

Financování měst, obcí a regionů

3. aktualizované a rozšířené vydání

teorie a praxe

Romana Provazníková

*struktura územní samosprávy
v Evropské unii i v ČR*

*teorie fiskálního federalismu
a fiskální decentralizace*

*rozpočet, rozpočtový proces
a rozpočtová skladba*

*vývoj příjmů a výdajů
měst, obcí a krajů*

*dotace pro územní samosprávy
z fondů Evropské unie*

zadluženost územních samospráv

Financování měst, obcí a regionů

3. aktualizované a rozšířené vydání

teorie a praxe

Romana Provazníková



GRADA Publishing

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude trestně stíháno.

Edice Finance pro praxi

Doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.

**Financování měst, obcí a regionů
teorie a praxe**

3. aktualizované a rozšířené vydání

Recenzovali:

prof. Ing. Dušan Halásek, CSc.

katedra veřejné ekonomiky, Ekonomická fakulta, VŠB-TU Ostrava

doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

katedra veřejné ekonomie, Ekonomicko-správní fakulta, MU Brno

Vydala GRADA Publishing, a.s.

U Průhonu 22, Praha 7 jako svou 6053. publikaci

Realizace obálky Jan Dvořák

Sazba Jan Šístek

Odborná redaktorka: Ing. Michaela Průšová

Počet stran 288

První vydání, Praha 2015

Vytiskla Tiskárna v Ráji, s. r. o., Pardubice

© GRADA Publishing, a.s., 2015

ISBN 978-80-247-5922-7 (ePub)

ISBN 978-80-247-5921-0 (pdf)

ISBN 978-80-247-5608-0 (print)

GRADA Publishing: tel.: 234 264 401, fax: 234 264 400, www.grada.cz

Obsah

Úvod	9
1. Postavení a struktura územní samosprávy v rámci veřejné správy	11
1.1 Územní aspekty veřejného sektoru, veřejné správy a jejich rozpočtů	11
1.1.1 Obecná charakteristika a členění veřejné správy	11
1.1.2 Definice struktur vládních úrovní a jejich rozpočtů	12
1.2 Postavení územní samosprávy	13
1.2.1 Vznik a vývoj územní samosprávy	13
1.2.2 Předpoklady fungování územní samosprávy	15
1.2.3 Zabezpečování veřejných a smíšených statků	16
1.3 Struktura územní veřejné správy v Evropské unii	18
1.3.1 Regionální úroveň územní samosprávy v EU	19
1.3.2 Municipální úroveň územní samosprávy v EU	21
1.4 Struktura veřejné správy v České republice	24
1.4.1 Územní státní správa	24
1.4.2 Územní samospráva	26
1.4.3 Reforma územní veřejné správy a její dokončení	33
Shrnutí	35
2. Teorie fiskálního federalismu	37
2.1 Podstata fiskálního federalismu	37
2.1.1 Modely fiskálního federalismu	38
2.1.2 Model fiskálního federalismu v ČR	40
2.2 Fiskální decentralizace	41
2.2.1 Fiskální decentralizace založena na Tieboutově modelu místních financí	44
2.2.2 Fiskální decentralizace založena na Buchananově teorii klubů	45
2.2.3 Omezení fiskální decentralizace	45
2.3 Decentralizace fiskálních funkcí na nižší vládní úrovně	47
2.4 Zásady fiskálního federalismu	49
Shrnutí	49
3. Rozpočet a rozpočtový proces	51
3.1 Rozpočet územních samosprávních celků a jeho úloha v soustavě rozpočtů	51
3.2 Využití různých metod sestavování územních rozpočtů	53
3.2.1 Přírůstkový způsob	53
3.2.2 Fixně limitovaný rozpočet	53
3.2.3 Přístup nulové základny	54
3.2.4 Performance budgeting	55
3.2.5 Metoda programového rozpočtování	56
3.2.6 Komunitní či genderové rozpočtování	58
3.3 Struktura územního rozpočtu	60
3.4 Specifika územních rozpočtů v České republice	62
3.4.1 Rozpočtový proces	63
3.4.2 Rozpočtový výhled	66
3.4.3 Mimorozpočtové fondy	68
3.4.4 Účetní výkazy územních samospráv	69
Shrnutí	73

4. Příjmy územních rozpočtů	75
4.1 Daňové příjmy	75
4.1.1 Formy daňového určení	76
4.1.2 Majetkové daně	80
4.1.3 Principy a zásady zdaňování na úrovni územních rozpočtů	84
4.2 Podstata peněžních transferů a dotací	84
4.2.1 Typologie dotací	86
4.3 Nedaňové příjmy	89
4.3.1 Příjmy z vlastního podnikání	89
4.3.2 Uživatelské poplatky	90
4.3.3 Příjmy z vlastní správní činnosti	92
4.3.4 Ostatní příjmy	92
4.4 Návrtné zdroje – úvěry a půjčky	94
4.4.1 Regulace zadluženosti územních samospráv	96
Shrnutí	98
5. Rozpočtová skladba	100
5.1 Rozpočtová skladba – třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů	100
5.1.1 Druhy třídění rozpočtové skladby	101
5.1.2 Druhové třídění	103
Shrnutí	108
6. Daňové příjmy obcí a krajů v České republice	109
6.1 Daňové příjmy obcí	109
6.1.1 Vývoj daňových příjmů v letech 1993–1995	110
6.1.2 Vývoj daňových příjmů v letech 1996–2000	115
6.1.3 Vývoj daňových příjmů od roku 2001 po současnost	118
6.1.4 Dopady nového rozpočtového určení daní na příjmy obcí	120
6.2 Novely zákona o RUD	121
6.2.1 Novely zákona o RUD platné v období 2002–2007	122
6.2.2 Novela zákona o RUD platná od roku 2008 – daňové příjmy obcí	124
6.2.3 Novela zákona o RUD platná od roku 2013	128
Shrnutí	133
7. Ostatní příjmy obcí a krajů v České republice	135
7.1 Dotace a transfery	135
7.1.1 Dotace obcím ze státního rozpočtu	137
7.1.2 Dotace krajům ze státního rozpočtu	142
7.1.3 Dotace Regionálním radám regionů soudržnosti	144
7.2 Finanční prostředky z fondů EU určené územní samosprávě	145
7.2.1 Programovací období 2014–2020	145
7.2.2 Programové dokumenty	148
7.2.3 Operační programy	149
7.2.4 Možnosti čerpání prostředků územní samosprávou	153
7.3 Nedaňové příjmy	168
7.4 Ostatní příjmy	168
7.4.1 Kapitálové příjmy	168
7.4.2 Příjmy ze sdružování prostředků	169
7.4.3 Dary a výnosy z veřejných sbírek	169
7.4.4 Návrtné příjmy	170
Shrnutí	174

8. Zadluženost územních samospráv v ČR a její vývoj	176
8.1 Zadluženost obcí v ČR	176
8.1.1 Struktura dluhu obcí	177
8.1.2 Příčiny zadluženosti	180
8.1.3 Zadluženost krajů	181
8.2 Regulace zadluženosti územních samosprávných celků	182
8.2.1 Monitoring dluhu a hospodaření obcí od roku 2008 – SIMU	185
8.2.2 Alternativní ukazatele zadluženosti	187
8.2.3 Možná preventivní opatření zadluženosti	187
Shrnutí	191
9. Výdaje rozpočtů územních samospráv	192
9.1 Členění výdajů	194
9.1.1 Ekonomické hledisko	194
9.1.2 Hledisko rozpočtové skladby	195
9.1.3 Podle charakteru infrastruktury	196
9.1.4 Podle funkcí veřejných financí	197
9.1.5 Hledisko rozpočtového plánování	198
9.2 Výdaje obcí v ČR	198
9.2.1 Výdajové trendy	200
9.3 Výdaje krajů v ČR	202
Shrnutí	207
10. Majetek územních samospráv a hospodaření s majetkem	209
10.1 Majetek obcí a krajů v ČR	211
10.1.1 Právní postavení územního samosprávného celku jako vlastníka a právní vztah obce (kraje) k majetku	211
10.1.2 Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí	212
10.1.3 Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů	214
10.1.4 Hospodaření s majetkem územních samosprávných celků	214
Shrnutí	217
11. Organizace zabezpečování veřejných statků a služeb územní samosprávou	219
11.1 Organizační formy zajištění veřejných služeb	222
11.1.1 Komunální organizace	222
11.1.2 Obchodní společnosti	224
11.1.3 Neziskové organizace	225
11.1.4 Formy spolupráce mezi obcemi a kraji	226
11.1.5 Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public-Private Partnership)	229
11.2 Typy právních vztahů mezi územními celky a organizacemi	231
11.2.1 Přímé zajišťování služeb	232
11.2.2 Smluvní vztahy	232
11.2.3 Poskytování služeb upravené pouze regulativní činností	233
11.3 Volba organizační formy	234
Shrnutí	236

12. Hodnocení efektivnosti a kvality poskytování služeb, kontrola hospodaření územních samospráv	238
12.1 Výstup, efektivnost, účinnost a hospodárnost	238
12.2 Metody a ukazatele měření úrovně služeb a jejich kvality	240
12.2.1 Kvalita místních a regionálních veřejných služeb	240
12.2.2 Ukazatele vhodné pro místní a regionální úroveň	243
12.3 Využití marketingu při činnosti územních samospráv	245
12.4 Uplatňování nových metod zvyšování kvality řízení v územní samosprávě	247
12.4.1 Benchmarking	248
12.4.2 Model EFQM a CAF	250
12.4.3 Systém řízení kvality dle metodiky ISO 9001, ISO 14001 a ISO 17799	252
12.4.4 Balance Scorecard (BSC)	252
12.4.5 Komunitní plánování, Místní Agenda 21, Projekt Zdravé město	252
12.5 Efektivnost hospodaření a veřejná kontrola	255
12.5.1 Konkurence	255
12.5.2 Zdokonalené rozpočtové hospodaření	255
12.5.3 Veřejná kontrola	256
Shrnutí	260
Seznam tabulek, obrázků a grafů	263
Použitá literatura	267
Rejstřík	275

Úvod

Problematika financování územních samospráv v moderních společnostech se neustále vyvíjí, je to kontinuální a nepřetržitý proces, na který mají vliv jak ekonomické, tak politické a společenské změny.

