

**UNIVERZITA PARDUBICE**  
**FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní

Veřejná správa v zemích Evropské unie  
Kateřina Novotná

Bakalářská práce

2009

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Ústav veřejné správy a práva  
Akademický rok: 2008/2009

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Kateřina NOVOTNÁ**  
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa**  
  
Název tématu: **Veřejná správa v zemích Evropské unie**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Osnova:

1. Historický vývoj
2. Základní formy evropské veřejné správy
3. Regionální rozdíly v evropské veřejné správě
4. Vztah státní správy a územní samosprávy
5. Moderní management evropské veřejné správy
6. Srovnávací studie - Porovnání veřejné správy České republiky a Slovenska
7. Závěr

Rozsah grafických prací: —  
Rozsah pracovní zprávy: cca 30 stran  
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

1. LACINA, K.: Evropská veřejná správa, Praha, Vysoká škola finanční a správní, 2004, ISBN 80-86754-10-3
2. POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O.: Veřejná správa, Praha, C.H. Beck, 2002, ISBN 80-7179-748-0
3. GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L.: Územní samospráva v České republice a Evropě, Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, ISBN 978-80-7380-028-4
4. HALÁSKOVÁ, M.: Veřejná správa v České republice a zemích EU, Ostrava, VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2006, ISBN 80-248-1266-5
5. RÝZNAR, L., ŠIMONOVÁ, A.: Evropská veřejná správa, Kunovice, Evropský polytechnický institut, 2006, ISBN 80-7314-102-7

Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Tomáš Šimek  
Ústav veřejné správy a práva

Datum zadání bakalářské práce: 30. června 2008

Termín odevzdání bakalářské práce: 1. května 2009

doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.

děkanka

L.S.

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.

vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 21. července 2008

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena 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.

V Pardubicích dne 30. 4. 2009

Kateřina Novotná

## **Poděkování**

Tímto bych chtěla poděkovat vedoucímu mé bakalářské práce Mgr. Tomáši Šimkovi za odborné a metodické vedení při tvorbě bakalářské práce, za cenné rady a konzultace, které mi v průběhu zpracování bakalářské práce poskytoval a za jeho ochotu, která se mi z jeho strany dostávala.

## **Anotace**

Bakalářská práce s názvem: „Veřejná správa v zemích Evropské unie“ pojednává o problematice fungování evropské veřejné správy. Je rozdělena na teoretickou a praktickou část. Praktická část je zaměřena na fungování veřejné správy dvou konkrétních zemí Evropské unie, a to České republiky a Slovenska. V této části jsou porovnávány především reformy veřejné správy, ale i např. volební systém těchto dvou zemí.

## **Klíčová slova**

veřejná správa, evropská veřejná správa, reformy, Česká republika, Slovensko

## **Title**

Public administration in countries of European Union

## **Annotation**

Bachelor work titled : „Public administration in countries in European Union“ deals the problems of the european public administration functioning. The work is divided into theoretical and practical part. The practical part is focussed on the functioning of the public administration in two particular countries of European Union – the Czech republic and Slovakia. In this part there are compared reforms of public administration above all, but also for example election system in these two countries.

## **Keywords**

public administration, european public administration, reforms, Czech republic, Slovakia

## Obsah

Úvod.....	8
1 Historický vývoj.....	10
1.1. Základní vývojové tendence.....	10
1.2. Veřejná správa v období středověku.....	10
1.3. Veřejná správa v patnáctém až sedmnáctém století.....	12
1.4. Počátky demokratické správy.....	13
1.5. Soudobá veřejná správa.....	14
2 Základní formy evropské veřejné správy.....	15
2.1. Francie (francouzský systém).....	15
2.2. Spolková republika Německo (německý systém).....	17
2.3. Velká Británie (anglosaský systém).....	19
3 Regionální rozdíly v evropské veřejné správě.....	20
3.1. Regionalizace.....	20
3.1.1. Zastupitelstva regionů.....	20
3.2. Regionální politika EU.....	20
3.2.1. Regiony pro regionální politiku.....	21
3.2.2. Fondy Evropské unie.....	22
4 Vztah státní správy a územní samosprávy.....	23
4.1. Vztahy partnerství.....	24
5 Moderní management evropské veřejné správy.....	24
5.1. Public Management.....	25
5.2. Total Quality Management.....	26
5.3. Model „Vyváženého úspěchu“ („Balanced Success“).....	27
Praktická část.....	29
6 Srovnání veřejné správy České republiky a Slovenska.....	29



6.1.	Reformy veřejné správy ČR .....	29
6.1.1.	Úloha krajů v územní reformě veřejné správy .....	30
6.1.2.	Postavení obcí v územní reformě veřejné správy .....	34
6.1.3.	Volební období a volební systém .....	35
6.2.	Reformy veřejné správy Slovenské republiky .....	37
6.2.1.	Územní a správní uspořádání Slovenské republiky .....	39
6.2.2.	Volební systém a volební období .....	43
	Závěr .....	45

## Úvod

Evropská veřejná správa je složitý, ale přitom přísně logický systém s odlišnostmi, které se v jednotlivých členských zemích Unie vyskytují. Jelikož jsme členy Evropské unie, je dobré znát fungování nejen naší veřejné správy, ale mít určitý přehled o veřejné správě i v ostatních zemích Evropské unie.

Cílem této bakalářské práce je přiblížit fungování evropské veřejné správy. Je zaměřena, především její praktická část, na Českou republiku a Slovensko. Tyto dvě země tvořily do roku 1993 jeden stát, proto je zajímavé sledovat, jak se veřejná správa v těchto dvou zemích vyvíjí.

