povinnost se kurzu zúčastnit na základě pokynu vedoucího úřadu.¹¹⁸

správy a regionální politiky, 2020. ISBN 978-80-7510-427-4.

117 Zákoník práce: Zákon č. 262/2006 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 21. 4. 2006 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-262>

118 Zákon o úřednících územních samosprávných celků: č. 312/2002 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 13. 6. 2002 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312>

Poslední částí vzdělávání úředníků je příprava a ověření zvláštní odborné způsobilosti, která mu umožňuje vykonávat správní činnosti podle prováděcího právního předpisu vyhlášky č. 512/2002 Sb. Zvláštní odborná způsobilost se skládá ze dvou částí, obecné a zvláštní. V obecné části se věnuje znalosti základů veřejné správy, zákonů o obcích, krajích, hl. m. Praze, o správním řízení, včetně schopnosti úředníka tyto zákony aplikovat. Zvláštní část se naopak soustředí na znalosti potřebné pro výkon dané správní činnosti a znalost působnosti orgánů územní samosprávy a územních správních úřadů, které jsou s předmětem dané správní činnosti spojené. Tyto znalosti jsou hodnoceny prostřednictvím zkoušky, která je rovněž rozdělena do dvou samostatných částí, písemné a ústní, a je možné ji dvakrát opakovat.¹¹⁹

V současné době se připravuje návrh novely zákona o úřednících, která se poprvé od vzniku zákona, zaměřuje i na oblast vzdělávání úředníků. Jednou ze změn by bylo rozšíření vstupního vzdělávání úředníků, ve kterém by nově přibyl obsah znalostí obecné části zvláštní odborné způsobilosti a znalostí o informačních systémech veřejné správy. Lhůta pro splnění zkoušky by se měla prodloužit na 6 měsíců od vzniku pracovního poměru a byla by to povinnost pouze pro úředníka, který dříve vstupní vzdělání neabsolvoval. Změny by měly přijít i v oblasti průběžného vzdělávání, např. v jeho definování. Novinkou v zákoně by navíc byla tzv. průřezová zvláštní odborná způsobilost, určená úředníkům obcí I. Stupně, tedy pouze se základním výkonem přenesené působnosti. Cílem novely je snížit administrativní zátěž obcí a zjednodušit vzdělávání úředníků, s čímž souvisí především nová podoba vstupního vzdělávání a zjednodušení zkoušky zvláštní odborné způsobilosti.¹²⁰ Přijetí této novely by mimo jiné vyřešilo i problematiku vzdělávání spjatou s modernizací veřejné správy, zejména s její digitalizací, která byla doposud opomenutá. A právě nedostatek kvalifikace v této oblasti mohl některým úředníkům způsobit řadu problémů. Zároveň by však měla být v rámci vzdělávání ponechána jistá pružnost, která by úředníkům umožnila se snadněji učit nové věci. Zejména v oblasti technologií a modernizace, neboť se jedná o oblast, která se neustále rozšiřuje.

119 Zákon o úřednících územních samosprávných celků: č. 312/2002 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 13. 6. 2002 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312>

120 Vzdělávání úředníků územní samosprávy. Deník veřejné správy [online]. 17. 1. 2023 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6883203>

Problematika vzdělávání se však nemusí nutně týkat pouze úředníků. Do jisté míry by mělo být vzdělávání řešeno i u zvolených zastupitelů obcí a krajů. Při výkonu jejich činnosti jsou znalosti z oblasti veřejné správy a především územní samosprávy nepostradatelné a jejich absence může vést až ke vzniku problémů a následných ekonomických škod. Jako častý problém u zastupitelů obcí uvádí Horzinková špatné rozlišování samostatné a přenesené působnosti, což může vést k hlasování o věcech, které nespádají do pravomoce zastupitelstva. Typicky může jít o věci státní správy. Vzdělání zastupitelů by tedy mělo tvořit základ pro výkon efektivní a dobré správy, při které nebude docházet k porušování právních principů ani předpisů nebo k nečinnosti a nesprávnému postupu daných orgánů. Mimo práva a veřejné správy by se mělo vzdělávání soustředit i na další oblasti, například na ekonomiku a management. Toho by mohlo být docíleno prostřednictvím vzdělávacích kurzů a programů, zaměřených především na problematiku obcí.¹²¹

3. 2. Problematika hospodaření

Problematika hospodaření, především tedy financování územních samosprávných celků, byl vždy jedním z hlavních a zásadních problémů, který musely samosprávy řešit. Příkladem může být vydání zákona o obcích v roce 1990, který problematiku financování příliš neřešil, z důvodu tehdejších politických a ekonomických podmínek. Zlom nastává až v roce 2000, kdy je společně s novým zákonem o obcích, krajích a hl. Městě Praze, přijat i zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon upravoval mimo nástrojů finančního hospodářství i oblasti příjmů a výdajů obcí a krajů, avšak ne dostatečně. O tom svědčí vznik dalšího problému spojeného s financováním krajů.

Ukázalo se, že kraje neměly dostatečné finanční krytí pro výkon své činnosti, čímž vznikla jejich několikaletá závislost na dotacích ze státního rozpočtu. Tento problém vyřešila až novela zákona č. 250/2000 Sb., v roce 2004. Mimo toho musely kraje řešit i další problém, související s převodem části velkého státního majetku na kraje.

¹²¹ HORZINKOVÁ, Eva. Vzdělávání zastupitelů samosprávných korporací – ano či ne?. Deník veřejné správy [online]. 8. 1. 2015 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6681710>

Ačkoliv převedení samo o sobě finanční problém nezpůsobilo, tento majetek byl často zatížen dluhem, což mohlo kraji způsobit dlouhodobé finanční problémy. Zánik okresních úřadů a převedení některých jejich kompetencí na obce III. stupně, vedl mj. ke vzrůstu výdajů obcí v oblasti výkonu státní správy. Tím vznikl závažný a stále aktuální problém financování samospráv. Ačkoliv by měl tyto výdaje hradit příspěvek ze státního rozpočtu, v praxi je státem poskytnutá částka nedostatečná. Výdaje jsou tedy hrazené státem pouze z většiny a obcím nezbyvá nic jiného, než zbylých 5-15 % výdajů doplatit z vlastních finančních zdrojů. To by však nemělo být dlouhodobým řešením tohoto problému. Namísto toho by se měl stát zaměřit na novelizaci zákona a stanovení vhodnějšího a efektivnějšího řešení, které nebude finančně zatěžovat obce na úkor snížení státních výdajů.

Praktická část

4. Zkoumání vybraných politických a správních problémů v rámci územních samospráv

Popis analyzovaného územně samosprávného celku

Vybraným územně samosprávným celkem, který bude v této diplomové práci analyzován, je šumavské město Sušice, které se nachází blízko autorčina bydliště. Proto si je vědoma problematických oblastí, ve kterých se samospráva současně nachází. V první části se bude práce věnovat analýze města samotného, a to z hlediska základní charakteristiky města a umístění, obyvatelstva, bydlení a trhu práce, městského hospodaření a infrastruktury. Druhá část se bude věnovat rozhovorům se starostou a tajemníkem městského úřadu Sušice, kteří poskytnou náhled na správní a politické problémy samosprávy z jiné perspektivy. Ve třetí části se bude diplomová práce věnovat vyhodnocení a shrnutí správních a politických problémů v obci.

4.1. Základní charakteristika města a geografické umístění

Město Sušice se nachází v jihovýchodní části Plzeňského kraje, v okrese Klatovy. Na východní části hraničí s územím jihočeského kraje, na jihozápadní části se Spolkovou republikou Německo.¹²² Rozprostírá se v údolí Kalov v nadmořské výšce 465 m, nad kterým ční tzv. Svatoborská vrchovina s nejvyšším bodem Svatobor. Městem protéká řeka Otava.¹²³ Vzhledem ke svým geografickým podmínkám bylo toto území ideální pro založení města. První písemné zmínky o městě pocházejí z roku 1233 a již v roce 1260, za vlády Přemysla Otakara II., byla Sušice budována do podoby královského města. Dobu největší slávy zažilo město v průběhu 19. století, neboť v roce 1839 došlo k zavedení výroby fosforových zápalek, která ve městě fungovala téměř 170 let. Také zde došlo k rozvoji kožedělného průmyslu a těžby a zpracování vápence.¹²⁴

122 Komunitní plán: SD analýza. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.mestosusice.cz/mususice/user/Komunitni_plan/SD_analyza.pdf

123 Základní údaje. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/susice/zaklad.asp>

124 Historie města. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/susice/fr.asp?tab=snet&id=1255>

Současně je v Sušici nejvíce zastoupen potravinářský průmysl, ačkoliv v okolí města a jeho správním obvodu převládá zemědělství.¹²⁵ Z hlediska členění obcí je Sušice správní obvod obce s rozšířenou působností. Vykonává tedy správní činnost pro podřízené obce prvního i druhého stupně a její správní obvod sousedí s obvodem Klatovy a Horažďovice. Správní obvod se skládá z celkem 30 obcí, jedna z nich má statut městyse (Kolinec) a pět obcí má statut města (Hartmanice, Kašperské Hory, Rabí, Rejštejn a Sušice).¹²⁶ Celková rozloha území správního obvodu Sušice je 78 063 ha, což z něj činí třetí největší správní obvod v plzeňském kraji, který pokrývá 10,2% území tohoto regionu. I přes svou velikost tvoří největší část plochy lesní pozemky (55,1%) a zemědělská půda (34,4%).¹²⁷ Území je děleno do 17 městských částí a 12 katastrálních území. Jedná se o:

- Katastrální území Albrechtice u Sušice (městská část Albrechtice)
- Katastrální území Červené Dvorce (městská část Červené Dvorce)
- Katastrální území Divišov u Sušice (městská část Divišov)
- Katastrální území Dolní Staňkov (městské části Dolní Staňkov, Páteček, Stráž, Volšovy)
- Katastrální území Humpolec u Sušice (městská část Humpolec)
- Katastrální území Malá Chmelná a Velká Chmelná (městská část Chmelná)
- Katastrální území Milčice u Sušice (městská část Milčice)
- Katastrální území Nuzerov (městská část Nuzerov)
- Katastrální území Rok (městská část Rok)
- Katastrální území Vrabcov (městské části Vrabcov a Záluží)

125 Komunitní plán: SD analýza. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.mestosusice.cz/mususice/user/Komunitni_plan/SD_analyza.pdf

126 CENTRUM PRO KOMUNITNÍ PRÁCI, západní Čechy. Komunitní střednědobý plán rozvoje sociálních služeb pro SO ORP Sušice: na období 2022–2024. Městský úřad Sušice [online]. 2022 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/user/soesluzby/Dokumenty/Komunitn%C3%AD%20st%C5%99edn%C4%9Bdob%C3%BD%20pl%C3%A1n%20rozvoje%20soci%C3%A1ln%C3%ADch%20slu%C5%BEeb%20na%20Su%C5%A1icku%202022-2024.pdf>

127 ČSÚ. CHARAKTERISTIKA SO ORP SUŠICE. ČSÚ v Plzni [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11252/17841605/susice.pdf/336c82de-cf5a-4237-ae28-769d3cc397e9?version=1.12>

Poslední katastrální území představuje samotná Sušice, která se dělí do tří městských částí, Sušice I, představující historické centrum a náměstí, Sušice II, které patří severozápadní část města a Sušice III, které patří jihovýchodní část.¹²⁸

