

**Univerzita Pardubice**  
**Fakulta ekonomicko-správní**

**Srovnávací analýza systémů veřejné správy v zemích Visegrádské čtyřky  
(Střední a Východní Evropy)**

**Martin Slačík**

**Bakalářská práce**

**2010**



## **Prohlášení**

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury. Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č.121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

Martin Slačík

V Pardubicích dne 27. 4. 2010

## **Poděkování**

Touto cestou bych rád poděkoval magistru Tomáši Šimkovi za cenné připomínky, náměty a rady, které mi byly poskytnuty v rámci konzultací nad mou bakalářskou prací.

## **Anotace**

Veřejná správa a její znovuoživení v procesu přeměny totalitních států ve standardní demokracie bylo a dosud je hlavním úkolem zemí bývalého komunistického bloku ve Střední a Východní Evropě. Práce teoreticky vymezuje konstrukci světových systémů veřejných správ a jejich modelů, které zasazuje do evropského kontextu. V praktické části pak popisuje modely veřejné správy v zemích Visegrádské čtyřky a srovnává jejich některé aspekty. Podrobněji pak analyzuje Českou republiku a Slovensko a jejich systémy veřejné správy, které jsou srovnávány v jednotlivých prvcích systému.

## **Klíčová slova**

veřejná správa, veřejná moc, modely veřejné správy, státní správa, samospráva, dekoncentrace, decentralizace, občan, úřad, úředník, orgán, legislativa, financování, New Public management, debyrokratizace, přímá demokracie, E-Government, informatizace.

## **Title**

Comparative analysis of Public Administration Systems in Visegrad four countries (Central and Eastern Europe)

## **Anotation**

Public administration and its revival in the process of transformation of totalitarian states to the standard of democracy was and still is the main task of the former communist bloc countries in Central and Eastern Europe. Theoretical work defines the structure of world systems of public administrations and their models placed into an European context. The practical part describes the models of public administration systems in the Visegrad countries and compares them in some aspects. In more detail the Czech Republic and Slovakia and their public administration systems are analyzed and compared in individual elements of the system.

## **Keywords**

public administration, public power, models of public administration, government, local government, deconcentration, decentralization, citizen, office, officer, authority, legislation, financing, New Public Management, debureaucratization, direct democracy, E-Government, informatization.

# OBSAH

ÚVOD .....	7
<b>1 POJEM A MODELY VÝKONU SOUČASNÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....</b>	<b>9</b>
1.1 CHARAKTERISTIKA POJMU VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	9
1.1.1 <i>Podstata existence systémů veřejné správy</i> .....	9
1.1.2 <i>Veřejná vláda a veřejná správa</i> .....	10
1.1.2.1 Veřejná vláda .....	10
1.1.2.2 Veřejná správa .....	11
1.2 PŘEHLED SYSTÉMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY Z HLEDISKA JEJICH ODLIŠNOSTÍ .....	14
1.3 ZÁKLADNÍ PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	16
1.4 MODELY VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	17
<b>2 SYSTÉMY MÍSTNÍ SPRÁVY A EVROPSKÝ POHLED NA MÍSTNÍ SPRÁVU, AKTÉŘI A KOMPETENCE .....</b>	<b>19</b>
2.1 CHARAKTERISTIKA A SYSTÉMY MÍSTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY .....	19
2.2 EVROPSKÝ POHLED NA MÍSTNÍ SPRÁVU .....	20
2.3 AKTÉŘI STÁTNÍ, MÍSTNÍ SPRÁVY A REGIONÁLNÍHO ROZVOJE A JEJICH KOMPETENCE .....	22
<b>3 PŘEHLED SYSTÉMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ZEMÍCH VISEGRÁDKSKÉ ČTYŘKY .....</b>	<b>25</b>
3.1 HISTORIE .....	25
3.2 PŘEDSTAVENÍ JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ V4 A NÁSTIN JEJICH SYSTÉMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	27
3.2.1 <i>Maďarsko</i> .....	27
3.2.1.1 Obecný popis .....	27
3.2.1.2 Složení obyvatelstva .....	27
3.2.1.3 Veřejná správa země a administrativní rozdělení .....	27
3.2.2 <i>Polsko</i> .....	31
3.2.2.1 Obecný popis .....	31
3.2.2.2 Složení obyvatelstva .....	31
3.2.2.3 Veřejná správa země a administrativní rozdělení .....	31
3.2.3 <i>Česká republika a Slovensko</i> .....	34
<b>4 KOMPARACE SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICĚ A NA SLOVENSKU .....</b>	<b>35</b>
4.1 POLITICKÉ PRVKY SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	35
4.1.1 <i>Srovnání organizace a struktury veřejné správy v ČR a SR</i> .....	37
4.2 PRÁVNÍ PRVKY SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	54
4.3 EKONOMICKÉ PRVKY SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	58
4.4 ELEKTRONIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY A E-GOVERNMENT .....	64
<b>5 ZÁVĚR – ZHODNOCENÍ ODLIŠNOSTÍ, DOPORUČENÍ ZMĚN A DALŠÍHO ROZVOJE .....</b>	<b>68</b>
5.1 DOPORUČENÍ PRO DALŠÍ ROZVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR .....	72
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>75</b>
<b>INTERNETOVÉ ZDROJE .....</b>	<b>76</b>
<b>SEZNAM TABULEK .....</b>	<b>77</b>
<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>77</b>
<b>SEZNAM GRAFŮ .....</b>	<b>77</b>

## ÚVOD

Cílem mé bakalářské práce je představit veřejnou správu a systémy veřejné správy ve středoevropských zemích bývalého socialistického bloku. Jedná se o státy tzv. Visegrádské čtyřky (Česká, Maďarská, Polská a Slovenská republika). Představeny budou veřejné správy zemí Visegrádské čtyřky a analyzovány a komparovány budou systémy veřejné správy v České a Slovenské republice. Analýzou bych chtěl rozkrýt různé stránky a vlastnosti procesů, proniknout do jejich vnitřní struktury. V rámci této analýzy se pokusím nejprve vysvětlit podstatu systému veřejné správy, její hlavní principy, ekonomickou a politickou nutnost existence a následně se budu zabývat jejími jednotlivými prvky, jejich podstatou, důležitými vlastnostmi a vztahy mezi nimi. Metodologickým nástrojem použitým v práci bude ve vztahu ke zkoumání fenoménu veřejné správy tzv. analýza klasifikační, jejímž úkolem bude vlastní zkoumaný jev představit.

Práce zdůrazní jak místní, tak regionální a národní rozměry veřejné správy, neopomene však také velmi důležitý a v poslední době stále více zdůrazňovaný a prospěšný rozměr nadnárodní, který se projevuje zejména ve financování veřejné správy, veřejných projektů a veřejných statků, ale má také dimenzi politickou, kulturní a sociální. Ačkoli lze konstatovat, že veřejná správa by měla v první řadě zabezpečovat veřejné potřeby a statky, o míře jejichž potřebnosti či nepotřebnosti rozhodujeme netržně tzv. veřejnou volbou, v posledních letech, zejména v anglosaském světě, lze vysledovat rozvoj a využívání metod vyvinutých pro potřeby řízení tržních subjektů.

V praktické části bakalářské práce se pokusím porovnat v několika rovinách systémy veřejné správy v Čechách a na Slovensku. Komparativní metodou se budu zabývat politickými, právními, ekonomickými a v rámci nich finančními prvky systému. Data a údaje pro porovnání jednotlivých prvků jsou získávány prostřednictvím vládních internetových portálů, internetových stránek jednotlivých institucí veřejné správy a dalších zdrojů včetně aktuální odborné literatury. S tímto souvisí i rozvoj tzv. E-Governmentu, který by měl postupně zjednodušovat, zpřístupňovat, zlepšovat a zefektivňovat kontakt občana s veřejnými institucemi, řešit jeho každodenní potřeby a problémy, být mu partnerem a v důsledku toho zvyšovat nejen jeho svobodu, ale i zodpovědnost za sebe i za své okolí.

Jelikož základním cílem veřejné správy by měla být nabídka tzv. veřejné služby a zvláště pro Českou republiku je do současné doby charakteristické, že veřejná správa,

při plnění svých úkolů, bere v nedostatečné míře na zřetel poptávku občanů po těchto službách, zmíním se i o možné transformaci nabízetelského přístupu k veřejným službám na systém, který bere v úvahu preference občanů v oblasti veřejných služeb, tj. situaci, kdy občan vystupuje v roli zákazníka, podobně jako tomu je ve sféře soukromé.



# 1 POJEM A MODEL Y VÝKONU SOUČASNÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

## 1.1 Charakteristika pojmu veřejná správa

### 1.1.1 Podstata existence systémů veřejné správy

V moderním státě, pokud se nejedná o totalitní režim, je uplatňován ekonomický systém tzv. smíšené ekonomiky. Jedná se o hospodářský systém, kde vedle sebe koexistují na jedné straně tržní hospodářství, zabezpečující soukromé statky, na druhé straně pak v důsledku selhání trhu (mikroekonomických, makroekonomických a mimoekonomických) existují státní zásahy do ekonomiky, v jejichž důsledku existuje veřejný sektor. A právě tento sektor by měl zabezpečit tvorbu a organizaci netržních činností (*za netržní činnosti jsou považovány podle definice „Systému národních účtů“ ... netržní činnosti produkce statků a služeb, jejichž prodej kryje alespoň 50% nákladů a jejichž schodek je financován z prostředků rozpočtové soustavy*).<sup>2</sup> Netržní činnosti lze členit na:

- a) legislativní
- b) alokační
- c) redistribuční
- d) regulační
- e) stabilizační

Legislativní činnost souvisí velmi úzce se základní funkcí státu a jeho veřejné správy, kterou lze nazvat vytvářením a organizací „pravidel hry“. Lze ji považovat za historicky nejstarší aktivitu státu. Patří sem přijetí Ústavy, zákonů a dalších závazných předpisů a kontrola jejich dodržování, případně sankce za jejich porušení.

Alokačními činnostmi se stát snaží efektivně alokovat finanční prostředky, které soustředí v rozpočtu, aby zabezpečil statky a služby, při kterých tržní systém selhává, souvisí s mikroekonomickými příčinami selhání trhu. Veřejný sektor prostřednictvím veřejné správy (státu i územní samosprávy) buď sám tyto statky produkuje anebo je zabezpečuje prostřednictvím partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership). Cílem je efektivní alokace dostupných zdrojů ve společnosti, což se v realitě často z různých příčin nedaří naplňovat. Dochází k tzv. vládnímu selhání.

---

<sup>1</sup> Základní metodickou příručkou, podle které pracují statistické úřady naprosté většiny států na světě, je systém národních účtů (System of National Account - SNA), která je dílem statistické kanceláře Spojených národů (UNSTAT).

<sup>2</sup> PEKOVÁ, J. *Veřejné finance*, Praha : ASPI, 2008, s. 22

Redistribuční činnost (historicky mladá) představuje snahu státu a jeho veřejné správy dosáhnout co možná největší spravedlnosti v rozdělování důchodů a bohatství společnosti. Jde o důsledek mimoekonomického selhání trhu. Často však dochází k narušení ekonomické efektivnosti a vytvoření nových nerovností (např. formou pozitivní diskriminace určitých sociálních skupin).

Regulační činnost směřuje ke kontrole např. nad podmínkami podnikání či pracovním trhem.

Stabilizační činnost (historicky nejmladší) je důsledkem makroekonomických příčin selhání trhu. Stát se jí snaží ovlivňovat výrobu i spotřebu, aby dosáhl hospodářské stability.

K naplnění všech výše uvedených činností potřebuje stát využívat jednotlivé prvky systému veřejné správy, které musí zabezpečit jak politicky, tak právně a vše financovat a ekonomicky řídit prostřednictvím veřejných rozpočtů.

## **1.1.2 Veřejná vláda a veřejná správa**

### ***1.1.2.1 Veřejná vláda***

Ekonomická a právní teorie demokratických států považuje vládu za vrcholný orgán výkonné moci a řadí do ní veřejnou správu v rámci širšího pojetí.<sup>3</sup> Ekonomická teorie pak pracuje s pojmem veřejná vláda obecněji a rozlišuje jednotlivé úrovně vertikálně i horizontálně. Vše je určeno a zastřešeno politickým uspořádáním, v rámci kterého jsou organizovány a řízeny výše uvedené činnosti.

Veřejná vláda představuje souhrn:

- volených orgánů (v ČR parlament, senát, zastupitelstva krajů a obcí)
- výkonných orgánů na jednotlivých vládních úrovních, které teorie řadí do veřejné správy v užším pojetí

Veřejná správa v rámci širšího pojetí je předmětem a zároveň resortem veřejného sektoru národního hospodářství. Teorie též zdůrazňuje rozdíl mezi jednotlivými stupni veřejné vlády, když označuje termínem „vláda“ ústřední vládu a nižší úrovně pak pojmenovává jako územní samosprávu (i tato terminologie je odvislá od konkrétního politického uspořádání a od místních zvyklostí: např. v SRN jsou zemské vlády).

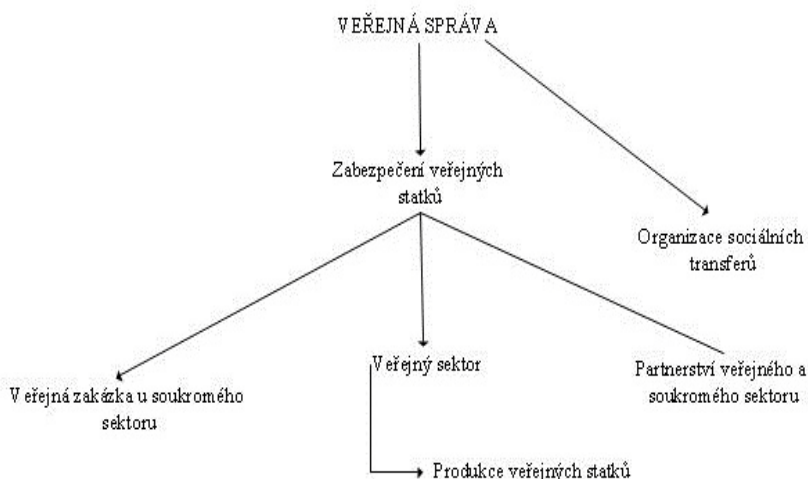
---

<sup>3</sup> Weberova definice moci: „(Moc je) možnost, že jeden z činitelů uvnitř sociálních vztahů bude schopen prosadit bez odporu svou vůli“ (citováno podle Cabada 2007)

### 1.1.2.2 Veřejná správa

Postavení veřejné správy a rozsah kompetencí by měl být v zásadě vždy stanoven zákonem, což ve svém důsledku zamezí zneužití moci. Následující obrázek ukazuje hlavní úkol veřejné správy a způsob jeho realizace.

**Obrázek 1-1:** Úkol veřejné správy a jeho realizace



**Zdroj:** PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J.; JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2008

Struktura veřejné správy je závislá na konstitučním systému vlády, tedy způsobu rozdělení zákonodárné moci mezi ústřední zákonodárný orgán a volené orgány států či nižších územních jednotek. Z toho plyne rozdělení na unitární státy a státy s federálním systémem vlády.

Teorie fiskálního federalizmu pak rozlišuje [11]:

- federální vládu
- státní či republikovou (zemskou) vládu
- místní vládu na úrovni územní samosprávy
- nadnárodní vládu (v současnosti Evropská unie)

Do veřejného sektoru patří:

- vlastní veřejná správa (má specifické postavení, protože řídí veřejný sektor a má možnost ovlivňovat jeho strukturu a efektivnost
- dále jsou to jednotlivé resorty (podle odvětví národního hospodářství) jako justice, policie armáda, školství, věda a výzkum, kultura a péče o památky, tělesná

kultura a sport, zdravotnictví, sociální služby, veřejná hromadná doprava, spoje, bydlení, informační systémy a masmédiá, vodní hospodářství, životní prostředí, ojediněle v některých zemích i energetické hospodářství.

Důležitými prvky veřejné správy jsou také veřejné rozpočty, které sestavuje každá vládní úroveň a podle něj také hospodaří. Těch je tím více, čím složitější je státoprávní uspořádání. Každá vládní úroveň si rozhoduje sama o objemu a struktuře svého rozpočtu.

Neméně důležitým znakem je při tvorbě veřejné správy také rozložení moci v daném státě. Z právní teorie vyplývá členění na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní a právě rozdělení těchto mocí mezi jednotlivé orgány ve státě určuje způsob výkonu veřejné správy. Zákonodárná moc bývá obvykle centralizovaná, avšak bývá zde možnost zákonodárné iniciativy u nižších stupňů veřejné správy (v ČR jsou to kraje).

Veřejná správa je zpravidla pojímána [6, 11] z hlediska:

- 1) funkčního neboli materiálního, jako souhrn záměrných činností, které nejsou ani zákonodárné, soudní nebo vládní a kterými se realizují rozhodnutí volených orgánů (praktická realizace zákonných a podzákonných předpisů zabezpečujících úkoly ve veřejném zájmu – spravování, služba, organizování, rozhodování a dozor, vše v rámci zákonem vymezených kompetencí; určuje obsahovou náplň veřejné správy, její jednotlivé úkoly a jejich povahu; představuje souhrn všech správních činností souvisejících s veřejnou mocí na ústřední i místní úrovni a poskytováním veřejných služeb, představuje vlastně souhrn úkolů veřejné správy;
- 2) organizačního, kde je rozhodující vykonavatel správních činností, nikoliv obsah a charakter činností; představuje souhrn institucí, které tuto činnost vykonávají přímo či zprostředkovaně; lze ho pojmenovat též jako hledisko institucionální; je chápáno jako činnost organizačních jednotek a osob, které jsou buď správními úřady jako nositelé veřejné správy nebo úředními osobami vykonávajícími správní úkony, případně zařízení, která mají postavení nepřímých subjektů veřejné správy.

Organizace veřejné správy se z právního hlediska zaměřuje především na subjekty veřejné správy, institucionální uspořádání veřejné správy do větších celků, klasifikaci vykonavatelů veřejné správy, jejich postavení, klasifikaci jejich orgánů. Organizaci veřejné správy lze měnit podle vývoje společnosti. Systém veřejné správy je tedy organizačním uspořádáním jejich subjektů a vykonavatelů a jejich vzájemných vztahů. Veřejná

správa se pak podle odborníků [5, 6, 11] člení na státní správu a veřejnou samosprávu a ostatní veřejnou správu. Organizační uspořádání veřejné správy a obecné zásady její činnosti jsou zakotveny v ústavách jednotlivých států. Rozhodující postavení má ve většině zemí státní správa (realizuje politiky státu – hospodářskou, bezpečnostní, zahraniční). V praktické aplikaci veřejné správy je velmi důležité zákonné vymezení kompetencí, tj. působnosti v rozsahu stanoveném Ústavou a zákony (příkladem může být kompetenční zákon nebo jiný zákon o veřejné správě).

3) právní neboli „legalistické“ pojetí vyjadřuje úzkou vazbu veřejné správy na správní právo příslušného státu v kontinentální Evropě vymezené a chápané poměrně jednotně a státní moc je tedy realizovaná prostřednictvím mocenských institucí a legalizována systémem práva v daném státě.

Státní správa může být vykonávána orgány přímo nebo nepřímo. Přímo jsou to organizační složky státu (bez právní subjektivity), nepřímo pak jiné subjekty veřejné správy než stát (kraje, obce, autorizované zkušebny, které svými orgány vykonávají tuto správu jako přenesenou nebo propůjčenou působnost. Část výkonu určitých veřejných záležitostí může být delegována zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona na veřejno-právní korporace.<sup>4</sup> Ty lze členit podle obsahu výkonu činnosti, organizační struktury a postavení subjektů ke korporaci na:

- územní – pro členství a činnost je určující vymezené území (obce, kraje)
- zájmové – zřizují se za účelem výkonu nějakého povolání (komory)
- věcné – členství je založeno na souvislosti s vlastnictvím k určité věci (zájmová sdružení obcí)

Veřejná správa, která je uskutečňována subjekty nestátního charakteru se nazývá veřejná samospráva. Je to právo uspořádat a řídit část veřejných záležitostí ve vlastním zájmu a ve vlastní odpovědnosti.

Vztah státní správy a samosprávy lze pak charakterizovat tak, že státní správa v případech zákonem stanovených a způsobem vymezeným v zákonech dozoruje činnost samosprávy (např. v ČR řeší spory Ústavní soud).

Ostatní veřejnou správu vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, pokud plní veřejné úkoly. Jsou to činnosti, kdy nelze přesně určit, zda vytvořená instituce plní úkoly veřejné správy na základě delegace státní správy nebo se jedná o

---

<sup>4</sup> Zpravidla definována jako člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly (Horzinková 2008).

specifickou správní činnost (např. Česká televize, rozhlas, ČTK) nebo instituce, které vykonávají veřejnou správu vedle své hlavní činnosti.

## 1.2 Přehled systémů veřejné správy z hlediska jejich odlišností

V Evropě lze identifikovat [5, 9, 11] v zásadě čtyři základní typy systému veřejné správy. Jeden z nich představuje Francie a státy jižní Evropy (Itálie, Španělsko), který bývá označován jako „napoleonský“, další typ správního systému představuje Velká Británie a Irsko, následuje typ „středoevropský“ (Německo, Rakousko) a výčet uzavírá typ „severoevropský“ představovaný skandinávskými zeměmi.

Jednotlivé typy systému veřejné správy se liší navzájem kromě organizačních principů (centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, delegace, monokratický nebo kolegiální neboli sborový způsob řízení a složení správního orgánu, věcná specializace, teritoriální neboli územní vymezení působnosti příslušného orgánu veřejné správy, jmenovací, volební princip a výběrové řízení při ustavování do funkce, profesionální a laický princip, tj. zda veřejnou správu a v jakém poměru vykonávají jednotlivé osoby ve služebním poměru, např. v SRN je tento poměr 40% ku 60%<sup>5</sup>) zejména v definici státní služby, protože neexistuje shoda na jednotné definici státní služby, k níž by se hlásily všechny členské státy EU. V USA a v řadě evropských zemí je postavení pracovníků ve veřejné správě v posledních desetiletích modifikováno v oblasti rozsahu jejich rozhodovacích pravomocí, v zemích kontinentální Evropy je to však velmi pozvolný a zdoluhavý proces. Poslední dobou se také zvyšuje míra nezávislosti rozhodování zaměstnanců veřejné správy, zejména manažerů, nastupuje tzv. technokratický model manažera ve veřejné správě (např. Francie).