Financování územních samospráv je disciplína relativně nová, o jejím významu však svědčí to, že rozpočty územních samosprávních celků jsou nejpočetnější skupinou veřejných rozpočtů a významně se podílí na veřejných příjmech a výdajích. Na druhou stranu, financování územních samospráv vymezuje důležitý rámec pro její fungování. Efektivní systém územní samosprávy jako poskytovatel celé řady služeb pro obyvatelstvo je tudíž důležitý jak z hlediska společenského, tak z hlediska ekonomického.

Rozšířené a aktualizované vydání publikace *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*, na tyto společenské, ekonomické a legislativní změny reaguje a v aktualizovaném textu je postihuje. Práce vychází z pramenů domácí provenience, ale také odkazuje na teoretické prameny a praktické zkušenosti z členských zemí Evropské unie, ale neopomíná ani širší rámec anglosaské oblasti.

Pro užívání předkládané publikace není nezbytně nutná, i když je vhodná, předchozí znalost základních pojmů obecné ekonomické teorie a veřejného sektoru. Financování municipalit a regionů je jen určitou subdisciplínou veřejných financí, proto základní znalosti z této disciplíny jsou pochopitelně důležité.

Publikace je členěna do tří základních částí. První část zachycuje v širším kontextu hierarchické struktury veřejné správy a jim odpovídající rozpočty, včetně kompetenčních vazeb a postupů, jako je např. přiřazování příjmů, delegování odpovědnosti za zabezpečení a financování veřejných statků na jednotlivých úrovních fiskálního systému a tvorba rozpočtů. Rozšířené vydání publikace zahrnuje některé nové teoretické poznatky z této oblasti, zejména možná úskalí fiskální decentralizace, a nepříliš známé přístupy k tvorbě rozpočtů z pohledu rovnosti různých skupin obyvatelstva – tzv. komunitní rozpočtování.

Druhá část klade důraz na praktické aplikace financování územní samosprávy s důrazem na reálné podmínky České republiky. Snaží se řešit především empirické otázky v oblastech rozpočtového určení daní v rámci obcí a krajů, problém zadluženosti územních samospráv a její regulace a v neposlední řadě také legislativní a ekonomické aspekty ve vztahu k majetku municipalit a krajů. Této části se aktualizace dotkla nejvíce. Třetí vydání publikace reaguje na současný ekonomický vývoj a změny, které se týkají financování územních samospráv v ČR. V souvislosti s reformou účetnictví veřejné správy se řada změn dotkla i územních samospráv a této tematice je věnována nová podkapitola. Aktualizací prošla i celá podkapitola zaměřená na financování územních samospráv ze zdrojů Evropské unie v novém programovém období 2014–2020. Rovněž významné legislativní změny – rekodifikace soukromého a občanského práva, které nedávno vstoupily v platnost, jsou v textu zohledněny.

Třetí část vychází z teoretických koncepcí primárně uplatňovaných v soukromém sektoru, které se ukazují jako přínosné pro efektivní hospodaření jak v jednotlivých obcích, tak na úrovni vyšších územních samosprávních celků a jimi zřizovaných a zakládaných organizacích. Jedná se především o metody a postupy zvyšování kvality poskytovaných služeb, zvyšování kvality řízení a hospodaření v územní samosprávě.

Na úvod každé kapitoly je zařazen přehled cílů, které umožňují základní definování obsahu kapitol doložených a ilustrovaných přehledným tabulkovým a grafickým aparátem. To umožňuje provádět prostorová i časová srovnání a usnadňuje konkrétnější faktickou představu o daném problému. Každá kapitola končí shrnutím, které zdůrazňuje základní a rozhodující poznatky probíraného tématu.

Publikace si tedy klade za cíl postihnout problematiku municipálního a regionálního financování v komplexním a souhrnném pohledu se snahou po postizení jak teoretických aspektů složitých otázek financování významné části veřejného sektoru, tak i ve vztahu k jeho empirickému naplňování.

1. Postavení a struktura územní samosprávy v rámci veřejné správy

Kapitola obsahuje:

- obecnou charakteristiku struktury veřejné správy,
- definici územní samosprávy a její úlohy v rámci veřejné správy,
- vysvětluje předpoklady fungování územní samosprávy,
- historický exkurz vývoje územní samosprávy,
- strukturu územní samosprávy v zemích Evropské unie,
- strukturu veřejné správy v České republice, postavení a úkoly územní samosprávy po roce 1993.

1.1 Územní aspekty veřejného sektoru, veřejné správy a jejich rozpočtů

Struktura veřejné správy, její financování a postavení územních samospráv je v každé zemi odlišné, přesto lze vymezit určité rysy společné pro všechny země. Cílem této úvodní kapitoly je seznámit čtenáře s těmito obecnými principy, které mu usnadní pochopit úlohu a postavení územních samospráv a jejich financování i v České republice.

V praxi často dochází jak mezi laickou, tak i odbornou veřejností k nejednoznačnému používání pojmů, což je do jisté míry dáno i nepřesnými překlady cizojazyčné literatury nebo různorodými definicemi struktur veřejné správy v jednotlivých zemích. Z tohoto důvodu nejdříve v obecném smyslu vymezíme strukturu veřejného sektoru a veřejné správy a jim odpovídající stupně veřejné vlády.

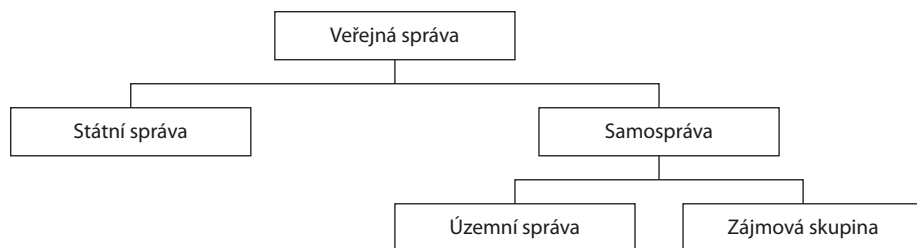
Následuje vymezení základních typů veřejné správy v zemích Evropské unie a jejich změn, stručný nástin vývoje, postavení a úlohy územní samosprávy v rámci veřejné správy a předpoklady jejího fungování. Konec této kapitoly je pak věnován charakteristice veřejné správy v České republice s podrobným zaměřením na územní samosprávu.

1.1.1 Obecná charakteristika a členění veřejné správy

Na veřejnou správu a její strukturu lze pohlížet ze dvou hledisek:

- 1) z hlediska toho zda veřejnou správu vykonává stát svými orgány jakožto státní správu, či stát přenechává určitý okruh záležitostí na nestátní veřejnoprávní korporace, aby je spravovaly na samosprávném principu,
- 2) z hlediska geografického, tzn. zda se jedná o ústřední, územní, případně místní správu.

Podle prvního kritéria lze veřejnou správu chápat jako systém, který je tvořen dvěma hlavními subsystémy: hlavní subsystém představuje **státní správa** a druhý subsystém představuje **samospráva**, resp. **veřejná samospráva**. Státní správu vykonává stát prostřednictvím souhrnu institucí, a to přímo, nebo zprostředkovaně (územní samosprávou). Veřejná samospráva v tradičním pojetí bývá označována jako výsledek delegování správy na jiné, nestátní subjekty. Samospráva je tedy výrazem **decentralizace** a **demokracie**. Samospráva má oprávnění vykonávat svoje záležitosti samostatně, vlastním jménem a prostředky, v rámci zákonem stanovených předpisů. Může mít podobu *územní a zájmové samosprávy*. V prvním případě jde o zastupování zájmů určitého území (resp. osob zde sídlících), v druhém případě jde o zastupování zájmů osob spojených zejména určitými společnými zájmy (např. profesní komory). Takto chápanou veřejnou správu lze znázornit schematicky na obrázku č. 1.1.



Obrázek č. 1.1 Schéma veřejné správy

Územní samospráva na základě stanovené působnosti a ekonomických podmínek vykonává veřejnou správu na území menším, než je stát (obce, kraje, země).

Podle druhého kritéria je jako **územní veřejná správa** označována ta část veřejné správy, která je vykonávána v rámci příslušných územně administrativních jednotek, na které je stát rozdělen. Na základě uvedeného vymezení lze konstatovat, že územní veřejnou správu tvoří ty instituce, které nemají charakter ústředních orgánů. I na této úrovni je nutné rozlišovat zda se jedná o územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností a specializovanou (omezenou) působností a dále orgány samosprávy a státní správy.

Vzhledem ke zvolenému uspořádání v určitém státě může přitom být ve stejné územněadministrativní jednotce vykonávána státní správa i samospráva, a to buď jedním orgánem, nebo dvěma od sebe oddělenými orgány, nebo zde může fungovat pouze státní správa či jen samospráva. Působnost institucí veřejné správy se také může krýt s obvodem dané administrativní jednotky, může být také širší a výjimečně i užší.

Někdy se vedle pojmu územní správa lze setkat i s pojmem **místní správa**, který označuje nejnižší úroveň územní veřejné správy. Pokud je však územní veřejná správa zřízena pouze na jedné úrovni, územní a místní správa splývají.

Konkrétní model uspořádání územní veřejné správy a samosprávy v jednotlivých státech závisí na řadě faktorů – jako jsou tradice, národnostní, resp. etnické poměry, momentální rozložení politických sil a řada dalších.

V praxi se často setkáváme s členěním systému územní správy na tři typy: **angloamerický, francouzský a smíšený systém** (středoevropský). V angloamerickém systému mají v nižších správních jednotkách výlučné postavení územní samosprávné orgány. Ve francouzském systému na nižší správní úrovni funguje víceúrovňová územní samospráva a tzv. dekoncentráty (což jsou decentralizované orgány státní správy), které na místní úrovni zajišťují státní správu. Ve smíšeném systému obce a další jednotky územní samosprávy vykonávají vlastní samosprávu a současně v mezích zákona i státní správu, v rámci tzv. přenesené působnosti.

1.1.2 Definice struktur vládních úrovní a jejich rozpočtů

Z předchozího textu vyplývá fakt, že stát (ať již unitární či federativní) se dělí o veřejnou správu s dalšími správními články. Ty představují nositele (vykonavatele) rozhodnutí volených orgánů na příslušných vládních úrovních, z nichž každý plní úkoly v oblasti veřejné ekonomiky a zastává samostatné pravomoci spojené s jejich financováním a má svůj vlastní rozpočet.