Město je spravováno městským úřadem, který je dle svého organizačního řádu, jak pověřeným městským úřadem, tak i úřadem s rozšířenou působností, v obou případech však vykonává přenesenou působnost pro obce ve svém správním obvodu. Skládá z celkem 10 odborů kam patří odbor finanční, výstavby a územního plánování, kancelář starosty, sociálních věcí a zdravotnictví, životního prostředí, majetku a rozvoje města, živnostenský, dopravy a silničního hospodářství, správní a památkové péče a cestovního ruchu. V čele městského úřadu stojí starosta Petr Mottl, který je ve funkci již pětkrát po sobě a v jeho činnosti mu napomáhají dva místostarostové. Město Sušice má také ze zákona zřízenou funkci tajemníka, kterou vykonává Mgr. Petr Novák.¹²⁹ Správou města se zabývá zastupitelstvo a rada města, včetně jejich výborů a komisí. Zastupitelstvo města Sušice má celkem 21 členů, z nichž 7 je dále i členy rady. Město ze zákona zřizuje finanční a kontrolní výbor, ale ve svém organizačním řádu také zmiňuje iniciativní možnost založení dalších výborů, komisí nebo zvláštních orgánů, např. Sbor pro občanské záležitosti, komise kultury a cestovního ruchu nebo povodňová komise.¹³⁰

4.2. Obyvatelstvo, bydlení, trh práce

Podle údajů poskytnutých Českým statistickým úřadem k 31.12.2021, měl celý správní obvod s rozšířenou působností Sušice 23451 obyvatel, což tvoří zhruba 4,1% z celkového počtu obyvatel v Plzeňském kraji. Samotnému městu Sušice přitom náleží necelá polovina, pouhých 10662 obyvatel.¹³¹

128 Části obcí: obec Sušice. Územně identifikační registr ČR [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <http://www.uir.cz/casti-obce-obec/557153/Obec-Susice>

129 Základní informace. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/>

130 Organizační řád Městského úřadu v Sušici. Městský úřad Sušice [online]. 30. 9. 2002 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: www.mestosusice.cz/mususice/user/mix/mususice_Org_rad.pdf

131 Sušice (okres Klatovy). Regionální informační servis [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.risy.cz/cs/vyhledavace/obce/557153-susice>

Jak bylo výše zmíněno, rozlohou je SO Sušice třetím největším obvodem v kraji. Avšak se svou hustotou 30 obyvatel na 1km² zároveň představuje i nejméně zalidněný obvod v kraji. Výši této hodnoty ovlivňuje hned několik faktorů, prvním z nich je malá porodnost. V roce 2021 zde sice bylo narozeno 208 dětí, ale zároveň došlo k úmrtí 376 obyvatel. Hustotu dále ovlivňuje i stěhování obyvatelstva z SO Sušice, neboť v průběhu roku 2021 došlo k vystěhování 350 osob, zatímco pouhých 334 se jich přistěhovalo. V tomto ohledu byl SO Sušice jediným správním obvodem v kraji, kde počet vystěhovaných převyšoval nad přistěhovanými.¹³²

Poslední faktor představuje tzv. Fenomén stárnutí populace. Jedná se o: „proces, při němž se postupně mění věková struktura obyvatelstva takovým způsobem, že se zvyšuje podíl seniorů a snižuje se podíl dětí mladších 15 let, tzn. starší věkové skupiny rostou početně relativně rychleji než populace jako celek.“¹³³

Obecně lze říct, že populace v SO Sušici postupně stárne a zvyšuje se její průměrný věk a index stáří. I přes to, že se jedná o celostátně demografický problém, jsou však hodnoty v SO Sušice nadprůměrné. Průměrný věk je v rámci celé České republiky 42,7 let celkem, u mužů se jedná o 41,2 let a u žen 44,1 let.¹³⁴ Ve správním obvodu Sušice se jedná o hodnotu 44,8 let celkem, z toho u mužů 43,4 a u žen 46,2. Obdobně nadprůměrný výsledek má správní obvod i v indexu stáří s hodnotou 165,2 která je druhá nejvyšší v kraji.¹³⁵ Na základě těchto statistik lze předpokládat, že se bude vývoj daných problémů v Sušici a jejím správním obvodu dále zhoršovat. To může ovlivnit i vznik dalších správních nebo ekonomických problémů v této samosprávě.

132 ČSÚ. CHARAKTERISTIKA SO ORP SUŠICE. ČSÚ v Plzni [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11252/17841605/susice.pdf/336c82de-cf5a-4237-ae28-769d3cc397e9?version=1.12>

133 SVOBODOVÁ, Kamila. ANALÝZA: Demografické stárnutí ČR podle výsledků projekce. Demografický informační portál [online]. 23.03.2012 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=824

134 Věková struktura. Czso.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/scitani2021/vekova-struktura#:~:text=Pr%C5%AFm%C4%9Brn%C3%BD%20v%C4%9Bk%20obyvatel%20dos%C3%A1hl%2042,mu%C5%BEi%20s%2041%2C2%20lety.>

135 ČSÚ. CHARAKTERISTIKA SO ORP SUŠICE. ČSÚ v Plzni [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11252/17841605/susice.pdf/336c82de-cf5a-4237-ae28-769d3cc397e9?version=1.12>

Na bytovou agendu má velký vliv stavební bytové družstvo a samotný městský úřad. Městskými byty se zabývá odbor majetku a rozvoje města, který zabezpečuje činnost v oblastech přípravy stanovisek k materiálům týkajících se bytového hospodářství, evidence žádostí o byt nebo bytovou náhradu, přípravy a zpracování materiálů do bytové komise, kontroly užívání bytů a spolupráce se správcem bytového fondu.¹³⁶

Oblast trhu práce bude pro účely této analýzy rozdělena na „nabídku“, ekonomické subjekty a zaměstnavatele v SO Sušice a „poptávku“, tedy uchazeče o zaměstnání. Jak již bylo zmíněno v první části analýzy, celkově je správní obvod Sušice zaměřený primárně na zemědělství a výroba a průmysl se vyskytuje ve městech, zejména v Sušici, ale i Kašperských Horách. Podle statistik k 31. 12. 2021 působilo v obvodu 6013 ekonomických subjektů, z toho 26,6 % podnikalo v obchodě, ubytování, stravování a pohostinství, 15,2 % podnikalo v oblasti zemědělství, lesnictví a rybářství, 12,7 % podnikalo v průmyslu a 11,1 % podnikalo ve stavebnictví. Největšími zaměstnavateli z těchto subjektů jsou například Západočeské konzumní družstvo Sušice, SPAK Foods s.r.o., SOLODOOR a.s. nebo DOPLA PAP a.s. V minulosti mezi tyto firmy patřily např. i zmíněná firma SOLO či Sušická nemocnice, která zaměstnávala více než 250 osob.¹³⁷ Právě ukončení výroby firmy SOLO, omezení funkčnosti Sušické nemocnice a uzavření řady podniků z oblasti pohostinství a prodeje zboží (následkem pandemie Covid-19), jsou jedny z hlavních příčin vysoké nezaměstnanosti, která se v SO Sušice vyskytuje již mnoho let.

Ačkoliv má podle dat ČSÚ místní procento nezaměstnanosti tendenci klesat, i nadále se s 4,22 % jedná o nejvyšší dosažený podíl v rámci regionu. Na sušickém úřadu práce bylo k 31.12.2021 celkem evidováno 680 uchazečů o práci, z toho 16,8 % osob mělo zdravotní postižení a pouze 2,5 % tvořili absolventi škol.¹³⁸

136 Odbor majetku a rozvoje města. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/fr.asp?tab=mususice&id=422&burl=&pt=URMUODO6>

137 ČSÚ. CHARAKTERISTIKA SO ORP SUŠICE. ČSÚ v Plzni [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11252/17841605/susice.pdf/336c82de-cf5a-4237-ae28-769d3cc397e9?version=1.12>

138 ČSÚ. CHARAKTERISTIKA SO ORP SUŠICE. ČSÚ v Plzni [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11252/17841605/susice.pdf/336c82de-cf5a-4237-ae28-769d3cc397e9?>

Ovšem dle dostupných dat má nezaměstnanost na Sušicku příčinu a tou je závažný nedostatek pracovních míst, které jsou zde k dispozici. Celkem zde bylo volných pouze 321 pracovních míst, což by znamenalo, že by na jedno pracovní místo připadalo 2,1 uchazečů. Právě tento nedostatek míst může být další příčinou stěhování obyvatel z města, neboť se mohou snažit najít práci ve větších městech, zejména Klatovech nebo Plzni.¹³⁹

4.3. Infrastruktura a městské hospodářství

Veřejná infrastruktura může být definována jako soubor podmínek, které napomáhají s fungováním ekonomiky a zajišťují poskytování služeb, včetně oblasti veřejného sektoru, který podléhá částečné nebo úplné kontrole ze strany samosprávních a správních orgánů. Dělí se na infrastrukturu technickou (doprava, energetika, spoje, vodní a odpadové hospodářství), sociální (zdravotnictví, školství, kultura, obchodní síť a síť veřejné správy) a ekonomickou (finanční, bankovní a pojišťovací služby).¹⁴⁰

Technická a ekonomická infrastruktura

Z hlediska dopravy leží město Sušice mimo dva silniční tahy vedoucí z Klatov do Horažďovic a Železné Rudy, na ně ale navazují dvě silnice procházející městem.¹⁴¹ Důležitou funkci tu vykonává vlakové a autobusové nádraží, které poskytuje řadu spojů do okolních obcí. Městem prochází část tzv. „Otavské cyklistické stezky“, která slouží zejména k pohybu cyklistů, pěších nebo lidí na inline bruslích. Trasa měří 166 km, začíná na Modravě, pokračuje městem Hartmanice, Sušice, dále vede přes Horažďovice, Strakonice, Písek a končí až ve Zvíkovském Podhradí.¹⁴²

version=1.12

139 ČSÚ. CHARAKTERISTIKA SO ORP SUŠICE. ČSÚ v Plzni [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11252/17841605/susice.pdf/336c82de-cf5a-4237-ae28-769d3cc397e9?version=1.12>

140 CHARAKTERISTIKA INFRASTRUKTURY A SYSTEMIZACE TECHNICKÉ INFRASTRUKTURY. Is.muni.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2006/PVETIN/um/I._Chrakteristika_a_systemizace_TI.pdf

141 Sušice. Google Maps [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.google.com/maps/place/342+01+Su%C5%A1ice/>

142 OTAVSKÁ CYKLOSTEZKA. Sušice brána Šumavy [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <http://www.susicebranasumavy.cz/otavska-cyklostezka>

V oblasti odpadového hospodářství figurují na území města Sušice tři firmy, HOLUB - KOVOŠROT s.r.o., Rumpold-p s.r.o. a Pošumavská odpadová s.r.o., které poskytují výkon svých služeb nejen v Sušici, ale i dalších přilehlých obcích, které spadají do jejího správního obvodu.¹⁴³ V rámci ekonomické infrastruktury lze v Sušici najít pobočky několika bank a je zde umístěno několik bankomatů. Oblast pojištění zde vykonává např. VZP, pojišťovna ČSOB, Kooperativa a další. Lze tedy říct, že je město v rámci technické a ekonomické infrastruktury dostatečně vybavené.¹⁴⁴

Sociální infrastruktura

Úsek zdravotnictví byl pro Sušici a její okolí mnoho let zajišťován Sušickou nemocnicí, které předcházela Špitál s kaplí ke cti sv. Alžběty z roku 1372. V průběhu historie byla zdravotnická zařízení v Sušici často stěhována kvůli nevhodným prostorům nebo nedostatečnému místu a svou nemocnici tak město získalo až v roce 1898. Po mnoha opravách a rozšířeních získala sušická nemocnice svou současnou podobu v roce 2002.¹⁴⁵ Od té doby však funkčnost sušické nemocnice postupně upadá, dochází k rušení jednotlivých oddělení a omezování jejího provozu. Další významnou roli v úseku zdravotnictví má i tamní poliklinika, která se nachází v centru města a poskytuje občanům lékařské služby z různých oborů.¹⁴⁶ Školství je v Sušici vykonáváno dvěma mateřskými školkami, dvěma základními školami, gymnáziem a střední odbornou školou a učilištěm. Ve městě není možnost žádného vyššího vzdělávání. Mimo toho zde dále působí jazyková škola, základní umělecká škola a základní škola speciální DČCE Merklín, která poskytuje ve svém odloučeném pracovišti služby u žáků s mentálním postižením.¹⁴⁷