Další podstatné odlišnosti spočívají v pramenech právní úpravy podmínek zaměstnanosti ve státní službě, protože jsou výlučně v kompetenci jednotlivých členských států. Většinou se jedná o zákony o státní službě (Francie, SRN, Irsko). Ve Velké Británii se pravidla pro výkon státní služby označují jako „nařízení přijatá v radě“, v některých zemích je státní služba regulována interními pravidly různé právní síly. Země, které mají zákony o státní službě, počítají s prací úředníka jako s celoživotním zaměstnáním (lze ho však propustit z disciplinárních důvodů, případně z důvodů neschopnosti adaptovat se na danou pozici). Jak již bylo uvedeno, existují menší rozdíly ve způsobech

---

<sup>5</sup> LACINA K. *Evropská veřejná správa*, VŠ finanční a správní, Praha 2004, str. 50, ISBN 80-86754-10-3

přijímání pracovníků úřadů státní správy, v zásadě však všechny členské státy EU uznávají zásadu rovnocenného přístupu zájemců o státní službu, uchazeč však musí prokázat profesní kvalitu. Někde je možný individuální výběr příslušným vedoucím pracovníkem veřejné správy (Nizozemí), jinde je třeba absolvovat speciální náročné státní zkoušky (SRN) nebo se postupuje výběrem nezávislou komisí na základě pohovorů anebo na základě podané přihlášky a osobního pohovoru (Španělsko) nebo na základě povinného konkurzu (Itálie). I na tuto oblast má vliv aplikace komunitárního práva, zejména v úpravách možnosti odvolání proti výsledkům výběrových řízení. Velké rozdíly jsou v přijímání pracovníků státní správy mezi zeměmi s kariérním systémem činnosti úředníků na jedné a Velkou Británií (částečně i Nizozemím), kde platí tzv. „merit“ systém, používaný mimo jiné i v USA.

Další odlišnost spočívá v mobilitě úředníků státní správy, všeobecně pokládaná pracovníky státní správy za motivační stimul a za způsob obnovování lidských zdrojů ve správě, tedy prostředek dynamizace. Vertikální mobilita je jádrem kariérních systémů (základem je počet odsloužených let v úřadu státní správy, kritéria pak ve všeobecné právní úpravě státní služby). Komunitární právo v této souvislosti zdůrazňuje antidiskriminační principy, pokud je na dané místo přijat jiný státní příslušník. Laterální mobilita, tedy mobilita mezi vládními úřady a agenturami (zejména Velká Británie) umožňuje zkvalitňování vládních struktur bez propouštění stávajících úředníků. Při přeložení úředníka na jiné funkční místo nebo detašované pracoviště kooperují mezi sebou národní státní správy a Evropská komise (jsou definovány přesné podmínky a maximální počet pracovníků).

Odlišná je i míra a hloubka dosavadních reforem<sup>6</sup> veřejné správy uskutečněných v některých členských státech Evropské unie v poslední třetině dvacátého století, kde byl kladen důraz zejména na decentralizaci, zvyšování účinnosti a efektivity výkonu veřejné správy, hospodárné využívání a efektivní zhodnocování přidělených finančních prostředků, zvyšování profesní úrovně všech těch, kdo se podílejí na výkonu veřejné správy, debyrokratizaci veřejné správy, uplatňování zásad tzv. New Public Managementu (nový způsob řízení veřejného sektoru), zeštíhlování státu.

Za výsledky těchto reforem lze v oblasti územní samosprávy považovat posílení samosprávy na regionální úrovni (Francie a Itálie), omezení možnosti státní správy zasa-

---

<sup>6</sup> LACINA K.: *Evropská veřejná správa*. Praha: VŠ finanční a správní. 2004. ISBN 80-86754-10-3

hovat do výkonu územní samosprávy, celkové zvýšení kompetencí obcí při rozumném slučování obcí do větších celků, rozvoj samosprávy na regionální úrovni, rozvoj přeshraniční a příhraniční spolupráce, prohloubení kontaktů mezi obcemi v rámci tzv. "twiningu"<sup>7</sup>.

Objevily se však i nové problémy veřejné správy týkající se např. ochrany životního prostředí, boje proti drogám, rovnoprávnost mužů a žen v pracovní činnosti, respektování práv a požadavků invalidních občanů, příslušníků národnostních a etnických skupin.

Reformy jednotlivých systémů veřejných správ přinesly i snahu změnit styl práce úřadů, kdy se hledají a formují flexibilnější organizační struktury a vytváří menší, značně autonomní jednotky řízené manažerským způsobem, což přispívá k růstu transparentnosti výkonu veřejné správy. Postupně se zvyšuje snaha o zabezpečování růstu podílu občanů na řízení věcí veřejných, zvláště na úrovni municipalit, což vyžaduje změnu chování jednotlivých úředníků k občanům jako klientům poskytovaných služeb a zabezpečovaných veřejných statků. Postupně se v rámci uskutečňovaných reforem zvyšují profesní a etické nároky kladené na volené představitele územní samosprávy, ale i na jednotlivé kategorie úředníků veřejné správy, tedy z toho vyplývající nutnost celoživotního vzdělávání těchto pracovníků, v rámci tohoto vzdělávání je snahou stanovit určitou standardizaci kvalifikačních požadavků kladených na úředníky. Vzdělávání úředníků veřejné správy se jeví jako nesporná komparativní výhoda EU do budoucna.

### **1.3 Základní principy veřejné správy**

V zemích EU se uplatňují základní principy veřejné správy a veřejné služby [11]. Patří mezi ně:

- neutralita
- rovnost (nediskriminace, právní jistota)
- otevřenost a transparentnost
- odpovědnost
- výkonnost
- účinnost

---

<sup>7</sup> Navázání oficiálního vztahu, navázání družby (překlad autora).



Tyto principy by měly být uplatňovány uvnitř všech členských zemí Evropské unie v rámci tzv. „Evropského správního prostoru“.

#### 1.4 Modely výkonu veřejné správy

V našich podmínkách nejčastěji srovnáváme [10] český a slovenský současný systém veřejné správy, čímž porovnáváme v podstatě "spojený" a "oddělený" model výkonu veřejné správy. Oba zmíněné termíny se jak v ČR, tak na Slovensku více méně běžně užívají. Pro zahraničí však jsou to pojmy zcela neznámé. Místo pojmu "spojeného" a "odděleného" modelu výkonu veřejné správy si zahraniční partneři rozvinuli poměrně sofistikovaný pojmový aparát k popisu širokého spektra vztahů mezi státní správou a samosprávou.

Při popisu vztahů místní a národní vlády se rozlišují (dle profesora Pomahače; 1. ročník konference v aule VŠFS: *"Modely výkonu soudobé veřejné správy"; leden 2009*) systémy, které využívají subsidiaritu na jedné straně a solidaritu na straně druhé. Subsidiarita je chápána jako možnost rozhodovat o vlastních záležitostech, solidarita jako možnost spolehnout se na soudržnost rozhodování. Tradiční subsidiární modely (např. britský, švédský) jsou dnes více než v minulosti solidární, zatímco tradiční solidární modely (např. německý, francouzský) nasádkly subsidiaritou.

*Evropská charta místní samosprávy byla původně koncipována jako "modelově neutrální". Začala však žít svým vlastním životem a stala se ikonou subsidiarity a "samostatnosti lokální a regionální vládní moci".*

*Ať už jsme spíše pro subsidiaritu nebo pro solidaritu, nelze přehlížet, že první z těchto modelů má více separacionistických a druhý spíše více integracionistických efektů. Z těchto důvodů také byla odmítnuta Evropská charta regionální samosprávy z obavy před přílišným separatismem.*

Smíšený model veřejné správy tedy znamená organizaci a výkon jak státní správy, tak územní samosprávy v rámci jedné územně administrativní jednotky - v EU jsou to tzv. LAU (local administrative units) úrovně 1 nahrazující NUTS<sup>8</sup> 4 a představující úroveň okresů a LAU úrovně 2 nahrazující NUTS 5 a představující úroveň obcí. Zna-

---

<sup>8</sup> zkratka z francouzského „Nomenclature des Unites Territoriales Statistique“, nebo anglického *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) jsou územní celky vytvořené pro statistické účely Eurostatu (statistický úřad Evropské unie) pro porovnání a analýzu ekonomických ukazatelů, statistické monitorování, přípravu, realizaci a hodnocení regionální politiky členských zemí EU. Klasifikaci NUTS zavedl Eurostat v roce 1988

mená kombinaci lokálně zvoleného orgánu a silné centrální supervize nad výkonem rozhodování tohoto orgánu. Tento model je charakteristický především pro francouzský systém organizace veřejné správy. Základní výhodou tohoto modelu je celková nižší nákladnost na výkon správních činností.

Duální (oddělený) model organizace veřejné správy (používaný především ve Velké Británii) představuje model dvojkolejný se souběžnou existencí orgánů samosprávy a státní správy na několika úrovních. Na úrovni územní správy působí jen samosprávné orgány. Ústřední správa reprezentovaná vládou nemá v jednotlivých územních jednotkách své zastoupení v podobě oficiálních institucí všeobecné státní správy. To však neznamená, že mezi centrální mocí a místní správou neexistují vzájemné vazby a propojení, prostřednictvím nichž vláda usměrňuje či ovlivňuje chod místních komunit a samospráv. Fungující duální model však vyžaduje sloučené obce.

Rozdělený model organizace veřejné správy (sytém rozdělené hierarchie) představuje kombinaci odděleného a spojeného modelu. Tento systém je používán ve skandinávských zemích (např. Švédsko). Více se podobá spojenému modelu. Na výkonu správních činností podílejí státní výbory (obdoba britských agencies) působící mimo ústřední orgány státní správy, kde v jejich čele, na rozdíl od duálního modelu, nepůsobí manažeři, ale političtí představitelé, kteří se opírají o podporu vlády nebo konkrétních ministerstev. V oblastní úrovni působí guvernér. Na vyšších úrovních se realizuje kolektivní rozhodování. Je zde nezávislost právní i finanční.

## 2 SYSTÉMY MÍSTNÍ SPRÁVY A EVROPSKÝ POHLED NA MÍSTNÍ SPRÁVU, AKTÉŘI A KOMPETENCE

### 2.1 Charakteristika a systémy místní správy a samosprávy

Výkon veřejné moci v moderních státech musí být obvykle zajišťován nejen prostřednictvím centrálních státních orgánů, ale i prostřednictvím úřadů pro výkon této moci umístěných po celém území.

Dekoncentrované orgány státní správy a orgány územní samosprávy tvoří dohromady tzv. místní správu. Na tomto místě lze zmínit i dva teorii rozlišované pojmy: dekoncentrace a decentralizace. Zatímco dekoncentrace znamená rozdělení úkolů do více úřadů na stejné úrovni (horizontální dekoncentrace) nebo delegace pouze na nižší úřad stejného organizačního systému, tj. nemění se vztahy subordinační (vertikální dekoncentrace), decentralizace vyjadřuje přenos části výkonu z originálního nositele na jiné subjekty včetně pravomoci a odpovědnosti; např. na obce, kraje, zájmovou samosprávu. Podle poměru jaký úřady územní státní správy zauímají k úřadům územní samosprávy lze rozlišit [5, 6, 9, 11] tři možné typy obecních zřízení:

- Plná samospráva – veškerá veřejná správa na určitém území (obec, kraj, hrabství) je vykonávána jako samospráva, která však je podrobena a podléhá kontrole parlamentu; tento systém místní správy je uplatňován především v anglosaských zemích (Velká Británie, USA), je označován jako anglický. V tomto systému je tedy místní správa chápána jako samospráva.
- Oddělená státní správa a samospráva – na jednom území existuje jak orgán samosprávný, tak speciální orgán státní. Tento model se poprvé uskutečnil za francouzské revoluce ve Francii, proto se mu také říká francouzský. Na místní úrovni tedy existují vedle sebe oddělené orgány samosprávy a státní správy.
- Smíšená veřejná správa – na orgány územní samosprávy jsou v rámci tzv. přenesené působnosti delegovány některé úkoly státní správy; při plnění těchto úkolů nejednají samosprávné orgány jako samospráva, ale jako orgány státní správy, které jsou v těchto činnostech řízené nadřízenými státními orgány. Stát racionálně využívá existující „infrastrukturu“ místní samosprávy. Tento model vznikl především v německy mluvícím prostoru, proto je často nazýván německý.

V celé Střední Evropě, včetně českých zemí, je realizován a využíván smíšený systém místní správy, podobně je tomu např. v Německu a Rakousku. Z tohoto uspořádání vztahů dochází k teoretickému a následně praktickému rozdělení na dvojí působnost obcí, a to působnost přirozenou neboli samostatnou a působnost svěřenou neboli přenesenou. Přirozená působnost je vymezována jako vše, co se týká zájmu obce a co obec může vykonávat sama.

Přenesená působnost je plnění určitých veřejných záležitostí a úkolů, které jsou na obce delegovány státem. Tento proces znamená, že obec vlastně vykonává tzv. přenesenou státní správu.

Příznivci tohoto způsobu argumentují přehledností a racionálností, kterou umožňuje spojení výkonu obou oblastí veřejné správy, odpůrci tohoto způsobu naopak konstatují, že zvolení představitelé jsou nuceni k výkonu záležitostí, na které nemají žádný vliv, ale z politického hlediska se za ně přesto zodpovídají před svými voliči, tedy za ně nesou politickou odpovědnost.

Obce mohou zpravidla svou vnitřní a vnější organizaci upravit samostatně, zákony většinou stanovují pouze základy vnitřní organizace (druhy orgánů, způsob jejich utváření, jejich vzájemné vztahy atd.). Naplnění, personální obsazení, zřízení nebo nezřízení některých orgánů záleží na obci. Teoreticky by měla být naprosto výjimečná možnost vlivu státu na personální podobu orgánů úředních osob v obci.

## **2.2 Evropský pohled na místní správu**

Územní veřejná správa je v Evropě upořádána různě [9, 12]. V některých zemích do jedné úrovně, v jiných do dvou nebo tří úrovní podle historické tradice nebo dle v poslední době realizovaných reforem veřejných správ.

Ve federativních zemích (Rakousko, Belgie, Německo) je regionální úroveň nahrazena federálními zeměmi, tj. středními úrovněmi vlády oddělenými od ústřední vlády s jasně definovanými kompetencemi a pravomocemi (politickými i fiskálními).

Unitární státy mají jak tříúrovňovou územní samosprávu (Francie, Itálie, Španělsko, Velká Británie, Polsko), tak dvoustupňovou územní samosprávu – Dánsko, Řecko, Maďarsko, Lotyšsko, Nizozemsko, Česká republika, Irsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Švédsko (většinou demograficky menší země).

Dalším rozměrem evropského pohledu na místní správu je v posledních desetiletích vytvářený a rozvíjený regionální prvek územní samosprávy, který představuje vyšší úroveň územních samospráv. Představují třetí stupeň územní úrovně např. ve Španělsku, Francii, Irsku, Itálii, Polsku a druhý stupeň v České republice, Slovensku, Velké Británii. V poslední době se chystají k přeměně či novému vytvoření tohoto stupně místní správy: Velká Británie (transformace 8 regionálních agentur „Regional Development Agencies“ na volená shromáždění), v Maďarsku má dojít k přeměně sedmi územně statistických jednotek NUTS na druhý stupeň územní samosprávy, dále změny plánuje Lotyšsko, Litva, Slovinsko. V některých zemích se rozšířily a posílily, zejména fiskální, kompetence regionů (Itálie, Španělsko).

### ***Subsidiarita***

Důležitým pojmem v rámci evropského pohledu na místní správu je pojem subsidiarity. Tento princip má v Evropské unii zajistit, aby všechna opatření byla přijímána co nejbližše občanům, tedy na nejnižší úrovni správy, který umožňuje jejich realizaci či výkon. Unie nepřijme opatření (s výjimkou oblastí spadajících do její výlučné pravomoci), pokud je efektivnější učinit toto opatření na národní, regionální nebo lokální úrovni. Princip subsidiarity je úzce svázán s principy proporcionality a nezbytnosti, které vyžadují, aby aktivity Unie nepřekročily rámec opatření nutných k realizaci cílů daných v jejích zakládacích a následujících smlouvách.

### ***Evropská charta místní samosprávy***

Důležitost územní samosprávy v Evropě potvrdil dokument Evropská charta místní samosprávy, která byla přijata členskými státy Rady Evropy 15. 10. 1985 ve Štrasburku. V platnost vstoupila 1. 9. 1988 a doposud ji ratifikovalo více než 38 států, to znamená, že ji včlenilo do svého zákonodárství. Stát musí vymezit ta ustanovení, která respektovat nebude. Je zde vymezen pojem místní správy, její ústavní a zákonné základy, podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni, správní dozor nad činností místních společenství, finanční zdroje místních společenství, právní ochranu místní samosprávy, právo místní společenství se sdružovat [12]. V ČR byla ratifikována v roce 1988 a v platnosti je od 1. září 1999. Po uplynutí pěti let může kterákoli smluvní strana tuto chartu vypovědět.

### ***Finanční podpora z prostředků EU územní samosprávě***

Neméně důležitým aspektem evropského rozměru místní samosprávy je možnost obcí a regionů participovat na společných politikách Evropské unie včetně politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Mohou tedy čerpat prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. V probíhajícím programovém období (2007 – 2013) mohou jednotlivé země a jejich územní samosprávy, pokud splňují kritéria stanovená pro dané cíle, čerpat prostředky podle jednotlivých cílů:

- ✓ Cíl 1 – Konvergence: podpora hospodářského a sociálního rozvoje regionů na úrovni NUTS II, tedy sloužící k přibližování celkové úrovně nejméně rozvinutých členských států EU
- ✓ Cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost: posílení konkurenceschopnosti a přitažlivosti regionů a zvýšení zaměstnanosti pomocí rozvojových programů pro regiony k urychlení a podpoře hospodářských změn prostřednictvím inovací
- ✓ Cíl 3 – Evropská územní spolupráce: podpora vyváženého a harmonického a trvale udržitelného rozvoje evropského území. Jedná se o podporu přeshraniční spolupráce regionů úrovně NUTS III nacházejících se podél všech vnitřních a některých vnějších pozemních hranic a podél námořních hranic, které jsou od sebe vzdáleny nejvýše 150 kilometrů, podpora meziregionální a nadnárodní spolupráce regionů. Největší podporu mají programy příhraniční spolupráce.

K naplňování těchto cílů slouží především tyto fondy EU: Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond a Finanční nástroj pro usměrňování rybolovu. Jsou jimi financovány víceleté programy. Doplňkovými fondy jsou: Kohezní fond a Fond soudržnosti.

### **2.3 Aktéři státní, místní správy a regionálního rozvoje a jejich kompetence**

Z formálního hlediska musí každá činnost ve veřejné správě příslušet určitému subjektu z hlediska jeho působnosti a pravomoci. Tento subjekt se stává jejím nositelem a současně odpovídá za její realizaci.

Výkon státní správy zabezpečuje stát svými orgány či organizačními složkami (vykonavatelé). Jsou to správní úřady, orgány územní samosprávy, fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy. Základními subjekty veřejné správy jsou stát a veřejnoprávní korporace (obce, kraje, profesní komory), které ve veřejné správě vystupují jako představitelé veřejné moci. Za podmínek stanovených zákonem mohou být subjektem veřejné správy i další subjekty: veřejné ústavy, veřejný podnik (jeho činnost se týká záležitostí veřejného zájmu), nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, státní (veřejné) fondy.

Aktéry na obecné úrovni jsou:

- obce
- obcí zřizované organizace (školy, kulturní a sportovní zařízení)
- významní podnikatelé (dle počtu zaměstnanců, dle vlivu na krajinu)
- zájmová sdružení

Aktéři na mikroregionální úrovni:

- svazky obcí
- obce
- místní akční skupiny

Aktéři na krajské úrovni:

- kraje
- svazky obcí
- územní orgány státní správy
- podnikatelská sdružení
- nezisková sdružení
- vysoké školy

Aktéři na státní úrovni:

- ministerstva
- svazy měst a obcí
- celostátní zájmová uskupení (hospodářské komory, agrární komory)

Obecně lze rozlišovat podílejší se (shareholders), zainteresovaní (stakeholders), dotčení – myšleno na územním principu – (placeholders).

### ***Kompetence***

Výše uvedení aktéři mají dle teoretického vymezení působnost věcnou, která se dělí na všeobecnou věcnou působnost (na určitém území se soustřeďuje výkon veřejné správy u jednoho vykonavatele nebo na určitém území přísluší působnost ve všech záležitostech jednomu vykonavateli) a speciální věcnou působnost (vymezuje rozdělení veřejných úkolů podle jejich věcné příslušnosti; katastrální úřad, úřad práce). Další obsah kompetence aktérů spočívá v územní působnosti (celostátní nebo regionální) a osobní působnosti, která vymezuje okruh osob, na které dopadá věcná působnost orgánu veřejné správy. Dalším prvkem tvořící kompetenci aktérů veřejné správy je jejich pravomoc. Pravomoc představuje právní prostředky svěřené příslušnému orgánu veřejné správy za účelem uskutečňování jeho funkcí.



### 3 PŘEHLED SYSTÉMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ZEMÍCH VISEGRÁDKSKÉ ČTYŘKY

#### 3.1 Historie

Visegrádská čtyřka (V4) je neoficiálním označením čtyř postkomunistických zemí ve střední Evropě - České, Maďarské, Polské a Slovenské republiky. Původně se skupina těchto zemí nazývala Visegrádská trojka. Důsledkem rozdělení Česko-slovenské federativní republiky v roce 1993 se z ní stala čtyřka států. Seskupení získalo svůj název během setkání prezidenta ČSFR Václava Havla, premiéra Maďarska Józsefa Antalla a prezidenta Polska Lecha Wałęsy pořádaného v severomaďarském městě Visegrád 15. února 1991. Snaha o spolupráci těchto zemí vychází z historického sdílení středoevropského prostoru a ze společné historie samotné, kdy již roku 1335, v tehdejší sídle maďarských králů, proběhlo jednání českého, polského a maďarského krále a panovníci se zde dohodli na těsné spolupráci v politických a obchodních otázkách.

Byla podepsána deklarace blízké spolupráce na cestě do evropských struktur. Důležitá byla spolupráce těchto zemí při přechodu od totalitních režimů k demokratické společnosti.

Prvního května 2004 země Visegrádské čtyřky oficiálně vstoupily do nadnárodního uskupení Evropské unie, což bylo impulsem k výraznému zvýšení zahraničněpolitické aktivity těchto zemí a tím pádem i k zintenzivnění spolupráce. V širším regionu Evropy docházelo k rozšířené spolupráci tohoto uskupení, v rámci tzv. Regionálního partnerství probíhá spolupráce s Rakouskem a Slovinskem a s dalšími zeměmi Střední a Východní Evropy spolupracuje Visegrádská čtyřka v rámci tzv. programu V4+.