Tato bakalářská práce je rozdělena do šesti kapitol. První kapitola se zabývá historickým vývojem evropské veřejné správy. Jsou zde popsány základní vývojové tendence evropské veřejné správy od dob středověku až po soudobou veřejnou správu v zemích Evropské unie.

Ve druhé kapitole jsou charakterizovány základní systémy veřejné správy, které jsou úzce spjaty s tradicí vývoje v mateřských státech evropského právního prostoru. Rozlišuje se zde francouzský a německý systém, který je označován jako kontinentální. Pozornost je věnována i anglosaskému systému, těžícího z kdysi skvělé ostrovní izolace.

Další kapitola se zabývá regionálními rozdíly v evropské veřejné správě. Evropská unie se skládá z mnoha regionů, které se od sebe liší ekonomickou různorodostí členských zemí. Tudíž je nezbytné, aby se role regionů ve veřejné správě stále zvyšovala. Prostřednictvím regionální politiky se Evropská unie snaží zmírňovat ekonomické a sociální rozdíly mezi jednotlivými regiony a tím i mezi členskými státy. Hlavním nástrojem pro tuto politiku jsou tzv. strukturální fondy.

Ve čtvrté kapitole je nastíněn vztah státní správy a územní samosprávy. Popisuje se zde úloha státu ve vztahu k obcím a vyšším stupňům územní samosprávy, dále také partnerské vztahy, jak v oblasti odborné pomoci, finanční pomoci, ochrany, tak i v oblasti právního dozoru a kontroly.

Pátá kapitola se věnuje modernímu managementu evropské veřejné správy, jehož určité zásady je potřeba aplikovat v řízení veřejné správy, především v územní samosprávě. Jsou zde popsány přístupy New Public Managementu, Total Quality Managementu a modelu „Vyváženého úspěchu“.

Praktická část bakalářské práce, tedy poslední kapitola, se zabývá srovnáním veřejné správy České republiky a Slovenska, především reforem, které za uplynulé období proběhly. Pozornost je věnována i volebnímu systému obou zemí.

# 1 Historický vývoj

Nejstarší systémy veřejné správy se daleko dříve než v Evropě zformovaly v některých mimoevropských oblastech (ve starém Egyptě, Babylónii, Asýrii, syrsko-palestinské oblasti, Indii a v Číně), v nichž existovaly příznivé podmínky pro větší koncentrace obyvatelstva. Šlo převážně o civilizace, jejichž ekonomika byla charakterizována zejména agrární výrobou.

„Nejstarší formou veřejné správy byly všude, tj. posléze i na evropském kontinentu, městské státy, z nichž většina se vyznačovala autokratickou formou vlády. Výjimku tvořil pouze demokratický systém správy dotvořený v řeckém městském státu Athény a některé další řecké státy, které se na Athény politicky orientovaly.“

## 1.1. Základní vývojové tendence

Ve starověku se v Evropě vytvořily ucelené systémy veřejné správy jen na jihu kontinentu – na Peloponésském a na Apeninském poloostrově. Zde formované systémy byly pak zaváděny i v některých dalších oblastech Středomoří.

Nejstarší evropské správní systémy měly některé obdobné znaky jako systémy mimoevropské. Nejpříznačnějším spojujícím rysem byla skutečnost, že se postupně vytvářely z městských států. Ve starém Řecku vývoj správy začal de facto kolem roku 1000 př. n. l. Postupně pak docházelo ke sblížování částí městských států, což nakonec vyústilo ve zřízení dvou městských svazů: spartského a athénské. Mezi evropským systémem správy byl bližší spartský než athénský systém, neboť správa v Athénách se postupně demokratizovala.

## 1.2. Veřejná správa v období středověku

Již v letech 486 – 496 n. l. se zformoval největší státní útvar zmíněného období – Francká říše. Její systém se budoval velmi pozvolna a dotvořen byl teprve na přelomu šestého a sedmého století. Pro období středověku byla příznačnou skutečností, že nehledě na existenci několika říší z hlediska struktury státu převládaly menší útvary: knížectví, vévodství a malá království. Tyto státy měly pevnou, poměrně centralizovanou správu, naproti tomu říše nebyly natolik centralizované.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Halásková, M.: *Veřejná správa v České republice a zemích EU*, VŠB Technická univerzita Ostrava, Ostrava, 2006, str. 44 - 47

K utváření správních systémů na celém území evropského kontinentu došlo v období raného středověku (tj. v 7. – 13. století). V té době se vytvářely první dvorské úřady, které lze charakterizovat jako nejstarší a klíčové úřady středověké evropské ústřední státní správy. Jednalo se o role komorníka, dvorního soudce a kancléře.<sup>2</sup>

Pokud jde o podstatu vlády a správy, v čele státu stál panovník, který byl z hlediska tehdejšího pojetí práva pokládán za suveréna celého území. Byl tudíž vládcem, nejvyšším vojenským velitelem a nejvyšším soudcem. Správu vykonával prostřednictvím členů své družiny, kteří vůči němu byli ve zvláštním vztahu, byli jeho vazaly. Jedná se o tzv. vazalský systém.

Na konci dvanáctého století a v průběhu třináctého století se vazalský systém správy ocitl v krizi. Vazalové stále více dávali najevo svou nespokojenost s tím, že půda, která jim byla spolu s výkonem správní činnosti na příslušném území propůjčena, mohla jim být kdykoli odebrána. „Páteří nového správního uspořádání, které na kontinentální Evropě převládalo až do první poloviny devatenáctého století, se stala tzv. patrimoniální správa.“ Byla reprezentována většinou území jednotlivých států, tj. půdou, která přešla do rukou dědičného vlastnictví původních vazalů, z nichž se definitivně stali šlechtici.