143 Odpadové hospodářství. Sušice a okolí [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/susice/fr.asp?tab=icsusice&id=301&burl=&pt=TUFIF9>

144 Pojišťovny sušice. Google Search [online]. 2023 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: [https://www.google.com/search?sa=X&tbs=lf:1,lf_ui:14&tbm=lcl&sxsrf=APwXEdcpj-TNehyvx8ymPGRLZRucbdRAag:1679878318156&q=su%C5%A1ice+poji%C5%A1%C5%A5ovna&rflfq=1&num=10&ved=2ahUKEwiTqq2z8vr9AhUKVfEDHQg0A1QQjGp6BAgLEAI&biw=1536&bih=714&dpr=1.25#rlfi=hd:;si:;mv:\[\[49.2459736,13.5398804\],\[49.2288077,13.5163829\]\];tbs:lr:!1m4!1u3!2m2!3m1!1e1!1m4!1u2!2m2!2m1!1e1!2m1!1e3!3sIAE,lf:1,lf_ui:14](https://www.google.com/search?sa=X&tbs=lf:1,lf_ui:14&tbm=lcl&sxsrf=APwXEdcpj-TNehyvx8ymPGRLZRucbdRAag:1679878318156&q=su%C5%A1ice+poji%C5%A1%C5%A5ovna&rflfq=1&num=10&ved=2ahUKEwiTqq2z8vr9AhUKVfEDHQg0A1QQjGp6BAgLEAI&biw=1536&bih=714&dpr=1.25#rlfi=hd:;si:;mv:[[49.2459736,13.5398804],[49.2288077,13.5163829]];tbs:lr:!1m4!1u3!2m2!3m1!1e1!1m4!1u2!2m2!2m1!1e1!2m1!1e3!3sIAE,lf:1,lf_ui:14)

145 O NEMOCNICI: Historie. Sušická nemocnice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.susnem.cz/o-nemocnici/historie/>

146 Poliklinika Sušice. Seznam lékařů [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.navstevalekare.cz/zdravotnicke-zarizeni/plzensky-kraj-k308/klatovy-o543/susice-i-m9509/poliklinika-susice-zz2977.html>

147 Školství. Mestosusice.cz [online]. [cit. 29. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/susice/skolstvi.asp>

Ačkoliv má velký vliv na výkon veřejné správy ve městě již zmíněný městský úřad, v Sušici lze dále najít územní pracoviště finančního úřadu a úřadu práce, zbylá územní pracoviště, například pracoviště hygienické stanice, okresní správy sociálního zabezpečení nebo soudu, sídlí v Klatovech, ale zabezpečují výkon dan= činnosti i pro město Sušice.¹⁴⁸

Hlavním pilířem sušické sociální infrastruktury je zejména oblast kultury, která je ve městě a jejím blízkém okolí velmi obsáhlá a poskytuje turistům i občanům desítky možností, které mohou ve svém volném čase navštívit. Podpora kultury a cestovního ruchu ze strany městského úřadu je zřejmá například z územního plánu obce, kde je psáno: „Koncepte rozvoje má za cíl podpořit Sušici jako přirozené centrum bližšího okolí a místo s potenciálem pro turistický ruch.“¹⁴⁹ Městský úřad zřizuje dvě kulturně-sportovně zaměřené příspěvkové organizace, Sportoviště města Sušice a Sušické kulturní centrum, pod které se řadí většina městského kulturního vybavení. Sportoviště města Sušice pod sebou spravuje krytý bazén s wellness saunou, posilovnou, sportovní halu, zimní stadion, letní koupaliště a ubytování na Roušarce.¹⁵⁰ Pod Sušické kulturní centrum se naopak řadí např. sušická galerie, knihovna, kulturní dům sokolovna, sušické noviny a kino.¹⁵¹ Mimo městem zřizovaných příspěvkových organizací lze v Sušici najít i několik církevních památek, staré historické náměstí, svatoborskou rozhlednu, lesopark Luh a Offpark outdoorové centrum.¹⁵²

4.4. Hospodaření města

V aktuálním rozpočtu pro rok 2023 má město Sušice vyhrazeno cca 375 mil. Kč na příjmy, 548 mil. Kč na výdaje, z toho dalších 173 mil. Kč spadá do kategorie financování. Oproti loňskému roku došlo k navýšení předpokládaných příjmů o 60 mil. Kč, u výdajů o 39 mil. Kč.¹⁵³

148 Sušice (okres Klatovy). Regionální informační servis [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.risy.cz/cs/vyhledavace/obce/557153-susice>

149 ÚZEMNÍ PLÁN SUŠICE: ÚPLNÉ ZNĚNÍ PO ZMĚNĚ č. 1. Městský úřad Sušice [online]. 3. 10. 2022 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/user/UP/SUSICE/SU-PO-ZM-c1.zip>

150 Sportoviště Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <http://www.sportoviste-susice.cz/>

151 Sušické kulturní centrum: Sirkus [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.kulturasusice.cz/>

152 Atraktivita ve městě. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/susice/atraktivita.asp>

153 Sušice: Rozpočet. 256129.rozpocet.aqe.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <http://256129.rozpocet.aqe.cz/mesto/00256129/2023?>

Nejhorší výsledek hospodaření mělo město v roce 2020 následkem pandemie Covid-19, kdy dosáhlo schodku -42 932 728 Kč.¹⁵⁴ V minulém roce mělo město nejvíce výdajů v oblasti služby pro obyvatelstvo (197 mil. Kč) a všeobecná veřejná správa a služby (96 mil. Kč). Konkrétně se jednalo např. o výdaje na bydlení, komunální služby a územní rozvoj (76 mil. Kč), státní moc, státní správu a územní samosprávu (71 mil. Kč), zdravotnictví (29 mil. Kč) nebo sport a zájmová činnost (24 mil. Kč), u kterého byl původní předpokládaný objem výdajů 106 mil. Kč.¹⁵⁵

V letošním roce došlo v rozpočtu k nárůstu předpokládaných výdajů v oblasti bydlení, státní moci a vodního hospodářství nebo vzdělávání, naopak došlo ke klesnutí předpokládaných výdajů v oblasti sportu nebo zemědělství.¹⁵⁶ Dle rozpočtu na rok 2023 tvoří největší předpokládané příjmy města především daně, které mají mít hodnotu 210 mil. Kč, dále bytové hospodářství (38 mil. Kč) a nákup, prodej majetku (30 mil. Kč). Navíc město „odpustilo“ platbu místního poplatku za odpad, tudíž se jeho příjmy v této kategorii snížily na 350 tis. Kč. Naopak, největšími položkami na straně výdajů je zejména hospodářská správa města (81 mil. Kč), výstavba infrastruktury v lokalitě Pod Kalichem (40 mil. Kč), zateplení bytového domu Zelené údolí (35 mil. Kč), kanalizace v ul. 5. května (30 mil. Kč) a výdaje na provoz sušické nemocnice (30 mil. Kč). V sekci financování také město vynaloží téměř 7 mil. Kč na splátku úvěru na krytý bazén. Na základě toho tvoří konečný zůstatek města z minulých let 173 383 000 Kč.¹⁵⁷ Podle střednědobého výhledu je zřejmé, že město očekává nárůst příjmů, zejména v oblastech daní a cestovního ruchu (z reklam Sušické léto). Na základě hodnot uvedených u místních poplatků lze také předpokládat, že bude město v následujících letech měnit vyhlášku o místních poplatcích a zvedne výši jednotlivých poplatků.¹⁵⁸

154 Sušice - rozpočet: Ukazatele hospodaření. 256129.rozpocet.aqe.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: http://256129.rozpocet.aqe.cz/ukazatele_hospodareni/00256129/?h=&0

155 Sušice - rozpočet: Výdaje dle odvětvového třídění - oddílů, 2022. 256129.rozpocet.aqe.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: http://256129.rozpocet.aqe.cz/vydaje_dle_odvetvoveho_trideni_oddilu/00256129/2022/V/?h=&

156 Sušice - rozpočet: Výdaje dle odvětvového třídění - oddílů, 2023. 256129.rozpocet.aqe.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: http://256129.rozpocet.aqe.cz/vydaje_dle_odvetvoveho_trideni_oddilu/00256129/2023/V/?h=&

157 ROZPOČET 2022. Městský úřad Sušice [online]. 15.12.2021 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/user/rozpocet/Rozpocet-2023-schvaleny.zip>

158 Střednědobý výhled rozpočtu města Sušice: 2024-2025. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/user/rozpocet/SV-2024-25-navrh.zip>

Očekávaným příjmem je i prodej parcely Pod Kalichem, za kterou by mělo město získat 50 mil. Kč. Ze strany výdajů dochází pouze k nepatrnému navýšení u některých konkrétních položek, v řádech stovek tisíc Kč (např. u škol, hasičů, městské policie), avšak obecně je v příštích letech očekáváno snížení výdajů až o 58 mil. Kč. Lze tedy říci, že z hlediska výdajů bude letošní rok 2023 pro město nejvíce finančně náročný.¹⁵⁹

159 Střednědobý výhled rozpočtu města Sušice: 2024-2025. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/user/rozpocet/SV-2024-25-navrh.zip>

5. Analýza územní samosprávy Sušice prostřednictvím rozhovorů

V rámci analýzy současných správních a politických problémů v Sušici byly provedeny dva rozhovory, v řízené strukturované formě. První rozhovor, delší a obecnější, byl proveden se starostou města Sušice, panem Bc. Petrem Mottlem, který je ve vedení města již řadu let. Druhý rozhovor, kratší a více zaměřený na problém při výkonu přenesené působnosti, byl proveden s tajemníkem městského úřadu, panem Mgr. Petrem Novákem. Vzhledem k tomu, že oba vykonávají odlišnou funkci, se rozhovory v několika otázkách liší. Část otázek mají společné a část specificky položených podle toho, čemu se ve své funkci věnují.

5.1. Rozhovor se starostou p. Mottlem

1) Co vám říkají termíny správní problémy a politické problémy samospráv? Kdy jste o nich poprvé slyšel?

Správní a politický problém? Politický problém je v podstatě věc, která souvisí s nějakým politickým systémem. Řekněme, že sem patří i volby, celostátní a v dalším případě komunální. Takže to je věc, ve které, když bude existovat problém, tak dochází ke střetu názorovému, ideovému a tak dále. Samozřejmě, čím jsme níž na té hierarchii nebo ani ne na hierarchii, ale té řekněme, struktuře politické správy, tak jsou potom ty problémy konkrétnější. Nejsou to témata, která se řeší v rámci celé České republiky, ale spíš jsou to komunální věci, takže to je jedna věc. No a ten správní problém, to je spíš problém ve vymezení výkonu státní správy, kompetenční věci a tak dále, který z mého pohledu beru i jako politický problém, protože to spolu, mimo jiné, legislativně souvisí. Zatím jsem tady sedmáctým rokem a myslím si, že to je obrovský problém vůbec celé České republiky. Legislativa, legislativní proces, správní řízení a všechno, co s tím souvisí je strašně komplikovaný, nejenom administrativně, ale i personálně.

Určitě jsem o nich slyšel poprvé mnohem dřív v obecné rovině, než jako starosta. Každý člověk se s věkem nějak vyvíjí a to i politicky. A protože já patřím ke generaci, která část svého života strávila dvacet dva let před revolucí, tím více se tehdy člověk o tu politiku zajímal. A to politické dění vnímal ve svém nejbližším okolí, rodině. Pak si člověk formuluje nějaký politický názor a ten správní s tím souvisí, byť je to jiná linie, jedno ovlivňuje druhý. Takže to není tak, že bych se stal starostou a začal jsem si ty problémy uvědomovat. Ale v podstatě už od nějaké puberty, řekněme od těch patnácti let, to člověk začne nějak vnímat a utvářet si nějaký názor. A možná to byl i důvod, proč jsem se nakonec dal na tu komunální politiku. Vyřešení těch problémů a snaha o změnu byla taková prvotní motivace.