Visegrádská deklarace, na jejímž základě dané uskupení vzniklo, a na němž V4 staví svůj rozvoj, obsahovalo následující základní body:

- obnovení stání suverenity, demokracie a svobody
- likvidace všech existujících společenských, ekonomických a duchovních pozůstatků totalitního systému
- vybudování parlamentní demokracie, moderního právního státu, dodržování lidských práv a základních svobod
- vytvoření moderního tržního hospodářství
- plné zapojení do evropského politického, hospodářského, bezpečnostního a právního systému

Deklarace také obsahovala ujištění, že se signatáři chtějí aktivně podílet na vytváření a rozvoji sjednocené Evropy, kde je možné zachování národní kultury a národních zvláštností při současném rozvoji uplatňování všeobecné lidské hierarchie hodnot. Předpokládá se vytvoření vzájemně výhodné spolupráce s vyspělými evropskými zeměmi a integračními seskupeními při důsledném uplatňování ideálů občanské společnosti. Byla deklarována společná vůle jednotlivých zemí:

- sladit úsilí sloužící k vytvoření spolupráce a pevných vazeb s evropskými institucemi, provádět konzultace o otázkách týkajících se jejich bezpečnosti
- usilovat o vytváření nerušených vztahů mezi jejich občany, institucemi, církvemi i společenskými organizacemi
- rozvíjet hospodářskou spolupráci na tržním základě ve prospěch volného pohybu kapitálu a pracovních sil, vzájemně výhodný obchod se zbožím a službami, dále usilovat o to, aby byly vytvořeny příznivé podmínky pro přímou spolupráci mezi podniky a pro zahraniční kapitálové investice sloužící růstu hospodářské efektivity
- věnovat mimořádnou pozornost rozvoji dopravní infrastruktury spojující je navzájem i s jinými částmi Evropy, zvláště ve směru Sever-Jih, sladit jejich energetické systémy, jakož i rozvoj telekomunikačních sítí
- rozšířit spolupráci v oblasti ekologie
- vytvořit odpovídající podmínky pro nerušenou výměnu informací, kulturních statků a hodnot
- formovat společným úsilím mnohostrannou spolupráci v zájmu vytváření optimálních podmínek pro plné zajištění práv národnostních menšin žijících na jejich území
- přispívat ke vzájemně výhodné spolupráci zainteresovaných územních samosprávních orgánů a k vytváření subregionálních kontaktů

Signatáři zároveň prohlásili, že jejich spolupráce nebude narušovat ani omezovat jejich vztahy s jinými státy a nebude namířena proti zájmům ostatních zemí. Spolupráce bude uskutečňována prostřednictvím setkání a konzultací na různých úrovních a různými formami.

## 3.2 Představení jednotlivých zemí V4 a nástin jejich systémů veřejné správy

### 3.2.1 Maďarsko

#### 3.2.1.1 Obecný popis

Oficiální název státu je Maďarská republika (Magyar köztársaság). Krátký název státu je Maďarsko (Magyarország). Hlavním městem Maďarské republiky je Budapešť

**Obrázek 3-1:** Státní znak  
Maďarska



**Obrázek 3-2:** Státní vlajka  
Maďarska



Zdroj: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1018>

s přibližně 1 800 000 obyvatel (údaj z roku 2004).

#### 3.2.1.2 Složení obyvatelstva

##### *Dle národnosti*

V Maďarské republice žije 92,3% obyvatel maďarské národnosti, přibližně 220 000 obyvatel německé národnosti, kolem 110 000 obyvatel slovenské národnosti, přibližně 90 000 obyvatel chorvatské národnosti, 25 000 obyvatel rumunské národnosti, 5 000 obyvatel srbské národnosti, 5 000 obyvatel slovinské národnosti, 10 000 obyvatel polské národnosti, 3 000 obyvatel bulharské národnosti, 6 000 obyvatel rusínské národnosti, 2 000 obyvatel ukrajinské národnosti. Odhaduje se, že v Maďarsku žije asi 400 až 600 000 Romů.

##### *Dle náboženství (údaje z roku 2001)*

V Maďarsku je 51,9% římských-katolíků, 15,9% kalvínistů, 3% luteránů, 2,6% řeckých-katolíků, 1% ostatních křesťanů, 11,1% jiného vyznání nebo bez udání vyznání a 14,5% obyvatel se nehlásí k žádné víře.

#### 3.2.1.3 Veřejná správa země a administrativní rozdělení

Systém státu je postaven na dělbě moci mezi parlamentem, prezidentem republiky a vládou. Prezident Maďarské republiky je volen na 5 let, přičemž opětovně zvolen může být pouze jednou. Kromě jiných pravomocí může prezident bez omezení iniciovat uspo-

řádání referenda, jmenuje a odvolává některé významné činitele státu (guvernér Národní banky, státní tajemník, velvyslanci, rektori univerzit atd.) a má právo udělit milost. Pro většinu jeho rozhodnutí je potřebná kontrasignace (spolupodepsání) premiéra či příslušného ministra. Fakticky je funkce prezidenta hlavně reprezentativní.

Administrativně-správní členění je dvoustupňové, 19 žup a 23 velkých měst se župními pravomocemi. Pět největších měst kromě hlavního města má tyto počty obyvatelstva (rok 2001 poslední sčítání): Debrecen (205 tis. obyvatel), Miskolc (171 tis. obyvatel), Szeged (167 tis. obyvatel), Pécs (157 tis. obyvatel), Győr (129 tis. obyvatel). Současné župní rozdělení Maďarské republiky bylo zavedeno v roce 1950 v tehdejší Maďarské lidové republice. Následně bylo zákonem upraveno dne 3. srpna 1990 a modifikováno ještě v letech 1996 a 1999.

**Obrázek 3-3:** Maďarské župy



**Zdroj:** [http://cs.wikipedia.org/wiki/Soubor:Map\\_of\\_counties\\_of\\_Hungary\\_2004.png](http://cs.wikipedia.org/wiki/Soubor:Map_of_counties_of_Hungary_2004.png)

### ***Vláda***

Vládu tvoří její předseda a ministři, předseda je volen parlamentem na návrh prezidenta. Parlament hlasuje zároveň i o vládním programu. Ministry jmenuje a odvolává prezident na návrh premiéra. V Maďarsku funguje vyjádření tzv. „konstruktivní nedůvěry“ – vládě (resp. jejímu předsedovi). To znamená, že nedůvěra může být vyslovena pouze v případě, pokud je parlament schopen schválit zároveň nového předsedu vlády.

## ***Parlament***

Zákonodárná moc je svěřena jednokomorovému parlamentu, Národnímu shromáždění, které má 386 poslanců. Shromáždění schvaluje ústavu a zákony a určuje hlavní linie sociální a hospodářské politiky Maďarska. Stará se o vyváženost státních financí, schvaluje státní rozpočet, dohlíží na jeho dodržování, schvaluje vládní program, ratifikuje mezinárodní smlouvy. Volí prezidenta republiky a předsedu vlády, členy Ústavního soudu, ombudsmana, předsedu Nejvyššího soudu a generálního prokurátora. Parlament hraje v politickém systému Maďarska stěžejní úlohu a díky volebnímu systému se pravidelně opírá o silnou parlamentní většinu. Parlament může vyhlásit také referendum, jehož výsledek je pro parlament závazný, pokud se referenda zúčastní minimálně 50% voličů.

V Maďarsku existuje 3175 (údaj k 1. 1. 2008 dle Balík 2009 ) územních jednotek, z toho je 2863 obcí, 265 měst; 23 měst, které plní i funkce krajů (patří sem města s více než 22 000 obyvateli) a dále hlavní město Budapešť a 23 městských čtvrtí<sup>9</sup>.

Do sféry místní samosprávy patří: mateřské školky, základní školy (v obou případech včetně platů učitelů), další veřejné vzdělávání, knihovny, podpora sportu, základní lékařská péče a sociální péče, hřbitovy, likvidace odpadu, veřejná prostranství, územní rozvoj, ochrana životního prostředí, zásobování vodou, kanalizace, protipovodňová prevence, veřejné komunikace, osvětlení, profesionální požární ochrana (týká se pouze měst), veřejný pořádek a civilní obrana.

Kromě výše vyjmenovaných povinností, provozují mnohé, i malé obce, střední školy a nemocnice. Je tomu i přesto, že to k jejich zákonným úkolům nepatří a mohou přenést tyto zřizovatelské funkce na kraje.

Do sféry krajské samosprávy patří: střední školy, učiliště a vyšší školy, muzea, veřejné vzdělávání, práva dětí a mládeže, sportovní organizace. Patří jim také vzdělávání a péče o postižené děti, nadstandardní zdravotnictví, sociální služby, dále regionální rozvoj, ochrana životního prostředí, rozvoj turistiky a péče o informační systémy.

Hlavní město Budapešť, má obdobně jako Praha, zvláštní postavení. Samospráva města plní především celoměstské funkce. Jednotlivé městské obvody se starají přede-

---

<sup>9</sup> Zdroj: DVS: *Financování samosprávy v Maďarsku*. 2001 [Online] dostupné z:  
<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=114376>,  
<http://www.niassembly.gov.uk/io/research/2008/12108.pdf>

vším o předškolní výchovu a základní školství, poskytují základní zdravotnické a sociální služby, pečují o zásobování pitnou vodou, provádějí údržbu městských komunikací a chrání práva etnických menšin.

Vůle ke slučování obcí je v Maďarsku velmi malá. Právní řád nezná nedobrovolné sloučení obcí. V systému místní samosprávy chybí přesun kompetencí na nižší oblasti tak, aby služby byly snadněji pro obyvatele dosažitelné. Obce však mohou zajištění té či oné služby přesunout na krajskou samosprávu, aniž by došlo i k převodu vlastnických práv k zařízení, které tuto službu poskytuje.

Základní práva územní samosprávy jsou stanoveny v Ústavě. Patří k nim ustanovení, že územní samosprávy samostatně rozhodují o svých záležitostech a jejich rozhodnutí mohou být přezkoumávána pouze z hlediska souladu se zákonem.

Samosprávy vlastní majetek, se kterým mohou svobodně nakládat.

Finanční zdroje nutné na plnění jejich úkolů jsou dány zákonem a územní celky mají právo na podporu ze státního rozpočtu, která odpovídá rozsahu těchto úkolů. Samosprávy mohou stanovit typy místních daní a jejich sazby v rámci zákona. Mohou zakládat vlastní organizace a vydávat vyhlášky, nejsou-li v rozporu se zákonem.

Podle zákona o místní samosprávě mohou obce, města a kraje rozhodovat o rozsahu a způsobu jimi poskytovaných služeb podle priorit obyvatel a finančních možností samosprávy. Zajištění některých služeb však samosprávám může být nařízeno zákonem. V tomto případě Parlament rozhodne o způsobech jejich financování, tedy o výši dotací do rozpočtů samosprávy.

Poskytování některých služeb samosprávou je upraveno zákonem. V oblasti základního školství je např. stanoven počet hodin pro učitele, počet žáků ve třídě, možnosti dělení tříd, počet vyučovacích hodin pro žáky. V rámci sociální oblasti jsou např. definovány základní parametry, které musí splňovat instituce poskytující sociální péči, minimální hodnoty podpor, mechanismus poskytování příspěvků na bydlení apod. Územní samosprávy mají právo vyjádřit svůj názor na připravované právní normy.

Volba způsobu poskytování místních veřejných služeb, zda přímo vlastní organizací, nákupem od soukromé firmy nebo jiným způsobem přísluší samosprávě. Rozhodující roli stále hrají vlastní organizace. Roste však úloha církví, zejména v oblasti poskytování vzdělání, sociální péče a zdravotnictví. Soukromé firmy se podílejí nejvíce na záso-

bování vodou, kanalizaci, odvozu domovního odpadu a jeho likvidaci a místní dopravě. Samospráva má však právo kontrolovat ceny těchto služeb.

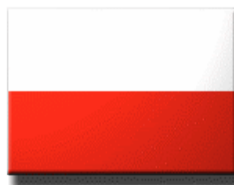
Stát nestanoví závazné počty zaměstnanců územní samosprávy a neovlivňuje výši jejich mezd. Výjimku tvoří zaměstnanci úřadu, pro které existuje tabulkový systém.

### 3.2.2 Polsko

#### 3.2.2.1 *Obecný popis*

Oficiální název státu je Polská republika (Rzeczpospolita Polska). Hlavní město Varšava má 1 630 000 obyvatel (sčítání z roku 2003). Počet obyvatel celého státu je

Obrázek 3-4: Státní znak a vlajka Polska



Zdroj: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1018>

38 605 000 (rok 2003) a rozloha 312 685 km<sup>2</sup>.

#### 3.2.2.2 *Složení obyvatelstva*

##### *Dle národnosti*

Většinu obyvatelstva tvoří národnost polská (kolem 98%). Dále v Polsku žijí Němci, Ukrajinci, Bělorusové, Lemkové, Romové, Litevci, Slováci, Rusové, Židé, Arméni, Tatarové, Češi a Karaimové (asi 1 000 000 lidí).

##### *Dle náboženství*

Drtivá většina obyvatel Polska je římsko-katolického vyznání (95% z toho praktikujících 75%), zbylých 5% tvoří obyvatelé ortodoxního vyznání, řecko-katolíci, protestanti a další náboženství.

#### 3.2.2.3 *Veřejná správa země a administrativní rozdělení*

Polsko je státním zřízením parlamentní republika. Ústavní systém tvoří:

- legislativní složka: dvoukomorový parlament; horní komora – Senát (100 křesel) a dolní komora - Sejm (460 křesel)
- exekutivní složka (prezident Polské republiky a vláda Polské republiky)

- justiční složka (Vrchní soud, Ústavní tribunál)

Polská veřejná správa je od 1. ledna 1999 trojstupňově členěna na vojvodství (województwo), okresy (powiat) a obce (gmina). Vzhledem k rozdílnosti chápání českého výrazu "obec" oproti polskému - gmina je spíše ekvivalentní působnosti pověřeného obecního úřadu.

Polsko má celkem 16 samosprávných krajů - vojvodství (województwa). V čele vojvodství stojí maršálek vojvodství (Marszałek województwa), jehož lze kompetencemi srovnat s českým hejtmánem kraje. Funkci krajského úřadu, který zabezpečuje působnost státní správy na území vojvodství zajišťuje tzv. vojvodský úřad (Urząd Wojewódzki), v jehož čele stojí vojvoda (Wojewoda).

Jinými slovy v Polsku existuje oddělené krajské zřízení, kdy samosprávný kraj představuje vojvodství v čele s maršálkem a přenesenou působnost státu na úrovni kraje představuje vojvodský úřad v čele s vojvodou.

**Obrázek 3-5:** Polská vojvodství



zdroj: <http://www.mswia.gov.pl>

V Polsku existuje 2 478 obcí, pojem Gmina odpovídá spíše městu či městečku pod které spadají i okolní vesnice, které tedy nemají vlastní samosprávu. Každá úroveň samosprávy má své nezávislé kompetence. Orgány vojvodství jsou: Sejmik Vojvodství, Výbor vojvodství a vojvoda (obdoba českého hejtmána).

Powiat (okres), v Polsku jich existuje 314 + 65 měst s právy okresu, má tyto orgány: Radu okresu, Výbor okresu a Starostu. Orgány obcí (měst) jsou Rada obce, starosta (primátor). V okresech působí orgány samosprávy, ale není v nich zřízen orgán státní



správy typu našich okresních úřadů. Naproti tomu ve vojvodstvích působí odděleně orgány samosprávy a orgán státní správy, jímž je vojvoda.

Mezi hlavní úkoly okresů patří: veřejné vzdělání, propagace a ochrana zdraví, sociální pomoc, prorodinná politika, pomoc zdravotně postiženým osobám, hromadná doprava a veřejné silnice, kultura a ochrana památek, tělovýchova a turistika, geodézie, kartografie a katastr nemovitostí, architektonická a stavební správa, vodní hospodářství, ochrana životního prostředí a přírody, zemědělství, lesnictví a sladkovodní rybníkářství, veřejný pořádek a bezpečnost občanů, povodňová a požární ochrana, spolupráce s mimovládními organizacemi, předcházení nezaměstnanosti a akvizice místního pracovního trhu, ochrana práv spotřebitele, obrana. K dalším, mimo jiné, provádění úkolů a kompetencí vedoucích pracovníků okresních služeb, inspekce a stráže dle zákonů. Úkoly okresu nemohou narušovat okruh působnosti obcí. Některé úkoly okresu mohou být po dohodě přeneseny na zainteresované obce.

Na úrovni okresu tyto úkoly realizují následující instituce: okresní úřady práce, intervenční a socializační centra, okresní velitelství státního hasičského sboru, speciální školské a výchovné zařízení, dětské domovy, okresní inspektoři stavebního dozoru, psychologicko-pedagogické poradny, domy sociální pomoci, okresní správa silnic, střední školy (lycea, technikum, odborné školy), okresní centra pomoci v rodině, mládežnická výchovná centra.

Úkoly obcí (měst) jsou v zásadě obdobné, zejména se soustředí na záležitosti územního uspořádání, správu nemovitostí, životní prostředí, přírodu a vodní hospodářství, svoz a likvidace komunálního odpadu, zásobování elektrickou, teplotenskou energií a plynem. Dále na obecní silnice, ulice, mosty, náměstí a podniky silniční dopravy, místní hromadnou dopravu, ochranu zdraví, sociální pomoc včetně zřízení pečovatelských domovů, veřejné vzdělávání, kulturu, tělovýchovu, veřejný pořádek, bezpečnost občanů, požární ochranu, protipovodňovou ochranu.

Všechny jednotky územní samosprávy mají svůj majetek a rozpočet. Existují ale rozdíly ve zdrojích jejich příjmů a také ve váze, jakou mají jednotlivé zdroje příjmů na různých úrovních územní samosprávy. Jedině obce mají příjmy z daní stanovených a vybíraných na základě zvláštních zákonů, jako jsou daň z nemovitostí, zemědělská daň, lesní daň, daň z dopravních prostředků, z hospodářské činnosti fyzických osob zdaňované paušálem, dědická a darovací daň a daň ze psů. Dalším příjmem jsou podíly na

daních, které jsou příjmem státního rozpočtu. Příjmem všech jednotek územní samosprávy jsou globální subvence, účelové dotace a jiné příjmy. U okresů a vojvodství tvoří podstatnou část příjmů globální subvence a účelové dotace, zatímco u obcí větší část představují vlastní příjmy a podíly na sdílených (státních) daních.

### **3.2.3 Česká republika a Slovensko**

Vzhledem k tomu, že představení a popis struktury veřejné správy v České a Slovenské republice bude součástí kapitoly věnované komparaci systému veřejných správ v těchto zemích, jsou tyto země v rámci této kapitoly vynechány, s konstatováním, že politické systémy jsou v zásadě podobné výše popsaným (jsou to parlamentní demokracie a formování struktury a reformy veřejné správy probíhalo v těchto zemích ve shodném časoprostoru).

## 4 KOMPARACE SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE A NA SLOVENSKU

### 4.1 Politické prvky systému veřejné správy

#### *Historický exkurz*

Vzhledem k tomu, že Česká republika a Slovenská republika byly po několik století součástí stejných státních či politických uskupení nebo pod vládou stejných panovníků, kořeny jejich státního uspořádání vyrůstají ze stejné půdy, je užitečné při srovnávání systémů správy nahlédnout do vývoje státního uspořádání v minulosti. V moderních dějinách se tyto země vydaly na samostatnou cestu pouze dvakrát, v prvním případě za druhé světové války v období tzv. „Slovenského štátu“ a podruhé za již ne tak dramatických okolností, ale přesto s vědomím určitého ochuzení od 1. 1. 1993, kdy došlo ke vzniku dvou samostatných států. Slovenská republika tehdy poprvé vznikla jako samostatný státní útvar slovenského národa s uznanou mezinárodněprávní subjektivitou.

Do dnešního prostoru obou republik začali v 5. století n. l. pronikat Slované, kteří postupně vytlačovali Kelty. V Čechách vznikl a existoval v letech 623 – 656 Sámův nadkmenový svaz jako jeden z prvních státních útvarů. Na Moravě se koncipovalo Moravské knížectví, na Slovensku pak Nitrianské knížectví. Obě republiky, spíše však její moravskou část a část západoslovenskou, zahrnuje v letech 830 – 907 Velkomoravská říše. Po jejím rozpadu se v Čechách ujali vlády Přemyslovci (po vyvraždění Slavníkovců) a na Slovensku se zformovalo knížectví maďarských kmenů v čele s Arpádovci. Nová sídelní struktura se začala v Čechách vytvářet od konce 11. století. Od 13. století vládly v českých zemích Přemyslovci a oni a jejich následovníci již začali budovat autonomní složky veřejné správy - města (na základě městských privilegií – městská práva severoněmecká a jihoněmecká). Ustanovila se města poddanská, města královská, města privilegovaná, města věnná. Města řídil rychtář a městská rada v čele s purkmistrem. Značnou část Slovenska zaujalo Uherské království se župním modelem (župy v čele s županem neboli Palatínem, dále komitáty, stolice a v rámci nich centurionáty a děkanáty) územního uspořádání s velkým vlivem šlechty. Vrcholným reprezentativním orgánem byl Uherský sněm. Postupně se jak v Čechách tak na Slovensku vydělila města jako třetí stav (avšak pouze svobodná města královská). Samosprávu tvořila i zájmová uskupení jako cechy, laické bratrstva a univerzity. Rok 1526 byl přelomový pro obě území, k moci se dostala Habsburská dynastie, která téměř na 400 let s vynucenými

výjimkami pro Uhersko určovala státoprávní uspořádání středoevropského prostoru. Absolutismus se vyznačoval snahou panovníků oslabit moc ostatních stavů. Zásadně veřejnou správu v obou zemích ovlivnili osvícenší absolutisté Marie Terezie a Josef II. V západní (rakouské) části byly jejich reformy úspěšné, ale ve východní (uherské) byly trvale odmítané a bojkotované, což mělo za následek asymetricky budovaný model správy. Teprve po nastolení Pragmatické sankce (1711) se vytvořila reálná unie států Koruny české, uherské a dědičných rakouských zemí. Byla to tedy unie dvou a více států svázaných smluvně (některými společnými orgány) a osobou hlavy státu, ostatní orgány byly na sobě nezávislé a samostatné. Z Vídeňských ústředních orgánů (v novověku) lze zmínit Tajnou radu, Dvorskou kancelář, Dvorskou komoru, Hospodářskou radu, Dvorskou vojenskou radu). V českých zemích po roce 1848 došlo ke zrušení patrimoniální (vrchnostenské) správy, která byla nahrazena správou zeměpanskou (státní). Nejnižší složkou zeměpanské správy se staly okresy v čele s okresním hejtmanem. Vyšší složkou zeměpanské správy byly kraje. Rakousko-uherské vyrovnání z února 1867 znamenalo rozdělení Rakouského císařství podle principu dualismu na Rakousko (Předlitavsko) a Uhersko (Zalitavsko). Část hranice mezi oběma celky tvořila řeka (Litava) od níž byl odvozen název obou těchto celků. Oba státy byly nadále spojeny jen osobou panovníka a společným ministrem zahraničí, války a financí. Po tragických událostech první světové války došlo k rozpadu Rakousko-Uherského soustátí a vzniku společného státu Čechů a Slováků a dalších národnostních menšin – Československé republiky (označované též jako první republika). V tomto období existovalo Ministerstvo s plnou mocí pro správu Slovenska v čele s Vavrom Šrobárem. Všechny prvky veřejné správy pak byly zakotveny v Ústavě z roku 1920. Mnichovskou dohodou z 29. 9. 1938 a vyhlášením Slovenského štátu („Slovenské krajiny“) došlo k politickému oddělení obou národů. Česko bylo řízeno v rámci „Protektorátu Čechy a Morava“ Říšským protektorem a Slováci sice vlastní vládou a prezidentem Tisem, ale vše pod pečlivým dozorem hitlerovského Německa. Po 2. světové válce došlo k obnovení Československé republiky. Byla obnovena československá vláda a na základě Košického vládního programu začala vykonávat svoji pravomoc, přičemž Slovensko bylo nadále řízeno prostřednictvím „povereníkou“ zodpovědných „Zboru povereníkov“, ústavním zákonem byla zakotvená Slovenská národní rada. Národní fronta posléze podřídila nařizovací pravomoc SNR kontrole československé vlády a zbor povereníkov ústřední vládě v Praze. Ústavodárné shromáždění přijalo ústavu 9. května 1948. Zakotvila vznik národních výborů a nově uspořádala vztah Čechů a Slováků. Fungovali dva zákonodárné sbory celostátní (Ná-

rodní shromáždění a národní (Slovenská národní rada). Zákon o krajském zřízení z roku 1948 rozdělil Československo na kraje. Správa Slovenska tedy probíhala autonomně avšak se silným centrálním způsobem rozhodování. Ústava z 11. 7. 1960 zavedla název Československá socialistická republika a definovala stát jako jednotný stát dvou rovnoprávných bratrských národů, zrušila Zbor povereníkov a celkově oslabil význam národních orgánů s určitým přiznáním fiktivní autonomie Slovenska. Ústavní zákon o československé federaci přeměnil unitární státnost v trojitou – českou, slovenskou a federální, vznikla Česká národní rada, která do té doby neexistovala – volili jí poslanci národního shromáždění. Kompetence se dělili na výlučně federální, společné a výlučně republikové. Od roku 1960 se území Slovenska dělilo na tři kraje, 33 okresů namísto do té doby platného uspořádání 6 krajů a 92 okresů; rok 1969 přinesl zánik krajů a rozdělení Slovenska na 37 okresů. Listopadová „revoluce“ v roce 1989 přinesla obnovení tradičního rozdělení moci a pluralitní společnost. Ústavní zákon z 1. března 81/1990 Sb., zavedl název státu na Česko(-)slovenská federativní republika (v České republice bez pomlčky na Slovensku s pomlčkou). Následoval zákon č. 101/1990 Sb., z 20. dubna 1990, který ustanovil název ve formě bez pomlčky, a to Česká a Slovenská Federativní Republika, kompetence jednotlivých republik stanovené ústavním zákonem umožňovaly Slovensku částečnou mezinárodní subjektivitu. Nové ústavy se připravovaly na třech úrovních; federální a rovněž obě národní republiky připravovaly verze svých národních Ústav. Po vášnivých debatách v letech 1991 a 1992, zda je vhodnější federace nebo konfederace, byla 17. července 1992 SNR schválená Deklarace svrchovanosti Slovenské republiky. 25. listopadu 1992 byl přijat zákon o způsobu zániku federace. Slovensko schválilo svou Ústavu 1. 9. 1992, Česko až 16. 12. 1992. Ústavním zákonem o zániku České a Slovenské Federativní Republiky zanikl koncem roku 1992 společný stát a obě republiky se vydaly nezávislou cestou.