Projevem nového tzv. „mocenského dualismu“, tj. podílu panovníka a šlechty na moci, se stalo to, co bylo označováno za „Dominium generale“. V průběhu třináctého století se jeho výrazem stalo zejména zřízení zemských sněmů a zemských soudů, tudíž institucí, které podstatnou měrou omezily kompetence panovníků.

V řadě zemí v období vrcholného středověku začala probíhat i diskuze o tom, jaký charakter by měl mít stát. Za situace, kdy se velmi významným společenským činitelem stala církev, probíhala zvláště výměna názorů na to, zda stát má mít spíše teoretickou nebo spíše světskou povahu.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Lacina, K.: *Evropské systémy veřejné správy*, Univerzita Pardubice., Pardubice 2005, str. 6

<sup>3</sup> Halásková, M.: *Veřejná správa v České republice a zemích EU*, VŠB Technická univerzita Ostrava, Ostrava, 2006, str. 47 - 49

### 1.3. Veřejná správa v patnáctém až sedmnáctém století

Na přelomu patnáctého a šestnáctého století byla zejména pro střední Evropu příznačná existence tzv. stavovské monarchie. „Její podstatu tvořila skutečnost, že moc panovníka byla výrazně omezena stavy.“

V roce 1527 byly z iniciativy císaře Ferdinanda I. vytvořeny některé společné vládní orgány celé habsburské říše se sídlem ve Vídni, které oslabily pravomoci českých a uherských správních úřadů. Jednalo se o tzv.:

- *dvorskou komoru* - byla nadřazeným orgánem finančních správ jednotlivých zemí monarchie
- *tajná rada* – další centralizační orgán a poradní orgán císaře především v otázkách zahraniční politiky
- *dvorskou válečnou radu* – začala hrát obdobnou roli (tentokrát v oblasti vojenství)
- *dvorskou kancelář* – nejvyšším odvolacím soudním orgánem pro celou monarchii byla do roku 1527.

Přibližně ve stejné době se začala uskutečňovat centralizace i na úrovni krajské správy. V jejím čele stál hejtman mající poměrně značné kompetence:

- měl na starosti péči o veřejný pořádek,
- dohlížel na výkon tzv. hradebního soudnictví,
- spolupodílel se na vybírání daní, byl velitelem tzv. krajské hotovosti, tj. vojenských jednotek situovaných na území kraje,
- potíral loupeže, krádeže a tzv. penězokazectví.<sup>4</sup>

„Odlišným vývojem ve druhé polovině šestnáctého a počátkem sedmnáctého století prošla Anglie. V této zemi došlo v porovnání s kontinentální Evropou k podstatnému oslabení katolické církve. Anglie druhé poloviny šestnáctého století byla především zemí, pro níž byl příznačný poměrně rychlý hospodářský rozvoj. V důsledku nastíněného vývoje došlo k propojování zájmů podnikatelsky se chovající šlechty, která byla označována za „novou

---

<sup>4</sup> Lacina, K., Čechák, V.: *Vývoj systémů veřejné správy*, Professional Publishing, Praha 2001, str. 25 - 26

šlechtu“, se zájmy majitelů manufaktur a obchodníky.“ V době, kdy se v Anglii oslabovala role církve, se na kontinentální Evropě ještě více posílila moc katolické církve.

Na celostátní úrovni, především ve Francii, habsburské monarchii ve střední Evropě a ve Španělsku, v německých a italských státech, se posilovala centralizace moci a správy. Odlišným vývojem procházela v téže době Anglie. „Jedním z úspěchů odpůrců centralizace bylo vyhlášení zákona zvaného Habeas Corpus Act (v roce 1679), který garantoval, že každý kdo byl uvězněn, musel být do 48 hodin od zatčení postaven před soudce a jím obviněn či propuštěn.“ Počátkem roku 1689 byl vyhlášen tzv. Bill of Rights, soubor opatření, jímž byla omezena moc panovníka víceméně Chartou jen na plnění reprezentativní role, a rozhodující moc ve státě převzal parlament. Bill of Rights společně s Habeas Corpus Act a s Magnou Chartou Libertatum se staly základnou anglického a posléze britského právního a správního systému označovaného za „Rule of Law“.<sup>5</sup>

#### **1.4. Počátky demokratické správy**

Odpůrci centralismu začali v poslední třetině osmnáctého století stále otevřeněji vystupovat především ve Francii. Ačkoli se jejich přístupy nejednou v jednotlivostech lišily, spojoval je odpor vůči absolutismu. Evropské demokraty této doby spojovala zejména představa o potřebě jakési „společenské smlouvy“, kterou by mezi sebou uzavřeli panovník a lid. Prosazují se myšlenky, že v demokratickém státě se jednotlivci dobrovolně vzdávají části své osobní svobody ve prospěch státu. Povinností státu je tedy zaručit občanovi ochranu jeho života a majetku. Jednou ze základů demokratického státu se stala idea Charlese Montesquiera o „trojjedinosti moci“, tj. o potřebě důsledného oddělení moci zákonodárné, výkonné a soudní.

V ostrém sporu se stoupenci centralizace, jejichž pozice byly ještě silné zvláště v první polovině minulého věku, byly demokraty řešeny především následující klíčové otázky:

- Jaká je podstata demokratického státu a demokracie vůbec?
- Jak zabezpečit suverenitu lidu v demokratickém státě?
- Jak definovat vztah mezi občanem na jedné a zákonodárnou, výkonnou a soudní mocí na druhé straně?

---

<sup>5</sup> Halásková, M.: *Veřejná správa v České republice a zemích EU*, VŠB Technická univerzita Ostrava, Ostrava 2006, str. 50 - 51

- Jaké systémy vlády a správy jsou nejhodnější pro demokratický stát?