2) Zaznamenal jste někdy ve své funkci nějaký správní problém týkající se této samosprávy? Pokud ano, tak jaký?

Já jich zažil desítky, tak kdybych si teď namátkově vybral, tak bych zvolil třeba to financování státní správy nebo i samosprávy, související se sdílením daní a tak dále. Já zase nepatřím k těm, kteří by si neustále stěžovali, myslím tedy z pozice starosty, protože obecně to množství finančních prostředků v rámci sdílení daní neustále stoupá a paradoxně stoupá vlastně i teď v té krizi, no, v krizovém období. Když se podíváte třeba na RUDu (pozn. kalkulačka RUD) na výnosy před covidem a dneska, tak má Sušice možná 30 milionů rozdíl v plusu. Čili to není tak, že by ty obce byly nějak bity.

Samozřejmě tu taky jsou i ty mandatorní výdaje, které se zvyšují, energie apod. Ale to, co bych teď chtěl rozlišit, je, že každá samospráva nebo alespoň ta naše, je obec druhého stupně a zároveň obec s rozšířenou působností. Proto tu vykonáváme i činnost v oblasti státní správy. Spousta lidí si myslí, že když je to na radnici, tak tu státní správu vlastně řídí starosta, ale ono to tak není. Řízením výkonu státní správy se zabývá hlavně pan tajemník, v podstatě za její výkon i ručí. A vlastně ta samospráva a ani já ji nemůžeme nějak ovlivňovat. Prostě to nejde, bylo by to protizákonný, typicky jde třeba o stavební řízení.

Ale to, co jsem tím chtěl říct, bylo, že na to financování výkonu státní správy dostáváme příspěvek ze státního rozpočtu za to, že za stát tu službu vykonáváme. Ale osobně si nemyslím a je to fakt, že ty náklady neodpovídají tomu, co dostáváme. Čili tam je to malinko podhodnocený, ale více či méně se někdy parlamentu podaří ten koeficient upravit, takže i na ten výkon státní správy ty prostředky stoupají. Na druhou stranu stoupají i ty náklady, z nich jsou největší mzdy, takže si nemyslím, že by to bylo 100% pokryté. Řekněme, že to může být pokryté z nějakých 80 až 90 % nebo něco mezi tím a zbytek si doplácíme sami.

Ale ono to zase souvisí i s výkonem té správy a množstvím legislativy, která se na ty obce hrne. Zase z historické zkušenosti vím, že prostě ta byrokracie neustále bobtná. Ono se sice proti ní bojuje centrálně, vedou se řeči, že „budeme snižovat“, ale s každým zákonem, který se aspoň trochu té samosprávy týká, tak je potřeba si představit a připravit minimálně jedno pracovní místo. Takže naše radnice, která měla za první republiky nějakých dvacet úředníků a fungovala, tak je dneska obsazena k prasknutí. A to ne proto, že bych to chtěl já, ale protože to vyžaduje správní agenda, která se na nás hrne. A to ještě máme v tomto ohledu podstav, protože když já i pan tajemník řešíme personální věci, tak tam, kde jsou tabulkou předepsány tři místa, ve skutečnosti máme jednoho nebo dva úředníky. Tím se mimo toho ještě snažíme snižovat náklady obce, ale jestli se to bude takhle vyvíjet dál, tak si myslím, že to bude špatně a nakonec budeme dělat úředníky pro úředníky.

Problém v legislativě vidím třeba v tom, že když se před sedmnácti lety schválil rozpočet města, byly tam i měsíční plány a akce. My si ho schvalujeme vždycky na podzim předchozího roku, a když bylo v tu dobu vypsáno výběrové řízení, do konce roku byla ta investice, komunikace nebo nějaká stavba hotová. A dneska po těch sedmnácti letech jsme na tom tak, že když se teda teď na jaře rozhodneme, že budeme něco stavět, tak to zpravidla trvá dva až tři roky, než je to dokončený. Čili se to v čase zkomplikovalo, posunulo a právě to je ta legislativně-správní činnost, která mi připadá v mnoha ohledech komplikovaná, složitá a v některých agendách i zbytečná.

Taky mě vlastně ještě napadá, že sociální odbor, který tu na úřadě máme, měl pod sebou kdysi agendu, která se potom přenášela na úřad práce. Ale stejně tu ten odbor pořád máme. Zase neříkám, že je zbytečný, to ne, ale prostě ty odbory dělají čím dál tím víc činností a do toho ještě vstupují ty kontrolní mechanismy, který rádoby kontrolují věci, který jsou zbytečný. Je to tak trochu i zasahování do kompetencí té samosprávy. Řekněme, že nějaký úředník z Plzně, Prahy pořád může zasahovat do nějakých procesů, který v konečném důsledku znamenají strašný zdržení všeho. Jsou tam dlouhé lhůty, jestli se někdo odvolá, neodvolá a potom je z toho tři čtvrtě roku pryč.

Aktuální, no, už se to teda řeší možná deset let, je třeba stavební zákon, u kterého si pamatuju, že se asi dvakrát nebo třikrát měnil s tím, že to celý proces zjednoduší. Ale ne, ještě se to zkomplikovalo. Nově byla připravena nějaká velká novela, ale teď se to zase trochu zabrzdilo. Takže to jsou takový věci, které celou tu situaci komplikují a když bychom si teď projeli všechny ty agendy, které tu na úřadu jsou, od vodoprávní po dopravní, které děláme v rámci přenesené působnosti, tak by se u všech dalo v zákoně najít něco, co se dá považovat za komplikaci, za problém, který ani neřeší nic konkrétního, akorát, že zpomaluje a ovlivňuje samotný chod těch úřadů a města. Abych to shrnul, tak bych sem určitě zařadil to financování státní správy a velký nárůst počtu úředníků, spojený s tím velkým nárůstem legislativy, která je prostě hodně komplikovaná a ztěžuje činnost úřadu do míry, kdy může vytvářet ty správní problémy.

3) Zaznamenal jste někdy ve své funkci nějaký politický problém týkající se této samosprávy? Pokud ano, tak jaký?

Takhle, budu mluvit za sebe, protože mám samozřejmě desítky kolegů. Ale já, když jsem do té politiky šel a mám to tak až do teď po těch sedmnácti letech, tak to jsou věci, který jsou pro mě tabu. To znamená, že snažit se něco ovlivňovat ve svůj prospěch pro mě nepřipadá v úvahu. První je vždycky zájem toho města, ne svůj, ale toho města. Proto například, teď jen plácnu, můj bratranec má sice stavební firmu, ale rozhodně nepřipadá v úvahu, aby se nám na něco hlásil. On je sice našťvaný, ale prostě to tak je.

Takže ovlivňování tohoto typu z mojí strany opravdu není možné a musím říct, že jsem se ani nesetkal s tím, že by na mě někdo tlačil. Je to spíš o tom, jak si člověk nastaví tu bariéru. Kdyby se přes mě snažil někdo cosi ovlivňovat, tak by neuspěl. Ale musím říct, že jsem se s tím mimo to ani obecně nijak moc nesetkal. Třeba nevím o tom, že by se něco podobného stalo zrovna u nás na úradě. Je to i o tom, jak má člověk v rámci fungování nastavený kontrolní mechanismy. Když se to občas objeví v médiích, tak tomu ani nechci věřit, když to čtu nebo poslouchám, protože tady se samozřejmě vždycky rozhoduje v kolektivu. Ať je to rada města nebo zastupitelstvo, to by se všichni museli domlouvat se všema a to už podle mě ani není možný. I ten úředník, který vydává třeba stavební povolení, tak musí tu danou věc zdůvodnit, má nad sebou nadřízený a celý proces se kontroluje, protože nadřízeným orgánem v té státní správě je kraj. Takže já si úplně nedokážu představit, že by to takhle fungovalo. Samozřejmě se někde může stát nějaký jednotlivý exces, ale systémově si myslím, že je to dneska nastavený právě tak, že to moc nepůjde.

Na druhou stranu, a to se často pojí s legislativou, je když slyším pojmy antikorupční a transparentnost. Někdy se sám sebe ptám, co to je, i když samozřejmě vím, co to je definičně. Jsou to totiž přesně ty věci, co jsem zmiňoval na začátku. Věci, který vedly k tomu, že dneska člověk jako občan, který když chce něco postavit, tak to nepostaví za rok, ale postaví to třeba až za pět let. Jsou tu totiž různé spolky, odvolání, dohady, soudy atd.. Takže musím říct, že jsem na tyhle termíny malinko alergický, protože antikorupční... je to přeci o těch lidech. Tak buď já, Mottl, budu korupční a nakonec se na to přijde nebo to mám v sobě postavený tak, že v žádném případě takový nebudu a nepotřebuju k tomu ani žádnou legislativu. Hlavně proto, že každá legislativa se dá nějak obejít a může dojít k tomu zmíněnému excessu. Takže tohle podle mě nemá žádný vliv na to, jestli se korupce bude provádět dál, ale určitě to má negativní vliv na prodloužení všech procesů a činností.

Příkladem toho může být třeba zákon o veřejných zakázkách. Tam bylo kdysi, v rámci boje proti korupci a za transparentnost, přidáno kritérium nejnižší ceny. Pak bylo po roce zjištěno, že je to naprostý nesmysl.

Firmy sice nabídly nejnižší ceny, ale pak se všichni starostové třásli, aby se ty investice vůbec dokončily. Byly tam různě podstřelované nabídky, byly to firmy nečitelný, bez historie, takže se to samozřejmě vrátilo zpátky tam, kde to bylo. Kvalita a záruky musí být vždycky součástí podobných procesů. Takže tohle jsou věci, který se vždycky staly, jakmile někdo zvedl ten prapor bojovníka za korupci. Jenže ty důsledky si potom neuvědomí.

4) Jakým způsobem byly tyto správní nebo politické problémy řešeny?

Myslím si, že zrovna tohle je věc managementu. Jak radnice, tak jakákoliv firma má nějaký řízení. A ve chvíli, kdy třeba zaměstnanec bude někde krást, tak na to ta legislativa nestačí a ani tomu nezabrání. Když je to dobře nastavený, tak se na tu krádež přijde a zaměstnanec může říct své práci nazdar. Taky samozřejmě musí nést ten černý puntík, jakože ano, já jsem kradl nebo já jsem bral úplatky. Ale zase si nemyslím, že ta legislativa něco zachrání, vlastně naopak.

Jestli si vzpomenu, no, z mého pohledu je problém třeba v zákonu o státních zaměstnancích. Když nikoho nezastřelí, nezavraždí nebo něco neukradnou, tak je nikdo nemůže odvolat nebo jim dát výpověď. Ale už se nikdo neptá, jestli svojí práci dělají dobře nebo špatně. Takže to je vlastně až takové zabetonování těch pozic, které v té státní správě jsou. U té samosprávy to je ještě trochu jinak, ale v té státní správě to potom může vést k tomu, že se to zakonzervuje a budou tam pracovat lidi, kteří nebudou mít žádný drive (pozn. výkon, úsilí), kteří tam budou chodit jenom proto, že tam chodí a výkon státní správy by byl vůči občanům vykonáván nekvalitně. Takže naopak, ta legislativa chrání zaměstnance, ale už nemyslí na to, co kdyby. Pokud by se takový zaměstnanec objevil u nás na úřadě a byl by řekněme líný, lempl, což někteří takoví bývají, tak jediný nástroj, který já nebo spíš tajemník máme, jsou finance. Mimo toho i osobní pohovory, kde dojde k vysvětlení problému, pak může dojít k nějakým sankcím, kdy se teda sáhne na peníze. Ale pokud by to provinění bylo něco výraznějšího, třeba ten úplatek nebo nějaká krádež, pak by došlo k té výpovědi.