#### **4.1.1 Srovnání organizace a struktury veřejné správy v ČR a SR**

Popis konstrukce veřejné správy vychází z teoretického pohledu na veřejnou správu jako na systém institucí v horizontálním a vertikálním směru. Lze tedy použít při praktickém znázornění systému veřejné správy organizační pohled na veřejnou správu a její znázornění provést institucionálním způsobem, tj. uvedením jednotlivých vykonavatelů veřejné správy, jejich postavení v systému veřejné správy a jejich vzájemných vztahů. Toto rozdělení lze případně doplnit funkčním pohledem, tj. popisem náplně záměrných činností, které dané instituce v rámci své zákonem určené kompetence uskutečňují.

## Obecný popis

V tabulce 4-1 jsou uvedeny základní charakteristiky obou republik. Velkou výhodou je pro obě republiky poloha uvnitř středoevropského prostoru.

**Tabulka 4-1:** Obecná charakteristika České a Slovenské republiky

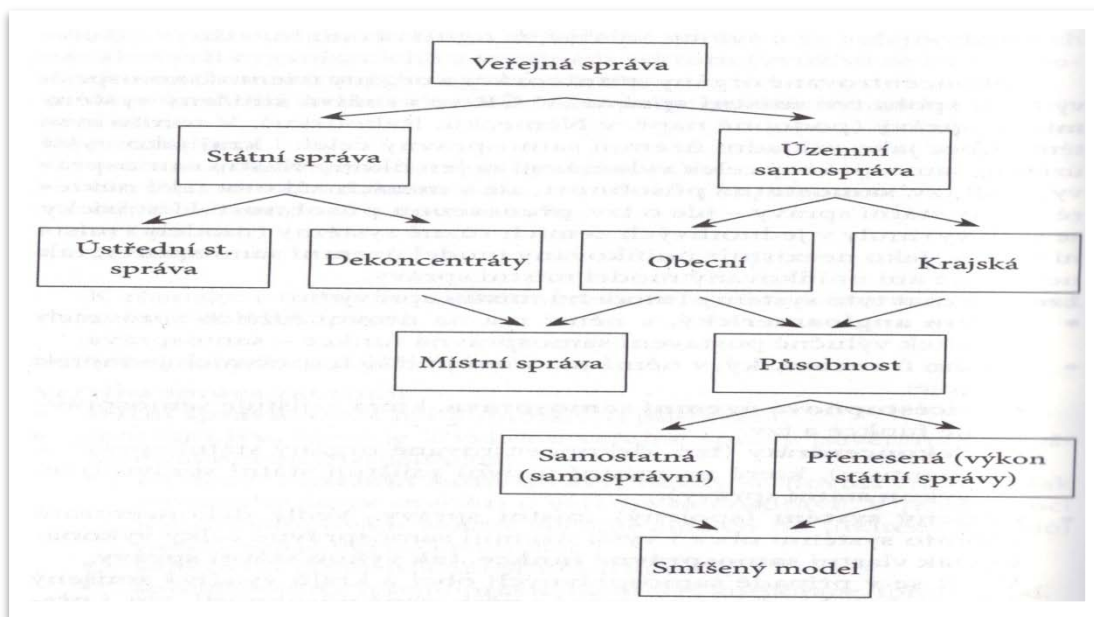
Charakteristika	ČR	SR
Oficiální název státu	Česká republika	Slovenská republika
Zkrácený název	Česko	Slovensko
Rozloha (km <sup>2</sup> )	78 864	49 035
Počet obyvatel (u ČR z 2010, SR z 2009)	10 506 000	5 416 958
Hlavní město	Praha	Bratislava
Počet obyvatel hlavního města (ČR 2009)	1 242 002	426 927
Složení obyvatelstva dle národnosti (2001)	česká (90,42%), moravská a slezská (3,83%), polská (0,51%), německá (0,38%), romská (0,11%), maďarská, ukrajinská, rusínská, ruská, řecká a ostatní (2,86%)	slovenská (85,8%), maďarská (9,7%), rómská (1,7%), česká (0,8%), rusínská, ukrajinská, ruská, německá, polská a jiné (2%)
Složení obyvatelstva dle náboženství (2001)	římsko-katolické (26,79%), evangelické - Církev českých bratrů (1,15%), Československá církev husitská (0,97%), ostatní (3,23%), bez vyznání (59,04%), bez udání (8,82%)	věřící (84,1 %):Římsko-katolická církev (68,9 %), Slovenská Evangelicko-luteránská církev (6,9 %), Řecko-katolická církev (4,1 %), Kalvinisté (2 %), Ortodoxní (0,94%), jiné (2,2 %), bez vyznání (13,7 %)
Státní zřízení	parlamentní republika	parlamentní republika
Státní znak		
Státní vlajka		

**Zdroj:** The Visegrad Group: The Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia; [online]: <http://visegradgroup.eu/main.php>

Údaje ukazují na velikost jednotlivých států, jak co do rozlohy tak počtu obyvatel. ČR je přibližně dvakrát větší obyvatelstvem a rozlohou o 30 tis. km<sup>2</sup>. Na Slovensku žije více Romů a také věřících. Obě republiky jsou státním zřízením parlamentní republiky.

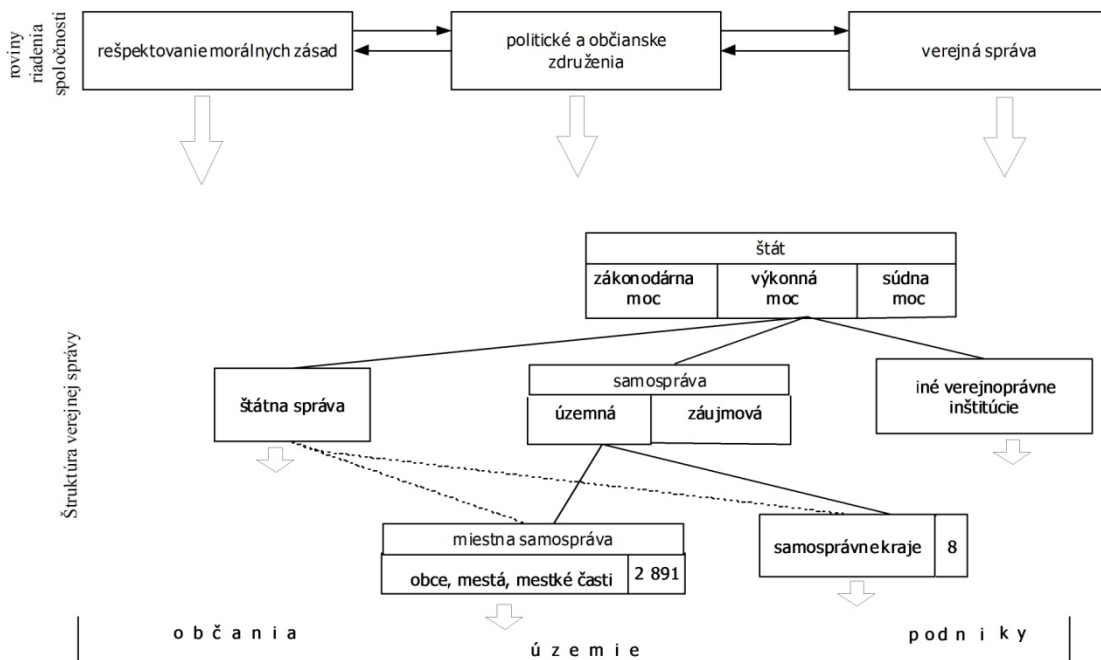
**Srovnání spojeného modelu veřejné správy České republiky s odděleným modelem ve Slovenské republice**

**Obrázek 4-1: Model veřejné správy v ČR**



**Zdroj:** PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J.; JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2008

**Obrázek 4-2: Model veřejné správy ve Slovenské republice**



**Zdroj:** Berčík, Berčíková; *Organizácia a riadenie verejnej správy*; učebný text; Bratislava 2005

## *Státní správa*

Státní správu můžeme při komparaci rozdělit na ústřední státní správu, státní správu která je vykonávána veřejnými sbory, státní správu zabezpečovanou zpravodajskými službami a ostatní vykonavatele státní správy s celostátní působností a na státní správu vykonávanou na základě delegace (propůjčení) soukromým osobám. Územní neboli místní státní správu rozdělujeme na orgány se všeobecnou působností a územní (speciálně) správní úřady.

## **Česko**

V ČR mezi instituce na státní úrovni zahrnujeme:

**Parlament** – je dvoukomorový; skládá se z Poslanecké sněmovny (poslanci jsou voleni na 4 roky) a Senátu (na 6 let, po 2 letech se obměňuje 1/3 senátorů). Plénum PS řídí předseda, místopředsedové a parlament vytváří výbory a další orgány či komise. Činnost se řídí Jednacím řádem PS. Parlament je ústavodárným orgánem, který schvaluje mezinárodní smlouvy, ústavu a ústavní zákony, běžné zákony, ustanovuje některé státní orgány a kontroluje jejich činnost. Schvaluje státní rozpočet, kontroluje jeho plnění a schvaluje státní závěrečný účet.

**Prezident** – je hlavou státu, je především vrchním velitelem ozbrojených sil, jmenuje a povyšuje generály, jmenuje některé vedoucí ústředních správních úřadů. Většina jeho rozhodnutí vyžaduje kontrasignaci předsedy vlády či pověřeného ministra. Má právo se účastnit schůzí vlády a vyžadovat od členů vlády zprávy.

**Vláda** – je vrcholným orgánem výkonné moci (předseda vlády, místopředsedové a ministři). Předseda vlády je jmenován prezidentem a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády. Je kolegiálním orgánem, usnází se ve sboru. Její úkoly jsou vymezeny v Ústavě a konkretizovány pro jednotlivé oblasti státní správy v dalších zákonech. Představuje výkonnou moc. Úřad vlády je ústředním orgánem státní správy zabývající se odborným organizačním a technickým zabezpečením vlády. Mohou zde působit i různé poradní orgány vlády (např. rada vlády pro národnostní menšiny, výzkum a vývoj). Vláda má z Ústavy generální zmocnění vydávat nařízení, určuje zahraniční politiku, má zákonodárnou iniciativu, jmenuje a odvolává vyšší státní úředníky. Specifické poslání má Bezpečnostní rada státu (premiér, prezident, vybraní ministři).

**Ministerstva** – v ČR působí v současnosti tato ministerstva: Ministerstvo financí; Ministerstvo zahraničních věcí; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy; Minister-



stvo kultury; Ministerstvo práce a sociálních věcí; Ministerstvo zdravotnictví; Ministerstvo spravedlnosti; Ministerstvo vnitra; Ministerstvo průmyslu a obchodu; Ministerstvo pro místní rozvoj; Ministerstvo zemědělství; Ministerstvo obrany; Ministerstvo životního prostředí; Ministerstvo dopravy. Jsou to monokratické orgány, v jejichž čele stojí ministr jako člen vlády. Ministr může delegovat určité pravomoci na vedoucí pracovníky ministerstva. Může si zřídit určité poradní orgány. Ministerstvo má dílčí věcnou působnost. Ministerstva mohou vydávat v rámci a v mezích zákona vyhlášky. Mohou zavazovat vnitřními předpisy nižší správní úřady a subjekty, na které byl výkon státní správy přenesen. Řídí dekoncentrované správní úřady.

**Další ústřední správní úřady řízené vládou** – mezi tyto úřady patří Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický úřad, Úřad vlády České republiky, Český telekomunikační úřad. Dále jsou to desítky dalších úřadů podřízených vždy konkrétnímu ministerstvu v rámci jeho věcné působnosti jako organizační složky. Zákon zřídil vnitřní organizační jednotky s postavením správního úřadu, které jsou součástí určitého ústředního správního úřadu (např. Generální ředitelství cel součástí Ministerstva financí).

**Jiné státní orgány** – jedná se např. o Českou národní banku, která je ze zákona nezávislá, dále Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových pod odborným dohledem Ministerstva financí. Na výkonu státní správy se podílejí např. i soudy při výkonu správy soudů nebo zastupitelské úřady v zahraničí při výkonu správy na úseku vnitřní správy.

**Veřejné sbory** – uskutečňuje se prostřednictvím zaměstnanců těchto sborů v oblasti správního dozoru. K těmto sborům náleží: policie české republiky, hasičský záchranný sbor ČR, ozbrojené síly ČR: armáda, kancelář prezidenta republiky a hradní stráž, vojenská policie ČR, Vězeňská služba ČR, Celní správa ČR.

**Zpravodajské služby** – k nim patří zejména Bezpečnostní informační služba ČR (autonomní ozbrojená složka podřízená jen kontrole poslanecké sněmovny), Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství.

**K dalším vykonavatelům státní správy s celostátní působností** patří poměrně pestrá škála vykonavatelů, někteří mají postavení nezávislých správních úřadů, jiní státních

úřadů; patří k nim např. státní fondy (státní fond kultury, státní fond životního prostředí). Pozemkový fond ČR je právnickou osobou zapsanou v obchodním rejstříku, spravuje pozemky ve vlastnictví státu. Specifické postavení mají veřejnoprávní instituce (Český rozhlas, Česká televize, Česká tisková kancelář – kontrolované prostřednictvím zákonem zřízených rad). K těmto vykonavatelům náleží i Úřad pro ochranu osobních údajů, jako nezávislý orgán zřízený zákonem. Patří sem např. i řada dalších odborných ústavů a institucí.

Státní správa v ČR může být i **propůjčená soukromým osobám**: jedná se o soukromé podnikatelské subjekty, kterým je svěřen výkon státní správy na jednotlivých úsecích (např. stanice technické kontroly, úřední výkony lékařů) či autorizované osoby v určitých oblastech.

**Místní státní správu** v ČR tvoří či se na ní podílejí: krajské úřady, obecní úřady (orgány obcí), pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, újezdní úřady, specializované územní úřady.

V ČR působí ještě tzv. **územní (specializované) správní úřady** neboli dekoncentrované orgány státní správy. Zpravidla jsou přímo nebo zprostředkovaně podřízeny ministerstvům či jiným úřadům s celostátní působností. Území je zákony rozčleněno na kraje, okresy a v rámci hlavního města Prahy jsou stanoveny obvody. Územní působnost těchto úřadů ne vždy odpovídá územnímu členění státu. Lze mezi ně řadit: územní finanční orgány (dvojstupňové členění na finanční úřady a finanční ředitelství), obvodní báňské úřady, krajské správy sociálního zabezpečení, úřady práce, územní celní orgány, územní zeměměřičské a katastrální úřady, krajské inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce, oblastní inspektoráty práce, krajské hygienické stanice, krajské veterinární správy, krajské inspekce České inspekce životního prostředí, inspektoráty České zemědělské inspekce, České obchodní inspekce, státní oblastní archivy, pozemkové úřady, hasičské záchranné sbory a další. Na určitých částech území státu působí správy národních parků či správy chráněných krajinných oblastí.

## **Slovensko**

**V SR mezi ústřední (nejvyšší) státní orgány** patří dle Ústavy Slovenské republiky tyto instituce:

- a) **instituce zákonodárné moci**: Národní rada Slovenské republiky (jednokomorová 150 poslanců), do jejíž působnosti patří zejména schvalování ústavy, ústav-

ních a ostatních zákonů a kontrola jejich dodržování (analogicky jako v ČR). Podle čl. 86 Ústavy SR zřizuje zákonem ministerstva a ostatní orgány státní správy.

**b) instituce výkonné moci:**

- prezident Slovenské republiky, je hlavou Slovenské republiky, reprezentuje Slovenskou republiku navenek i dovnitř, je garantem řádného chodu ústavních orgánů
- vláda Slovenské republiky je vrcholným orgánem výkonné moci (čl. 108 Ústavy) a dle článku 120 Ústavy je zmocněna vydávat nařízení.

**c) instituce soudní moci**

- Ústavní soud Slovenské republiky je nezávislý soudní orgán ochrany ústavnosti a mimo jiné podobně jako v ČR rozhoduje o kompetenčních sporech mezi ústředními orgány státní správy, pokud zákon nestanoví, že tyto spory rozhoduje jiný státní orgán
- Soudní rada Slovenské republiky je institutem samosprávy soudců
- Nejvyšší soud je nejvyšším soudním orgánem Slovenské republiky

**d) další instituce státu**

- Prokuratura Slovenské republiky, která chrání právo a zákonem chráněné zájmy fyzických a právnických osob a státu
- Veřejný ochránce práv, jenž je nezávislým orgánem, který se podílí na ochraně základních práv a svobod fyzických a právnických osob při jednání, rozhodování anebo nečinnosti orgánů veřejné správy (stejný institut je zavede i v České republice s podobným posláním)
- Nejvyšší kontrolní úřad Slovenské republiky má za úkol kontrolu hospodaření s prostředky rozpočtů veřejné správy, veřejnoprávních institucí a Fondu Národního majetku, obcí a samosprávných krajů, které získaly na úhradu nákladů na přenesený výkon státní správy.

Ústava ještě zřizuje Národní banku Slovenska jako nezávislou instituci s pravomocí vydávat závazné právní předpisy v měnové oblasti. V majetkoprávních vztazích má postavení podnikatele.

Činnost těchto ústředních státních orgánů je organizačně a ekonomicky (samostatné kapitoly státního rozpočtu) zabezpečovaná státními rozpočtovými organizacemi (Kancelář Národní rady SR, Kancelář prezidenta SR, Úřad vlády SR, Kancelář ústavního soudu SR – nemá své postavení definováno jako rozpočtová organizace; Kancelář soudní rady, Generální prokuratura SR, Kancelář veřejného ochránce práv, Nejvyšší kontrolní úřad SR).

Ministerstva jsou ústřední orgány státní správy (exekutivy) s konkrétně vymezenou působností. V čele ministerstva je člen vlády, který je odpovědný NR SR.<sup>10</sup> Zajímavá je zřizovaná funkce státního tajemníka, který v době nepřítomnosti ministra v rozsahu jeho kompetencí zastupuje, na jednání vlády má poradní hlas. Jmenuje ho a odvolává vláda na návrh ministra. Ministerstvo se člení na sekce a odbory.

**Tabulka 4-2:** Ministerstva Slovenské republiky

Název	IČO	Datum vzniku	Rozpočtová kapitola	Funkční klasifikace rozpočtu	Číselník státních orgánů	Právní forma organizace	Odvětvová klasifikace ekonomických činností
Ministerstvo zahraničních věcí SR	00699021	01.11.90	10	01.1.3.1	10	321	75210
Ministerstvo obrany SR	30845572	01.01.93	11	02.1.0.1	11	321	75220
Ministerstvo vnitra SR	00151866	01.05.88	12	01.6.0.1	12	321	75110
Ministerstvo spravedlivosti SR	00166073	01.01.72	13	03.6.0.2	13	321	75110
Ministerstvo financí SR	00151742	25.10.91	15	01.1.2.1	15	321	75110
Ministerstvo životního prostředí SR	00678678	01.04.90	18	05.6.0.1	18	321	75110
Ministerstvo školstva SR	00164381	01.05.88	20	09.8.0.1	20	321	75110
Ministerstvo zdravotnictví SR	00165565	01.05.88	21	07.6.0.1	21	321	75110
Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny SR	00681156	01.07.90	22	10.9.0.1	22	321	75110
Ministerstvo kultury SR	00165182	01.11.75	24	08.6.0.1	24	321	75110
Ministerstvo hospodářstva SR	00686832	01.10.90	26	04.1.1.1	26	321	75110
Ministerstvo zemědělství SR	00156621	01.01.72	27	04.2.1.1	27	321	75110
Ministerstvo výstavby a regionálního rozvoje SR	31751067	01.04.95	28	04.4.3.1	28	321	75110
Ministerstvo dopravy, pošt a telekomunikací SR	30416094	01.08.91	29	04.5.1.1	29	321	75110

**Zdroj:** Štatistický úrad Slovenskej republiky; Statistický registr organizací, online: <http://www.statistics.sk/>

### Ostatní ústřední orgány státní správy

Ostatní ústřední orgány státní správy svojí strukturou a zaměřením zajišťují v podstatě paletu průřezových úkolů řízení státu. Zákon v určitých případech dovoluje jmenovat statutární zástupce těchto orgánů jen dvě období za sebou (např. u předsedy statistického úřadu Slovenské republiky. Tento princip je používán i v České republice.