Celé období devatenáctého století je možno charakterizovat jako etapu konfliktů mezi stoupenčí a odpůrci demokratické a absolutistické formy vlády. Francouzská revoluce již na konci osmnáctého století přinesla první zásadní změnu, byly vytvořeny departementy jako základna demokratického správního systému na vyšší než obecní úrovni.

Konflikt mezi stoupenčí a odpůrci demokratického pojetí státu a jeho správy probíhal samozřejmě i v dalších evropských zemích. Jedním z jeho důležitých projevů byly právě pokusy o zformování územní samosprávy, tj. oné součásti veřejné správy, která do té doby neexistovala. Konstituování územní samosprávy bylo pouze jednou ze součástí celkového procesu postupné demokratizace veřejné správy na evropském kontinentu a jejich systémů. „Mezi evropskými demokraty došlo ke shodě ve stanovisku, že demokratickým státem je takový stát, v němž je moc vykonávána na základě zmocnění lidem.“<sup>6</sup>

## **1.5. Soudobá veřejná správa**

„Role státní správy jako základu veřejné správy vychází ze samotné podstaty a poslání státu, z podstaty a způsobu uskutečňování státní moci.“ Výkonná povaha státní správy spočívá zejména ve skutečnosti, že státní správa provádí a zabezpečuje výkonnou moc státu organizovaným způsobem. Dalším příznačným rysem státní správy je její podzákonný charakter. Znamená to, že způsob výkonu státní správy jako zvláštní formy aktivit státu je určován a vázán zákony schválenými parlamentem. „Oprávnění státních orgánů k vydávání správních aktů má charakter tzv. oprávnění nařizovacího.“ Právě nařizovací činnost je výrazem nadřízeného vztahu ústřední státní správy vůči jejím ostatním subjektům.

Jedním z projevů celkové demokratizace veřejné správy v Evropě a Severní Americe je rostoucí význam metodické a poradenské činnosti, kterou orgány státní správy vykonávají pro další orgány veřejné správy. Výkonná, podzákonná a nařizovací povaha státní správy představují příznačné rysy tzv. funkčního pojetí státní správy. Funkční pojetí státní správy je úzce spjato s jejím organizačním pojetím, které je reprezentováno hierarchicky vybudovanou soustavou příslušných státních orgánů. Soudobá státní správa se vyznačuje zejména

---

<sup>6</sup> Lacina, K., Čechák, V.: *Vývoj systémů veřejné správy*, Professional Publishing, Praha 2001, str. 31-35



důsledným naplňováním kritérii účelnosti a hospodárnosti. Dalšími rozhodujícími požadavky, které jsou na ni kladeny, jsou její nezbytná komunikační pružnost a dostupnost pro občany.<sup>7</sup>

## 2 Základní formy evropské veřejné správy

V evropském právním prostoru se obvykle uvažuje o třech až čtyřech velkých systémech veřejné správy, úzce spjatých s tradicí vývoje v mateřských státech. Lze je s úspěchem studovat jak vzhledem k institucionálním a organizačním strukturám vládnutí a spravování, tak s ohledem na rozdílnou politickou a organizační kulturu a administrativní styl, tak i ve vazbách na utváření systému právní kontroly veřejné správy, zvláště pak správního soudnictví. Z historických souvislostí je patrné, že při pomyslném rozdělení Evropy na Západ a Východ má jednoznačnou převahu západní orientace. Nejčastěji se setkáváme s rozlišením ostrovní a kontinentální tradice. Velká napoleonská reforma veřejné správy, která se odehrála ve Francii a stala se úspěšným exportním artiklem, vede k rozlišení francouzské a německé (někdy označované jako středoevropské) větve kontinentální tradice. Někdy se může připojit i tradice nordická nebo skandinávská, která sice s výjimkou svého sousedství nebyla příliš expanzivní, a v mnohém více přijímala, než rozdávala, avšak stále obsahuje řadu zajímavých prvků. Pro toto dělení se ustálily termíny označující uváděné systémy jako:

- francouzský, resp. napoleonský
- německý
- anglosaský
- (skandinávský).<sup>8</sup>

### 2.1. Francie (francouzský systém)

Francie je evropským státem, který již od 17. století proslul mimořádnou centralizovaností své veřejné správy. Francouzská revoluce po roce 1789 přinesla radikální změnu, která zakotvila práva občanů, především v Deklaraci práv člověka a občana. Další stejně závaznou

---

<sup>7</sup> Halásková, M.: *Veřejná správa v České republice a zemích EU*, VŠB Technická univerzita Ostrava, Ostrava 2006, str. 53 – 54

<sup>8</sup> Pomahač R., Vidláková O.: *Veřejná správa*, C.H. Beck, Praha 2002, str. 39 - 40

změnou se stala praktická aplikace „principu trojjedinosti moci“, tj. oddělení moci zákonodárné od moci výkonné a soudní.

Po mnoho desetiletí si francouzský systém veřejné správy zachovával podobu, která mu byla vtištěna v období vlády císaře Napoleona Bonaparta ( v letech 1799 – 1814). Jeho základ tvoří obce (communes), jichž je více než 36 000.

Z hlediska každodenního výkonu správní činnosti bylo nejvýznamnějším přínosem francouzské revoluce vytvoření základů pozdějších departementů, které jsou dodnes základním pilířem administrativy. Celky tvořící pozdější departementy se přeměnily v klíčové subjekty výkonu státní správy a toto výsadní postavení si zachovaly až do roku 1982.