Podle obecné definice přijaté MMF a zeměmi OECD rozlišujeme čtyři vládní úrovně a jejich rozpočty:

- 1) Ústřední vládu a její rozpočet** v unitárních státech, či **federální** ve federativních státech. Zahrnuje ministerstva, úřady, pobočky a další části vlády, které v zemi představují součásti centrální vlády. V některých zemích je část operací přenesena na decentralizované jednotky,

kteří mají určitý stupeň autonomie a odpovědnosti za poskytování některých služeb v oblasti vzdělání, sociální politiky apod. Decentralizované jednotky nejsou zpravidla vybaveny možností získávat a ovlivňovat finanční zdroje. Potřebné finanční zdroje získávají z rozpočtu ústřední vlády. Stupeň pravomocí a odpovědnosti se mění v čase, mezi zeměmi i mezi jednotlivými jednotkami. Volený orgán (Parlament) na základě zákonodárné pravomoci rozhoduje o objemu a struktuře státního (federálního) rozpočtu a přímo i nepřímo ovlivňuje objem a strukturu rozpočtů nižších vládních úrovní, prostřednictvím rozdělení daňového výnosu v rámci rozpočtové soustavy a prostřednictvím transferů.

- 2) **Republikové (státní, zemské, provincionální, regionální)** – tyto stupně zaujímají **střední** místo mezi ústřední vládou a nezávislými místními vládami. Může jít o **státy, provincie, země (ve federativních zemích), regiony, hrabství, okresy, distrikty**. Mají určité kompetence na části území daného celku, který se skládá z několika lokalit. Nemusí existovat ve všech zemích. V zemích s federativním uspořádáním jsou tyto stupně definovány jasně a mají jednoznačně vymezené kompetence. V unitárních státech je jejich vymezení obtížnější: za kritérium lze považovat určitý stupeň autonomie a pravomocí v získávání podstatné části finančních příjmů, které plynou do jejich rozpočtů a samostatnost nad jejich kontrolou a nezávislost zaměstnanců příslušného stupně správy při výkonu svých funkcí na jiném stupni správy. Střední stupně vládních úrovní jsou součástí územní samosprávy.
- 3) **Místní (municipální) vláda** je vládní jednotkou, která má různé kompetence v různých městských nebo venkovských oblastech dané země. Zahrnuje zpravidla široké spektrum vládních jednotek např. **hrabství, municipality, města, městské okresy, školní distrikty**, popř. kombinace jednotek místní správy vytvořených za určitým cílem. Municipální vládní úroveň většinou představuje základní stupeň územní samosprávy.
- 4) **Nadnárodní vláda** a její rozpočet – obsahuje činnosti těch jednotek v zemi, které jsou na základě smlouvy s národními vládami vybaveny pravomocí vybírat daně nebo příspěvky, realizovat výdaje a další činnosti na dosažení specifických cílů v rámci více než jedné země. V současné době se týká pouze členských států Evropského unie.

Každá vládní úroveň sestavuje odpovídající rozpočet a ty společně tvoří základ soustavy veřejných rozpočtů v dané zemi. Čím je složitější vnitřní státoprávní uspořádání státu, tím je více veřejných rozpočtů. Každý rozpočet má vymezenou svoji vlastní příjmovou základnu, rozpočty nižších vládních úrovní zpravidla nejsou zcela soběstačné. V rámci rozpočtové soustavy dochází proto k přerozdělování finančních prostředků a k řadě vertikálních a horizontálních vazeb mezi rozpočty. Přirazení příjmů a výdajů potřebných na zajištění statků a služeb jednotlivým úrovním rozpočtů, tak aby bylo respektováno rozdělení kompetencí, pravomocí a odpovědnosti mezi jednotlivými vládními úrovněmi, zkoumá **teorie fiskálního federalismu**, která je obsahem další kapitoly.

1.2 Postavení územní samosprávy

Územní samospráva a její úloha v rámci veřejné správy procházela z historického hlediska rozporuplným vývojem.

1.2.1 Vznik a vývoj územní samosprávy

Vývoj územní samosprávy je velmi úzce spjat s vývojem a úlohou státu. V rámci státu vznikaly geograficky menší útvary, ať již z potřeby lidí spolu blíže komunikovat, nebo pod vlivem kulturních či jazykových faktorů, případně vlivem ekonomických podmínek – např. sídelní útvary na křižovatkách obchodních cest. Tyto sídelní útvary získávaly postupně v některých oblastech společenského života určitý stupeň nezávislosti na státu. Sídla začala spojovat jejich geografická poloha, jazykové, etnické či ekonomické důvody a tímto vznikaly zárodky regionů, které se staly později základem pro vznik vyšších stupňů samosprávy.

Územní samospráva tak vznikala:

- **přírozeně** – jako **obce, města, municipality** – s větším či menším počtem obyvatel, kteří sídlí na stejném místě. Obec byla a je základem společnosti. Sdružuje občany, kteří mají na jejím území bydliště a vyvíjejí zde své ekonomické aktivity. V novověku je obec základním stupněm samosprávy, zabezpečuje pro své občany některé statky a služby.
- **uměle** – z vůle státu – jako **vyšší stupeň územní samosprávy na regionální úrovni** zahrnující společenství obyvatel více měst a obcí v dané oblasti, které spojují společné zájmy na střední úrovni (tj. na území menším, než je stát, a větším, než je obec). Podobně jako obce i tyto regiony zabezpečují pro své občany některé druhy veřejných služeb. S rostoucí úlohou regionů se však setkáváme až v 70. letech 20. století v souvislosti s posilováním role vyšších stupňů územní samosprávy a potřebou snižovat meziregionální rozdíly v ekonomickém potenciálu, ale i v souvislosti se snahou vtáhnout do úsilí o stabilizaci ekonomiky také regiony. Do popředí zájmu se tak dostává i regionální politika jako součást hospodářské politiky státu.

Určité prvky místní samosprávy se objevují již ve starém Římě a Řecku. Ve 12. století sílí postavení měšťanstva, které se snaží získat na panovníkovi určitou nezávislost pro města. **Středověká města** představují relativně autonomní hospodářské celky s různými výsadami získanými od státu reprezentovaného panovníkem. Jednalo se např. o tzv. regály – celní, tržní, solní apod., právo vybírat mýtné, vařit pivo apod. Později pak o akcízy – daně z prodeje, dávky za použití tržišť (tzv. ungelt). Část takto získaných prostředků odváděla města panovníkovi.

Některá města byla velmi bohatá (zvláště hanzovní, jako např. Lübeck, Hamburk) a získala i statut městské republiky. K rozvoji měst přispívala velkou měrou i jejich geografická poloha (u důležitých obchodních křižovatek, přístavů), rozvoj řemesel a obchodu.

Rozdíly mezi městy a relativní autonomie měst byly dosti **vysoké**. Vyplývaly nejen z možnosti získat příjmy, ale i z rozsahu zajišťovaných služeb pro obyvatele (např. ochrana majetku, osob, kvalita cest, vodovody, kanalizace), které postupně s rozvojem průmyslové výroby nabývaly na významu v souvislosti s obrovskou migrací obyvatelstva do měst.

V průběhu 18. a 19. století se izolovanost a samostatnost měst stávala překážkou dalšího rozvoje jak jich samotných, tak státu. Docházelo k další diferenciaci na bohatá a chudá města, některá města nedokázala zabezpečovat základní služby pro obyvatele. To bylo příčinou **nežádoucí migrace obyvatelstva a kapitálu mezi městy a regiony** a zpomalování dalšího rozvoje státu.

Od poloviny 19. století se pak postavení měst začalo měnit: docházelo k postupnému omezování jejich autonomie a centralizaci v závislosti na tom, jak se měnilo pojetí státu z hlediska ekonomické teorie.

Počátkem 20. století a zejména po Velké hospodářské krizi, výrazné rozdíly mezi regiony a městy přestaly být považovány za sociálně spravedlivé a stát se snažil svojí politikou tyto rozdíly zmírňovat. Dochází k výrazným **centralizačním tendencím**, které byly ještě zesilovány existencí *světových válek* (které vyžadovaly centrální řízení a financování hospodářství), podobně jako *hospodářskou krizi a koncentrací a centralizací kapitálu*.

Ve druhé polovině 20. století roste úloha územní samosprávy, měst a jejich financování. Města se však ve svém rozvoji potýkala často s velkými vlnami migrace obyvatelstva, což znesnadňovalo zajišťování veřejných služeb (zejména bydlení, základní zdravotní péče a školství). Na jedné straně docházelo k decentralizaci a přesunu pravomocí na územní samosprávu, zejména na města a obce, často se jim však na druhé straně nedostávalo finančních prostředků a docházelo k prohlubování jejich finančních potíží a **k rostoucí deficitnosti**, společně s tím, jak se zvyšoval deficit i celých veřejných financí ve státech způsobený realizovanou politikou státu blahobytu (welfare economics) a později ropnými šoky a ekonomickou recesí v 70. a 80. letech.

Ve snahách zabránit rostoucí zadluženosti územních samospráv, které začaly zvyšovat i zadluženost celých států, přistoupily některé země k **redukci transferů ze státních rozpočtů** do municipálních rozpočtů, což vedlo k omezování výdajů na municipální úrovni a k výrazné redukci lokálních a regionálních investic. Na druhé straně pokračovaly **tendence v přesunu odpovědnosti za poskytování některých služeb** (zejména sociálních) na nižší vládní úroveň, což kladlo velké finanční nároky na rozpočty územních samospráv. Uvedené problémy vedly k tomu, že v posledních desetiletích většina zemí přistoupila k **reformám územní veřejné správy**. V rámci reformy se většinou pozornost věnuje těmto aspektům:

- struktura územní samosprávy a optimální velikosti obcí a měst;
- funkcím, které územní samosprávy vykonávají a jejich zdokonalování;
- zvýšení odbornosti v rozhodovacích procesech a zlepšení účinnosti řízení;
- hledání optimálního modelu územní veřejné správy;
- zvýšení efektivnosti lokálního a regionálního veřejného sektoru;
- zkoumání moci a vlivu státu na rozhodování územních samospráv a způsob a intenzitu jejich kontroly;
- financování územních samospráv.

V průběhu reformy se také postupně zvyšuje význam regionální politiky a úloha vyšších úrovní územních samospráv – regionů. Dochází k dalším přesunům kompetencí – **decentralizaci** veřejné správy na územní samosprávu a současně k **dekonzcentraci** (tj. přesunu kompetencí ze státu na územní samosprávu v rámci výkonu státní správy) a také k uplatňování principu **subsidiarity** (tj. rozhodování na co možná nejnižší úrovni, pokud to povede ke zvýšení efektivnosti). V některých zemích (většinou tranzitivních) je součástí reformy i tzv. **decentralizace** – odstátnění majetku a jeho bezplatný převod na územní samosprávu jako nestátní subjekt.