Ale je to i o výběru kvalitních zaměstnanců a možná i o odměňování, protože se často mluví o tom, že by se mělo přidávat, ale je to v podstatě stejný, jako ve školství. To, že je někdo učitelem třicet let neznamená, že je lepší učitel než ten, co tam je rok. Stejně tak, když je tady zaměstnanec radnice třicet let, tak to neznamená, že když přijde někdo nový, tak je automaticky horší.

Bohužel je to nastavený tak, že to v tabulkových platech pořád zvýhodňuje ty s praxí a motivační nástroje pro mladší zaměstnance tam chybí. Teď zrovna je vedle výběrové řízení, kde se dvacet dva uchazečů hlásí na jednu pozici, na podatelnu, ale i tam je důležitý vybírat dobře. A to je třeba „jenom“ podatelna, taková jednodušší administrativní práce. Naopak tu máme problém sehnat a dobře zaplatit pozice na odboru majetku, což je klíčový odbor pro rozvoj města. Tam nám ty tabulky přímo vadí, protože ty inženýry, stavaře a techniky nedokážeme zaplatit líp než v soukromém sektoru.

5) Jaký byl podle vás nejhorší problém/krize, kterým /kterou si město prošlo?

Z tohoto pohledu jsem zažil v podstatě všechno. Od povodní, které jsou v podstatě taky takové krizové situace, co fungování toho města někam vychýlí. Teď nedávno byl covid, dva roky, kdy jsem musel stát v čele krizového štábu a bezpečnostní rady a všechny ty věci se musely řešit. Potom mě napadá uprchlická krize, válka na Ukrajině, energetická krize, ještě chybí zemětřesení a myslím si, že už jsme tady řešili všechno. Samozřejmě je neřeším sám, je tu tým lidí, který tady k tomu mám, ale jsou to věci, který bych za normální konstelace vůbec nemusel řešit. Ještě si teď vzpomínám na hospodářskou krizi v roce 2009. Takže všechny tyhle věci vychýlily fungování města a tu energii, která by se dala věnovat něčemu jinému, jsme museli věnovat hlavně tomu problému.

Třeba u války na Ukrajině, nevím, jak u ostatních obcí, ale my jsme hned první týden po vypuknutí války přijali první uprchlíky a spustili jsme adaptační program. Sami od sebe, to vláda ještě ani nevěděla, že něco takového bude někdy dělat.

Udělal jsem jim tady jazykové kurzy, snažili se děti začlenit do kolektivů, spolupracovala s námi i sportoviště a kulturní centrum, aby se mohli potkávat a zbavili se toho stresu a strachu z války. Taky jsme jim pomohli najít práci a pořád je máme přesně evidované podle profesí, což vlastně stát ani nedělal. A už po 14 dnech jsme je měli téměř začleněný, včetně zařízeného bydlení. Asi po měsíci to začala řešit i vláda a my jsme jim poskytli pomoc. Říkali jsme jim, jak to tady funguje a co vlastně by mohli udělat. Když vezmu tu dnešní situaci v Sušici, tak tu s nimi není vůbec žádný problém. Minulý týden jsem tu měl plukovníka Šmída, z krajského policejního ředitelství, který říkal, že tu není žádná kriminalita, ti lidé pracují, děti chodí do školy, už umí slušně česky, takže tu opravdu nevidím žádný problém.

6) Objevily se nějaké komplikace při zrušení okresních úřadů v roce 2003 a přechodu Sušice na obce s rozšířenou působností?

Konkrétní problém je třeba Sušická nemocnice. To je věc, o které jsem dnes měl zase jednání s krajem. No, když se rušily okresy, tak jsem tady ještě nebyl, protože jsem přišel až v roce 2006, ale s panem přednostou Petřem, který byl v té době přednostou okresního úřadu v Klatovech, se známe do dneška a já tedy to rušení okresů považuju za chybu. Okresy byly v podstatě potom nahrazené těma orpěčkama (pozn. obce s rozšířenou působností). Na druhou stranu chápu, že ty vyšší územně samosprávné celky kdysi historicky existovaly a že nějaký smysl mají. Otázkou je ale jejich počet a velikost, protože si myslím, že jich je poměrně hodně. Ty vyšší územně samosprávné celky by mohly být třeba, plácnu, Plzeňský a Karlovarský dohromady. Prostě ty celky nějak zvětšit.

Tohle je teda můj subjektivní názor, to, jak si myslím, že by to mohlo fungovat. Ale když se zaměříme třeba na ten konkrétní problém nemocnice, tehdy byly součástí okresů tzv. okresní ústavy národního zdraví „omzy“ a ty měly své nemocnice. A tehdy, když se rušily okresy a vznikaly kraje, tak se velká část okresní agendy přenesla pod ten kraj. Třeba majetky jako muzea, střední školy a i ty zmíněné nemocnice. To jsou dneska Nemocnice Plzeňského kraje.

Tehdy to vzniklo, jenom se tomu říká holding, ale jsou to ty nemocnice, které spravuje Plzeňský kraj. Takže sem patří nemocnice Domažlice, Klatovy, Horažďovice, Rokycany, Stod a akorát ta jedna, která tedy z mého pohledu nešťastně zůstala mimo ten systém, byla ta sušická. Kdyby se to už tehdy posunulo do toho kraje, tak se ten problém teď vůbec nemusel řešit.

I když to teď skoro nikdo nevnímá a já se tomu ani nedivím, ze zákona jsou zdravotní pojišťovny stanoveny jako garanti dostupnosti zdravotní péče. Ministerstvo zřizuje fakultní nemocnice nebo jejich síť a pak tu máme ty krajské nemocnice. Jenže kraj nemá zákonem danou povinnost, že ty nemocnice musí provozovat. Je to takový právní paskvil, občas se o tom teď mluví a prý by se to mělo napravit. Ale rozhodně tu povinnost už vůbec nemají obce. Je to takový velký systémový problém. Bohužel, město nemá nástroje na to, aby tenhle problém mohlo vyřešit podle svého. Ten nástroj nemáme proto, že právě ta zdravotní pojišťovna má peníze, který do té zdravotní péče jdou. A když je sem prostě nedá, tak za tu nemocnici platí nebo doplácí město. Teď to bylo 150 milionů za 4 roky, což jsou prostě šílený peníze.

Teď teda znova jednáme s krajem, nevím, jestli to dopadne nebo ne, protože tam do toho ještě vstupuje ta politika. Já o tom s krajem jednám už od doby, co jsem starosta, to byl myslím ještě hejtmanem pan Chovanec za ČSSD. A vždycky to chvíli to vypadá dobře, jakože jo, kraj si převezme provozování a tak, ale pak to vždycky z nějakých důvodů vyprchá. Teď je to tak, že by to kraj snad byl ochoten převzít, ale řešíme problém s tím, že by chtěl tu nemocnici převzít včetně majetku, nemovitostí, přístrojů a vybavení, který jsou řádově v hodnotě 300, 400 milionů korun. A tady zase narážíme na legislativu, protože já a někteří právníci nejsme přesvědčeni, že při péči řádného hospodáře můžeme někomu věnovat takovýhle majetek a je jedno, jestli to je kraj nebo ne. Takže o tom se teď budeme chvíli bavit. Ale i kdyby ta varianta nedopadla a já tedy pevně doufám, že dopadne, protože mi to přijde systémový i z historickýho hlediska, jak jsem říkal v úvodu, tak potom máme druhou variantu.

Nemocnici bychom museli dál provozovat sami, ale zároveň už by bylo třeba nějak výrazně změnit její strukturu, protože ty investice, peníze, které tam vkládáme, bereme z rozpočtu města a na úkor nějakých jiných investic, které město taky potřebuje. Takže to sice může být krátkodobé řešení, ale zase z toho nemůžeme udělat pravidlo na dalších deset let. Ale jak jsem řekl, doufám a myslím si, že se to letos vyřeší. Tohle sice úplně nesouvisí s tou reorganizací správy, ale jak je vidět, mí tehdejší předchůdci se k tomu problému nemocnice postavili jinak než v dobré víře a až doba ukázala, že to mělo být jinak.

Ale zrovna v úseku komunikace byly okresy vždycky chtěné, protože byly blíž než kraj a měly z mého pohledu své opodstatnění. Ted' v pátek jsem například byl na setkání starostů s Plzeňským krajem a ty se paradoxně pořád konají po okresech. Takže jsem byl v Nýrsku, kde mezi sebou diskutovalo odhadem osmdesát starostů, což můžeme vzdáleně přirovnat i k takovému okresnímu shromáždění. Po našem setkání jeli ti lidi z kraje do Domažlic, kde se konalo to samý. Takže i na tomhle je vidět, že se ty okresy pořád v jisté míře berou a respektují. Osobně mám pocit, že by okresní správa mohla klidně dál fungovat. A zase, kdyby se vzal v potaz jejich počet a velikost, tak by ani nemusely být ty kraje. Ale s tím já nic nenadělám.

A ještě, když jsme v tomhle členění, tak mě napadá další správní problém a myslím si, že to tak vnímají i další lidi. Je to neskutečně velký počet hlavně malých obcí v rámci celé České republiky. Když občas jedu do Švýcarska, protože tam máme partnerské město, tak vidím, že tam ty kantony fungují úplně jinak. Třeba město typu Sušice pod sebou má například všechny obce až po Modravu. Takže to je možná problém těch našich samospráv. Historicky došlo k tomu, že každá obec má samosprávu. A když se znova budeme bavit o té zvyšující se legislativě a nárocích, hlavně finančních, tak si stejně myslím, že v nějakém horizontu deseti let, dojde ke slučování obcí. Taky si myslím, že obce typu, no, nechci nikoho urazit, ale třeba ty menší, Hrádek, Dlouhá Ves, možná Petrovice, by stejně měly být součástí Sušice. Pro obce by to bylo celkově míň nákladný a levnější.

7) Vyvolává podle vás současná legislativa týkající se samospráv problematiku v určitých oblastech při výkonu její činnosti?

Já jsem o tom už částečně mluvil dřív. Teď se připravuje novela zákona o obcích, tak doufejme, že tam budou věci, který budou ku prospěchu, protože se na tom podílí i Svaz měst a obcí a jejich připomínky by zatím nemusely být vůbec špatný. Například se mluví o tom, že by funkční období starostů mělo být pětileté, ne čtyřleté, protože čtyři roky jsou v dnešní době strašně málo. Nejde ani tak o mně, ale spíš o moje nástupce a myslím si, že těch pět let by bylo ideální.

Ale zase, systémově mám problém s tím, že nikde není přesně vymezený rozdíl mezi samosprávama. Co zajišťují samosprávy jako obce, města, co zajišťují ze zákona kraje a co zbytkově stát. Hezký příklad je vlastně, když jsme v roce 2008 přebírali dům dětí a mládeže za řekou pod Andělíčkem, který provozoval Plzeňský kraj. Byla tady taky Základní umělecká škola v původním ošklivém objektu, na stejném místě, kde teď je, kterou taky zřizoval Plzeňský kraj. Já jsem tehdy navštívil Plzeňský kraj, protože tohle mi zkrátka přišlo nesystémový. Ze zákona jsou obce zřizovatelem základního školství, takže školky a základní školy spadají pod obce, ale myslím si, že by tam určitě měly spadat i domy dětí a mládeže a základní umělecké školy. S krajem jsme se teda dohodli, převedli nám to a navíc celkem rádi, protože to pro ně byla přítěž. A já jsem do dnes přesvědčený, že díky tomu vlastně vypadá celý ten objekt základní umělecké školy tak, jak teď vypadá. To znamená, že je opravený, modernizovaný a dům dětí a mládeže je teď v našem komunitním centru. Zkrátka je to vyřešený problém.