„Poměrně tuhý centralizovaný správní systém ve Francii přežil nejen celé devatenácté, nýbrž i první polovinu dvacátého století. Demokratizace postupovala jen na úrovni obcí, jejichž pravomoci se postupně rozšiřovaly. Centralistické prvky byly navíc ještě více posíleny tzv. ústavou páté republiky z roku 1958. Na základě této současně platné ústavy byl vytvořen politický systém se zvýšenými pravomocemi prezidenta republiky.“

Francouzská veřejná správa je vykonávána na šesti úrovních: v rovině vlády a ústředních orgánů státní správy, na úrovni 22 regionů, 96 departementů, 320 arrondissementů, 3350 kantonů a více než 36 000 obcí. „Arrondissementy jsou geografickými jednotkami výkonu departementní státní správy a odpovídají zároveň za dopravní inženýrství. Kantony jsou volebními a zároveň policejními okrsky. Obce odpovídají za zabezpečování obligatorních veřejně prospěšných služeb a současně nesou odpovědnost za poskytování základních veřejných služeb.“ Legislativa přesně vymezuje pravomoci departementů a to jak jejich úřadů státní správy (prefektur) řízených prefekty, tak samosprávných úřadů vytvořených na základě ústavy Třetí republiky. Departementy odpovídají především za výstavbu části silnic, za sociální služby a za zabezpečování potřebné infrastruktury pro rozvoj turistických aktivit. „Až do roku 1982 mimořádně rozsáhlými kompetencemi disponovali prefekti departementů – státní úředníci jmenovaní vládou a odpovědní ministerstvu vnitra.“ Prefekti:

- vystupují při formálních příležitostech jako představitelé státu,
- odpovídají za koordinování aktivit správních úřadů,
- zastupují ministerstvo vnitra (odpovídají za udržování veřejného pořádku, veřejnou bezpečnost a za veřejné zdraví)

- jsou v roli politického komisaře a proto odpovídají za veškeré politické problémy v departementu a jejich řešení.

Pokud jde o regiony, k jejich formálnímu zřízení došlo na základě dekretu z roku 1964, kdy byli jmenováni první regionální prefekti (jacísi „nadprefekti“) odpovídající za územní a hospodářské plánování a za koordinaci různých aktivit zabezpečovaných státní správou na úrovni departementů, které se staly organizační součástí regionů. Až do roku 1982 byly regiony především orgány státní správy.

### **Stávající pojetí výkonu veřejné správy**

„Státní správa v departementech a regionech je od roku 1982 ztělesňována departementními a regionálními prefekturami v čele s prefekty reprezentující vládu.“ „Samosprávná činnost je v obou případech zajišťována radami (conseils générales) volenými v řádných volbách občany.“ Rady pak ze svého středu volí prezidenty a viceprezidenty departementních a regionálních rad. Prefekti jmenovaní vládou jsou pokládáni za představitele vlády jako celku a současně jednotlivých resortů. Provádějí správní dozor nad legalitou vyhlášek nařízení a dalších dokumentů nižší právní síly přijímaných radami obcí a obou zmíněných vyšších samosprávných celků. Zejména prefekti regionů mají dnes značný vliv již proto, že jim je svěřena kontrola nad využíváním prostředků plynoucích ze strukturálních fondů Evropské unie.

## **2.2. Spolková republika Německo (německý systém)**

„SRN je federativním státem tvořeným dnes šestnácti spolkovými zeměmi.“ „Kompetence spolku (Bund) a spolkových zemí (Länder) jsou přesně vymezeny ústavou zvanou Základní zákon (Grundgesetz) a jsou důsledně respektovány.“ Uspořádání veřejné správy na úrovni spolkových zemí je dáno specifickou zákonnou úpravou vypracovanou samostatně pro každou spolkovou zemi. Všeobecnou kontrolu nad činností veřejné správy ve spolkové zemi vykonávají ministerstvo vnitra, oblastní prezident a zemští radové. Spolkové zřízení je tudíž především založeno na rozdělení legislativní a správní působnosti mezi Spolkem a spolkovými zeměmi.

Spolek především odpovídá za oblasti obrany, zahraniční politiky, kontroly měny, železniční dopravy, pošt a telekomunikací. V dalších oblastech pravomocemi disponují spolkové země s tím, že Spolek je pro ně oprávněn vydávat závazné rámcové předpisy.

Spolkové země mají výlučnou pravomoc v oblastech vzdělání, organizace místní správy a správy zemské policie.

Nejvyšším zákonodárným orgánem Spolkové republiky Německo je dvoukomorový parlament tvořený přímo voleným Spolkovým sněmem (Bundestag) a Spolkovou radou (Bundesrat), do níž jednotlivé spolkové země delegují své zástupce. Jediným orgánem oprávněným interpretovat ustanovení Základního zákona je Spolkový ústavní soud.

Federální správa je zajišťována především úřady zemské a místní správy. Výjimku ve spolkových zemích tvoří problematika železnic, vnitrostátních vodních cest a poštovní služby, pro které spolková ministerstva ve spolkových zemích zřizují své vlastní orgány.

Základní jednotkou územní samosprávy je obec (Gemeinde). Na základě reformních kroků je jejich počet zhruba 9 000. Na municipální základně se zabezpečují pro občany klíčové veřejné a veřejně prospěšné služby. Jedním z charakteristických rysů soudobého výkonu správní činnosti na municipální úrovni je sdružování materiálních a finančních zdrojů sousedících obcí formou vytváření tzv. Samtgemeinden, případně vytváření větších svazů obcí – tzv. Verbandsgemeinden.

„Všechny spolkové země mají třístupňový systém územní samosprávy.“ „Na nejnižším stupni se nachází obec, na vyšším okres a na nejvyšším stupni je spolková země.“ „Okresní záležitosti řídí zemská rada vybíraný voleným okresním shromážděním.“

Stranou uvedeného systému stojí více než stovka větších měst, které získaly statut okresu. Některé z uvedených měst se administrativně člení na obvody, na které se deleguje výkon některých správních činností. V šesti největších spolkových zemích bylo zřízeno několik správních oblastí, řízených oblastním prezidentem, kterého jmenuje spolková země a který je odpovědný ministroví vnitra.