1.2.2 Předpoklady fungování územní samosprávy

Jak jsme již uvedli, územní samospráva je forma veřejné vlády a veřejné správy – umožňuje samostatné spravování věcí veřejných na území menším, než je stát. Každý stupeň územního samosprávného celku je tedy vymezen **geograficky**, žije v něm **společenství občanů** a realizuje **samosprávu veřejných záležitostí**, které se týkají daného společenství občanů. Územní samospráva tedy reprezentuje společenství občanů, jejich zájmy a preference; je reprezentantem pluralitního demokratického systému v dané obci nebo regionu. Rozhodování je založeno **na veřejné volbě** a je realizováno buď

- **přímou volbou** (např. referendem), kdy občané přímo rozhodují o zásadních otázkách v dané obci, či regionu, nebo
- **nepřímou** (zastupitelskou demokracií) jako rozhodující forma. Zpravidla se využívá nepřímá volba prostřednictvím volených zástupců (zastupitelů).

I když rozhodovací pravomoc v systému zastupitelské demokracie mají volené orgány obcí a kraje, občané se mohou zapojit do práce v **iniciativních a poradních orgánech**. Občané tak mohou lépe kontrolovat činnost volených zástupců a realizaci volebních programů jednotlivých politických stran, mohou také lépe projevit své preference a potřeby v oblasti lokálních a regionálních statků a služeb.

K tomu, aby mohla územní samospráva existovat a realizovat svoje funkce, je třeba v daném státě vytvořit **legislativní a ekonomické předpoklady**.

Legislativa prostřednictvím zákonů určuje **vznik a postavení jednotlivých stupňů územní samosprávy**; vymezuje jejich pravomoci, působnost, autonomii a odpovědnost; upravuje organizaci a vnitřní členění; vymezuje **rozsah samostatné a přenesené působnosti**; vymezuje i vzájemné vztahy mezi jednotlivými stupni územní samosprávy navzájem a vztahy státu a územními samosprávami. V neposlední řadě příslušnými zákony vymezuje i ekonomické předpoklady fungování územních samospráv.

K **ekonomickým** předpokladům patří zejména **vlastnictví majetku** a právo s ním hospodařit v souladu s vlastnickým právem. Dále možnost **získávání vlastních finančních prostředků** a sestavování **vlastního rozpočtu** a hospodaření podle něj.

Postavení územní samosprávy v Evropě potvrdil důležitý dokument – **Evropská charta místní samosprávy**, přijatá členskými státy Rady Evropy 15. 10. 1985 ve Štrasburku. Vstoupila v platnost 1. 9. 1988 a ratifikovalo ji více než 38 států a respektují ji ve svém zákonodárství. Stát nemusí respektovat všechna ustanovení, musí však vymezit ta, která respektovat nebude. Evropská charta ve svých člancích vymezuje pojem a rozsah místní samosprávy, 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 místních společenství se sdružovat. Česká republika ratifikovala tuto úmluvu v roce 1998, v platnost vstoupila 1. září 1999. Respektuje ve svém zákonodárství většinu ustanovení tohoto dokumentu, i když v oblasti financování územních samospráv u nás zatím situace není zcela optimální. Této problematice jsou věnovány další kapitoly textu.

1.2.3 Zabezpečování veřejných a smíšených statků

V širší souvislosti by územní samospráva měla vytvářet podmínky pro sociálně ekonomický rozvoj daného území. Prvořadou úlohou územní samosprávy je zabezpečit pro své občany celou řadu **veřejných statků a služeb**, ať již prostřednictvím svých neziskových organizací nebo i jinými způsoby, při respektování požadavku maximální hospodárnosti a efektivnosti.

Připomeňme, že pro jejich charakteristiky nemá soukromý sektor zájem o produkci veřejných statků. **Čistý veřejný statek**, tak jak jej definoval P. A. Samuleson ve svém článku *The Pure Theory of Public Expenditure* z roku 1954, je definován jako statek jehož spotřeba jedním jednotlivcem nezmenšuje spotřebu tohoto statku spotřebitelem jiným a je **nedělitelná**. Příkladem může být mír a bezpečnost komunity, národní obrana, právo, požární ochrana, pouliční osvětlení, předpověď počasí. Naproti tomu **čistý soukromý statek** je dělitelný mezi jednotlivce a jejich celková spotřeba se rovná spotřebě každého spotřebitele. Čisté veřejné statky (např. národní obrana, veřejné osvětlení, soudnictví) jsou spojeny i s tzv. automatickou spotřebou, jejichž spotřebu si občan často ani neuvědomuje.

Z nedělitelnosti plyne další charakteristika veřejného statku – **nevylučitelnost** ze spotřeby, některými autory (např. manželé Musgraveovi, 1994) označována jako **nerivalitnost** ve spotřebě, či **nesoutěživost** spotřebitelů. Mezní náklady přístupu dodatečného spotřebitele jsou nulové (náklady nezávisí na tom, kolik spotřebitelů tento statek užívá – až po kapacitní omezení)¹. V případě soukromého statku jednotlivce, kterému náleží vlastnická práva, má výhradní nárok požívat užitky statku a z takovéto spotřeby může vyloučit všechny ostatní. Vylučitelnost ze spotřeby je proveditelná cenovým mechanismem. U čistých veřejných statků je důsledkem nevylučitelnosti selhání tržních a cenových mechanismů, které nemohou ze spotřeby veřejného statku vyloučit spotřebitele, který odmítá platit náklady. V tomto případě účast jedinců na spotřebě není závislá na placení, lidé neprojevují dobrovolně své preference při rozhodování kolik za veřejné statky zaplatí a jaké množství statku je pro ně žádoucí. Specifikum těchto statků umožňuje chování tzv. **černého pasažéra**.

Uvedené důvody a vlastnosti vedou k tomu, že zajišťování statků prostřednictvím trhu nefunguje, a proto musí být čistý veřejný statek **zajišťován veřejně**. Pod veřejným zajišťováním rozumíme **způsob rozhodování o produkci či spotřebě statku, tj. veřejnou volbou prostřednictvím hlasování, a způsob financování** (zpravidla prostřednictvím rozpočtu) **produkce** veřejných statků. Může jít o produkci veřejných statků soukromým sektorem na základě smlouvy uzavřené

¹ Neznamená to však, že jsou-li mezní náklady přístupu dalšího spotřebitele nulové (podle pravidla efektivní alokace zdrojů by se měla cena rovnat mezním nákladům – měla by tedy být nulová), že náklady na poskytování statku jsou také nulové. Ty je vždy nutné uhradit a stanovit rozsah dané služby.

institucí veřejného sektoru (stát, obec) se soukromým dodavatelem (např. prostřednictvím zakázek). V případech, kdy si chce veřejný sektor ponechat kontrolu nad kvalitou statku, či z povahy statku je nežádoucí, aby jej poskytoval soukromý sektor, produkci statku provádí sektor veřejný prostřednictvím svých organizací. Aby nedocházelo k netransparentnosti rozhodnutí v rámci veřejného sektoru a zvýšila se alokační efektivnost, lze zvolit využití poukázek (tzv. vouchers) na službu či veřejný statek, které se poskytují přímo uživateli, a ten rozhodne od které organizace (veřejné, či soukromé) bude statek využívat.

Rozhodnutí o **výši zdanění a výdajích**, aby vláda měla dostatek fiskálních zdrojů k úhradě těchto statků, a o tom, kdo bude realizovat produkci statků a služeb, je předmětem politického konsensu.

V reálné ekonomice však charakteristikám čistého veřejného statku vyhovuje jen velmi málo statků. Existuje celá řada statků, jejichž charakteristiky jsou do jisté míry odlišné, než mají statky čistě soukromé a čistě veřejné. Jsou to tzv. **smíšené statky**. V odborné literatuře neexistuje zcela jednotný přístup k vymezení těchto statků. Přesto lze v rozdílných přístupech nalézt typické vlastnosti smíšeného statku, které J. Bénard definuje takto: „*smíšený statek je ve své spotřebě dělitelný, kvantita může být rozdělena mezi individuální spotřebitele avšak kvalita zůstává nedělitelná až po kapacitní omezení. Za daného stavu spotřebované kvantity je kvalita poskytovaného statku pro všechny spotřebitele stejná*“². Se zvyšováním počtu uživatelů však kvalita poskytované služby klesá, a to pro všechny uživatele a dochází k **jevu přetížení**. Na rozdíl od čistého veřejného statku již mezní náklady na dodatečného uživatele nulové nejsou a spotřebitelé lze vyloučit ze spotřeby prostřednictvím cenového, nebo přidělového systému. Vyloučení je ekonomicky optimální jen pro množství blízko prahu přetížení, tj. když začíná silně klesat kvalita. Tento jev má zvláštní význam pro **municipální finance**, kdy charakter lokálního veřejného statku ovlivňuje způsob jeho financování (zda se využijí spíše uživatelské poplatky či daňové příjmy).

Všechny uvedené charakteristiky a vlastnosti veřejných statků předpokládají, že jsou nabízeny a spotřebovávány v rámci určitých **spotřebitelských společenství**. Spotřebitelská společenství vznikají na různých principech – technickém, právním či geografickém. Technický princip je patrný tam, kde podmínkou zapojení do spotřebitelského společenství je vlastnictví technického přístroje či připojení (např. televizního přijímače či satelitní antény). Právní princip spočívá v omezení spotřeby určitých veřejných statků pouze na určitá individua (např. sportovní areál je vyhrazen pro určitý svaz, obec apod.). V tomto případě má spotřebitelské společenství spíše charakter klubu. Pro municipální finance má význam zejména hledisko geografické, které vychází z dalšího rysu veřejných statků – **prostorové omezenosti dopadu užitků** z nich plynoucích.

V praxi většina statků v důsledku prostorové omezenosti užitků z nich plynoucích, charakter čistých veřejných statků ztrácí. Jestliže se zvětšuje vzdálenost od zdroje nabídky veřejného statku, celkový rozsah a užitek není mezi jednotlivce rozdělen stejnoměrně – dochází k oslabování podmínek nedělitelnosti kvality a spotřeby.