Mechanismus tvorby těchto ostatních ústředních orgánů státní správy vyplývá ze snahy zákonodárců o určitou personální stabilizaci statutárních zástupců těchto orgánů.

<sup>10</sup> Národní rada Slovenské republiky

**Tabulka 4-3:** Ostatní orgány ústřední správy SR

Ostatný ústredný orgán štátnej správy	Štatutárny orgán	Dĺžka funkčného obdobia	Vymenúva do funkcie
Úrad vlády SR	vedúci		vláda SR
Úrad geodézie a kartografie a katastra SR	predseda		vláda SR
Štatistický úrad SR	predseda	5 rokov	prezident SR na návrh vlády SR
Úrad pre verejné obstarávanie	predseda	5 rokov	vláda SR
Úrad jadrového dozoru SR	predseda		vláda SR
Úrad priemyselného vlastníctva SR	predseda		vláda SR
Úrad pre normalizáciu, metrologiu a skúšobníctva SR	predseda		vláda SR
Úrad pre štátnu službu <sup>11</sup>	predseda	5 rokov	prezident SR na návrh vlády SR
Protimonopolný úrad SR	predseda	5 rokov	prezident SR na návrh vlády SR
Národný bezpečnostný úrad	riaditeľ	7 rokov	Národná rada SR na návrh vlády SR
Správa štátnych hmotných rezerv SR	predseda		vláda SR
Úrad na ochranu osobných údajov	predseda	5 rokov	Národná rada SR na návrh vlády SR
Úrad pre dohľad nad zdravotníckou starostlivosťou			
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	predseda	4 roky	Regulačná rada
Rada pre vysielanie a retransmisiu			
Telekomunikačný úrad SR	predseda	6 rokov	Národná rada SR na návrh vlády SR
Poštový regulačný úrad	predseda	6 rokov	Národná rada SR na návrh vlády SR

**Zdroj:** Berčík, Berčíková; *Organizácia a riadenie verejnej správy*; učební text; Bratislava 2005

### Orgány státní správy s celorepublikovou působností (podřízené příslušnému úo<sup>12</sup>)

**Tabulka 4-4:** Orgány státní správy se všeobecnou působností

Název	Datum vzniku	Právní forma
Úrad pre obrannú štandardizáciu, kodifikáciu a štátne overovanie kvality so sídlom v Trenčíne	1.5.2004	RO <sup>13</sup>
Agenúra pre riadenie dlhu a likvidity	1.2.2003	RO
Centrum pre medzinárodno-právnu ochranu detí a mládeže	1.2.1993	RO
Puncový úrad Slovenskej republiky	1.5.1998	RO
Pódohospodárska platobná agentúra	1.12.2003	RO
Letecký úrad SR	1.1.1993	RO
Štátny dráhový úrad	20.11.1992	RO
Štátna plavebná správa	13.6.1991	RO
Slovenský metrologický ústav	1.1.1993	PO

**Zdroj:** Berčík, Berčíková; *Organizácia a riadenie verejnej správy*; učební text; Bratislava 2005

<sup>11</sup> Zrušen k 1. 6. 2006 novelou zákona o štátnej službe

<sup>12</sup> Ústřední orgán státní správy

<sup>13</sup> RO – rozpočtová organizace ; PO – příspěvková organizace

Tyto orgány vykonávají specifickou odvětvovou státní správu. Věcně a personálně jsou řízené příslušným ministerstvem. Zvláštní podskupinu těchto orgánů tvoří kontrolní a inspekční orgány jako Správa finanční kontroly, Štátny ústav pre kontrolu liečiv, Ústredný kontrolný a zkušobný ústav poľnohospodársky, Ústav štátnej kontroly veterinárnych biopreparátov a liečiv, Plemenárska inšpekcia SR, Slovenský metrologický inšpektorát. V území mají přiměřenou síť detašovaných pracovišť.

### Místní orgány státní správy

Místní státní správa je ve Slovenské republice organizovaná od 1. 1. 2004 přísně odvětvově s vertikální podřízeností příslušnému ministerstvu. Pro tyto orgány je charakteristická dvojstupňová organizace a zpravidla rozvětvená struktura orgánů prvního stupně včetně detašovaných pracovišť. Poskytují přímé, převážně administrativní služby občanům a právnickým osobám na lokální úrovni.

### Místní orgány státní správy (se samostatným řídicím orgánem pro celou republiku)

**Tabulka 4-5:** Místní orgány státní správy (řídicí orgán pro celou republiku)

Řídicí orgán	Místní orgán	Počet
Vyššia vojenská správa	Územná vojenská správa	8
Ústredné daňové riaditeľstvo SR	Daňové úrady	101
Colné riaditeľstvo SR	Colné úrady	15
Štátna pokladnica		
Úrad verejného zdravotníctva	Regionálny úrad verejného zdravotníctva	36
Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny	Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny	46
Pamiatkový úrad SR	Krajský pamiatkový úrad	8
Hlavný banský úrad	Obvodný banský úrad	5
Štátna veterinárna a potravinová správa SR	Krajská veterinárna a potravinová správa	8
	Regionálna veterinárna a potravinová správa	40

**Zdroj:** Berčík, Berčíková; *Organizácia a riadenie verejnej správy*; učební text; Bratislava 2005

K inspekcím se pak řadí Slovenská inspekcia životného prostredia, Štátna školná inspekcia, Národný inšpektorát práce, Štátna energetická inšpekcia, Slovenská obchodná inšpekcia, Slovenská stavebná inšpekcia. Kromě stavební inspekce existují stejné orgány i v České republice.

## Místní orgány státní správy (přímo řízené z úrovně ústředního orgánu státní správy)

1. Krajské úřady (MV SR) (8)	Obvodné úřady (50)
2. Krajské úřady životného prostredia (8)	Obvodné úřady život. prostredia (46)
3. Krajské školské úřady (8)	
4. Krajské pozemkové úřady (8)	Obvodné pozemkové úřady (44)
5. Krajské lesné úřady (8)	Obvodné lesné úřady (40)
6. Krajské stavebné úřady (8)	
7. Krajské úřady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie (8)	Obvodné úřady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie (46)
8. Katastrálne úřady (8)	Správy katastra (79)

**Zdroj:** Berčík, Berčíková; *Organizácia a riadenie verejnej správy*; učební text; Bratislava 2005

Nejnižší struktury výše uvedených úřadů mají svou územní působnost vymezenou strukturou okresů. Mohou vykonávat správu na území jednoho nebo více okresů. Nevýhodou možná je, že počet prvostupňových orgánů je menší než počet okresů. Krajské úřady a obvodní úřady jsou vertikálně řízeny Ministerstvem vnitra. Zabezpečují vnitřní správu a živnostenský registr. Dále zabezpečují úkoly státu při řešení krizových situací (civilní ochrana, hasiči, mobilizační úkoly).

### Ostatní orgány a instituce

K dalším orgánům a institucím místní státní správy patří: místní orgány justice (krajské a okresní soudy, vyšší vojenský soud a vojenské soudy, krajské a okresní prokuratury, vyšší vojenská prokuratura a vojenské prokuratury); vojenské, bezpečnostní a záchranné složky (ozbrojené síly SR, policejní sbor SR, železniční policie SR, hasičský záchranný sbor SR, sbor vězeňské a justiční strážže SR, Slovenská informační služba, Vojenské ochranné zpravodajství, Horská služba).

### Jiné státní instituce

K těm náleží např. Fond národního majetku SR, Slovenský pozemkový fond, Národní banka Slovenska.

### *Instituce na rozhraní mezi státní správou a samosprávou (veřejnoprávní instituce)*

#### Česko

Tyto instituce patří k samosprávným subjektům, avšak v řadě věcí jsou nesamosprávné a podléhají výkonu státní správy. Mohou ji vykonávat instituce, které vykazují jen některé samosprávné znaky. V ČR jsou to především veřejné pojišťovny (Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR: zřízená zákonem – tvoří jí ústředí, okresní pojišťovny a

úřadovny; orgány pojišťovny jsou Sbor zástupců, Správní rada a Dozorčí rada) a další zdravotní pojišťovny (např. resortní). Vůči pojištěncům mají disciplinární pravomoc a rozhodují ve správním řízení. Dále k těmto institucím náleží samospráva školská (kterou vykonává rada školy, která je zřizována na základní nebo střední škole), samospráva vysokých škol (akademický senát, rektor, vědecká rada, disciplinární komise). Patří sem také instituce zabezpečující veřejnou službu, jako jsou Český rozhlas a Česká televize.

## Slovensko

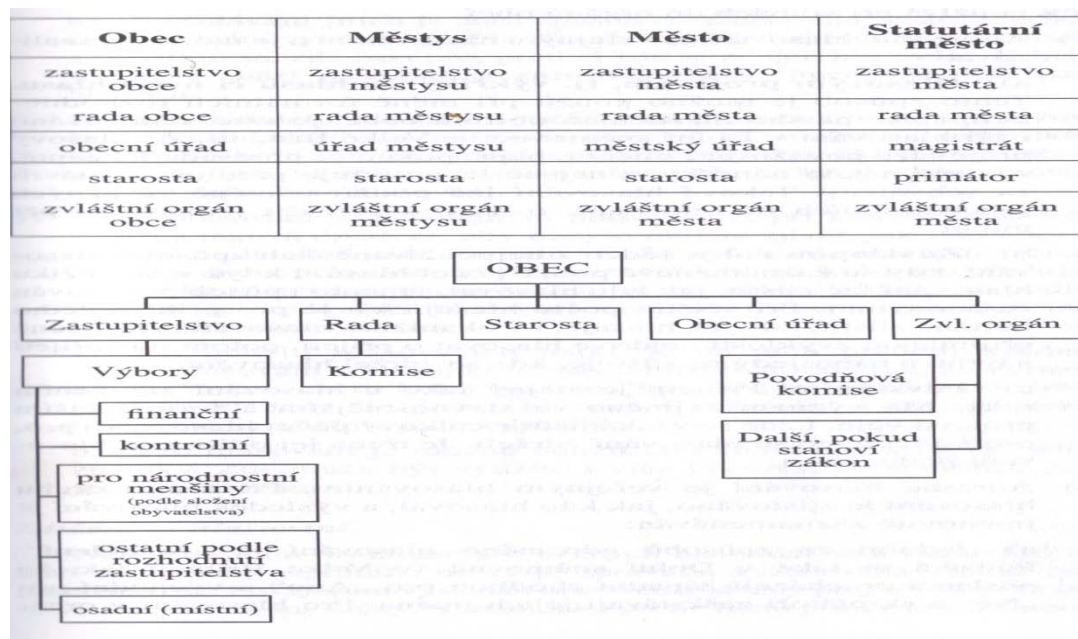
Na Slovensku působí obdobné instituce se stejným posláním a vykonávající obdobné funkce. Patří k nim např. Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa, Spoločná zdravotná poisťovňa. Obdobná je situace u veřejných vysokých škol na Slovensku.

### Samospráva

## Česko

V České republice je základním územním samosprávným společenstvím občanů obec, která tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce<sup>14</sup>. Obec je veřejnoprávní korporací a má právo vlastnit majetek. Podle čl. 99 Ústavy ČR se ČR člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky.

**Obrázek 4-3:** Druhy obcí v České republice a jejich orgány



**Zdroj:** Horzinková, Novotný; *Základy organizace veřejné správy v ČR*, Aleš Čeněk s.r.o., 2008

<sup>14</sup> Čl. 99 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky



Na obrázku 4-3 jsou zobrazeny druhy obcí v České republice, je z něj rovněž patrná struktura orgánů obce a jejich organizační začlenění. Podle současné právní úpravy je obec Městysem pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Městem je obec, která má nejméně 3000 obyvatel a zároveň to je potvrzeno předsedou Poslanecké sněmovny, po vyjádření vlády. Rok 1954 je hranicí, kdy se obci, pokud byla městem před tímto datem a požádá o to předsedu poslanecké sněmovny, automaticky přiznává status města. Co se týče orgánů obce, obrázek ukazuje minimální skladbu dle zákona. Statutární města jsou vyjmenována v zákoně a mohou se členit na městské obvody nebo části podle statutu města s vlastními orgány samosprávy (obecně závazná vyhláška).

Obce vykonávají státní správu v rámci zákonem delegované přenesené působnosti, orgány statutárních měst v rozsahu, v jakém ji vykonávají pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, orgány městských obvodů pak v rozsahu jako orgány obcí. Občané obce mají politická práva (volit a být volen do zastupitelstva obce, hlasovat v místním referendu), další práva dle zákona o obcích a dalších zákonů. Obce se mohou slučovat, připojovat a oddělovat dle podmínek stanovených zákonem.

**Obrázek 4-4:** Některé orgány obce dle vybraných kritérií

	<b>Výbor</b>	<b>Komise</b>	<b>Osadní výbor</b>	<b>Zvláštní orgán</b>
<b>Zřizuje</b>	zastupitelstvo	rada	zastupitelstvo	starosta
<b>Funkce</b>	iniciativní, kontrolní	poradní, iniciativní, (s pověřením výkonná)	iniciativní, kontrolní	stanoveny zvláštním zákonem
<b>Působnost</b>	samostatná	samostatná, (přenesená)	samostatná	přenesená
<b>Předseda</b>	člen zastupitelstva	určí rada	volen zastupitelstvem z řad členů výboru	jmenuje starosta
<b>Počet členů</b>	nejméně 3, vždy lichý	stanoví rada	nejméně 3, stanoví zastupitelstvo	stanoví starosta
<b>Schůze</b>	podle potřeby	podle potřeby	podle potřeby	podle potřeby

**Zdroj:** Horzinková, Novotný; *Základy organizace veřejné správy v ČR*, Aleš Čeněk s.r.o., 2008

Obecní úřad je orgánem obce. Tvoří jej starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Pro jednotlivé úseky se zřizují odbory a oddělení. Není samostatným subjektem práva, nemůže nabývat práva a povinnosti, může za obec jednat. Pověřený obecní úřad vykonává přenesenou působnost svěřenou mu zákonem. Obecní úřad s rozšířenou působností vykonává ještě další přenesenou působnost v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy. Funkce tajemníka se zřizuje povinně až od obce s rozšířenou působností. Počet členů zastupitelstva obce je určen zákonem dle počtu obyvatel, rada se ustanovuje povinně až od 10 000 obyvatel.

Druhý stupeň samosprávy tvoří v ČR kraje. Kraj je územní společenství mající právo dle Ústavy na samosprávu. Je to veřejnoprávní korporace. Zákon definuje, kdo je občanem kraje (občan ČR s trvalým pobytem na území v některé obci). Občan má opět práva obdobná jako u obce (určuje zákon o krajích). Orgány kraje v ČR jsou zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman, krajský úřad, zvláštní orgán kraje. Počet členů zastupitelstva je opět určen zákonem podle počtu obyvatel: nad 900 000 obyvatel má zastupitelstvo 65 členů. Schází se nejméně jedenkrát za tři měsíce, jednání řídí hejtman. Rada je orgánem kraje v samostatné působnosti. Tvoří ji hejtman, jeho náměstci a zastupitelé. Rada je do 600 000 obyvatel 9-členná nad 600 000 obyvatel 11-členná. Hejtman zastupuje kraj navenek, není však statutárním zástupcem kraje. Jmenuje a odvolává po předchozím souhlasu ministra vnitra ředitele krajského úřadu. Přenesenou působnost (státní správu) zajišťuje krajský úřad a zároveň plní úkoly v samostatné působnosti, které mu určí zastupitelstvo nebo rada. Člení se na odbory a oddělení. Pro výkon přenesené působnosti jsou zřizovány hejtmanem zvláštní orgány, které vede osoba se zvláštní odbornou způsobilostí. Zastupitelstvo dle zákona vždy zřizuje finanční a kontrolní výbor, může zřídit i další výbory. Výbory mají poradní funkci, nemají vlastní rozhodovací pravomoc.

**Obrázek 4-5:** mapa krajů a hranice okresů České republiky



**Zdroj:** ČSÚ. Kraje NUTS III a okresy NUTS IV. Online:

[http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kraje\\_%28nuts\\_3%29\\_a\\_okresy\\_%28nuts\\_4%29\\_ceske\\_republiky](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kraje_%28nuts_3%29_a_okresy_%28nuts_4%29_ceske_republiky)

V rámci samostatné působnosti nemohou kraje zasahovat do působnosti obcí a naopak. Stejná působnost nemůže být zároveň působností obce a kraje. V rámci kontroly krajů nad obcemi vykonávají kraje vždy přenesenou působnost, tedy státní správu.

Zvláštní postavení v rámci České republiky má hlavní město Praha. Dle Ústavy ČR má postavení kraje a zároveň obce. Území se člení na jednotlivé městské části, které mají omezenou právní subjektivitu (zákonem a statutem) umožňující jim vystupovat v právních vztazích samostatně. Vše je upraveno samostatným zákonem o hlavním městě Praze.

### *Slovensko*

Ústava Slovenské republiky určuje za základ územní samosprávy obec. Územní samosprávu tvoří obec a krajská samospráva. Toto jsou samostatné územní samosprávné a správní celky. Sdružují osoby, které mají na jejich území trvalý pobyt. Neexistuje mezi nimi vztah nadřízenosti a podřízenosti. Občané se účastní na samosprávném rozhodování dvěma formami, a to v rámci obce formou místního referenda nebo shromážděním občanů obce a v rámci krajské samosprávy referendem na území kraje. Druhou formou nepřímo – prostřednictvím orgánů obce a orgánů krajské samosprávy. Orgány obce jsou: obecní zastupitelstvo a starosta obce. Starosta obce je statutárním orgánem obce, disponuje všemi kompetencemi, které si nevyhradí zastupitelstvo. Starosta je volen většinovým systémem s formulí relativní většiny. Jde o anglosaský systém „first pass the post“ neboli „prvního v cíli“, což vede ke vzniku širokých předvolebních koalic“. Starostou obce může být na Slovensku zvolen občan, který má 25 let a právo volit. V České republice je naopak starosta volen zastupitelstvem, za výkon své funkce je zastupitelstvu odpovědný. Obecní zastupitelstvo se schází nejméně 1 krát za dva měsíce (v ČR je to podle potřeby, minimálně však 1 krát za tři měsíce). Člen zastupitelstva obce nemůže být starostou. Obecní zastupitelstvo je voleno v přímých volbách obyvateli obce na 4 roky. U krajské samosprávy to jsou zastupitelstvo a předseda krajské samosprávy. Zastupitelstvo tvoří poslanci v počtech, které stanoví zákon (rozdíl oproti ČR je pouze v počtech zastupitelů pro určitý počet obyvatel). Stát může zasahovat do činnosti obce a krajské samosprávy jen způsobem stanoveným zákonem. Obec i krajská samospráva (kraj) jsou právnické osoby. I obce na Slovensku podobně jako v ČR se mohou sdružovat pro zabezpečení věcí společného zájmu. Stejně jako v České republice může stát na krajskou samosprávu či obec přenést zákonem výkon určitých úkolů místní státní

správy (náklady na výkon pak nese stát, vše pak řídí vláda SR). O souladu obecně závazných nařízení při výkonu samosprávy nebo přeneseného výkonu státní správy vydaných obcemi nebo kraji rozhoduje Ústavní soud, stejně tak rozhoduje o stížnostech orgánů územní samosprávy proti neústavnímu nebo nezákonnému rozhodnutí či zásahu do věcí územní samosprávy. Zastupitelstvo samosprávného kraje se skládá z poslanců zvolených v přímých volbách na 4 roky. Počet poslanců se určí na celé volební období v poměru 12 000 až 15 000 obyvatelů na jednoho poslance. Předsedu samosprávného kraje (v ČR hejtman) volí obyvatelé kraje v přímých volbách. Je neslučitelné mimo jiné s funkcí poslance krajského zastupitelstva.

K dalším orgánů územní samosprávy patří obecní rada a komise (obdobně jako v České republice). Obecní rada je výkonný a kontrolní orgán zastupitelstva volený zastupitelstvem. Zastupitelstvo může též zřizovat komise. Při obci funguje obecní úřad, který je výkonným orgánem obecního zastupitelstva a starosty. Zabezpečuje jejich organizační a administrativní věci a záležitosti orgánů zřízených obecním zastupitelstvem. Práci obecního úřadu řídí starosta. V obcích s větším počtem obyvatel může být zřízená funkce přednosty obecního (městského) úřadu. Administrativní a organizační věci zastupitelstva, předsedy a dalších orgánů zřízených zastupitelstvem kraje zabezpečuje úřad, který tvoří zaměstnanci samosprávného kraje. Jejich počet a skladbu určuje zastupitelstvo. Práci úřadu řídí ředitel úřadu (stejně jako v ČR), který je odpovědný předsedou krajské samosprávy.

### ***Zájmová samospráva***

Zájmová samospráva má pouze osobní základ (personální princip). Členství v ní vyžaduje většinou splnění určitých zákonných předpokladů. Představují ji především profesní komory. V ČR jsou to profesní komory s povinným členstvím: Česká advokátní komora, lékařská, stomatologická, lékárnická, veterinárních lékařů, architektů, autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, notářská komora, komora daňových poradců, komora patentových zástupců, komora auditorů ČR, komora soudních exekutorů. Členové komory jsou při své činnosti vázáni právními předpisy, které upravují činnost komory a zároveň tzv. stavovskými předpisy. K dalším samosprávným organizacím v ČR patří např. Vinařský fond, Agrární komora ČR se sídlem v Olomouci, Potravinářská komora se sídlem v Praze. Komory jsou zřízeny zákonem, ale nemají veřejnomocenská oprávnění vůči svým členům (členy mohou být i právnické osoby). Svou

povahou spíše odpovídají soukromoprávním sdružením. Členství je většinou pro výkon profese povinné (např. lékaři).

Ústava Slovenské republiky jiné formy samosprávy než územní samosprávu nezná, nevylučuje však jejich existenci. Různé formy samosprávních aktivit postavené na principu integrování společných profesních zájmů určité skupiny osob tak představují možný směr přenosu funkcí státu na nestátní veřejnoprávní korporace a instituce. Patří k nim profesní (stavovské) komory. Jsou to komory lékařů, stomatologů, veterinářů, lékárníků, architektů, autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, auditorů, daňových poradců, advokátů, notářů (totožná struktura jako v ČR). Jsou také zřízeny zákonem, mají povahu samostatných právnických osob. Všechny mají institut povinného členství.