Reforma správní činnosti se v SRN na celostátní úrovni zaměřila především na další upřesnění aplikace právních předpisů do výkonu správní činnosti. V centru změn stojí v první řadě osobnost úředníka a garance jeho práv a povinností. Úředníci reprezentují zhruba 40% státních zaměstnanců. Státní zaměstnanci jsou zařazeni do tří kategorií: „úředníci“, „zaměstnanci“ a „dělníci“. Správní činnost je na vrcholové úrovni koordinována Spolkovým personálním výborem, tento výbor se podílí na legislativní kvalifikaci služby úředníků, uznává kvalifikační zkoušky a vyřizuje stížnosti úředníků. Kariérní růst úředníků se v SRN uskutečňuje na základě kariérních řádů.

Jedním z typických rysů výkonu správní činnosti v SRN se v posledních letech stala skutečnost, že se příkládá zvýšená pozornost uplatňování některých manažerských přístupů, a to především v obcích zajišťujících poskytování veřejných a veřejně prospěšných služeb.

### **2.3. Velká Británie (anglosaský systém)**

„Velká Británie je představitelkou tzv. anglosaského systému práva a správy.“ Historicky je zde silná územní samospráva reprezentovaná hrabstvími, tzv. distrikty (tj. většími okresy) a obcemi (jimiž jsou ve skutečnosti jen města). „Státní správu dnes reprezentují jen ústřední orgány státní správy a tzv. Government Offices, tj. odvětvové úřady vlády situované v hrabstvích.“

Na výkonu veřejné správy se vedle rezortních úřadů státní správy podílejí některé „ad hoc“ orgány. Patří k nim zejména Národní zdravotní služba, Poradní rada pro finance veřejné správy, Rada pro umění, zemědělské marketingové rady a další. Většina z nich plní jakousi poradní funkci.

Postavení územní samosprávy vykonávané na úrovni hrabství, distriktů a měst se posilovalo především od počátku průmyslové revoluce. V jejím průběhu se v devatenáctém století vytvářely velké městské průmyslové aglomerace. Navíc rozvoj průmyslu si vynutil budování a tím i správu dopravních cest.

Významnou roli v systému britské veřejné správy hrají hrabství, jejichž historické základy se formovaly už ve třináctém století. Hrabství tradičně, tj. i v devatenáctém století, odpovídala za vybírání daní odváděných do státního rozpočtu, za najímání vojáků a za řešení trestních záležitostí.

Tradičním systémem britského systému správy jsou samosprávná města. Pokud jde o úředníky státní správy, člení se na obvykle vysoce ceněné tzv. generalisty a tzv. specialisty.

Ministerstvům dnes převážně zůstává jen kontrolní, koncepční a koordinační činnost. Jak bylo upozorněno státní správa ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska je reprezentována jen ústředními orgány státní správy a Government Offices, tj. úřady státní správy v hrabstvích<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Lacina, K.: *Evropská veřejná správa*, Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., Praha 2004, str. 45-58

## **3 Regionální rozdíly v evropské veřejné správě**

### **3.1. Regionalizace**

Jednou z obecných tendencí výkonu evropské veřejné správy je skutečnost, že se role regionů ve veřejné správě podstatnou měrou zvyšuje. „Regionalizace představuje tudíž v rámci Evropské unie mimořádně významný strategický směr nezbytný pro to, aby se jednotlivé subjekty vyrovnaly s výzvami způsobenými ekonomickými změnami a s voláním veřejnosti po tom, aby se daleko více přihlíželo k regionálním a k místním specifikám.“

Konkrétní formy institucionálního zabezpečení výkonu územní samosprávy se liší, jestliže je porovnáváme v evropském rámci ( což je ovlivněno i skutečností, zda se jedná o federální nebo unitární stát). Také z uvedeného důvodu je vliv členství v Evropské unii na instituce územní samosprávy pozorován jako odlišný a jeho intenzita se různí.

#### **3.1.1. Zastupitelstva regionů**

Relativně novým prvkem jsou role, které plní zastupitelstva regionů. Zastupitelstva vykonávající rozhodovací i konzultační pravomoci najednou podněcují diskuze o potřebě většího podílu místní a regionální územní samosprávy na činnosti Evropské unie jako celku.

V souvislosti s prohlubováním spolupráce mezi obcemi a regiony členských států Evropské unie se mezi nimi vytvořily různé vazby. Na jejich prohlubování pozitivně působí i aktivity takových organizací jako jsou např. „Evropská města“. Vzájemným kontaktům v neposlední řadě napomáhá i více než stovka informačních center zřízených obcemi a regiony přímo v sídle Evropské unie v Bruselu.<sup>10</sup>

### **3.2. Regionální politika EU**

Ačkoli je Evropská unie jednou z nejbohatších částí světa, existují mezi jejími regiony výrazné rozdíly, pokud jde o příjem a příležitosti. Prostřednictvím své regionální politiky, nazývané též politika hospodářské a sociální soudržnosti (HSS) přesouvá prostředky z bohatých regionů do chudších. Cílem je modernizovat zaostávající regiony a umožnit jim, aby se dostaly na úroveň zbytku Unie.