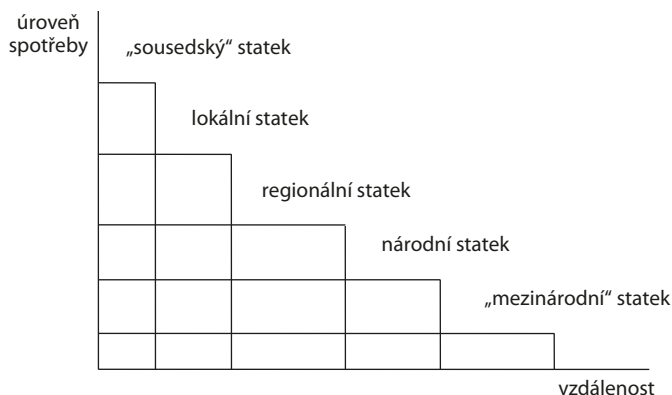
Rozšíření původních charakteristik veřejného statku o uvedenou vlastnost provedl R. A. Musgrave³ a nazývá je veřejnými statky s *omezeným externím efektem geografického původu*. Tato vlastnost má významné implikace pro uplatnění decentralizovaného poskytování veřejných statků v rámci víceúrovňových rozpočtových struktur.

Rozhodnutí o veřejné nebo soukromé produkci statků, o jejich poskytování nižšími vládními úrovněmi, lze z hlediska alokační efektivnosti posuzovat podle toho, do jaké míry splňují vlastnosti veřejného statku, a podle rozsahu externalit s nimi spojených. Existují čisté veřejné statky,

² Bénard, J. *Veřejná ekonomika* I. Praha: EÚ ČSAV, 1989, s.46

³ Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994, 416–417

kteří zajišťuje zpravidla národní nebo nadnárodní vláda a místní a regionální statky, u nichž stupeň nedělitelnosti má prostorový dopad.



Obrázek č. 1.2 Hierarchie statků podle prostorové omezenosti užitků

Při zohlednění prostorového aspektu statků, se lze na úrovni obcí a krajů setkat zejména s poskytováním **místních (lokálních) nebo regionálních statků a služeb** – využívá je především obyvatelstvo žijící v příslušné obci nebo daného regionu. V zemích, kde je uplatňován smíšený model územní správy, mohou územní samosprávné celky zabezpečovat v přenesené působnosti i veřejné statky, které mají povahu **národních (celostátních) veřejných statků**. Ze zákona je na ně převedena věcná odpovědnost za jejich poskytování (např. základní školství), za získávání finančních zdrojů již však nikoliv. Zpravidla jsou financovány formou dotací či příspěvků v rámci rozpočtové soustavy. Často mají povahu **preferovaného statku**⁴, neboli statku pod ochranou, kdy stát de facto přikáže obyvatelům jejich spotřebu (např. zákonem o povinné školní docházce). U těchto statků se individuální preference mohou rozcházet s preferencemi a potřebami kolektivními. Zákodníci schválí zákonem, která vládní úroveň je bude zabezpečovat, o které statky půjde, a uloží občanům je využívat.

1.3 Struktura územní veřejné správy v Evropské unii

Územní veřejná správa je v některých zemích uspořádána do jedné, dvou nebo tří úrovní, což má své kořeny v historické tradici, případně je důsledkem nedávných realizovaných změn ve struktuře veřejné správy. Pro ilustraci (tabulka č. 1.1) uvádíme strukturu územní samosprávy ve 27 členských zemích Evropské unie. Chorvatsko vstoupilo do Evropské unie 1. července 2013.

Ve federativních zemích (Rakousku 9 *federálních zemí*, v Belgii 3 *regiony a 3 společenství* a Německu 16 *spolkových zemí*) je nepřítomnost „regionální“ úrovně nahrazena existencí federálních zemí: oddělená střední úroveň vlády s jasně definovanými kompetencemi a pravomocemi (včetně fiskálních) od centrální vlády.

V unitárních státech lze najít jak tříúrovňovou územní samosprávu – ve Francii, Itálii, Španělsku, Polsku, Velké Británii, tak dvoustupňovou územní samosprávu – v Dánsku, Řecku, Maďarsku, Nizozemsku, Rumunsku, České republice, Slovensku, Švédsku a Chorvatsku. Zbývajících jedenáct zemí má jedinou úroveň územní samosprávy – Bulharsko, Kypr, Estonsko, Finsko, Irsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Portugalsko, Slovinsko. Většinou se jedná o země s malou geografickou velikostí.

⁴ anglický ekvivalent „merit goods“

1.3.1 Regionální úroveň územní samosprávy v EU

V osmi zemích Evropské unie existují vyšší úrovně územních samospráv nazývané nejčastěji „**regiony**“. Tyto články představují třetí stupeň územní úrovně ve Francii, Itálii, Španělsku, Polsku, Velké Británii a druhý stupeň územní samosprávy v České republice, Dánsku, Řecku, Maďarsku, Nizozemí, Rumunsku, na Slovensku a Švédsku.

Během posledního desetiletí byla „regionální“ úroveň předmětem mnoha reforem. Jejich dosah, modalita a stupeň dokončení se však v jednotlivých zemích liší. Diskusi o reformách uspišila i ekonomická krize dopadající na jednotlivé státy EU. V některých zemích probíhají regionalizační experimenty.

Tendence k regionalizaci se projevují buď:

- vytvořením dalšího článku v rámci veřejné správy;
- nebo rozšířením kompetencí a příjmů stávajících regionů.

Za posledních dvacet let byly vytvořeny regionální úrovně v pěti zemích: v Irsku (v roce 1994), ve Velké Británii (v letech 1998 a 1999), Polsku (v roce 1999), České republice (v roce 2000), Slovensku (v roce 2002), v Řecku (v roce 2011). Vznik nových regionů vychází buď z národních souvislostí – historických a geografických (např. v Polsku je současné rozdělení do regionů velmi blízké členění před rokem 1946). Ve Velké Británii se regionální politika, označovaná termínem „*devolution*“, konkretizovala v letech 1998 a 1999 ustavením regionálních rad v Severním Irsku, ve Skotsku a ve Walesu. Jejich autonomie postupně narůstá. Welšské shromáždění získalo na základě referenda v roce 2010 úplné legislativní kompetence v oblastech zemědělství, životního prostředí, bydlení, vzdělání a zdravotní péče. Ve Skotsku byly přesunuty nové kompetence na Skotskou vládu a bylo upraveno její financování – Skotsko již není financováno dotacemi britské vlády ale převedením některých daňových příjmů. V referendu, které se konalo v roce 2014, nebylo rozhodnuto o nezávislosti Skotska.

V jiných zemích (Irsko, Česká republika, Slovensko) bylo vytvoření regionální úrovně dáno (alespoň v počátečních fázích) i tlakem regionální politiky Evropské unie.

Vytváření regionálních úrovní územní správy plánují v rámci Evropské unie i další země (např. v Rumunsku, kde by měly nahradit současné departменты, na Kypru, v Bulharsku).

Naopak v některých zemích byla regionalizace odložena či zrušena. Ve Velké Británii byl záměr transformace regionálních rozvojových agentur (regional development agencies) na volená regionální shromáždění uskutečněn pouze v jedné regionální metropolitní oblasti Velký Londýn, která má regionální shromáždění a starostu. Podobná je situace i v Irsku. Ve Francii na základě reformy z roku 2010 ztratily regiony a departamenty část svých fiskálních kompetencí. V Maďarsku, podle reformy z roku 2011, regiony i obce ztratí některé své hlavní kompetence (zdravotní péče – zejména nemocnice, sociální záležitosti a vzdělání), které přejdou na centrální úroveň. Hlavním úkolem regionů bude především regionální rozvoj. V Lotyšsku a v Litvě zatím nedošlo na základě administrativně územní reformy z roku 2009 a 2010 k vytvoření volených regionálních úrovní. V Lotyšsku došlo ke zrušení státních administrativních distriktů a jejich kompetence byly rozděleny mezi stát a obce. Ve Slovinsku bylo v plánu vytvořit 6 regionů, avšak prozatím je projekt pozastaven. Pilotní projekt regionalizace v oblasti Kainu od roku 2005 (jediný region v zemi, kde jsou zastupitelé přímo voleni hlasováním) byl prodloužen do roku 2016, avšak původní předpoklad jeho rozšíření na celou zemi nebude zřejmě realizován.

Tabulka č. 1.1 *Struktura územní samosprávy v zemích EU (počet vládních jednotek v roce 2011)*

Země	Úroveň územní samosprávy		
	Zemská, státní nebo regionální vláda	Vyšší úroveň (hrabství, provincie, departменты)	Nižší úroveň (obce, okresy, distrikty)
Belgie	6	10 provincií	589 obcí
Česká republika	-	14 krajů	6 250 obcí
Bulharsko ¹⁾	-	-	264 obcí
Dánsko	-	5 hrabství	98 obcí
Estonsko	-	-	226 obcí
Finsko ⁶⁾	-	2 regiony	336 obcí
Francie ²⁾	27 regionů	101 departментů	36 697 obcí
Chorvatsko ⁸⁾	-	21 regionů	556 obcí
Irsko	-	-	114 okresů
Itálie	27 regionů	110 provincií	8 094 obcí
Kypr ³⁾	-	-	379 obcí
Litva ¹⁾	-	-	60 obcí
Lotyšsko	-	-	119 obcí
Lucembursko ⁴⁾	-	-	106 obcí
Maďarsko	-	19 žup	3 177 obcí
Malta ¹⁾	-	-	68 obcí
Německo	16	301 okresů	11 553 obcí
Nizozemsko	-	12 provincií	418 obcí
Polsko	16 regionů	379 departментů	2 479 obcí
Portugalsko ¹⁾	-	2 aut. regiony	308 obcí
Rakousko	9	-	2 357 obcí
Rumunsko ¹⁾	-	41 departментů	3 181 obcí
Řecko ⁵⁾	-	13 regionů	325 obcí
Slovensko	-	8 krajů	2 930 obcí
Slovinsko	-	-	210 obcí
Španělsko	17 autonomních společenství	52 provincií	8 116 obcí
Švédsko ⁷⁾	-	20 hrabství a z toho 4 regiony	290 obcí
Velká Británie ¹⁾	3 „nezávislé“ regiony Severní Irsko, Skotsko, Wales	28 hrabství	406 okresů
Celkem EU 27	105	1 126	89 149

1) Na místní úrovni existují sub-municipální úrovně (komunity, lokality, farnosti)

2) Včetně zámořských departментů a regionů

3) Pouze na území pod kontrolou vlády (524 na celém ostrově)

4) Údaje z ledna 2012 (probíhá municipální reforma)

5) Od územní reformy přijaté v červenci 2010, která platí od 1. ledna 2011.