Pak by měla být rozebrána ta krajská úroveň, takže by se mělo bavit o tom, co by měl zajišťovat kraj. Dneska zajišťuje třeba ty střední školy, gymply, učiliště. A samozřejmě je tam taky otázka toho zdravotnictví a toho, kde se má pohybovat. Jestli ten úsek bude spadat pod kraj, přímo pod stát, nebo pod ty obce. Ale pokud by to mělo spadat pod obce, tak by to rozhodně muselo být legislativně určený třeba v rámci rozpočtového určení daní. Například to, jak potečou peníze. Zapomněl jsem vlastně ještě na další věc. Máme tady obrovskou organizaci, Sociální služby Města Sušice, která spravuje důchodáky, má terénní službu, další dva objekty, atd.

A teď si vezměte, že i přes provoz téhle organizace dostáváme stejné peníze jako obec nebo město, které tyhle organizace vůbec nezřizují. A je to zase rozpor, proč my jo, ale proč oni ne. Neříkám, že to je špatně, já jsem rád, že to tu u nás funguje, ale rozhodně by měly být v rámci zákona jinak nastavený kompetence a případně by s tím měly být spojený i ty peníze. Ale celkově by to prostě chtělo ty kompetence vyjasnit, říct, tohle bude řešit obec, tohle kraj a tohle stát, aby tam nevznikaly ty nejasnosti, třeba u té zdravotní péče a nemocnic. Třeba teď mi přijde, že ten hlavní garant zdravotní péče, co by tohle měl řešit, stojí někde v pozadí a ostatní se mezi sebou dohadují. Mělo by se přímo říct, že mimo fakultních nemocnic budou nemocnice zřizovat třeba kraje. Nebo, že je budou zřizovat kraje i obce, ale za určených podmínek. A to teď v zákoně nikde není.

8) Změnil byste něco na současném stavu samosprávy obcí? Ubral byste nebo přidal samosprávám určité pravomoce?

Občas mívám pocit, že se do kompetencí samosprávy snaží zasahovat stát. Zjednodušeně, jestli třeba obec něco může nebo nemůže prodat. No, nejvyšším orgánem obce je zastupitelstvo, které je volené místními lidmi. A občas se stane, že se nám ti nevolení úředníci někde z Prahy, tedy bez znalostí věci, snaží v těch věcech radit a tím ten proces ovlivňovat. Z mého pohledu, když se dvacet jedna zastupitelů nebo i většina shodne na tom, že zítra prodá radnici, samozřejmě je to blbost, ale kdyby se shodli, tak by se měla prodat a nikdo by jim v tom neměl bránit.

Potom to má samozřejmě nějaký politický důsledek, ale teď je to prostě tak, že když děláme investice nebo tvoříme vyhlášky, tak musíme vznést tisíc dotazů, jestli to je správně a jestli to je v souladu s legislativou. To většinou řešíme s tou Prahou, někdy i s krajem, ale to je spíš taková konzultace. Ale jako samospráva by si měla v oblastech vymezených zákonem zkrátka rozhodovat sama. Dohled jenom tam, kde je potřeba. Třeba, když by třeba došlo k nějakému zneužití. Ale když by byla většina zastupitelstva pro, tak je většina pro, o tom přece celá ta demokracie je a je tak nastavená.

Takže to, aby na mě dohlížel nějaký úředník z Prahy, kterého mimo jiné ani nikdo nevolil, mi přijde nesystémový. Buď jsme ta samospráva a zastupitelská demokracie, kde občané ve volbách volí svoje zástupce a dají jim mandát, se kterým potom nějak naloží a za čtyři roky jim to lidi spočítají, nebo nejsme. Buď řeknou „super, byl jsi vynikající, pokračuj“ anebo řeknou „to jsme si dali“ a už ho nevolí. Takže tohle je ten princip, který by se měl od státu zohledňovat a brát v potaz. Ne do něj pořád metodicky zasahovat, řídit ho nebo vymýšlet metodické pomůcky. V podstatě někdo vymýšlí problém pro problém a tím se zase dostáváme k té přebujelé státní správě a obecně i k přehlčené byrokracii.

9) Jakými problémy by se podle vás mohla samospráva v budoucnu zabývat?

Nějaký specifický problém bych tu upřímně neviděl. Ona Sušice má poněkud unikátní polohu, pro něco dobrý, pro něco špatný. Když se teď podíváte z okna, tak uvidíte tu nádhernou Šumavu. A tím jsme v roce 2006 začínali, že Sušici vrátíme tam, kde byla a že bude mít titul brány Šumavy. Teď už se naštěstí nedohadujeme s Klatovama, už uznali, že jsme bránou Šumavy my a teď se dokonce budeme bavit o tom, že je Sušice hlavní město Šumavy, což je skvělý. Takže město má rozhodně výbornou geografickou polohu z hlediska cestovního ruchu, turismu. Navíc jsme region přeshraniční, kousek odtud máme Bavorsko, takže tohle si myslím jsou strašně silné stránky, který mají potenciál se někam rozvíjet.

Na druhou stranu to paradoxně souvisí i s těma slabšíma stránkama. Jsme relativně špatně dostupní, třeba z hlediska komunikací. Nemáme tu dálnici, ani žádný hlavní tah přes hranice, ale obojí je z mého pohledu dobře. Historicky tu třeba nebyl ani velký zájem investorů, i když nějakí jsou a není to tak, že by nebyli vůbec. Takže já tu nevidím žádný strašný problém, když pomínu celospolečenské problémy. Třeba demografický vývoj, to, že populace stárne. Tady v Sušici a celkově ve správním obvodu jsou ta čísla vždycky o něco vyšší, populace tu je prostě starší. Navíc to, že tady není vysoká škola znamená, že se sem po škole už většinou mladí lidé nevrátí.

Ale zase bych neřekl, že to je věc, která by se nedala řešit. Z mého pohledu je ten potenciál rozvoje města mnohem silnější než všechna ta negativa. A asi by bylo celkem špatný, kdybych jako starosta města říkal, že tu budeme mít nějaký problémy. Co se týče třeba infrastruktury, tak samozřejmě vodu máme, ale třeba elektřina, energie, to nejsou úplně oblasti, co si dokážeme vyřešit sami, pokud nebudou v každé obci malé jaderné reaktory. Růst samozřejmě musíme i v turismu, což je takový částečně průmyslový odvětví, kde my i Šumava obecně máme co dohánět. Když se podíváte třeba do Rakouska nebo do Německa a srovnáte třeba ubytování, kapacity, kvalitu ubytování, gastronomii, atd., tak bychom pořád měli trochu přidat. Malinko tomu rozjezdu zabránil i ten covid. Jenom v Sušici kvůli němu skončilo pět hospod a restaurací. A když se teď chce člověk někde dobře najíst, tak má problém.

Zlepšuje se nám i dopravní dostupnost, když teď teda pominu Kolinec, ale ten obchvat v Brodu, který se prosazoval patnáct let, tomu taky přispěje. Taky se navíc budují dálnice do hlavních center, za pár let se pojedete ze Strakonice rovnou až do Prahy. Mimo toho tu je možnost přes Klatovy, Přeštice, Plzeň. Rozhodně jsme na tom líp oproti jiným místům, třeba v severních Čechách nebo Karlovarském kraji. Tam jsou na tom hůř. Možná to je i tím, že jsme málo zalidněný, ale rozlehlý obvod. Je to vlastně obvod, co se táhne od Modravy až do Kolince, ale obyvatel je tu relativně málo. V ORP Sušice máme 23 tisíc obyvatel, takže 11 tisíc je v Sušici a ta zbylá polovina ve zbytku obvodu, což je zkrátka málo.

10) Jaká je vaše budoucí vize pro město jako samosprávu, na co se chcete zaměřit?

No, určitě na to hlavní město Šumavy. Když si vezmete Šumavu, v části Plzeňského ani Jihočeského kraje tu není žádný město jako Sušice. Možná Vimperk, Prachatice, ale my tu zkrátka máme v podstatě všechno. Zdravotnictví, nemocnici, co chceme a plánujeme vyřešit, sociální péči, kulturu, sportovní vyžití a byty. V republice máme snad největší počet bytů, vlastníme jich asi 1500 a teď připravujeme další lokalitu.

Opravdu tu nabízíme věci ve všech spektrech lidské činnosti a to jsem ještě zapomněl na speciální školství Klíček, pro postižené děti, které si provozujeme sami, i když to není naše povinnost. Takže od útlého věku, od školek, si myslím, že se Sušice postará o občany v různém věku. S nadsázkou můžeme říct, že až sem na hřbitov. Ale zkrátka jsme připraveni nabídnout různé služby a věci všem občanům, v každé fázi jejich života. A to i věci, které jinde nejsou pravidlem. Takže bych ty vize rozhodně soustředil do toho cestovního ruchu, kultury a dál do poskytování služeb občanům.

5.2. Rozhovor s tajemníkem p. Novákem

1) Co vám říkají termíny správní problémy a politické problémy samospráv? Kdy jste o nich poprvé slyšel?

Politické problémy územních samospráv vnímám jako problémy při správě věcí veřejných, resp. problémy odpovědných orgánů, tedy zastupitelstva a rady města, které plynou z různého pohledu zastupitelů při řešení otázek v samostatné působnosti. Naopak, správní problémy bych definoval jako problémy ve státní správě. Tedy myšleno jako problémy nastávající v rámci výkonu přenesené působnosti.

2) Zaznamenal jste někdy ve své funkci nějaký správní problém týkající se této samosprávy? Pokud ano, tak jaký?

Některé správní problémy jsem samozřejmě zaznamenal, jmenovitě mě napadá nedostatečné financování státní správy, problematika s legislativou, zejména v obecné nejasnosti v rámci kompetencí a postupně narůstající počet úředníků. Mimo toho se sem může řadit například problematika lhůt a jejich dodržování.

3) Zaznamenal jste někdy ve své funkci nějaký politický problém týkající se této samosprávy? Pokud ano, tak jaký?

Obecně je podle mého názoru korupce spíše problém trestní, který postihuje veřejnou správu jak v oblasti samosprávy, tak i v oblasti státní správy. Co se týče nestrannosti úředníků, tu bych zařadil spíše mezi správní problémy.

4) Jakým způsobem byly (pokud problémy nastaly) nebo by byly tyto problémy řešeny?

Problém korupce, který byl spojen i s porušením zásady nestrannosti, jsem řešil trestním oznámením a výpovědí.

5) Jaký byl podle vás největší problém v oblasti státní správy po reformě veřejné správy v 90. letech? Přetrvávají stále nějaké problémy?

Rozhodnutí o rozšíření modelu spojené státní správy. Neboť si nejsem jist, že s odstupem let je tento model decentralizace, který vedl k zásadnímu navýšení počtu úředníků, lepší, kvalitnější a levnější, neboť to již nikdo nevyhodnocoval. Obecně přetrvává problém nedokončení reformy a neustálé administrativní komplikování agend a s tím spojená nutnost navyšování počtu úředníků.

6) Objevily se nějaké komplikace při zrušení okresních úřadů v roce 2003 a přechodu Sušice na obec s rozšířenou působností? Jakým způsobem to město ovlivnilo?

Nemohu označit nějakou zásadní komplikaci, která by byla neřešitelná, ale obecně si zrušení okresních úřadů vyžádalo větší investice (rekonstrukce prostor radnice, zařízení pro nové úředníky, investice do softwaru atd.), množství výběrových řízení na obsazení nových pozic, finanční prostředky do vzdělávání úředníků a s tím spojené nedostatečné financování státní správy ze strany státu. Avšak na druhou stranu to přineslo posílení významu Sušice jako ORP.