---

<sup>10</sup> Lacina, K.: *Evropské systémy veřejné správy*, Univerzita Pardubice., Pardubice 2005, str. 38-39

Příčiny regionálních nerovností jsou různé. Může se jednat o dlouhodobé znevýhodnění v důsledku zeměpisné odlehlosti regionu, o nedávné sociální a hospodářské změny nebo o kombinaci obou těchto faktorů. Tato znevýhodnění se často projevují ve formě sociálního úpadku, nekvalitních škol, vyšší nezaměstnanosti a nedostatečné infrastruktury. V případě některých členských států je jednou z příčin dědictví po bývalém systému centrálně plánovaného hospodářství.<sup>11</sup>

### 3.2.1. Regiony pro regionální politiku

Každý členský stát EU má za sebou samostatný vývoj územněsprávního členění respektující přirozené potřeby státní správy a obyvatel. Z tohoto důvodu existuje v Evropské unii 27 různých systémů správního členění, což omezuje možnosti vzájemného statistického a ekonomického srovnání regionů pro účely politiky HSS.

„Pro statistické monitorování a analýzy ekonomické a sociální situace v regionech byla proto v roce 1998 zavedena jednotná nomenklatura územních statistických jednotek (NUTS).“ Na jejím základě jsou dle počtu obyvatel definovány tři hlavní úrovně regionálního členění území:

**Tabulka 1: Úrovně regionálního členění území**

Úroveň	Doporučený minimální počet	Doporučený maximální počet
NUTS I	3 000 000	7 000 000
NUTS II	800 000	3 000 000
NUTS III	150 000	800 000

Zdroj: <http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>

---

<sup>11</sup>EUROPA - Portál Evropské unie [online]. 22.1.2008 , březen 2008 [cit. 2009-02-25]. Dostupný z WWW: <[http://europa.eu/pol/reg/overview\\_cs.htm](http://europa.eu/pol/reg/overview_cs.htm)>.

Kromě tří úrovní NUTS ještě existují dvě nižší úrovně územněsprávního statistického členění, které však již nejsou určující pro rozdělení prostředků z fondů EU. Jedná se o tzv. místní administrativní jednotky (LAU).<sup>12</sup>

V Evropské unii se regionální politika provádí na několika úrovních:

- *nadnárodní úroveň* – jedná se o regionální politiku prováděnou relativně nezávisle přímo EU
- *národní úroveň* – na této úrovni mluvíme o silně diferencované regionální politice uskutečňované jednotlivými členskými zeměmi, postupně však přejímající některá společná pravidla
- *regionální úroveň* – vyskytuje se ve většině zemí a je dlouhodobě posilována<sup>13</sup>

### **3.2.2. Fondy Evropské unie**

Politika HSS je naplňována prostřednictvím strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

„Strukturální fondy (SF) jsou určeny pro chudší nebo jinak znevýhodněné regiony (např. venkovské a problémové městské oblasti, upadající průmyslové oblasti, oblasti s geografickým nebo přírodním znevýhodněním, jako např. ostrovy, hornaté oblasti, řídké osídlené oblasti a pohraniční regiony).“ Existují dva strukturální fondy:

- *Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF)* - podporovány jsou investiční (infrastrukturní) projekty
- *Evropský sociální fond (ESF)* - podporovány jsou neinvestiční (neinfrastrukturní) projekty

„Fond soudržnosti (FS) je na rozdíl od strukturálních fondů určený na podporu rozvoje chudších států, nikoli regionů.“ Podobně jako u ERDF jsou z něj podporovány investiční

---

<sup>12</sup>FONDY EVROPSKÉ UNIE [online]. nevedeno [cit. 2009-02-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>>.

<sup>13</sup> BusinessInfo.cz : Oficiální portál pro podnikání a export [online]. 1997-2009 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/politiky-eu/fondy-eu-a-jejich-urceni-historie-cil/1000521/8880/>>.



projekty, avšak pouze se zaměřením na dopravní infrastrukturu většího rozsahu a ochranu životního prostředí.<sup>14</sup>

## 4 Vztah státní správy a územní samosprávy

„Územní samospráva je vykonávána v mezích příslušných zákonů nezávisle na státu.“ Podle ústavy stát může do činnosti územní samosprávy zasahovat jen tehdy, jedná-li územní samospráva v rozporu se zákony a ostatními obecně závaznými předpisy, nebo vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Přitom může stát použít pouze zákonných prostředků.

V demokratických zemích jsou vztahy mezi státem a územní samosprávou založeny na:

- principu slušnosti, spravedlnosti
- odpovědnosti
- potřebě makroekonomické kontroly

Úloha státu:

- Vymezuje zákonný rámec pro postavení, organizaci a úkoly obcí a vyšších stupňů (úrovní) územní samosprávy. Děje se tak s pomocí rozhodování zákonodárského sboru, tzn. nepřímou volbou.
- Spolupracuje s územní samosprávou, poskytuje jí prostřednictvím svých ústředních orgánů a institucí odbornou a metodickou pomoc, pomoc při vzdělávání a výchově pracovníků územní samosprávy, poskytuje územní samosprávě finanční prostředky (ze státního rozpočtu a ze státních mimorozpočtových fondů) a ochranu včetně právní ochrany.
- Vykonává právní dozor nad činností územní samosprávy, nad plněním právních povinností, dodržování zákonnosti, dozor nad rozhodováním ve správním řízení, a to v zákonem stanoveném rozsahu.

---

<sup>14</sup>FONDY EVROPSKÉ UNIE [online]. nevedeno [cit. 2009-02-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>>.