6) Druhý stupeň zahrnuje experimentální regiony Kainuu a ostrovní region Åland

7) Včetně 4 regionů (Skåne, Västra Götaland a od roku 2011, Halland a Götland)

8) Člen EU od 1. července 2013, údaje za rok 2001.

Pramen: http://www.eetaa.gr/enimeroseis/17-01-13/Note_CCRC_Dexia_EN.pdf,

http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Croatia.pdf

Ve Švédsku je statut regionů experimentálně zaveden v regionech Skåne, Västra Götaland a od roku 2011 Halland a Götland, s tím že statut regionů bude zaveden od roku 2015. Plánuje se transformovat hrabství do 6 nebo 9 regionů s přesunem kompetencí v oblasti zdravotní péče a regionálního plánování.

Nejrozsáhlejší posílení regionálního článku však proběhlo u italských regionů a španělských autonomních komunit, kdy reformy provedené v 90. letech současně rozšířily jejich kompetence a posílily jejich fiskální autonomii. Přenos kompetencí na regiony se projevil velmi významným navýšením i jejich rozpočtů. Podobně došlo k posílení kompetencí a vyšší fiskální autonomii u federativních států v Německu a Belgii.

1.3.2 Municipální úroveň územní samosprávy v EU

Základním stupněm územní samosprávy je obec, která je ze zákona vybavena nezávislými kompetencemi, pravomocemi a odpovědností. V zemích EU 27 existuje přibližně 89 699 obcí či jim ekvivalentních jednotek, tzv. místních administrativních jednotek (*Local Administrative Units – LAU*). Pojem **místní administrativní jednotka** byl definován EU a od roku 2008 nahrazuje na místní úrovni statistické administrativní jednotky NUTS 5 (LAU úroveň 2) a NUTS 4 (LAU úroveň 1). Ve většině zemí jsou LAU-2 shodné se základním stupněm územní samosprávy – municipalitami, ale lze najít i země, kde tomu tak není a LAU odrážejí jen územně administrativní členění státu (např. v Litvě, v Lotyšsku, v Bulharsku, ve Velké Británii, Irsku, Portugalsku), a proto je celkový počet obyvatel LAU-2 za EU-27 jiný než počet obcí. Údaje v tabulce č. 1.2 uvádějí počty LAU-2 a průměrný počet obyvatel na jednu LAU-2 za roky 2007 a rovněž počty obcí a průměrný počet obyvatel na jednu obec v roce 2010.

Z hlediska počtu LAU-2 jich téměř 80 % patří pouze pěti zemím: na Francii připadá 41 % evropských obcí, Německu 13 %, Španělsku a Itálii po 9 % a České republice 7 %.

Střední velikost počtu obyvatel na jednu obec v roce 2011 byla 5 630 obyvatel a průměrná plocha 49 km², avšak v rámci jednotlivých zemí existují značné rozdíly. V sedmi zemích je průměrný počet obyvatel v obci menší než 5 000, včetně těch které mají méně než 2 000 obyvatel (Česká republika, Francie a Slovensko). Naopak obce s průměrným počtem obyvatel větším než 30 000 jsou v osmi zemích. Extrém představuje Velká Británie s průměrným počtem 152 680 obyvatel na obec. V těchto zemích s velkými municipalitami existují však ještě na místní úrovni sub-municipální úrovně (komunity, farnosti), které mají často samostatný právní status a představují tudíž místní administrativní jednotky LAU-2 a průměrné počty obyvatel přepočítané na tyto jednotky jsou proto nižší.

Rozdíly mezi zeměmi v počtu obcí a počtu obyvatel na jednu obec mají důvody nejen historické a geografické, ale jsou i výsledkem politiky centralizace, kterou některé země praktikovaly pro omezení počtu obcí a zvětšení jejich velikosti. Ve snaze čelit nevýhodám vyplývajících z malé velikosti obcí (*omezenost daňového základu, nedostatečné finanční zdroje pro vykonávání kompetencí, nemožnost realizovat úspory z rozsahu, nízká profesionální a kvalifikační úroveň v řízení*), řešily tento problém:

- **slučováním obcí ze zákona** – např. v Belgii, Německu, Rakousku, Nizozemí, Švédsku
- **sdužováním a spoluprací obcí** – na základě spolupráce obcí a sdužování jejich prostředků k vykonávání některých služeb a činností. Spolupráce mezi obcemi může být dobrovolná nebo může mít povinný charakter. Povinná je spolupráce při vykonávání některých kompetencí ve Finsku, v Rakousku, v Irsku, ve Velké Británii. Spolupráce může být i podporována systémem dotací jako např. ve Francii, v Maďarsku, v Estonsku.

Sdužování a spolupráce samospráv mohou nabývat různých forem:

- pověření určitého orgánu vykonávat určité poslání jménem místních samospráv, které ho k tomu oprávnily;
- poskytnutí zaměstnanců jedné místní samosprávy ostatním samosprávám;

- řízení společného orgánu na základě dohody, k níž došlo mezi místními samosprávami;
- vytvoření struktury pro spolupráci, již je přidělena samostatná osoba a finanční prostředky, aby řídila společné aktivity.

Tabulka č. 1.2: Průměrný počet obyvatel v EU na jednu místní administrativní jednotku LAU-2 (2013) a na jednu obec (2011)

Země	Počet LAU-2*	Počet obyvatel*	Počet obcí	Počet obyvatel
Belgie	589	18 950	589 obcí	18 320
Bulharsko	5 278	1 380	264 obcí	28 670
Česká republika	6 253	1 682	6 250 obcí	1 680
Dánsko	2 331	2 404	98 obcí	56 345
Estonsko	226	5 692	226 obcí	5 930
Finsko	320	16 958	342 obcí	15 610
Francie	36 681	1 767	36 682 obcí	1 760
Chorvatsko ¹⁾	556	6 791	556 obcí	6 791
Irsko ²⁾	3 441	1 194	114 okresů	39 190
Itálie	8 092	7 345	8 094 obcí	7 445
Kypr	614	1 945	378 obcí	2 110
Litva	119	17 007	60 obcí	55 655
Lotyšsko ³⁾	540	5 562	119 obcí	18 950
Lucembursko	106	5 066	105 obcí	4 735
Maďarsko	3 176	3 120	3 175 obcí	34 650
Malta	68	6 197	68 obcí	6 075
Německo	11 275	7 142	12 104 obcí	6 765
Nizozemsko	408	41 123	430 obcí	38 435
Polsko	2 479	15 544	2 479 obcí	15 390
Portugalsko	4 260	2 479	308 obcí	34 520
Rakousko	2 354	3 590	2 357 obcí	3 550
Rumunsko	3 181	6 698	3 180 obcí	6 750
Řecko ⁴⁾	326	10 200	325 obcí	34 650
Slovensko	2 927	1 849	2 928 obcí	1 850
Slovinsko	211	9 757	210 obcí	9 720
Španělsko	8 117	5 806	8 116 obcí	5 660
Velká Británie	10 375	5 653	406 okresů	152 200
Švédsko	290	32 951	290 obcí	32 210
Celkem EU-28	114 593	3 694	89 149	5 630

Poznámka *) údaje za rok 2013, pokud není uvedeno jinak

¹⁾ Údaje pro Chorvatsko za rok 2013

²⁾ Údaje pro Irsko za rok 2011

³⁾ Údaje za LAU-1 a LAU-2

⁴⁾ Úroveň LAU -1

Pramen: CCRE-CEMR-Dexia. EU subnational governments: 2009 key figures. 2010/2011 edition. (2010); Correspondence table LAU 2 – NUTS 2013 /NUTS 2010, EU-28, 2013, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>

Trend snižování počtu obcí se významně projevuje v posledních desetiletích – v Dánsku (z 270 na 98), v Lotyšsku (z 524 na 119), v Řecku se počet obcí v rámci reformy z roku 2010 snížil více

než třikrát (z 1 034 na 325). V Německu se celkový počet obcí snížil během čtyř let o 7 % (z 12 465 v roce 2007 na 11 553 v roce 2011). V Lucemburku podle plánu restrukturalizace (ze 116 na 106), přičemž se očekává, že v roce 2017 se počet obcí sníží na 71 a minimální počet obyvatel obce bude 3 000. Podobné reformy na místní úrovni probíhají i ve Finsku (projekt PARAS k restrukturalizaci místní samosprávy a místních služeb), kde došlo k výraznému snížení počtu obcí z 431 v roce 2006 na 336 v roce 2011. Nový program restrukturalizace „*Nové municipality 2017*“ předpokládá nové obecní uspořádání podle toho, zda se jedná o venkovské nebo městské oblasti a vytvoření vnitřních municipálních úrovní. Současně posiluje kompetence obcí (zejména v sociální oblasti). Ve Španělsku jsou obce s méně než 5 000 obyvateli podporovány ke slučování či vzájemné spolupráci a dochází k přesunu kompetencí podle velikosti obcí.

Naopak v některých zemích se tento trend nedaří, nebo k němu dochází velmi pomalu. Např. v Severním Irsku kde reforma měla nahradit 26 současných okresů na 11, byla v roce 2011 zrušena. Podobně i ve Francii by mělo docházet ke slučování obcí na základě reformy místní samosprávy z roku 2010, měly by se měnit jejich kompetence, avšak proces je pomalejší, než se očekávalo. V Itálii byl záměr eliminace obcí s méně než 1 000 obyvateli zrušen ve prospěch větší vzájemné meziobecní spolupráce.

Podpora meziobecní spolupráce je v mnoha zemích považována za alternativu slučování obcí. Má různé formy, od smluv o delegování kompetencí nebo společném poskytování služeb až po více institucionalizované formy spolupráce. Tyto trendy probíhají např. v Itálii, v Anglii, v Nizozemí, ve Francii.