**7) Změnil byste něco na současném stavu přenesené působnosti?
Ubral byste nebo naopak přidal obcím určité pravomoci v tomto odvětví?**

Osobně bych velmi zvažoval oddělený nebo spojený model státní správy. Bohužel jsem nenarazil na žádné vyhodnocení reformy, která je založená na spojeném modelu, ale dle svého pocitu bych spíše volil nebo ponechal dřívější oddělení státní správy od samosprávy. Což byl mimochodem i problém nového stavebního zákona, který šel proti spojenému modelu veřejné správy. Ale reforma je jistě složitější problém, který zahrnuje vše od krajské samosprávy, odvolacích orgánů, a omezování veřejné dopravy a s tím spojenou dostupností úřadů.

8) Jaké problémy by podle Vás mohly při výkonu přenesené působnosti v budoucnu nastat?

Netroufnu si předpovídat a odhadovat, ale pravděpodobně to bude problém se spravedlivým financováním, kde je vždy vzorec financování k některé úrovni státní správy nespravedlivý a předpokládaný přechod na úkonové financování tedy výrazně poškodí menší obce.

6. Vyhodnocení provedené analýzy

Na základě provedených rozhovorů a analýzy města Sušice lze vytyčit několik základních správních problémů, se kterými se samospráva setkala, ale i obecně problematických oblastí. Jedná se o:

- **nedostatečné financování státní správy**
- **přílišné množství legislativy, která:**
 - navyšuje počet potřebných úředníků a tím i výdaje obce
 - prodlužuje správní činnost a procesy, mj. kvůli velkému množství kontrolních mechanismů a různých lhůt
 - stanoví pro obec nevyhovující platové tabulky, které:
 - sice zvýhodňují osoby s praxí v oboru, ale zároveň postrádají motivační nástroje pro mladé zaměstnance a absolventy
 - brání obci získat kvalifikované zaměstnance, kterým nemůže zaplatit více než v soukromém sektoru
 - místy obsahuje legislativní mezery a nedostatečně rozebírá např. oblast zdravotnictví a provozování nemocnic, včetně oblasti financování
 - neurčuje jasně vymezený rozdíl mezi kompetencemi jednotlivých samospráv a státu
 - místy příliš zasahuje do samosprávy obcí
- **problémy přímo související s reformou veřejné správy**
 - nezačlenění sušické nemocnice do skupiny Nemocnice Plzeňského kraje, což vedlo k tomu, že právě obec musela nemocnici mnoho let spravovat a (spolu) financovat, aby zajistila její funkčnost
 - nárůst obecních investic (rekonstrukce radnice, nákup zařízení a softwaru, financování vzdělávání úředníků) spojené s přechodem obce na obec s rozšířenou působností
 - nedokončení reformy veřejné správy

Z hlediska obecně problematických oblastí se jedná především o problém demografického vývoje, který má v SO ORP Sušice vysoké hodnoty a o příliš velký počet malých samospráv v České republice, které by z administrativních i finančních důvodů měly spíše spadat pod větší města, jako je např. Sušice. Politické problémy jsou v této samosprávě výjimkou, rozhodně nejsou tak rozšířené nebo časté jako problémy správní. Lze tedy říct, že se objevují spíše jednotlivě a nárazově.

ZÁVĚR

Existence českých územních samospráv může být přímo spojená i se vznikem správních a politických problémů, jak ukazuje provedená transformace veřejné správy z 90. let. Ve snaze zdokonalit a zefektivnit podobu samosprávy často dochází k pravému opaku, vzniku komplikací, problémů a legislativních mezer, se kterými se musí územní samosprávy potýkat. Cílem této diplomové práce tedy bylo zjistit, s jakými konkrétními správními a politickými problémy se daná samospráva setkala. Výsledků bylo dosaženo na základě analýzy města a dvou strukturovaných rozhovorů.

V oblasti správních problémů byly vymezené tři hlavní oblasti. Mezi ně patří například nedostatečné financování státní správy, problém, který je s činností obcí spojen již od roku 2002, kdy obce III. stupně převzaly část kompetencí z okresních úřadů. Ačkoliv se jedná o poměrně závažný problém, zatím nebyl ze strany státu řešen a obce jsou tak i nadále nucené doplácet zbytek nákladů z vlastních finančních zdrojů. Dalším příkladem správního problémů může být i legislativa obecně, neboť se s ní pojí řada správních problémů, ať už legislativní mezery nebo naopak přehnané množství právní úpravy v určitých oblastech. Poslední okruh problémů je přímo spjatý s druhou fází reformy veřejné správy, tedy zřizováním krajské správy a rušením okresních úřadů. Následkem toho došlo k nárůstu obecních investic a nároků na obce, ztrátě kvalifikovaných úředníků, zvolení špatného modelu veřejné správy, který není v praxi příliš efektivní nebo nedostatečné komunikaci mezi státem a územně samosprávnými celky. Ačkoliv se obec setkala s řadou správních problémů, s politickými problémy se setkala pouze výjimečně. Na základě toho lze usoudit, že se v samosprávách nevyskytují tak často a spíše se jedná o jedinečné případy.

Obecně lze říct, že vzniku správních nebo politických problémů nelze zabránit, neboť příčiny jejich vzniku mohou být různé a legislativa je pouze může do jisté míry regulovat. Na druhou stranu by se měl stát mnohem více v daných problémech angažovat a snažit se o jejich efektivní vyřešení, které by nezahtovalo velké množství nové legislativy, ani příliš velké náklady pro samosprávné celky.

Cizojazyčné resumé

Tato diplomová práce se zaměřuje na téma současné politické a správní problémy českých územních samospráv, které rozebírá jak v širší perspektivě, tak i v detailnějších příkladech. Proto se práce dělí do dvou částí, teoretické a praktické. Teoretická část obsahuje základní pojmy týkající se vybraného tématu, jde tedy o pojem veřejná správa, včetně jejího dělení, principů a historického vývoje a pojmy pravomoc, působnost a územní samospráva. Na to dále navazují části zabývající se politickými a správními problémy, s vybranými a detailněji rozebranými příklady daných problémů. Praktická část se naopak zaměřuje na výzkum současných politických a správních problémů ve vybrané české územní samosprávě, ve městě Sušici. Výsledky výzkumu byly získány prostřednictvím celkové analýzy města a dvou strukturovaných rozhovorů. Cílem výzkumu bylo určit, s jakými správními a politickými problémy se daná samospráva setkala, jakým způsobem je řešila nebo jaké jsou pro samosprávu potenciálně rizikové oblasti.

Výsledky ukázaly, že se město častěji setkává s problémy správními, zatímco problémy politické jsou spíše výjimkou. Mezi současné správní problémy se řadí nedostatečné financování státní správy, neboť stát neposkytuje obcím dostatečně velký příspěvek, který by náklady pro výkon státní správy pokryl. Dále sem patří i příliš velké množství legislativy, která činnost územně samosprávných celků ztěžuje a omezuje a problémy spojené s reformou veřejné správy. Na základě toho lze říct, že se jedná o dlouhodobě existující problémy, které zatím nebyly ze strany státu vyřešeny a obcím tedy nezbývá nic jiného, než dané problémy akceptovat a přizpůsobovat jim svou činnost. Proto je nezbytné, aby se stát začal více zabývat řešením správních a politických problémů a zaměřil se na dokončení reformy veřejné správy a snížení legislativní zátěže pro územně samosprávné celky.

Klíčová slova: Veřejná správa, správní problémy, politické problémy, územní samospráva, legislativa, právo

This diploma thesis is focused on current administrative and political problems in czech territorial self-governing units, that are described both in wider perspective as well as in detailed examples. Therefore, this thesis is divided into two parts, theoretical and practical. Theoretical part contains basic terms such as public administration, its division, principles and historical development and terms as competences, power and self-governing units. Further, there are parts focused on administrative and political problems with selected and more detailed examples of given problems. On the contrary, the practical part is focused on research of current political and administrative problems in selected czech self-governing unit, in Sušice. The research results were obtained through an analysis of the city and two interviews. The main purpose of this research was to identify the administrative and political problems that happened in the given self-governing unit, the way they were dealt with or what are the potentially risky areas for the city.

The results showed that there are many administrative problems in the city and that political problems are rather an exception. Current administrative problems include insufficient financing of state administration, because the state does not provide large enough contribution that would cover the costs of state administration in local municipalities. Further, it includes excessive amount of legislation that complicates and limits the activity of territorial self-governing units and problems connected with reform of public administration. Based on this, we can say that these are long-standing problems that have not been resolved by the state and because of that, municipalities have no choice, but to accept the problems and adapt their activities to them. Therefore, it is necessary for the state to engage more in solving administrative and political problems, but it also has to focus on finishing the reform of public administration and reducing the legislative burden in territorial self-governing units.

Keywords: Public administration, administrative problems, political problems, territorial self-government, legislation, law

Seznam literatury

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 1, 2. ISBN 978-80-7400-624-1.

PRŮCHA, Petr a Karel SCHELLE. Základy místní správy. Brno: Iuridica Brunensia, 1995. Právo a současnost. ISBN 80-85964-00-7.

VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-010-1.

SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. Základy organizace veřejné správy. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-22-9.

ČMEJREK, Jaroslav, Václav BUBENÍČEK a Jan ČOPÍK. Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]. Praha: Grada, 2010. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-3061-5.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 297. ISBN 978-80-7106-906-5.

ČOPÍK, Jan. Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010). Díl I.: do roku 1945. Praha: Scriptorium, 2014. ISBN 978-80-87271-89-6.

LOUDA, Tomáš, Jiří GROSPÍČ a Lenka VOSTRÁ, ed. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí : Praha 22.-23.11.2005. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-001-2.

MALAST, Jan. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016. ISBN 978-80-261-0657-9.

Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky: sborník z celostátní odborné konference konané 26. a 27. října [2006] v Brně. Brno: Konvoj, 2007. ISBN 978-80-7302-125-2.

KAMRÁDOVÁ, Lucie, Jan KUDĚLA, Marie SCISKALOVÁ a Soňa VOLKOVÁ. Vybrané problémy veřejné správy. Opava: Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě, Ústav veřejné správy a regionální politiky, 2020. ISBN 978-80-7510-427-4.