### **Regiony**

Zvláštní seskupení vyšších územněsprávních celků (krajů) tvoří v obou republikách tzv. regiony (vymezeny byly pro účely čerpání finančních prostředků z fondů EU, představují oblasti NUTS II). Na Slovensku je to Bratislavský kraj, Západní Slovensko, Střední Slovensko, Východní Slovensko; v České republice pak regiony Praha, Střední Čechy, Severozápad, Severovýchod, Jihozápad, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko. Další členění pak vytvářejí tzv. euroregiony a mikroregiony (v ČR více než 500). Po 1. 1. 2003 zůstávají okresy územními obvody soudů, státních zastupitelství, některých organizačních jednotek PČR, případně jiných státních institucí a používají se jako statistická jednotka. Pro účely evropské statistiky jsou české okresy jednotkou NUTS 4, která platí do 31. prosince 2007. Od 1. ledna 2008 se již úroveň NUTS 4 na území České republiky nepoužívá. Kompetence okresních úřadů převzaly zčásti krajské úřady a zčásti obecní úřady obcí s rozšířenou působností státní správy, jejichž správní obvody jsou zpravidla o něco menší než okresy a v některých případech přesahovaly i přes hranice okresů. Tuto situaci řešila vyhláška 513/2006 Sb., s účinností od 1. ledna 2007 tak, aby se přizpůsobily hranicím správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

**Tabulka 4-6:** Administrativní členění ČR a SR - srovnání

Země	Úroveň územní samosprávy			
	Regiony (seskupení krajů, NUTS II)	VÚSC (Kraje, NUTS III)	Okresy (NUTS IV)	Obce (NUTS V)
Česko	8	14	77	6 249
Slovensko	4	8	79	2 891

**Zdroj:** ČSÚ, ŠÚ SR; Online: <http://www.czso.cz/>; <http://portal.statistics.sk/mosmis/sk/run.html>

## 4.2 Právní prvky systému veřejné správy

### Česko

Ústava (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) upravuje základy veřejné správy v hlavě první (princip legality ve vztahu ke státní moci a územní samosprávě), dále hlava třetí pojednává o vládě, ministerstvech a jiných správních úřadech), hlava čtvrtá pojednává o soudnictví (upravuje záruky zákonnosti v podobě ústavní stížnosti orgánů samosprávy proti nezákonnému zásahu státu a příslušnost k řešení kompetenčních sporů mezi státními orgány a orgány územní samosprávy). Některé úpravy týkající se veřejné správy lze činit pouze ústavním zákonem. Součástí ústavního pořádku je Listina základních práv a svobod, odkud se využívá pro účely veřejné správy řada principů („*povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“). Mezinárodní smlouvy (např. „Lisabonská smlouva“). Zákony tvoří další součást právního systému veřejné správy. Zahrnují velký okruh různorodých odvětví a oborů: názvy a působnost jednotlivých ministerstev jsou určeny zákonem č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 128/2000 o obcích (obecní zřízení), zákon o orgánech státní správy v oblasti puncovníctví a zkoušení drahých kovů, zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, zákon o matrikách, jménu a příjmení; stavební zákon, živnostenský zákon, přestupkový zákon, zákon o státní správě a samosprávě ve školství, lesní zákon, energetický zákon a mnohé další. Dále zákonná opatření senátu v určité ústavou definované situaci (v ČR dosud nenastalo). Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů jsou závazné právní předpisy s omezenou prostorovou působností týkající se samosprávy obcí a krajů, tyto nesmí být v rozporu se zákony. Vyhlášují se vyvěšením na úřední desce po dobu 15 dnů. Nabývají účinnosti 15 den po vyhlášení a musí být zaslány krajskému úřadu. Obecně závazné vyhlášky krajů se vyhlášují ve Věstníku právních předpisů kraje či hl. m. Prahy v případě Prahy, nabývají platnosti dnem vyhlášení ve věstníku a účinnosti 15. dnem po vyhlášení. Nařízení vlády jsou vydávány v mezích zákonů a k jejich provedení na základě čl. 78 Ústavy. Upravují např. vztah policie ČR k orgánům obcí a obecní policii či odměny za výkon funkce členům zastupitelstev. Vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů v mezích zákona, nařízení obcí a krajů, právní předpisy ostatních správních úřadů (např. krajské hygienické stanice). Státní služba se opírá o Ústavu čl. 79 odst. 2. Tento zákon č. 218/2002 Sb., měl nabýt účinnosti k 1. 1. 2005, avšak účinn-

nost je zatím neustále odkládána (dle slov některých českých poslanců „na to nejsou peníze“), zatím se plánuje účinnost od 1. 1. 2012. Zavádí pojmy správní úřad, služební úřad, státní zaměstnanec. Území ČR se dělí dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu na obce, okresy (působí zde úřady práce, finanční úřady, okresní ředitelství Policie ČR, soudy, katastrální úřady, státní zastupitelství), hl. m. Prahu a kraje. Právní postavení obcí je upraveno Ústavou v hlavě třetí (výkonná moc), hlavě sedmé (územní samospráva). Ústavní záruky samosprávy zakotvuje čl. 8 hlavy první ve spojení s čl. 87 odst. 1 hlavy čtvrté Ústavy. Působnost a pravomoc upravuje zákon o obcích a zvláštní zákony. Ekonomiku pak upravuje zákon o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (velká rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (malá rozpočtová pravidla), zákon o místních poplatcích, zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, zákon č. 137/2006 o veřejných zakázkách. Právní postavení krajů je upraveno Ústavou, zákonem o vyšších územních samosprávních celcích a zvláštními zákony. Samostatná působnost krajů je upravena tamtéž (§11, 35, 36 a další ustanovení zákona o krajích) a zvláštními zákony. Zákon o úřednících územních samosprávních celků upravuje specifika pracovního poměru a vznik pracovního poměru těchto úředníků a vedoucích úředníků, jejich povinnosti (vzdělávání), definuje pojmy úředník, úřad, správní činnost. Samostatně je v ČR upraveno správní soudnictví zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Nejvyšší správní soud vznikl v roce 2003.

## **Slovensko**

Právní úprava veřejné správy má na Slovensku obdobnou strukturu jako v České republice. Je to především Ústava Slovenské republiky (zákon 460/1992 Zb., ve znění změn a doplnění) a další ústavní zákony, kompetenčný zákon č. 575/2001 Z.z., o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, ve znění pozdějších předpisů. Stejně jako v ČR jsou to mezinárodní smlouvy. Dále jsou to zákony: zákon č. 222/1996 Z.z., o organizácii miestnej štátnej správy (zřízeny krajské úřady, kde územním obvodem je kraj a okresní úřady, kde územním obvodem je okres podle zákona o územnom a správnom usporiadaní SR č. 221/1996 Z.z.). Od 1. 1. 2004 se zákonem č. 515/2003 Z.z., o krajských úradoch a obvodných úradoch zrušili okresní úřady a nahradila je specializovaná místní státní správa a také obvodní úřady. V působnosti obvodních úřadů zůstaly jen nejnezbytnější úseky působnosti státní správy, jako všeobecná vnitřní správa, živnostenské podnikání, civilní ochrana a řízení státu v krizových situa-

cích mimo války a válečného stavu. Specializovaná místní správa se vytvořila zvláštními zákony na úsecích silniční dopravy a pozemních komunikací, pozemkového a lesního hospodářství, sociálních věcí, rodiny a služeb zaměstnanosti, ochrany životního prostředí, školství a dalších. Ekonomiku, respektive finance veřejné správy upravuje zákon č. 523/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech veřejné správy (upravuje zvláště státní rozpočet, vzájemné finanční a s nimi související vztahy v rámci veřejné správy a vztahy k ostatním subjektům; rozpočtový proces, pravidla rozpočtového hospodaření, funkci a sestavování závěrečného účtu veřejné správy a státního závěrečného účtu; postavení ministerstva financí Slovenské republiky, dalších ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy a jiných právnických osob veřejné správy v rozpočtovém procesu, zřizování rozpočtových a příspěvkových organizací a jejich hospodaření – podobně jako v ČR). Dále jsou to zákony: zákon č. 278/1993 Z. z., o správě majetku štátu (upravuje správu majetku státem, státním fondem, státní rozpočtovou a příspěvkovou organizací, veřejnoprávní institucí a jinou právnickou osobou spravující na základě zákona majetek štátu; zákon č. 25/2006 Z.z., o verejnom obstarávaní (stanovuje metody a postupy při uzavírání veřejných smluv na dodávky prací, služeb, zboží, které jsou financované z veřejných prostředků nebo uzavírány ve veřejném zájmu. Územní samosprávu pak reguluje zákon č. 369/1990 Z.z., o obecnom zriadení v platném znění (205/2002 Z. z.), zákon 138/1991 o majetku obcí (přechod ze štátu do vlastníctví obcí), zákon č. 302/2001 Z.z., o samosprávnych krajoch (dle zákona 221/1996 Z.z.), zákon 446/2001 Z.z., o majetku vyšších územných celkov, zákon č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností štátnej správy na obce a na vyššie územné celky („kompetenčný zákon“ – přenesený výkon státní správy, stát financuje), zákon č. 583/2004 Z.z., o rozpočtových pravidlech územnej samosprávy (upravuje rozpočet obce a rozpočet vyššího územního celku, rozpočtový proces, pravidla rozpočtového hospodaření, sestavování a schvalování závěrečného účtu úscc, finanční vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočty obcí a státním rozpočtem a rozpočty úscc a vztahy rozpočtů úscc a obcí k jiným právnickým a fyzickým osobám.

V zákoně o obcích se můžeme setkat s odlišnostmi oproti České republice: samosprávu vykonávají obyvatelé obce (orgány obce, hlasováním obyvatelů obce, veřejným shromážděním obyvatelů obce) – jiné možnosti oproti českému zákonu; hlasování občanů obce, je prakticky podobné českému hlasování v místním referendu. Zvláštností zákona je i odstavec 5 v paragrafu 4, kde obec spolupracuje v zájmu rozvoje obce s po-



litickými stranami a hnutími, občanskými sdruženími a dalšími právníckými osobami. Oproti ČR je oprávnění vlády odlišné – v České republice nad činností obce v přenesené působnosti je především krajský úřad a posléze ministerstvo, nikoli vláda jako celek. Slovenská právní úprava nerozlišuje v názvu nařízení vydané v samostatné působnosti obce a v přenesené působnosti. Podmínka zveřejnění (15 dnů) je totožná jako v ČR. Na rozdíl od české úpravy je ustanovení Rady obce fakultativní (ČR vždy mimo zákonných výjimek). Členové zastupitelstva se na Slovensku nazývají poslanci. Počet členů zastupitelstva je v ČR od 5 do 55 s rozdělením do šesti skupin dle počtu obyvatelstva, na Slovensku je to od 3 do 41 s rozdělením do deseti skupin. Zvláštní institut je veřejné shromáždění obyvatel obce. Místní referendum se svolává, pokud jde o: sloučení, rozdělení nebo zrušení obce či změnu názvu, odvolání starosty dle zákona, petici skupiny obyvatel (alespoň 30% oprávněných voličů; ověřují alespoň 3 poslanci). Shodné je to, že zastupitelstvo je schopné jednat, pokud je přítomna alespoň nadpoloviční většina všech jeho členů. Schválení usnesení se však přijímá nadpoloviční většinou na Slovensku přítomných, v ČR všech členů obecního zastupitelstva. Slovensko přijímá obecní vyhlášky v samostatné i přenesené působnosti, Česko jen v samostatné. V přenesené je to v ČR Rada obce. Starosta obce v SR je nejvyšším výkonným orgánem obce (nemůže být zároveň člen zastupitelstva, zaměstnanec obce, v níž byl zvolený, statutárním orgánem rozpočtové či příspěvkové organizace obce, kde byl zvolený, předsedou samosprávného kraje, vedoucím zaměstnancem orgánu státní správy, prokurátorem). Může pozastavit výkon usnesení obecního zastupitelstva, pokud odporuje zákonu, tím že ho nepodepíše v zákonné lhůtě, obecní zastupitelstvo ho však znovu může potvrdit. Obecní rada tvoří nejvíce třetinu poslanců obecního zastupitelstva (jako v ČR), ale rozdíl je v tom, že při skládání rady se přihlíží na zastoupení politických stran v obecním zastupitelstvu. Rada obce se schází v SR nejméně jednou měsíčně v ČR podle potřeby, zastupitelstvo obce v Čechách zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory nikoliv komise. Ty naopak zřizuje jako své orgány rada obce. Tyto poradní orgány nejsou v SR obligatorní, v ČR minimálně finanční a kontrolní výbor zřízen být musí. Některé poradní orgány v SR jsou zřízeny pouze dočasně. Specifická je ve slovenské úpravě funkce hlavního kontrolóra, kterého ustanovuje obecní zastupitelstvo na šest let a je v pracovněprávním vztahu. Kontroluje rozpočet obce a hospodaření s majetkem obce. Jednou ročně předkládá zastupitelstvu zprávu o výsledku kontrolní činnosti. Spolupracuje s příslušnými státními orgány v záležitostech prostředků přidělených státním rozpočtem. Může být najat více obcemi. NR SR může vždy na začátku roku vyhlásit obec

za město pokud: má nejméně 5000 obyvatel (v ČR 3000), což nemusí být splněno vždy, je centrem hospodářským, kulturním, lázeňským či cestovního ruchu, zabezpečuje služby i pro okolní obce, je s nimi dopravně spojeno a má alespoň v části obce městský charakter zástavby. Zvláštní zákon v SR upravuje samosprávy měst nad 200 000 obyvatel (v ČR má zvláštní zákon jen Praha) Na výkon všeobecného dozoru nad důsledným vykonáváním a zachováváním zákonů a jiných všeobecně závazných právních předpisů obcemi se podle slovenského zákona o obecním zřízení vztahují všeobecné předpisy o výkonu prokurátorského dozoru.

### 4.3 Ekonomické prvky systému veřejné správy

Při popisu ekonomických prvků systému veřejné správy se omezím na problematiku financování veřejné správy a v jejím rámci na problém daňových příjmů, tedy na faktor kapitálu. Dalšími prvky ekonomického subsystému jsou lidské zdroje (práce) a jejich organizace, faktor půdy je zdánlivě upozaděn, avšak při produkci veřejných statků a služeb hraje důležitou roli (např. výstavba dálnic a známé problémy při výkupu či vyvlastňování od jejich původních majitelů). V rámci komparace se zaměřím nikoli na popis rozdílů daňových systémů, ale spíše na komparaci určitých prvků a aspektů financování.

Modely financování veřejné správy jsou v zásadě velmi podobné. Vše je řízeno prostřednictvím soustavy veřejných rozpočtů. V ČR jsou to státní rozpočet, rozpočty měst a obcí, rozpočty krajů a rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti, mimorozpočtové (parafiskální) fondy a mimorozpočtové fondy měst, obcí a krajů a na výše uvedené rozpočty napojených Oss a Po či Ops a dalších veřejnoprávních korporací. Ve Slovenské republice je to štátny rozpočet, rozpočty SUF<sup>15</sup>, rozpočty obcí a krajů a rozpočty dalších VPK<sup>16</sup>. V rozpočtech se objevuje také položka financování VPÚ<sup>17</sup>. Stejně tak jako v České republice je hlavním zdrojem financování státní správy a potažmo územní samosprávy soustava daní. V ČR jsou to daně z příjmů – fyzické osoby ze závislé činnosti, fyzické osoby z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, právnických osob; daně z příjmů vybírané srážkou u zdroje; majetkové daně – daň z nemovitosti, daň z převodu nemovitosti, daň darovací; daně ze spotřeby – daň z přidané hodnoty, daně spotřební (pivo, víno, líh, minerální oleje, tabák a tabákové výrobky); daň silniční a od

<sup>15</sup> SUF – štátnych účelových fondov

<sup>16</sup> VPK – verejnoprávnych korporácií

<sup>17</sup> VPÚ – verejnoprospešné účely

roku 2008 také daně energetické. Stejná skladba daní působí i na Slovensku, pouze jednotlivé jejich parametry jsou odlišně upraveny (např. tzv. „rovná daň“). Odlišně je pak upraveno prostřednictvím vlastního zákona o rozpočtovém určení daní jejich rozdělení mezi jednotlivé úrovně veřejné správy. Stejně tak se v rámci financování státní správy a územní samosprávy rozlišují daně sdílené (na Slovensku je to od roku 2005 daň jediná, dělená mezi obce, kraje a stát – viz níže), v kompetenci obcí je tvorba místních daní (v ČR jsou to poplatky), tzn., že obec je oprávněna kompletně sama včetně předmětu, osvobození a sazby ve všeobecném nariadení obce takovou daň zkonstruovat a vybírat, mohou to být však pouze daně specifikované zákonem č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach. Odlišnost u daní můžeme spatřovat možná také v odlišných názvech (např. cestná daň se nazývá daň z motorových vozidiel, v ČR je to silniční daň). Co se týká struktury příjmů a výdajů obcí v ČR a na Slovensku, nelze najít výraznější odlišnosti:

**Tabulka 4-7:** Porovnání skladby příjmů a výdajů obcí v Česku a na Slovensku

Česko		Slovensko	
Příjmy	Výdaje	Příjmy	Výdaje
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Příjmy z vlastního majetku a majetkových práv</li> <li>• Příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti</li> <li>• Příjmy z hospodářské činnosti právnických osob</li> <li>• Příjmy z vlastní správní činnosti (i ze státní správy, ke které je obec pověřena)</li> <li>• Výnosy z místních poplatků: jedná se o množství poplatků, např. z ubytovací kapacity, ze vstupného, atd.</li> <li>• Výnosy z daní nebo podíly na nich</li> <li>• Dotace ze státního rozpočtu, ze státních fondů a rozpočtu příslušného kraje</li> <li>• Prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy: jedná se např. o příjmy z pokut</li> <li>• Peněžité dary a příspěvky</li> <li>• Prostředky z Evropských fondů</li> <li>• Jiné příjmy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Závazky obcí vyplývající ze zákona</li> <li>• Výdaje na vlastní činnost obce</li> <li>• Výdaje spojené s výkonem státní správy</li> <li>• Závazky vyplývající ze smluvních vztahů</li> <li>• Závazky přijaté v rámci spolupráce s dalšími subjekty</li> <li>• Úhrada úroků z půjček a úvěrů</li> <li>• Výdaje na emise vlastních dluhopisů</li> <li>• Výdaje na podporu subjektů vykonávajících veřejně prospěšnou činnost a na soukromé podnikání prospěšné pro obec</li> <li>• Jiné výdaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• výnosy místních daní a poplatků podľa osobitného predpisu,</li> <li>• nedaňové příjmy z vlastnictva a z prevodu vlastnictva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií podľa toho alebo osobitného zákona,</li> <li>• výnosy z finančných prostriedkov obce,</li> <li>• sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,</li> <li>• dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,</li> <li>• podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu,</li> <li>• dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov,</li> <li>• ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok,</li> <li>• účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných,</li> <li>• prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel,</li> <li>• iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi</li> <li>• prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov, zisk z podnikateľskej činnosti,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• záväzky obce vyplývajúce z plnenia povinností ustanovených osobitnými predpismi,</li> <li>• výdavky na výkon samosprávnych pôsobností obce podľa osobitných predpisov a na činnosť rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií zriadených obcou,</li> <li>• výdavky na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy podľa osobitných predpisov,</li> <li>• výdavky spojené so správou, údržbou a zhodnocovaním majetku obce a majetku iných osôb, ktorý obec užíva na plnenie úloh podľa osobitných predpisov,</li> <li>• záväzky vzniknuté zo spolupráce s inou obcou alebo s vyšším územným celkom, prípadne s ďalšími osobami na zabezpečenie úloh vyplývajúcich z pôsobnosti obce vrátane záväzkov vzniknutých zo spoločnej činnosti,</li> <li>• výdavky vyplývajúce z medzinárodnej spolupráce obce,</li> <li>• úroky z prijatých úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí,</li> <li>• výdavky súvisiace s emisiou cenných papierov vydaných obcou a na výdavky na úhradu výnosov z nich,</li> <li>• iné výdavky ustanovené osobitnými predpismi</li> <li>• návratné zdroje financovania</li> <li>• sružené prostriedky</li> </ul>

**Zdroj:** Berčík, Berčíková; *Organizácia a riadenie verejnej správy*; učebni text; Bratislava 2005  
PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J.; JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2008

Podobnou shodu lze pozorovat i u výsc (krajů):

**Tabulka 4-8:** Porovnání skladby příjmů a výdajů krajů v Česku a na Slovensku

Česko		Slovensko	
Příjmy	Výdaje	Příjmy	Výdaje
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Příjmy z vlastního majetku a majetkových práv</li> <li>• Příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti</li> <li>• Příjmy z hospodářské činnosti právnických osob</li> <li>• Příjmy z vlastní správní činnosti: zejména z poplatků a pokut</li> <li>• Výnosy z daní či podíly na nich</li> <li>• Dotace ze státního rozpočtu a fondů</li> <li>• Peněžité dary a příspěvky</li> <li>• Prostředky z Evropských fondů</li> <li>• Jiné příjmy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Závazky vyplývající ze zvláštních právních předpisů</li> <li>• Výdaje na činnost orgánů kraje</li> <li>• Výdaje spojené s výkonem státní správy</li> <li>• Závazky z uzavřených smluvních vztahů</li> <li>• Dotace do rozpočtů obcí v kraji</li> <li>• Závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými subjekty</li> <li>• Úhrada úroků z půjček a úvěrů</li> <li>• Výdaje na emise vlastních dluhopisů</li> <li>• Výdaje na podporu subjektů vykonávajících veřejně prospěšnou činnost a na soukromé podnikání prospěšné pro kraj</li> <li>• Jiné výdaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• výnos miestnej dane podľa osobitného predpisu,</li> <li>• nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku samosprávneho kraja a z činnosti samosprávneho kraja a jeho rozpočtových organizácií podľa toho alebo osobitného zákona,</li> <li>• výnosy z finančných prostriedkov samosprávneho kraja,</li> <li>• sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené samosprávnym krajom</li> <li>• dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech samosprávneho kraja,</li> <li>• podiely na iných daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu,</li> <li>• dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov,</li> <li>• ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok,</li> <li>• účelové dotácie z rozpočtu obce alebo z rozpočtu iného samosprávneho kraja na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov,</li> <li>• prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel,</li> <li>• iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi,</li> <li>• prostriedky peňažných fondov,</li> <li>• zisk z podnikateľskej činnosti,</li> <li>• návratné zdroje financovania,</li> <li>• združené prostriedky</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• záväzky samosprávneho kraja vyplývajúce z plnenia povinností ustanovených osobitnými predpismi,</li> <li>• výdavky na výkon samosprávnych pôsobností samosprávneho kraja podľa osobitných predpisov a na činnosť rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií zriadených samosprávnym krajom,</li> <li>• výdavky na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy podľa osobitných predpisov,</li> <li>• výdavky spojené so správou, s údržbou a so zhodnocovaním majetku samosprávneho kraja a majetku iných osôb, ktorý samosprávny kraj užíva na plnenie úloh podľa osobitných predpisov,</li> <li>• záväzky vzniknuté zo spolupráce s inými samosprávnymi krajmí alebo s obcou, prípadne s ďalšími osobami na zabezpečenie úloh vyplývajúcich z pôsobnosti samosprávneho kraja vrátane záväzkov vzniknutých zo spoločnej činnosti,</li> <li>• výdavky vyplývajúce z medzinárodnej spolupráce alebo z členstva v medzinárodnom združení,</li> <li>• úroky z prijatých úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí,</li> <li>• výdavky súvisiace s emisiou cenných papierov vydaných samosprávnym krajom a výdavky na úhradu výnosov z nich,</li> <li>• iné výdavky ustanovené osobitnými predpismi.</li> </ul>

**Zdroj:** BERČÍK, BERČÍKOVÁ; *Organizácia a riadenie verejnej správy*; učební text; Bratislava 2005  
PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J.; JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI, 2008*

Jak u krajů, tak u obcí lze v obou republikách vysledovat zdroje financování vlastní (ze zakládaných společností či z prováděné podnikatelské činnosti), tak cizí (návratné i nenávratné), dále v rámci finančního vztahu ke státnímu rozpočtu existují v obou systémech dotace z vyšších rozpočtů nižším úrovním rozpočtů, a to zejména na výkon tzv. přenesené působnosti. Správní poplatky vybírají obce v ČR povinně dle zákona 362/1998 Sb., jak při výkonu samosprávy tak státní správy, na Slovensku pak dle zákona 148/1995 Z.z. orgány státní správy. Místní poplatky v ČR (poplatek ze psů, lázeňský a rekreační pobyt, užívání veřejného prostranství, ze vstupného, z ubytovací kapacity, poplatek za povolení k vjezdu motorovým vozidlem, za provozovaný výherní hrací pří-

stroj, poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu, poplatky za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace) mají povahu obecních daní. Na Slovensku jsou tyto poplatky nazývány místními daněmi (daň za psa, daň za užívanie verejného prostranstva, daň za ubytovanie, daň za prodajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie. K místním daním se řadí na Slovensku i daň z nehnuteľností (nemovitostí – z pozemků, ze staveb, bytů a nebytových prostor v bytovém domě). Místní poplatek ukládá obec na Slovensku za komunální odpady a drobné stavební odpady. Místní daní, kterou může ukládat samosprávný kraj, je daň z motorových vozidel.