Významně se tento trend projevuje i ve spolupráci místních institucí uvnitř metropolitních oblastí. Např. v Portugalsku jsou posilovány kompetence meziobecních komunit a dvou metropolitních oblastí Lisabon a Porto. Ve Finsku podle koncepce „*Nových municipalit 2017*“ mají jiné statusy Helsinky a okolní oblasti. V Nizozemsku vznikly metropolitní oblasti Rotterdam a Haag. Ve Francii byly územní reformou a reformou místních samospráv z roku 2010 vytvořeny metropole a metropolitní centra a Velká Paříž. V Itálii má na základě zákona o fiskálním federalismu z března 2009 speciální status hlavní město Řím a devět metropolitních měst. V Lucembursku se zavádí městské komunity. V Polsku existuje plán udělit speciální status 12 metropolitním oblastem. Podobné změny týkající se změn kompetencí velkých měst a jejich statusu probíhají v Řecku, Irsku a Anglii.

Místní zvláštnosti

Ve většině zemí existují místní zvláštnosti, kdy místní samosprávy kumulují jak status územních samospráv první, tak druhé úrovně.

Zmíňme Českou republiku, kde má Praha statut jak hlavního města, tak kraje; v Německu má 118 metropolí (*Kreisfreie Städte*) dvojí statut obce a okresu; v Dánsku mají Kodaň, Frederiksberg a Bornholm dvojí statut obce a hrabství; v Itálii jsou města, která se mohou transformovat na metropole (Turín, Milán, Benátky, Janov, Florencie, Řím, Bari a Neapol) a být současně obcemi i provinciemi. Tento statut získaly zatím pouze Benátky; v Maďarsku má 22 měst statut departementu; v Polsku má 65 velkých měst statut departementu; ve Švédsku má Gotland dvojí statut obce a hrabství.

Ve Francii, Maďarsku, Polsku, v České republice, ve Velké Británii a na Slovensku mají hlavní města (a někdy rovněž i další větší města) zvláštní status, který jim nejčastěji poskytuje institucionální uspořádání odlišné od ostatních obcí.

Podobně ve federativních zemích mají některá města (zpravidla dáno historicky, nebo jde o hl. město) statut jak federativní země, tak města – v Belgii Brusel, v Rakousku Vídeň, v Německu Berlín, Brémy a Hamburg).

Jak je patrné, územní uspořádání v Evropské unii vykazuje mnohé **společné rysy**, především obecně **malou velikost územních samospráv základní úrovně (obcí) a posilování kompetencí územních samospráv vyššího stupně**.

1.4 Struktura veřejné správy v České republice

Hodnotíme-li veřejnou správu v České republice z pohledu, který jsme definovali na začátku této kapitoly 1.1.1, je (po obnovení samosprávného postavení obcí v roce 1990 a po vzniku krajů) veřejná správa tvořena soustavou orgánů **státní správy** a **územní samosprávy** a vazeb mezi nimi.

Státní správa je přímo nebo zprostředkovaně řízena ústřední vládou, která představuje nejvyšší orgán moci výkonné a politické. Je to orgán se všeobecnou působností, v oblasti správy kontroluje, sjednocuje a koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy atd. Dalšími ústředními orgány se specializovanou působností jsou ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (např. ČSÚ, Český úřad zeměměřičský a katastrální). Podstatným rysem státní správy je jednotná úprava výkonu pro celé území státu daná zákonem. Je pro ni charakteristická omezená autonomie rozhodování, vertikální hierarchická struktura a podřízenost nižších orgánů státní správy vyšším orgánům, převažuje monokratický způsob rozhodování, ustavování orgánů státní správy se děje zpravidla jmenováním.

Na úrovni **územní veřejné správy** existuje v České republice tzv. **smíšený model**. Jak na úrovni obcí, tak na úrovni krajů, je státní správa i územní samospráva vykonávána v rámci jedné územně administrativní jednotky. V případě, že státní správu vykonávají orgány samosprávy, hovoříme o **přenesené státní správě**, či státní správě vykonávané v přenesené působnosti.

1.4.1 Územní státní správa

V České republice existuje v současné době dvoustupňový systém **územní státní správy**. První stupeň je tvořen **obecními úřady**, popřípadě pověřenými obecními úřady a úřady s rozšířenou působností, které vykonávají řadu úkolů státní správy v rámci přenesené působnosti; druhý stupeň tvoří **krajské úřady**, které vznikly na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, jako nový prvek v soustavě územních orgánů na základě proběhlých voleb do krajských zastupitelstev v roce 2000. Ústavní zákon vymezil území jednotlivých krajů územím stávajících okresů a vychází tak vlastně ze stavu územního členění státu založeného zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Nově vzniklé kraje se však územně liší od krajů, v nichž působily do roku 1990 krajské národní výbory, a které dosud představují územní obvody pro řadu specializovaných orgánů státní správy. Z územního hlediska se kraje zřízené tímto ústavním zákonem nejvíce podobají krajům, které existovaly v letech 1949–1960. V tomto uspořádání byla totiž respektována v zásadě všechna regionální centra střední úrovně. Stejně jako obce, i kraje vykonávají v přenesené působnosti státní správu⁵.

Právním zakotvením organizací krajské samosprávy a jejich kompetencí v zákoně č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajském zřízení), byla završena tzv. *první fáze reformy územní veřejné správy*.

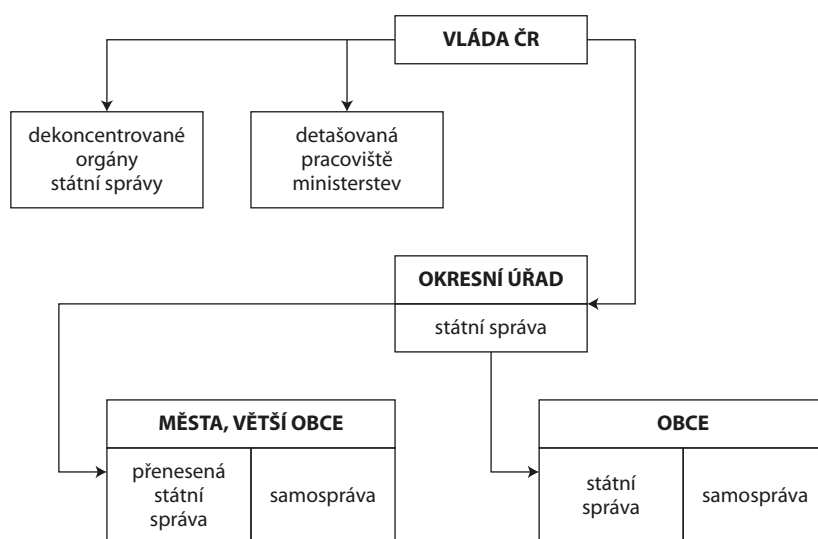
Již při přípravě první fáze reformy územní veřejné správy se uvažovalo i o změně uspořádání státní správy i na okresním stupni. Mezi uvedenými dvěma stupni územní státní správy, které současně představují i územní samosprávné celky, existovaly až do roku 2002 v rámci území **okresní úřady** (dále jen OkÚ) jako decentralizované orgány státní správy se všeobecnou pů-

⁵ Návrh reformy veřejné správy předpokládal dvě varianty institucionálního uspořádání územní samosprávy: Ministerstvo vnitra ČR pověřené přípravou reformy veřejné správy navrhovalo původně oddělený model – na úrovni krajů vytvořit dva oddělené úřady jak pro státní správu, tak pro samosprávu. Po hlasování v Poslanecké sněmovně v květnu 1999 se však většina poslanců vyslovila pro vytvoření společného úřadu jak pro samosprávu, tak pro přenesenou státní správu, která odpovídá uspořádání veřejné správy např. za první republiky.

sobností. Postavení okresních úřadů bylo do určité míry **specifické**. Ačkoli to nevyplývalo přímo ze znění určitého zákona, byly považovány za právnické osoby s poměrně širokou právní subjektivitou. OkÚ představovaly zprostředkovatele ve vztahu mezi státem na straně jedné a obcemi na straně druhé.

Okresní úřady plnily i některé hospodářské funkce. Byly zřizovateli (a dokonce i zakladateli) rozpočtových a příspěvkových organizací, zejména v oblasti sociální péče, zdravotnictví, kultury, které byly vytvořeny bývalými krajskými národními výbory a okresními úřady. Z tohoto titulu měly do určité míry odlišné postavení v rámci rozpočtových pravidel a jejich rozpočet a finanční hospodaření se řídilo samostatnou úpravou, zařazenou odděleně do rozpočtových pravidel republiky. Specifické postavení v rámci územního obvodu okresního úřadu mělo i **okresní shromáždění**, jehož členy volila obecní zastupitelstva. Okresní shromáždění např. schvalovalo a kontrolovalo rozpočet okresního úřadu.

Okresní úřady měly pravomoci provádět dozorní činnost nad činností orgánů obcí v přenesené působnosti a přezkoumávat jejich rozhodování ve výkonu státní správy a poskytovat jim odbornou pomoc. V oblasti samostatné působnosti mohly přezkoumávat hospodaření obcí (pokud o to obec požádala). Mohly provádět finanční kontrolu obcí, pokud byla obec příjemcem prostředků ze státního rozpočtu nebo z Národního fondu.



Obrázek č. 1.3 *Struktura veřejné správy v ČR v letech 1993–2000*

V rámci tzv. *druhé fáze reformy územní veřejné správy* došlo dne **31. 12. 2002 k ukončení jejich činnosti** a jejich působnosti byly přeneseny převážně na **obce s rozšířenou působností** a na kraje, popřípadě na jiné orgány státní správy.

K 1. 1. 2003 vzniklo **205** těchto obcí podle zákona č. 314/2002 Sb., *o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností*. Hlavním kritériem pro jejich výběr byla velikost jejich správního obvodu 15 000 obyvatel spolu s dostupností obcí do centra. Správní obvody jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva vnitra.

V souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů bylo nutné řešit i řadu věcných problémů, souvisejících zejména s přechodem pracovníků, s přechodem majetku spravovaného okresními

úřady na samosprávy a s výkonem odvolacího řízení a správního dozoru v situaci, kdy zaniká jeden stupeň správy se všeobecnou působností.

V současné době je, po ukončení druhé fáze reformy, jak územní státní správa, tak územní samospráva dvoustupňová.

Kromě okresních úřadů vykonávaly a vykonávají státní správu v území ještě **dekoncentrované orgány se specializovanou působností**.

Jejich územní působnost se může krýt s územně administrativními jednotkami (krají a okresy), ale může se od ní i odlišovat⁶. Zvláštní územní obvody mají např. obvodní báňské úřady. Část z nich vytváří svoje složky na úrovni okresů i krajů (např. finanční ředitelství a finanční úřady), jiné pouze na jednom z těchto stupňů (např. úřady práce jsou vytvářeny jen na úrovni okresů), viz tabulka č. 1.3.