Internetové zdroje

SYROVÁTKOVÁ, J. Organizační principy veřejné správy: Princip centralizace a decentralizace. Testovací server CDV [online]. [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: https://turbo.cdv.tul.cz/pluginfile.php/11427/mod_book/chapter/6112/Verejna_sprava/Uvod/PrincipB.pdf

SYROVÁTKOVÁ, J. Organizační principy veřejné správy: Princip koncentrace a dekoncentrace. Testovací server CDV [online]. [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: https://turbo.cdv.tul.cz/pluginfile.php/11427/mod_book/chapter/6112/Verejna_sprava/Uvod/PrincipC.pdf

SYROVÁTKOVÁ, J. Organizační principy veřejné správy: Princip monokratický a kolegiální. Testovací server CDV [online]. [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: https://turbo.cdv.tul.cz/pluginfile.php/11427/mod_book/chapter/6112/Verejna_sprava/Uvod/PrincipD.pdf

SYROVÁTKOVÁ, J. Organizační principy veřejné správy: Princip volební a jmenovací. Testovací server CDV [online]. [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: https://turbo.cdv.tul.cz/pluginfile.php/11427/mod_book/chapter/6112/Verejna_sprava/Uvod/PrincipE.pdf

MINISTERSTVO VNITRA. VSTUPNÍ VZDĚLÁVÁNÍ NÁSLEDNÉ: Organizace a činnost veřejné správy [online]. 2022 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/kapitola-1-organizace-a-cinnost-verejne-spravy-studijni-podklady-sss.aspx>

KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost. MVČR [online]. 2009 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx>

LIPERTO VÁ, Šárka. Některé otázky zájmové samosprávy a její činnost. MVČR [online]. 2010 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/nektere-otazky-zajmove-samospravy-a-jeji-cinnost.aspx>

WÜRZO VÁ, Kateřina. Profesionální samospráva. Mylaw [online]. 5. 11. 2018 [cit. 21. 3. 2023]. Dostupné z: <https://mylaw.cz/clanek/profesni-samosprava-375>

KLAUS, Václav. Programové prohlášení vlády - Klaus 1992: PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. Vláda ČR [online]. 7. 11. 2007 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>

Zahraniční spolupráce. Korupce.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/>

O nás. Korupce.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://korupce.cz/o-nas/>

MINISTERSTVO VNITRA. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Cuzzs.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.cuzzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf

Co je korupce. Policie České republiky [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/co-je-korupce.aspx>

Podmínky kandidatury státních zaměstnanců ve volbách do krajských a obecních zastupitelstev. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/podminky-kandidatury-statnich-zamestnancu-ve-volbach-do-krajskych-a-obecnich-zastupitelstev.aspx>

Vzdělávání úředníků územní samosprávy. Deník veřejné správy [online]. 17. 1. 2023 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6883203>

HORIZINKOVÁ, Eva. Vzdelávání zastupitelů samosprávných korporací – ano či ne?. Deník veřejné správy [online]. 8. 1. 2015 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6681710>

Komunitní plán: SD analýza. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.mestosusice.cz/mususice/user/Komunitni_plan/SD_analyza.pdf

Základní údaje. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/susice/zaklad.asp>

Historie města. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/susice/fr.asp?tab=snet&id=1255>

CENTRUM PRO KOMUNITNÍ PRÁCI, západní Čechy. Komunitní střednědobý plán rozvoje sociálních služeb pro SO ORP Sušice: na období 2022–2024. Městský úřad Sušice [online]. 2022 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/user/socsluzby/Dokumenty/Komunitn%C3%AD%20st%C5%99edn%C4%9Bdob%C3%BD%20pl%C3%A1n%20rozvoje%20soci%C3%A1ln%C3%ADch%20slu%C5%BEeb%20na%20Su%C5%A1icku%202022-2024.pdf>

ČSÚ. CHARAKTERISTIKA SO ORP SUŠICE. ČSÚ v Plzni [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11252/17841605/susice.pdf/336c82de-cf5a-4237-ae28-769d3cc397e9?version=1.12>

Části obcí: obec Sušice. Územně identifikační registr ČR [online]. [cit. 26. 3. 2023].

Dostupné z: <http://www.uir.cz/casti-obce-obec/557153/Obec-Susice>

Základní informace. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:

<https://www.mestosusice.cz/mususice/>

Organizační řád Městského úřadu v Sušici. Městský úřad Sušice [online]. 30. 9. 2002

[cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:

www.mestosusice.cz/mususice/user/mix/mususice_Org_rad.pdf

Sušice (okres Klatovy). Regionální informační servis [online]. [cit. 26. 3. 2023].

Dostupné z: <https://www.risy.cz/cs/vyhledavace/obce/557153-susice>

SVOBODOVÁ, Kamila. ANALÝZA: Demografické stárnutí ČR podle výsledků

projekce. Demografický informační portál [online]. 23.03.2012 [cit. 26. 3. 2023].

Dostupné z: http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=824

Věková struktura. Czso.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:

<https://www.czso.cz/csu/scitani2021/vekova-struktura#:~:text=Pr%C5%AFm%C4%9Bn%C3%BD%20v%C4%9Bk%20obyvatel%20dos%C3%A1hl%2042,mu%C5%BEi%20s%2041%2C2%20lety.>

Odbor majetku a rozvoje města. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023].

Dostupné z: [https://www.mestosusice.cz/mususice/fr.asp?](https://www.mestosusice.cz/mususice/fr.asp?tab=mususice&id=422&burl=&pt=URMUODO6)

[tab=mususice&id=422&burl=&pt=URMUODO6](https://www.mestosusice.cz/mususice/fr.asp?tab=mususice&id=422&burl=&pt=URMUODO6)

CHARAKTERISTIKA INFRASTRUKTURY A SYSTEMIZACE TECHNICKÉ

INFRASTRUKTURY. Is.muni.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:

https://is.muni.cz/el/1456/jaro2006/PVETIN/um/I_Chrakteristika_a_systemizace_TI.pdf

Sušice. Google Maps [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:

<https://www.google.com/maps/place/342+01+Su%C5%A1ice/>

OTAVSKÁ CYKLOSTEZKA. Sušice brána Šumavy [online]. [cit. 26. 3. 2023].

Dostupné z: <http://www.susicebranasumavy.cz/otavska-cyklomezka>

Odpadové hospodářství. Sušice a okolí [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:

<https://www.mestosusice.cz/susice/fr.asp?tab=icsusice&id=301&burl=&pt=TUFIF9>

Pojišťovny sušice. Google Search [online]. 2023 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:

https://www.google.com/search?sa=X&tbs=lf:1,lf_ui:14&tbm=lcl&sxsrf=APwXEdcpj-TNehyvx8ymPGRLZRucbdRAag:1679878318156&q=su%C5%A1ice+poji%C5%A1%C5%A5ovna&rflfq=1&num=10&ved=2ahUKEwiTqq2z8vr9AhUKVfEDHQ

g0A1QQjGp6BAgLEAI&biw=1536&bih=714&dpr=1.25#r1fi=hd:;si:;mv:
[[49.2459736,13.5398804],[49.2288077,13.5163829]];tbs:lrf:!1m4!1u3!2m2!3m1!1e1!
1m4!1u2!2m2!2m1!1e1!2m1!1e2!2m1!1e3!3sIAE,lf:1,lf_ui:14

O NEMOCNICI: Historie. Sušická nemocnice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
<https://www.susnem.cz/o-nemocnici/historie/>

Poliklinika Sušice. Seznam lékařů [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
<https://www.navstevalekare.cz/zdravotnicke-zarizeni/plzensky-kraj-k308/klatovy-o543/susice-i-m9509/poliklinika-susice-zz2977.html>

Školství. Mestosusice.cz [online]. [cit. 29. 3. 2023]. Dostupné z:
<https://www.mestosusice.cz/susice/skolstvi.asp>

ÚZEMNÍ PLÁN SUŠICE: ÚPLNÉ ZNĚNÍ PO ZMĚNĚ č. 1. Městský úřad Sušice [online]. 3. 10. 2022 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
<https://www.mestosusice.cz/mususice/user/UP/SUSICE/SU-PO-ZM-c1.zip>

Sportoviště Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <http://www.sportoviste-susice.cz/>

Sušické kulturní centrum: Sirkus [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
<https://www.kulturasmusice.cz/>

Atraktivita ve městě. Městský úřad Sušice [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
<https://www.mestosusice.cz/susice/atraktivity.asp>

Sušice: Rozpočet. 256129.rozpocet.aqe.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
<http://256129.rozpocet.aqe.cz/mesto/00256129/2023?>

Sušice - rozpočet: Ukazatele hospodaření. 256129.rozpocet.aqe.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: http://256129.rozpocet.aqe.cz/ukazatele_hospodareni/00256129/?h=&0

Sušice - rozpočet: Výdaje dle odvětvového třídění – oddílů, 2022. 256129.rozpocet.aqe.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
http://256129.rozpocet.aqe.cz/vydaje_dle_odvetvoveho_trideni_oddilu/00256129/2022/V/?h=&

Sušice - rozpočet: Výdaje dle odvětvového třídění - oddílů, 2023. 256129.rozpocet.aqe.cz [online]. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
http://256129.rozpocet.aqe.cz/vydaje_dle_odvetvoveho_trideni_oddilu/00256129/2023/V/?h=&

ROZPOČET 2022. Městský úřad Sušice [online]. 15.12.2021 [cit. 26. 3. 2023].
Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/user/rozpocet/Rozpocet-2023-schvaleny.zip>

Střednědobý výhled rozpočtu města Sušice: 2024-2025. Městský úřad Sušice [online].
[cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.mestosusice.cz/mususice/user/rozpocet/SV-2024-25-navrh.zip>

Legislativní zdroje

Zákon o územním členění státu: č. 36/1960 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 9. 4. 1960
[cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1960-36>

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. Zakonyprolidi.cz [online]. 16.
12.1992 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

**Ústavní zákon č. 347/1997 Sb.: Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních
samosprávných celků.** Zakonyprolidi.cz [online]. 3. 12.1997 [cit. 2023-03-26].
Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-347>

Zákon o hlavním městě Praze: č. 131/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 13. 4. 2000
[cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-131>

Zákon o zajišťování obrany České republiky: č. 222/1999 Sb. Zakonyprolidi.cz
[online]. 14. 9. 1999 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-222>

Zákon o obcích: č. 128/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3.
2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

Zákon o krajích: č. 129/2000 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 12. 4. 2000 [cit. 26. 3.
2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

Trestní zákoník: Zákon č. 40/2009 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 8. 1. 2009 [cit. 26. 3.
2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

Zákon o státní službě: č. 234/2014 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 1. 10. 2014 [cit. 26. 3.
2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234>

Zákon o úřednících územních samosprávných celků: č. 312/2002 Sb.
Zakonyprolidi.cz [online]. 13. 6. 2002 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z:
<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312>

Zákoník práce: Zákon č. 262/2006 Sb. Zakonyprolidi.cz [online]. 21. 4. 2006 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-262>

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1 - Otázky: Rozhovor se starostou p. Mottlem.....	85
Příloha 2 – Otázky: Rozhovor s tajemníkem p. Novákem.....	86

Příloha 1 - Otázky: Rozhovor se starostou p. Mottlem

- 1) Co vám říkají termíny správní problémy a politické problémy samospráv? Kdy jste o nich poprvé slyšel?
- 2) Zaznamenal jste někdy ve své funkci nějaký správní problém týkající se této samosprávy? Pokud ano, tak jaký?
- 3) Zaznamenal jste někdy ve své funkci nějaký politický problém týkající se této samosprávy? Pokud ano, tak jaký?
- 4) Jakým způsobem byly tyto správní nebo politické problémy řešeny?
- 5) Jaký byl podle vás nejhorší problém/krize, kterým /kterou si město prošlo?
- 6) Objevily se nějaké komplikace při zrušení okresních úřadů v roce 2003 a přechodu Sušice na obce s rozšířenou působností?
- 7) Vyvolává podle vás současná legislativa týkající se samospráv problematiku v určitých oblastech při výkonu její činnosti?
- 8) Změnil byste něco na současném stavu samosprávy obcí? Ubral byste nebo přidal samosprávám určité pravomoce?
- 9) Jakými problémy by se podle vás mohla samospráva v budoucnu zabývat?
- 10) Jaká je vaše budoucí vize pro město jako samosprávu, na co se chcete zaměřit?

Příloha 2 – Otázky: Rozhovor s tajemníkem p. Novákem

- 1) Co vám říkají termíny správní problémy a politické problémy samospráv? Kdy jste o nich poprvé slyšel?

- 2) Zaznamenal jste někdy ve své funkci nějaký správní problém týkající se této samosprávy? Pokud ano, tak jaký?

- 3) Zaznamenal jste někdy ve své funkci nějaký politický problém týkající se této samosprávy? Pokud ano, tak jaký?

- 4) Jakým způsobem byly (pokud problémy nastaly) nebo by byly tyto problémy řešeny?

- 5) Jaký byl podle vás největší problém v oblasti státní správy po reformě veřejné správy v 90. letech? Přetrvávají stále nějaké problémy?

- 6) Objevily se nějaké komplikace při zrušení okresních úřadů v roce 2003 a přechodu Sušice na obec s rozšířenou působností? Jakým způsobem to město ovlivnilo?

- 7) Změnil byste něco na současném stavu přenesené působnosti? Ubral byste nebo naopak přidal obcím určité pravomoci v tomto odvětví?

- 8) Jaké problémy by podle Vás mohly při výkonu přenesené působnosti v budoucnu nastat?