**Tabulka 4-10:** Rozpočtové určení daní SR od roku 2005

Ukazovateľ	%
Daň z príjmu FO	100
Rozdelenie výnosu spolu	100
Z toho: obce	70,3
VÚC	23,5
štátny rozpočet	6,2
Daň z motorových vozidiel	100
Rozdelenie výnosu spolu	100
Z toho: obce	0
VÚC	100
štátny rozpočet	0

**Zdroj:** BERČÍK, BERČÍKOVÁ; *Organizácia a riadenie verejnej správy*; učební text; Bratislava 2005

**Tabulka 4-9:** Rozpočtové učení daní ČR od roku 2008

Daň	Kriterium/Úroveň VS	Kraj (stanoveným procentem)	Obec	Státní rozpočet	
daň z podnikání FO	60%			69,68%	
	60%	8,92%			
	60% a přepočtený počet obyvatel		21,4%		
	bydliště podnikatele		30%		
Celostátní výnos	z příjmů FO placeně obcemi nebo kraji	100%	100%		
	DPH		21,4%		
	z příjmů FO bez daně placeně obcemi		8,92%	69,68%	
	z příjmů FO vybíraná srážkou		21,4%		
			8,92%	69,68%	
	z nemovitostí		100%		
	z příjmů FO ze závislé činnosti	počet zaměstnanců		1,5%	
		přepočtený počet obyvatel		21,4%	
			8,92%		69,68%

**Zdroj:** <http://cde.mfcr.cz>, upraveno autorem

Zatím poslední novela zákona o rozpočtového určení daní je v ČR platná od roku 2008 a zavádí nová kritéria pro přerozdělování výnosu sdílených daní pro obce: zavedeno kritérium rozlohy obce, kritérium prostého počtu obyvatel (váha 3%) a značně modifikované kritérium přepočteného počtu obyvatel, které má váhu 94%. Byly zavedeny pouze čtyři velikostní kategorie a propočtem postupných přechodů (koeficienty postupných přechodů stanoveny zákonem) je eliminován skokový efekt změn na hranici velikostních kategorií obcí. Praha, Brno, Ostrava a Plzeň mají samostatné přepočítací koeficienty (nejlidiatější města, tudíž spekulace s počty obyvatel vyloučena; na Sloven-

sku se takové zvláštní přepočítací koeficienty zavedly pro Bratislavu a Košice). V roce 2004 získávaly města a obce sedm druhů různých transferových titulů (podíl na dani z příjmů fyzických osob, podíl na dani z příjmů právnických osob, podíl na cestnej dani, dotace na výkon samosprávných funkcí pre obce do 3 000 obyvateľov, jedna třetina dotace MVD (mestská verejná doprava), decentralizační dotace na výkon originálních kompetencí ve školství, decentralizační dotace na opatrovatelskou službu) ze státního rozpočtu na výkon originálních kompetencí, přičemž od roku 2005 došlo k jejich nahrazení podílem na dani z příjmů fyzických osob (DPFO). Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve v § 2 a 3 určil, že obce dostanou z výnosů daně fyzických osob 70,3 % a kraje 23,5 % (viz tabulka 4-10). Došlo tedy ke koncentraci zdrojů pro obce a kraje do jediného zdroje. Podíl obcí na celkovém výnosu daně se tedy rozděluje: 23% podle počtu obyvatelů s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího roku přepočítaný ze 44 % koeficientem nadmořské výšky středu obce<sup>18</sup> (má sloužit jako náhrada zvýšených výdajů na vytápění budov ve správě obce v zimě); 32% podle obyvatelů s trvalým pobytem na území obce přepočítané koeficientem v závislosti na zařazení obce do velikostní kategorie; 40% podle počtu žáků základních uměleckých škol a školních zařízení zřizovaných v působnosti obce; 5% podle počtu obyvatelů obce, kteří dosáhly 62 let. Podíl samosprávních krajů na celkovém výnosu daně se rozděluje jednotlivým krajům: 15% podle počtu obyvatelů s trvalým pobytem na území samosprávného kraje; 15% podle počtu obyvatelů s trvalým pobytem, kteří dovršili 62 let věku; 9% podle převrácené hustoty obyvatelstva samosprávného kraje s trvalým pobytem (bere v potaz vyšší náklady na veřejnou autobusovou dopravu v oblastech s nižší hustotou osídlení); 20% podle délky cest II. a III. kategorie ve vlastnictví kraje; 9% podle rozlohy kraje.

Struktura daňových příjmů obcí je v ČR zhruba (24% DPFO, 28% DPPO, 4% Daň z nemovitosti, 9% poplatky, 35% DPH) na Slovensku (DPFO 100%) – údaje z roku 2008. Struktura daňových příjmů krajů je v ČR DPFO 22%, DPPO 30%, DPH 48%; na Slovensku pak DPFO 76% a daň z motorových vozidel 24% - údaje za rok 2008. Tabulky (4-11;4-12) a graf 4-1 ukazují srovnání trendů vývoje daňových příjmů v obou republikách vyplývající z nastavení rozpočtového určení daní v jednotlivých republikách.

<sup>18</sup>  $k_{nv} = (i - 98) \times (0,5/917) + 0,8500$

kde

i = nadmořská výška obce

98 = nadmořská výška nejnižše položené obce v SR (Svätá Mária)

0,5 = rozdíl strmosti koeficientu (0,8500 – 1,3500)

917 = rozdíl mezi nejnižše a nejvýše položenou obcí v SR (Lom nad Rimavicou); dle nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z.

**Tabulka 4-11:** Vývoj daňových příjmů veřejné správy v ČR

Česko (v mil. Kč)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Daňové příjmy	395 955	424 694	460 433	469 192	533 506	544 400	485 200
z toho: do státního rozpočtu	276 555	296 014	291 933	296 192	346 106	340 140	298 676
do rozpočtu obcí	108 000	116 100	128 900	130 700	141 300	155 700	143 244
do rozpočtu VÚC	11 400	12 580	39 600	42 300	46 100	48 560	43 280

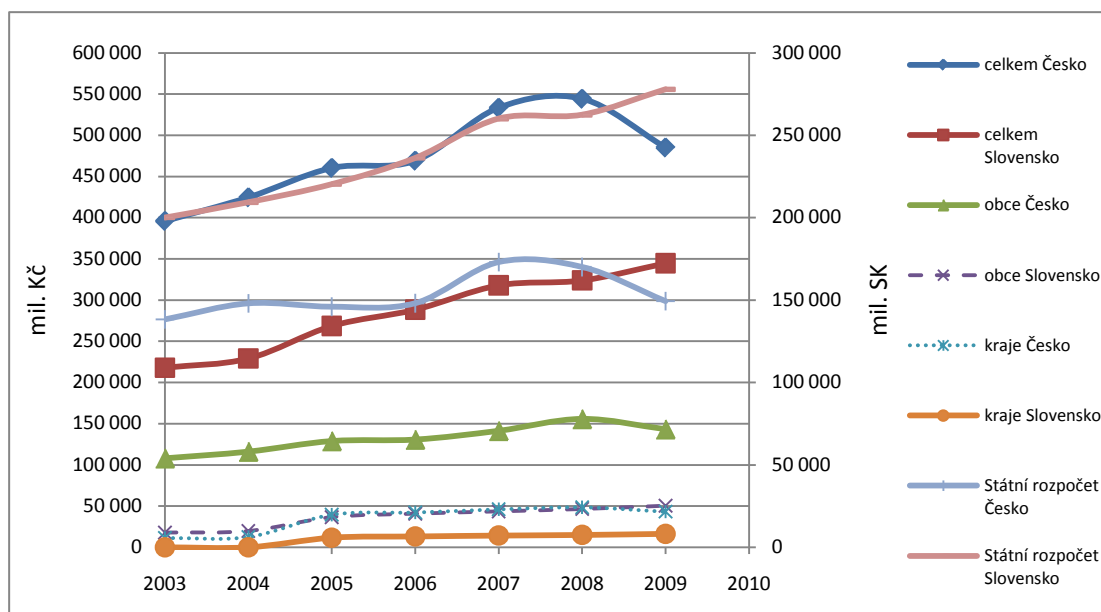
**Zdroj:** MF ČR (SZÚ za příslušné roky, 2009 dle předběžné výsledky pokladního plnění státního rozpočtu ČR za rok 2009 a odhad autora)

**Tabulka 4-12:** Vývoj daňových příjmů veřejné správy na Slovensku

Slovensko (v mil. SK)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Daňové příjmy	218 056	229 197	268 682	288 488	318 021	323 990	344 760
z toho: do státního rozpočtu	200 150	209 459	220 409	236 288	260 159	262 491	277 913
do rozpočtu obcí	17 809	19 738	36 560	40 774	43 558	46 450	50 457
do rozpočtu VÚC	0	0	11 696	13 206	14 279	15 034	16 373

**Zdroj:** MF SR (SZÚ za příslušné roky, 2009 dle SZÚ SR predikce)

**Graf 4-1:** Vývoj daňových příjmů veřejné správy v ČR a na Slovensku



**Zdroj:** tabulky 4-11 a 4-12

V následující tabulce jsou uvedeny hlavní rozdíly v parametrech financování veřejné správy.

**Tabulka 4-13:** shrnutí parametrů financování VS v ČR oproti SR

<b>Česká republika</b>	<b>Slovenská republika</b>
Střednědobý výhled (v praxi obvykle na 2--3 roky)	Rozpočtové výhledy na tři roky
Výlučné daně jsou z nemovitostí, z FO (OSVČ i ze závislé činnosti), PO (plátcem obec)	Nevyužívají výlučné daně
Mezi sdílené příjmy obcí se využívá daň z FO, PO, i DPH	Příjmem obcí je podíl na dani z FO
Nevyužívají místní daně	Využívají místní daně
Využívá se daň z nemovitosti (administrativní výpočet základu daně)	Využívá se daň z nemovitosti (administrativní výpočet základu daně s výjimkou daně z pozemku, která může být počítána z ceny)
Sdílené daně mají svým charakterem blíže k dotacím	Sdílené daně mají svým charakterem blíže k dotacím
Nízké daňové pravomoci (s výjimkou daně z nemovitosti a místních poplatků)	Nízké daňové pravomoci (s výjimkou místních daní)
Z daňových příjmů není vytvářen fond solidarity na regionální úrovni, který by sloužil k vyrovnávání finančních propadů a k financování svazků (sdružení obcí)	Z daňových příjmů není vytvářen fond solidarity na regionální úrovni, který by sloužil k vyrovnávání finančních propadů a k financování svazků (sdružení obcí)
Místní poplatky -- nejsou daněmi. Obec určí sazbu daně dle zákona, kde je uvedena minimální a maximální výše.	Místní daně -- obce si samy určí, jestli zavedou určitý poplatek a také určí sazbu.
Kritéria pro přidělování daňových příjmů jednotlivým obcím -- převážně pouze dle počtu pracovníků.	Kritéria pro přidělování daňových příjmů jednotlivým obcím -- pravidla určeny dle více faktorů.
Na výkon přenesené působnosti obce obdrží příspěvek ze státního rozpočtu.	Přenesené kompetence na obce mají být plně financovány státem (plánují se normativy -- dosud přírůstek 5 % ročně)
Nevyužívají se neúčelové dotace	Nevyužívají se neúčelové dotace

**Zdroj:** DVS. *Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou*. 2006 [Online] Dostupné z: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6222404>

Na Slovensku doposud neproběhla komunální reforma, která by řešila systém financování velkého počtu malých obcí, které nejsou schopné efektivně financovat kompetence ze státní správy.

## 4.4 Elektronizace veřejné správy a E-Government

### Česko

Ještě v polovině devadesátých let neexistovala v ČR koncepce státní politiky informačních systémů. Teprve 1. listopadu 1996 byl nastaven státní informační systém (SIS), byl ustanoven ÚSIS (Úřad pro státní informační systém), a to zákonem č. 272/1996 Sb., na který byly převedeny kompetence z úřadu vlády a ministerstva hospodářství v oblasti budování SIS. Zákonem 365/2000 Sb. o informačních systémech veřejné správy byl tento ústav přejmenován na Ústav pro veřejné informační systémy. Vznikla koncepce budování informačních systémů veřejné správy. Státní informační politika byla pak vlá-



dou koncem května 1999 usnesením přijata. V této době velkého rozmachu ICT řada veřejných institucí informační technologie a systémy zaváděla, avšak bez jakékoli koordinace (ICT sloužily jako prostředek k uchování dat, ne jako služba občanům; absentovala pravidla pro spolupráci a výměnu dat mezi jednotlivými subjekty VS – to má dodnes za následek existenci velkého množství neprovázaných rejstříků a databází s duplicitními údaji). Koncepce si kladla za cíl zvýšení efektivity a autority veřejné správy, posílení důvěry občanů a zvýšení transparentnosti a rozvoj ekonomického prostředí. Zodpovědnými institucemi byly ustanoveny: Rada vlády ČR pro státní informační politiku, Úřad pro státní informační systém a Ministerstvo vnitra ČR. Byly zpracovány akční plány (Akční plán 2002 a Akční plán 2003), které stanovily harmonogram plnění cílů reforem zavádění ICT do VS. Dalším krokem bylo předložení Státní informační politiky eČesko (v souvislosti se vstupem do EU) a na něj navazující dokument „Cíle informační a komunikační politiky eČesko“ (zajištění bezpečné komunikační služby, informační vzdělanost a moderní veřejné služby on-line a přizpůsobení českých SIS evropským v souladu s akčním plánem eEurope). Zodpovědní byli jednotliví ministři a ostatní orgány ústřední státní správy. Následně bylo zrušeno Ministerstvo informatiky a rozjely se projekty Ministerstva vnitra eGON (součástí postavičky jsou: základní registry veřejné správy jako mozek, komunikační infrastruktura VS jako oběhový systém, eGovernment Act jako srdce – dokument umožní zrovnoprávnění elektronické a listinné podoby dokumentů pomocí elektronického podpisu a autorizovanou konverzi mezi formáty prostřednictvím notářů a obecních úřadů, eIdentita nabídne zvýšenou ochranu osobních údajů při styku s úřadem, každý úředník bude mít přesně určené pravomoci a agendu v rámci svého přístupu do systému, což zvýší transparentnost správního řízení, připravuje se bezvýznamový identifikátor fyzických osob místo rodných čísel<sup>19</sup>, který umožní identifikaci na dálku; úřady budou muset mezi sebou komunikovat elektronicky, měl by být dosledovatelný stav vyřízení příslušné věci, od 1. listopadu 2009 byly zavedeny elektronické datové schránky<sup>20</sup> pro úřady a firmy, kam se doručují rozhodnutí, výzvy a podněty úřadů firmám, nepovinně to je možné i pro ostatní občany. Mezi základní registry veřejné správy pak patří Registr osob, Registr územní identifikace, adres a nemovitostí; Registr práv a povinností – mezi těmito registry má existovat výměna referenčních údajů. CzechPoint – univerzální kontaktní místo jako prsty) a eGovernment jako zastřešující pojem. Konečným cílem má být, že budou obíhat data,

---

<sup>19</sup> Rodná čísla se vyčerpají do roku 2053

<sup>20</sup> Jejich fungování v ČR je zatím velmi rozpačité (poznámka autora)

informace a doklady nikoliv občan. Zákonem je upraven přístup k informacím, ISVS, elektronický podpis (elektronická značka a časové razítko). Každý úředník má od 1. ledna 2005 dle nařízení vlády svůj elektronický podpis. Jsou také stanoveny předpisy určující instituce oprávněné k poskytování certifikátů a časových razítek. Právními předpisy jsou též upraveny všechny technické náležitosti fungování ISVS. Služby pro veřejnou správu v oblasti propojení sítí a internetu poskytují v zásadě dva dodavatelé Telefonica O2 a ČD Telematika. V listopadu 2006 schválila vláda koncepci KIVS 2007, která zavedla povinnou účast všem institucím VS na projektu KISVS. Pro poskytování datových a hlasových služeb byly vybrány společnosti Telefónica O2, konsorcium T – Systems a ČD Telematika a společnost GTS Novera. Jak již bylo výše uvedeno, existují nebo jsou v procesu tvorby či přeměny základní registry: registr nemovitostí (spravuje Český úřad zeměměřičský a katastrální) a územní identifikace (spravuje ČSÚ), registr obyvatel (spravuje MV; je nutné zavést jiné identifikační číslo místo rodného – bude implementován rakouský model), registr osob (všechny právnické a podnikající fyzické) a plánují se partnerské registry (data ze základních), ostatní registry (bez vazby na základní) a zvláštní registry (registry tajných služeb a AČR). Základním předpokladem úspěšnosti výše uvedeného systému v ČR je počítačová gramotnost obyvatelstva: úředníků a dalších uživatelů.

## **Slovensko**

Snahy o rozvoj e-Governmentu na Slovensku se datují taktéž do poloviny devadesátých let. V roce 1995 byl schválen zákon o štátnom informačnom systéme (určující rámec pro rozvoj informačních systémů veřejných institucí. Strategie reformy veřejné správy a snahy o její koordinaci s IVS<sup>21</sup> odstartovaly v roce 1999. Zákonem o slobodnom prístupe k informáciám byl definovaný termín veřejná informace a tím dán impuls pro rozvoj e-Governmentu. V roce 2001 byla zveřejněna politika informatizace společnosti ve Slovenské republice, která definovala prioritní oblasti jako e-Commerce, e-Learning, e-Government a začal platit i akční plán eEurope. Rok 2002 byl odrazovým můstkem pro rozvoj e-Governmentu na Slovensku tím, že byl přijat zákon o elektronickém podpisu jako jeden ze základních předpokladů nastartování systému. Zároveň proběhlo spuštění programu eSlovakia a zavedení internetu do škol, byl přijat zákon o ochraně osobních údajů. Následující rok vznikl portál „Občan.sk“ jako jednotný přístu-

---

<sup>21</sup> Informatizácia verejnej správy

pový bod ke službám veřejné správy na Slovensku, ten byl nahrazen ÚPVS<sup>22</sup>, jenž má být postupně nahrazen portálem [www.slovensko.sk](http://www.slovensko.sk). V roce 2004 přijali na Slovensku akční plán rozvoje informační společnosti a jmenovali zplnomocněnce pro informační společnost. Následující rok byla přijata „Stratégia konkurenceschopnosti Slovenska do roku 2010, v níž se konstatuje, že rozvoj informačních technologií je faktorem pro zvýšení konkurenceschopnosti. Některé doklady je možné již odesílat prostřednictvím internetu (výkazy do Sociálnej poisťovne). Vznikl portál daňové správy a možnost zasílání výkazů a daňových přiznání přes internet (v ČR je to možné dnes také, avšak nástup této možnosti byl o něco pozdější). V roce 2006 se rozjíždí projekt „Internet pre vzdelanie“ spojený s dotacemi širokopásmového přístupu k internetu, vznikl ÚPVS (viz výše), který nahradil portál občan.sk, rozhodlo se o vybudování Národního informačního systému cestovního ruchu ve spolupráci s EU. Ministerstvo spravedlnosti umožňuje přes internet informace o probíhajících trestních procesech na svých stránkách (české Ministerstvo spravedlnosti zatím o takovýchto procesech elektronicky neinformuje). Zprovoznil se register odcuzených a stratených pasů a občianskych preukazov, je možné online sledování vyřízení žádosti o pas na stránce MV SR ([www.minv.sk](http://www.minv.sk)). V roce 2007 je vytvořen Národní rámec interoperability informačních systémů veřejné správy, který stanovuje kritéria pro propojení národních informačních systémů, je schválen „Operačný program informatizácie spoločnosti“, je zprovozněn jednotný informační systém cestovního ruchu Slovenska, možný je elektronický zápis do „Obchodného registra“<sup>23</sup> prostřednictvím elektronického podpisu (přílohy je nutné doručit poštou), stejně jako v ČR je umožněn bezplatný přístup do evidence katastra nemovitostí SR skrze jeho portál. V roce 2008 je schválena Stratégia informatizácie verejnej správy Slovenskej republiky. Stejně jako v ČR všechny záležitosti s budováním a rozvojem elektronizace veřejné správy má v gesci Ministerstvo vnitra Slovenska.

---

<sup>22</sup> Ústredným portálom verejnej správy

<sup>23</sup> Obchodného rejstříku – poznámka autora

## **5 ZÁVĚR – ZHODNOCENÍ ODLIŠNOSTÍ, DOPORUČENÍ ZMĚN A DALŠÍHO ROZVOJE**

Při směřování k naplnění hlavního cíle bakalářské práce spočívajícího v seznámení čtenářů mé práce s organizací veřejné správy v zemích Visegrádské čtyřky (Maďarsko, Polsko, Česká republika a Slovensko) a jejím srovnáním s veřejnou správou v České republice jsem nejprve teoreticky vymezil veřejnou správu a snažil se nalézt její místo, důvody a smysl existence v systémech demokratických společností.

Dále jsem vymezil způsob tvorby systému veřejné správy z jednotlivých teoretických hledisek a pokusil se nastínit některé odlišnosti jednotlivých světových veřejnosprávních systémů. Tyto odlišnosti pak také mohou sloužit jako body, které lze využít při jejich vzájemné komparaci.