Tabulka č. 1.3 Veřejná správa v ČR

STÁTNÍ SPRÁVA			ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA
Úroveň	Úřady	Působnost	Samospráva
Ústřední	vláda ČR	všeobecná	ne
	ministerstva a jiné ústřední orgány (např. ČSÚ, NKÚ, ÚOHS)	speciální	ne
Krajská	odvětvové správní úřady (např. finanční ředitelství)	speciální	ne
	detašovaná pracoviště ústředních správních úřadů (např. ČSÚ)	speciální	ne
	krajské úřady – VÚSC	všeobecná	ano
Okresní	jiné správní úřady (např. úřady práce, finanční úřady)	speciální	ne
Obecní	205 obcí s rozšířenou působností (namísto OkÚ, magistrátů měst Brna, Ostravy, Plzně)	všeobecná	ano
	obecní úřady, městské úřady, magistrátní úřady	všeobecná	ano
Hl. město Praha	úkoly ve státní správě	prolínají se všemi územními úrovněmi	
Úřady se zvláštními územními obvody, či pouze v určitých oblastech státu (např. báňské úřady, správy národních parků)		speciální	ne

Pramen: upraveno podle Peková, J. Veřejné finance, Praha: Codex Bohemia, 1999, str. 25

1.4.2 Územní samospráva

I z hlediska samosprávy existuje v České republice dvoustupňový systém. Základní jednotkou územní samosprávy podle Ústavy ČR (ústavní zákon č. 1/1993 hlava VII čl. 99) je **obec** (někdy se používá i výraz **místní samospráva**). Vyšším (druhým) stupněm dle ústavy jsou vyšší územní správní celky (dále jen VÚSC), které nesou název **kraj** a reálně vznikly 1. 1. 2001 na základě

⁶ Tato skutečnost vyvolává problémy v součinnosti orgánů veřejné správy a při orientaci občanů. Vedle nově přijatého územně správního členění (vyšší územně samosprávné celky, obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem) doposud platí územní jednotky stanovené zákonem č. 36/1960 Sb. (okres, kraj). Některé státní instituce kopírují toto původní územní členění státu, což vytváří velmi komplikovanou a nepřehlednou správní strukturu.

zákona č. 347/1997 Sb. Podle zákona bylo na území České republiky vymezeno 14 vyšších územních samosprávných celků – krajů (viz obrázek č. 1.4).

U územní samosprávy se nejedná o hierarchickou strukturu, resp. o nadřízenost a podřízenost, neboť každý územní samosprávný celek má své samostatné kompetence, do kterých jiný územní celek nemůže zasahovat. Vymezení rozsahu samostatné působnosti je dáno v základních principech ústavou, jejich přesná specifikace musí být vymezena zvláštním zákonem. Dle ústavy (č. 104 odst. 2) platí, že zastupitelstva mohou rozhodovat v oblasti samosprávy, přičemž obecní zastupitelstva rozhodují všude, pokud se nejedná o záležitosti, které zákon svěřá zastupitelstvům krajů.



Obrázek č. 1.4 Krajské členění

Základem právní úpravy obcí byl vedle ustanovení Ústavy, zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecním zřízení). V rámci reformy veřejné správy byl schválen nový zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2001. Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů na územním celku vymezeném hranicí území obce. Je vymezena jako **veřejnoprávní korporace**, která má **vlastní majetek** a hospodář s ním, má vlastní **finanční prostředky** a sestavuje svůj **vlastní rozpočet**.

Obec může nést i označení město, pokud splňuje stanovená kritéria. Zákon o obcích upravuje zvláštní kategorii měst označenou jako územně členěná *statutární města* (26). Jsou jimi zvlášť významná města, která upravují své vnitřní poměry statutem a jejichž správa je odlišná od ostatních měst především samosprávou městských částí.

Poměry hlavního města Prahy upravuje zvláštní zákon o hlavním městě Praze.

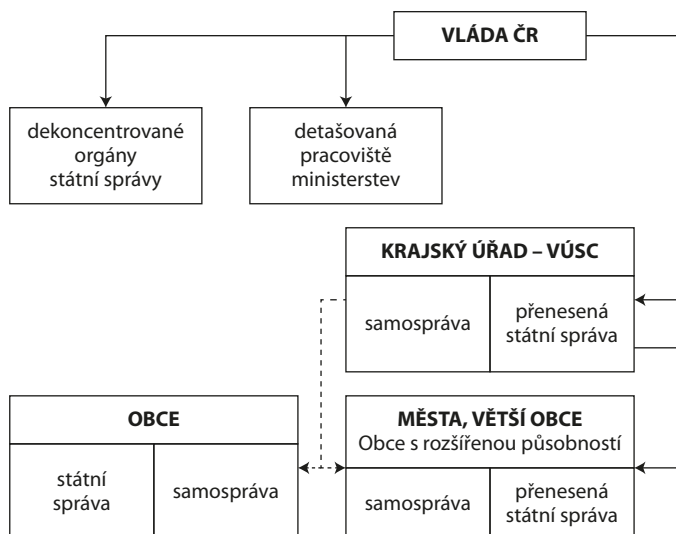
Jak již bylo zmíněno, působnost obcí se dělí na **samostatnou** (někdy označovanou jako vlastní) a **přenesenou** v rozsahu stanovenou zákony. **Samospráva** veřejných záležitostí se uskutečňuje prostřednictvím **volených orgánů** – zastupitelstev a **přímým hlasováním** obyvatel v místním referendu. Samostatná působnost představuje **decentralizaci** veřejné správy, u přenesené působnosti jde o výraz **dekoncentrace**.

Obce se od sebe liší rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. Podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti rozlišujeme obce se základním rozsahem přenesené

působnosti (tu vykonávají všechny obce)⁷ a obce s širším rozsahem přenesené působnosti. Jedná se o obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti i na území druhých obcí, tj. pro obce spadající do jejich správního obvodu. V současné době podle míry přenesení státní správy rozlišujeme tyto kategorie obcí: obec, obec s matričním úřadem, obec se stavebním úřadem, **obec s pověřeným obecním úřadem** a **obec s rozšířenou působností**. Obcí s pověřeným obecním úřadem existuje 388 a obcí s rozšířenou působností je 205. Na ně byla převedena většina kompetencí zrušených okresních úřadů. Tyto obce jsou stanoveny zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Jak obcím, tak krajům náleží za plnění úkolů v přenesené působnosti příspěvek ze státního rozpočtu a správní poplatky a pokuty představují příjmy rozpočtu obce či kraje.

Současná struktura veřejné správy je zobrazená na obrázku č. 1.5.



Obrázek č. 1.5 Struktura veřejné správy v ČR od roku 2003

Orgány obce

Orgánem, který samostatně spravuje obec, je **zastupitelstvo**. Zastupitelstvo volí ze svých členů **starostu**, který zastupuje obec navenek a je odpovědný za výkon své funkce zastupitelstvu, a **místostarostu** (nebo **místostarosty**), který zastupuje starostu po dobu jeho nepřítomnosti. Výkonným orgánem obce je **rada obce** tvořená starostou a členy zvolenými z řad zastupitelů. Starosta stojí v čele obecního úřadu. **Obecní úřad** dále tvoří místostarosta (nebo místostarostové), tajemník (pokud je tato funkce zřízena, jinak ji vykonává starosta) a zaměstnanci obecního úřadu. Obecní úřad plní úkoly, které mu uložilo v samostatné působnosti zastupitelstvo obce nebo rada obce, a vykonává přenesenou působnost. Zastupitelstvo si může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány **výbory**. Každá obec musí mít vždy zřízen **finanční a kontrolní výbor**. Pokud v obci žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje i **výbor pro národnostní menšiny**. Zastupitelstvo také může zřídit v částech obce **osadní** nebo **místní** výbory. Rada obce je oprávněna zřídit jako své iniciativní

⁷ Někdy jsou označovány jako obce s tzv. I. stupněm přenesené státní správy, obce s pověřeným obecním úřadem jsou obce s tzv. II. stupněm a obce s rozšířenou působností jsou obce s III. stupněm – tedy největším rozsahem přenesené státní správy.

a poradní orgány **komise**. Komise může být rovněž zřízena pro výkon přenesené působnosti obce.

Působnost obce

Samostatná působnost obcí je vymezena v zákonech příkladným výčtem a dále jako péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, především uspokojováním potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Do **samostatné působnosti** obce ze zákona o obcích patří:

- hospodaření obce;
- rozpočet a závěrečný účet obce;
- peněžní fondy obce;
- právnické osoby obce a organizační složky obce a účast obce v právnických osobách;
- osobní a věcné výdaje na činnost obecního úřadu a zvláštních orgánů obce;
- organizace, řízení, personální a materiální zabezpečení obecního úřadu;
- vydávání obecně závazných vyhlášek obce;
- místní referendum;
- obecní policie;
- ukládání pokut za správní delikty;
- program rozvoje územního obvodu obce;
- územní plán obce a regulační plán a vyhlásování jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou;
- spolupráce s jinými obcemi atd.

Na základě zvláštních zákonů patří dále do samostatné působnosti obce:

- místní poplatky;
- zřizování jednotky dobrovolných hasičů a zabezpečení úkolů požární ochrany v obci;
- zajišťování připravenosti obce na mimořádné události a podílení se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva;
- zřizování a správa předškolních zařízení, základních škol, základních uměleckých škol a zařízení jim sloužících;
- zřizování zdravotnických zařízení a ochrana veřejného zdraví;
- ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

Obec spravuje samostatně záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům, a záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Pokud zákon nestanoví, zda se jedná o samostatnou nebo přenesenou působnost, platí, že jde o samostatnou působnost. Toto rozlišení je nutné z procesních i z finančních důvodů.

Orgány všech obcí vykonávají **přenesenou působnost** ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, v základním rozsahu a pro svůj správní obvod, který je totožný s územním obvodem obce. Orgány obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu svěřeném obcím a vedle této přenesené působnosti vykonávají ve stanoveném správním obvodu i přenesenou působnost jim svěřenou zvláštními zákony. Obec s rozšířenou působností je i obcí s pověřeným obecním úřadem.

V rámci výkonu přenesené působnosti se u obcí jedná o tyto činnosti:

- vydávání nařízení obce;
- rozhodování o místních a účelových komunikacích;