Na teoretické vymezení modelů státní správy, které jsou určeny mírou kombinace (v této práci definovaných pojmů) subsidiarity a solidarity, navazuje jejich zasazení do systému územní samosprávy jako subsystému veřejné správy, kde se jednotlivé modely výkonu veřejné správy transformují do tří typů obecních zřízení. Místní správu jsem rovněž zasadil do evropského kontextu, vymezil její hlavní principy platné pro „Evropský správní prostor“ a zmínil nejen hlavní evropské dokumenty, které se k ní vztahují, ale i některé ekonomické nástroje Evropské unie pro financování jejího rozvoje.

Posledním teoretickým nástrojem využitelným při analytickém komparování jednotlivých systémů veřejné správy je definice a znalost jednotlivých aktérů a vymezení jejich možných vztahů v rámci systému veřejné správy. Jde především o v závěru třetí kapitoly zmíněné *shareholders*, *stakeholders* a *placeholders*.

Jádrem mé práce je třetí a zejména čtvrtá kapitola. Ve třetí kapitole nejprve popisují historii a důvod vzniku seskupení Visegrádské čtyřky a její zakládající dokument. Následuje stručný přehled systému veřejné správy v Maďarské republice a Polské republice, nejprve demografickým přehledem, aby si čtenář utvořil rámcových přehled o velikosti, národnostním složení a politickém uspořádání daných republik, následně popisují administrativní uspořádání zemí a jejich veřejných správ (čtenáři ukazují, o jaký systém správy se jedná a zjednodušeně popisují jeho strukturu), a to z hlediska jednotlivých orgánů státní správy a místní (územní) správy a samosprávy a jejich úkolů, které v rámci svých kompetencí plní (o některých kompetencích a úkolech se zmiňují). U každé země je v některých skutečnostech uvedeno srovnání s Českou republikou. Odlišnosti

spočívají především v členitosti veřejné správy: v Polsku třístupňová - v okresech je zřízen orgán samosprávy, ale není v nich zřízen orgán státní správy – v ČR je toto dilema patrné doposud, viz zmínka o okresech; v Maďarsku (není možný ze zákona proces decentralizace, tj. přesun kompetencí na nižší stupeň správy blíže k občanům, obce však mohou některé své povinnosti přesunout na krajskou samosprávu, aniž by ztratili svá vlastnická práva k majetku, prostřednictvím kterého danou službu či statek zajišťují), v České republice, Slovensku a Maďarsku dvojstupňová. Na každé úrovni veřejné správy existuje v každé z těchto zemí ze zákona samospráva. Polsko a ČR mají dvoukomorový parlament Maďarsko a Slovensko jednokomorový. Je zřejmé, že čím složitější uspořádání veřejné správy (více stupňů), tím jsou složitěji uspořádané politické i ekonomické vztahy mezi jednotlivými úrovněmi. Úkoly a cíle veřejné správy, stejně tak jako prostředky používané k jejich dosažení jsou obdobné ve všech těchto zemích. Z výše uvedeného vyplývá, že čím větší země, tím je obtížnější zorganizovat veřejnou správu efektivně tak, aby byla co nejbližší občanům. Není ani ambicí této práce určit, který systém veřejné správy funguje nejlépe či nejefektivněji. Spíše autor ponechává na čtenáři, aby se pokusil vytvořit si vlastní názor při hlubším srovnávání jednotlivých detailů.

Podrobněji se ve čtvrté kapitole zabývám organizací, uspořádáním a fungováním veřejné správy v České republice a na Slovensku, a to jak z pohledu politického tak právního, ekonomického a způsobu zavádění a řešení elektronizace veřejné správy v těchto zemích. Obě republiky opět nejprve porovnávám v několika politicko-demografických faktorech. Slovensko je více jak 1,5x menší rozlohou a 2x menší, co do počtu obyvatel. Je tam však více věřících občanů a také občanů romské národnosti. Vzhledem ke společným dějinám těchto států jsem zmapoval politicko-správní uspořádání od příchodu Slovanů a prvních státních útvarů až po rozdělení v roce 1993. Kromě mnoha společných vazeb a prvků státního uspořádání existovala řada odlišností zejména ve způsobu přijímání některých správních reforem (viz zmínka o Tereziánských a Josefínských reformách). Politické prvky systému veřejné správy v ČR a SR jsem identifikoval pomocí organizačního kritéria pohledu na veřejnou správu a lze konstatovat, že obě parlamentní republiky ctí rozdělení moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a podle toho se odvíjí uspořádání, úkoly a pravomoci centrálních orgánů veřejné správy. Obě republiky mají více méně shodný počet ministerstev (jejich počet závisí na cílech zvolené politické reprezentace) s působností v téměř shodných oborech národního hospodářství. Odlišnosti vidím jen v detailech (např. na ministerstvech funkce štátného tajemníka, v ČR

tyto úkoly zřejmě zastane pověřený náměstek příslušného ministra; existence Soudní rady, což je orgán samosprávy soudců; v ČR je to Soudcovská unie; prokuratura SR v ČR státní zastupitelství). Odlišností je i název „Úrad pre verejné obstarávanie“ (veřejné zakázky), v ČR s tyto úkoly vykonává Nejvyšší kontrolní úřad. Odlišnost modelu uspořádání veřejné správy ukazují obrázky 4-1 a 4-2 na str. 39 této práce. Logika uspořádání státní správy je v obou zemích obdobná, tzn., že ji vykonávají obdobní vykonavatelé jak na centrální úrovni tak na lokální (místní) úrovni, případně se využívají soukromé osoby k výkonu delegované státní správy. Zásadní rozdíl je pak spíše ve vztazích jednotlivých orgánů státní správy a samosprávy a ve způsobu řízení jejich činností. Na Slovensku je státní správa oddělená na všech úrovních (krajské úřady, obvodné úřady) a řízená je vertikálně příslušným ministerstvem anebo jiným ústředním orgánem s celostátní působností. Na Slovensku lze však také delegovat zákonem úkoly státní správy na místní samosprávu. Financování by měl pak zajistit stát, což se ne vždy daří a obce mají problémy s plněním takového úkolu (někdy ho i odmítnout převzít)<sup>24</sup>. V ČR jsou pak příslušné úkoly státní správy delegovány speciálními zákony na jednotlivé úrovně samosprávy (krajů a obcí) v rámci přenesené působnosti, speciální úkoly státní správy pak vykonávají dekoncentrované ústřední úřady nebo úřady s celostátní působností. Laicky řečeno na Slovensku to jsou dvě budovy v ČR by mělo být vše koncentrováno pod jednu střechu<sup>25</sup>. Samosprávné kompetence jsou v obou zemích definovány zákony obdobně, tedy pokud zákon nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost, jedná se o působnost samostatnou. Politická odlišnost spočívá také např. ve volbě starosty, který je volen přímo (tedy přímá demokracie) a může se jím stát občan až od 25 let, což dle mého názoru více ztotožňuje občana s veřejnou správou (občan je přímo odpovědný za toho, koho zvolil).

Porovnání právních prvků veřejné správy jsem učinil příkladným výčtem (pro ilustraci) právních předpisů, které tvoří právní systém veřejné správy v ČR a Slovensku. Jelikož nelze srovnávat stovky předpisů (i když při zmíněném výčtu jsem se snažil některé zákony poznámkou charakterizovat) mezi sebou, natož jejich jednotlivé detaily a následně je vyhodnotit, vybral jsem k ilustraci problému zjednodušené srovnání zákona o obcích v obou republikách. Odlišnosti jsou veliké, zvláště co se týká postavení starosty. Starosta je volen přímo, jak vyplývá z politické konstrukce voleb a má tudíž tomu

<sup>24</sup> viz například financovanie sociálnej starostlivosti

<sup>25</sup> Z vlastní zkušenosti autora: např. místní úřad Prahy 11 je „koncentrován“ do pěti objektů vzdálených od sebe několik kilometrů.

odpovídající silnější pravomoci (demokratický mandát). Obecní rada je pouze poradní orgán, neustavuje se povinně ze zákona jako v ČR. Zvláštní je pak ustanovení o spolupráci s politickými stranami a hnutími při plnění úkolů obce na Slovensku. Vydávání vyhlášek a nařízení je v ČR v samostatné působnosti na Slovensku v samostatné i přenesené působnosti, což ovšem vyplývá z odlišnosti obou modelů veřejné správy. Zákony odlišně definují i vznik města, počet členů orgánů obce určují sice obdobně, ale v jiných intervalech a počtech. Speciální zákony vydávané na Slovensku pro města nad 200 000 obyvatel by, pokud by byly v ČR uplatněny, způsobily zjevný chaos. Dozor nad obcemi v České republice vykonává výkonná moc (ministerstvo vnitra, orgány kraje) na Slovensku je to v rámci své pravomoci Prokuratura SR.

Ke komparaci ekonomických prvků systému veřejné správy jsem zvolil nejprve nástin modelů financování veřejných správ v obou zemích popisem systému daní a poplatků a jednotlivých zdrojů financování obcí a krajů v tabulkách 4-7 a 4-8 na str. 59 a 60, kde není patrný výraznější rozdíl v jednotlivých zdrojích, patrnější je pak rozdíl v rozdělování vlastních zdrojů obcí a krajů vyplývající jak z odlišné kompozice modelu veřejné správy, tak konstrukce rozpočtového určení daní. V ČR je členitější, zato však poměrně jednoduché, vývojově reagující na oprávněné potřeby samosprávných celků; na Slovensku je od roku 2005 sice méně členité (rozdělují se prakticky jen dvě daně), avšak způsob aplikace je značně složitý (viz stanovená kritéria a výpočetní vzorec na str. 62 v poznámce pod čarou). Dále jsem provedl srovnání struktury jednotlivých daňových příjmů obcí a krajů v ČR a na Slovensku (zatímco u obcí v ČR je hlavním zdrojem daňových příjmů DPH, u slovenských obcí je to od roku 2005 pochopitelně DPFO; u krajů je to v ČR opět DPH a na Slovensku stejně jako u obcí DPFO). Je zřejmé, že při financování ÚSC a VÚSC Česko sází na zdanění spotřeby, Slovenko pak na zdanění příjmů. Ze srovnání daňových příjmů rozpočtů obcí, krajů, státního rozpočtu a všech těchto rozpočtů celkem na základě jejich vývoje od roku 2003 do roku 2009 je možné vysledovat tendence ke zvyšování příjmů<sup>26</sup> obcí i krajů směřující k vyšší fiskální soběstačnosti, i když na Slovensku se jeví vývoj těchto příjmů jako stabilnější (méně rozkolísaný – zřejmě z důvodu slovenského nastavení vícekriteriálního<sup>27</sup> rozdělování těchto sdílených příjmů v RÚD), obě země sledují linii fiskální decentralizace. Rozdílný je i způsob sestavování municipálních rozpočtů. Na Slovensku je uplatňována metoda výkonnostního rozpočtování, což umožňuje na rozdíl od České republiky lépe vyhodno-

<sup>26</sup> V současné době brzděných či stlačovaných probíhající ekonomickou recesí

<sup>27</sup> V ČR je to pouze počet obyvatel a neoptimální rozdělení do velikostních kategorií

tit efektivnost výdajů. Slovenský model financování samosprávy může být pro Českou republiku v některých aspektech inspirací, celkově však vychází z odlišného modelu veřejné správy a nelze ho tedy otrocky napodobovat.

Posledním, avšak jedním z nejdůležitějších prvků systému veřejné správy vzhledem k jejímu budoucímu rozvoji je proces její elektronizace. Rozvoj elektronizace ve veřejné správě probíhal v obou republikách obdobně, což souviselo s rozvojem informačních technologií a internetu od začátku devadesátých let. V obou republikách byla snaha sladit proces rozvoje a zavádění informatizace společnosti s reformami svých systémů veřejných správ a po vstupu do EU také s jejími požadavky. Obě republiky mají zhruba připravenou infrastrukturu k plnému využití informačních technologií k plnění úkolů veřejné správy. V obou republikách chybí legislativní dořešení některých záležitostí (např. v ČR je to zákonná úprava některých registrů).<sup>28</sup> Rozdílnost lze zřejmě spatřovat v promyšlenějším nastavením českého systému s ohledem na přiblížení elektronických komunikačních prostředků k občanovi prostřednictvím poštovních úřadů a tzv. kontaktních míst. Připravenost veřejné správy v obou zemích se liší úřad od úřadu (kvalitou jejich internetových stránek, rozsahem poskytovaných a umožňovaných služeb elektronickou cestou, e-gramotností úředníků a občanů, informovaností občanů o nabízených možnostech a tím pádem úrovni využívání dané služby občany). Na Slovensku se zdá být lepší stav v oblasti poskytování služeb E-Governmentu podnikatelské sféře než ve službách obyvatelstvu (až na některé zajímavé detaily, např. služby portálu ministerstva spravedlnosti SR ohledně možnosti online sledování trestních kauz, či on-line sledování stavu vyřízení žádosti o cestovní pas).

## **5.1 Doporučení pro další rozvoj veřejné správy v ČR**

Z výše provedené komparativní analýzy mohou vyplývat dle názoru autora následující náměty či podněty k dalšímu zlepšování a kvalitativnímu rozvoji veřejné správy ku prospěchu občana:

1. Zeštíhlení a racionalizace organizační struktury veřejné správy (snížení počtu úřadů, zřejmě i centrálních) spojená s poklesem počtu úředníků (debyrokratizace), měnit celý model veřejné správy by bylo iracionální a nákladné.

---

<sup>28</sup> Z toho důvodu je zatím odloženo vydávání nových biometrických občanských průkazů na rok 2012



2. Přijetí dalších důležitých zákonů spojených s racionalizací a zefektivněním VS včetně tolik odkládaného zákona o státní službě, což by mělo zvýšit jistotu úředníků a tím zajistit větší stabilitu a jistotu pro občana (občan bude znát svého úředníka).
3. Pokračování v cestě racionální fiskální decentralizace, zefektivňování veřejné správy prostřednictvím zavádění tzv. New Public managementu na každý úřad, tj. řízení úřadů prostřednictvím metod používaných v privátní sféře (Benchmarking, Modely EFQM<sup>29</sup> a CAF<sup>30</sup>, systémy řízení kvality dle metodiky ISO 9001, 14401, 17799; BSC (balance scorecard) metoda<sup>31</sup>, moderní metody komunitního plánování, zakomponování zásad Místní Agendy 21 a 3E<sup>32</sup> (Efficiency, Effectiveness, Economy), využívání modelů CBU (cost-benefit analysis - analýza nákladů a užiteků), CEA (cost-effectiveness analysis – analýza účinnosti nákladů), CMA(cost-minimum analysis – analýza minimalizace nákladů) a metoda analýzy užitečnosti nákladů. Dbát o udržitelný rozvoj, uplatňovat strategii typu win-win, a snažit se o dodržování zásady value-for money při poskytování veřejných statků a služeb občanům.
4. Jak jsem již v úvodu této práce zmínil, soudobý systém poskytování veřejných služeb je založen na tzv. nabízetelském přístupu k veřejným službám, kde dominantní roli hrají poskytovatelé veřejných služeb. Tento způsob je třeba změnit, postupně transformovat v tzv. poptávkový systém, kde bude hlavní roli hrát občan jako klient veřejné správy.

To vyžaduje uplatnění metod využívaných marketingem, kde jednotlivé úřady a samosprávy by měly být schopné získat dostatečné informace o preferencích občanů dané municipality (užitím statistických postupů a dalších manažerských metod), které se vztahují k jejich poptávce po veřejných službách a zároveň umět vyhodnotit jejich následnou spokojenost s úrovní poskytované služby nebo poskytovaného statku. Tyto poměrně náročné postupy vyžadují připravené a vzdělané odborníky v pozicích úředníků (vyžaduje kvalitní systém celoživotního vzdělávání).

5. Žádoucí rozvoj informatizace veřejné správy spočívá v automatizaci jednotlivých úkonů a služeb poskytovaných veřejnou správou, ve správné propagaci směrem k odborné i laické veřejnosti, obecně ve zvyšování inforatické gramotnosti obyvatel-

---

<sup>29</sup> European Foundation for Quality Management Excellence Model (EFQM model úspěšnosti)

<sup>30</sup> Common Assesment Framework (Společný hodnotící rámec)

<sup>31</sup> Systém vyvážených ukazatelů výkonnosti podniku (vytváří vazbu mezi strategiemi a operativou)

<sup>32</sup> Efektivnost (poměr výstupu ke vstupu), účinnost (změření dosažených účinků), hospodárnost (poměr vynaložených nákladů ke vstupům)

stva. Tato a mnohá další opatření by mohla podle mnoha studií ušetřit nemalé prostředky výdajů na fungování veřejné správy.

6. V neposlední řadě musí být kladen důraz na morální kredit všech aktérů poskytování veřejných statků a služeb počínaje prezidentem a nejvyššími vládními a státními úředníky až po posledního zastupitele či starostu nejmenší obce, což nevyřeší jen pouhé vytvoření dalších právních norem či jejich novel týkajících se např. veřejných zakázek a dalších protikorupčních opatření; v tomto jsou dále v některých aspektech na Slovensku (např. „střet zájmů“ pro funkci starosty), ale i uplatňování důsledné kontroly jak ze strany občanů tak odpovědných orgánů.

Domnívám se, že hlavní cíl své práce jsem splnil.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] BALÍK, Stanislav. *Komunální politika*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2009. 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4
- [2] BERČÍK; BERČÍKOVÁ. *Organizácia a riadenie verejnej správy (učebný text)*. Bratislava, 2005. 143 s.
- [3] CABADA, Miloslav; KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 456 s. ISBN 978-80-7380-076-5.
- [4] COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. Praha : ASPI, 2004. 440 s. ISBN 80-7357-041-6.
- [5] HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa v ČR a zemích EU : (učebný text)*. Ostrava : VŠB-TU Ekf, 2006. 177 s. ISBN 80-248-1266-5.
- [6] HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 234 s. ISBN 978-80-7380-096-3.
- [7] CHARBUSKÝ, Miloš. *Veřejná správa - správa měst a obcí*. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2007. 86 s. ISBN 978-80-7395-020-0.
- [8] KLOKOČKA, V.; VAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha : Linde, 1997. 788 s. ISBN 80-7201-056-5.
- [9] LACINA, Karel. *Evropská veřejná správa*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004. 86 s. ISBN 80-86754-10-3.
- [10] LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Evropské systémy veřejné správy*. 1. vydání. Praha : Vysoká škola finanční a správní, 2005. 123 s. ISBN 80-86754-37-5.
- [11] PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J. JETMAR, M. *Veřejná správa a finance*. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5
- [12] PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. 2. aktualizované vydání. Praha: Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9
- [13] ŠVECOVÁ, Adriana; GÁBRIŠ, Tomáš. *Dejiny štátu, správy a súdництва na Slovensku*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 267 s. ISBN 978-80-7380-161-8
- [14] TOMEŠ, Marek. *E-Government na Slovensku, Analýza súčasného stavu a možnosti jeho rozvoja*. Bratislava, 2008. 50 s. Závěrečná práce. Ekonomická Univerzita v Bratislave, Obchodná fakulta.

## INTERNETOVÉ ZDROJE

- [15] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6222404>
- [16] <http://www.isvs.cz/e-government/>
- [17] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6349603>
- [18] NOVÁKOVÁ, Kateřina. *Srovnání rozpočtového určení daní krajům v ČR a SR* [online]. Brno, 2009. 82 s. Diplomová práce. Masarykova Univerzita, Fakulta Ekonomicko-správní. Dostupné z WWW:  
[http://is.muni.cz/th/42415/esf\\_m/diplomovaprace\\_42415.pdf](http://is.muni.cz/th/42415/esf_m/diplomovaprace_42415.pdf) .
- [19] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6312695>
- [20] <http://www.finance.gov.sk/>
- [21] <http://www.enoviny.sk/?cid=35664>
- [22] <http://www.finance.sk/dane/informacie/miestne-dane/zakladne-informacie/>
- [23] <http://portal.gov.sk/Portal/sk/Default.aspx>
- [24] <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/>
- [25] <http://www.czso.cz/>
- [26] <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=4>
- [27] <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=861>

## SEZNAM TABULEK

<b>TABULKA 4-1:</b> OBECNÁ CHARAKTERISTIKA ČESKÉ A SLOVENSKÉ REPUBLIKY .....	38
<b>TABULKA 4-2:</b> MINISTERSTVA SLOVENSKÉ REPUBLIKY .....	44
<b>TABULKA 4-3:</b> OSTATNÍ ORGÁNY ÚSTŘEDNÍ SPRÁVY SR.....	45
<b>TABULKA 4-4:</b> ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY SE VŠEOBECNOU PŮSOBNOSTÍ .....	45
<b>TABULKA 4-5:</b> MÍSTNÍ ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY (ŘÍDÍCÍ ORGÁN PRO CELOU REPUBLIKU) .....	46
<b>TABULKA 4-6:</b> ADMINISTRATIVNÍ ČLENĚNÍ ČR A SR - SROVNÁNÍ .....	53
<b>TABULKA 4-7:</b> POROVNÁNÍ SKLADBY PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ OBCÍ V ČESKU A NA SLOVENSKU .....	59
<b>TABULKA 4-8:</b> POROVNÁNÍ SKLADBY PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ KRAJŮ V ČESKU A NA SLOVENSKU .....	60
<b>TABULKA 4-9:</b> ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ SR OD ROKU 2005 .....	61
<b>TABULKA 4-10:</b> ROZPOČTOVÉ UČENÍ DANÍ ČR OD ROKU 2008 .....	61
<b>TABULKA 4-11:</b> VÝVOJ DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR .....	63
<b>TABULKA 4-12:</b> VÝVOJ DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY NA SLOVENSKU.....	63
<b>TABULKA 4-13:</b> SHRNUTÍ PARAMETRŮ FINANCOVÁNÍ VS V ČR OPROTI SR.....	64

## SEZNAM OBRÁZKŮ

<b>OBRÁZEK 1-1:</b> ÚKOL VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEHO REALIZACE.....	11
<b>OBRÁZEK 3-1:</b> STÁTNÍ ZNAK MAĎARSKA.....	27
<b>OBRÁZEK 3-2:</b> STÁTNÍ VLAJKA MAĎARSKA .....	27
<b>OBRÁZEK 3-3:</b> MAĎARSKÉ ŽUPY.....	28
<b>OBRÁZEK 3-4:</b> STÁTNÍ ZNAK A VLAJKA POLSKA .....	31
<b>OBRÁZEK 3-5:</b> POLSKÁ VOJVODSTVÍ.....	32
<b>OBRÁZEK 4-1:</b> MODEL VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR.....	39
<b>OBRÁZEK 4-2:</b> MODEL VEŘEJNÉ SPRÁVY VE SLOVENSKÉ REPUBLICE.....	39
<b>OBRÁZEK 4-3:</b> DRUHY OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE A JEJICH ORGÁNY .....	48
<b>OBRÁZEK 4-4:</b> NĚKTERÉ ORGÁNY OBCE DLE VYBRANÝCH KRITERIÍ .....	49
<b>OBRÁZEK 4-5:</b> MAPA KRAJŮ A HRANICE OKRESŮ ČESKÉ REPUBLIKY .....	50

## SEZNAM GRAFŮ

<b>GRAF 4-1:</b> VÝVOJ DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR A NA SLOVENSKU.....	63
--	----