#### 4.1. Vztahy partnerství

Vztahy mezi územní samosprávou a státem mohou být různého typu. Obvykle jsou ovlivněny historickými tradicemi. V demokratických zemích se využívají vztahy spolupráce, partnerství. Mohli bychom je charakterizovat:

- Optimálním rozdělením pravomocí a odpovědnosti při zabezpečování veřejných statků. Cílem je zabezpečit veřejné statky o které má obyvatelstvo zájem, a tím dosáhnout i větší hospodárnosti při vynakládání finančních prostředků na zajištění veřejných statků.
- Optimálním rozdělením veřejných příjmů do jednotlivých rozpočtů a určitá míra decentralizace finančních prostředků soustředěných v rozpočtové soustavě. Velkým problémem je optimální rozdělení daňových výnosů, které jsou hlavním zdrojem financování veřejných potřeb.
- Umožnit územní samosprávě relativní finanční soběstačnost.
- Částečným zohledněním zájmů a preferencí územní samosprávy, jejich občanů
- Částečnou autonomií v rozhodování samosprávy
- Součinností územní samosprávy s orgány státu, oboustranný tok informací
- Určitým stupněm kontroly územní samosprávy ze strany státu, zejména kontroly dodržování právních předpisů. Nepřímými nástroji ovlivňování a kontroly územní samosprávy ze strany státu jsou finanční nástroje (například účelové dotace apod.).

Tyto vztahy v každé demokratické zemi upravují zákony.<sup>15</sup>

### 5 Moderní management evropské veřejné správy

Veřejná správa členských států Evropské unie je všeobecně ovlivňována vývojem tzv. postmoderní manažerské revoluce. Jejím důsledkem je nejen v podnikatelském sektoru, ale i ve veřejné správě, zejména preference menších, flexibilnějších, více specializovaných a autonomnějších jednotek řízených manažery majícími bohaté zkušenosti z řídicí činnosti,

---

<sup>15</sup> Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M.: *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, 3. přepracované vydání, Aspi, Praha 2008, str. 142 - 143

tj. nikoli typickými úředníky. Správně usměrňovaná „postmoderní manažerská revoluce“ by měla vyústit ve vytváření jak jednodušších hierarchických organizačních administrativních struktur, tak i příznivějších podmínek pro posilující se participaci jednotlivých volených představitelů a úředníků veřejné správy na plnění úkolů jejich konkrétního pracoviště. Jedním ze zvláště typických rysů soudobé evropské veřejné správy jako celku je zvýšený důraz přikládáný potřebě aplikovat určité zásady managementu v řízení veřejné správy.<sup>16</sup>

## 5.1. Public Management

„Public Management (tj. pojetí řízení veřejné správy) je obvykle definován jako způsob účinného a efektivního dosahování cílů prostřednictvím jednotlivých úřadů a organizací veřejné správy.“ Za dominantní schopnost a dovednost bývá označováno umění koordinovat a integrovat aktivity různých organizací, jenž se podílejí na řízení věcí veřejných, vypracovávat a rozvíjet nové systémy organizace a řízení působících nezávisle na organizačních a v určitých případech i na národních hranicích.

Na podmínky neziskového sektoru veřejné správy začaly být zároveň rozpracovány některé zpřesněné zásady měření efektivity výkonů. Začaly se zvláště aplikovat principy v angličtině označované termíny „3 E“ (economy, effectiveness, efficiency = hospodárnost, účinnost, efektivita) tvořící jádro tzv. New Public Managementu. Ve veřejné správě jako celku se v rámci nově se formujících přístupů začalo podstatně více přihlížet k názorům, představám a požadavkům konzumentů služeb, jakož i k jejich stanoviskům týkajícím se samotného způsobu řízení obcí a regionů. Na zmíněné bázi byly mimo jiné rozpracovány i přístupy, označované v angličtině za „citizen participation“ (což lze volně překládat jako podíl občanů na řízení věcí veřejných).

Uskutečňovat zásady New Public Management v soudobé evropské veřejné správě napomáhají i některé mezinárodní organizace, jejichž členy jsou evropské státy. K zvláště aktivním nesporně patří Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), která ve své organizační struktuře zřídila útvary nazývané Public Management Service a výbor PUMA.

---

<sup>16</sup> Lacina, K.: *Evropské systémy veřejné správy*, Univerzita Pardubice., Pardubice 2005, str. 41

V případě územní samosprávy vykonávané na municipální a regionální úrovni, pro níž dominující rolí je poskytování obligatorních a fakultativních veřejných a veřejně prospěšných služeb občanům, se postupně začaly prosazovat i první snahy o jejich určitou standardizaci.

V samosprávě se navíc začal uplatňovat i jistý specifický „průzkum trhu“ (tj. začaly být ve větší míře využívány některé další manažerské a marketingové aktivity), spočívající v kvalifikovaném zjišťování názorů klientů služeb především na jejich včasnost a jakost. Takovéto průzkumy byly zpočátku převážně zadávány specializovaným agenturám. Postupně však rostl i počet průzkumů prováděných přímo většími úřady.

## **5.2. Total Quality Management**

V teorii a v praxi soudobého výkonu veřejné správy se najednou hovoří i o možnosti aplikace řady přístupů typických pro tzv. „úplné řízení kvality“ Total Quality Management. Podobně jako v případě dalších koncepcí byl i Total Quality Management vypracován a prověřen v podnikatelském sektoru. Využívání zásad TQM ve veřejné správě je poměrně nedávného data. Přistoupilo se k němu v podstatě až na přelomu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století.

Podstatou soudobého přístupu je zejména úsilí o celkovou změnu chování organizace, veškerých jejích útvarů a každého jednotlivého pracovníka zaměřené v první řadě na co možná nejvyšší kvalitu při pokud možno nejefektivnějším vynakládání finančních a dalších zdrojů. V zásadě jde o další rozpracování některých manažerských a marketingových přístupů.

Ve snaze exaktněji měřit úroveň kvality služeb byly vypracovány tzv. standardy jakosti známé jako ISO normy řady 9 000, jakož i ISO 14 000, s nimiž se začalo částečně experimentovat v územní samosprávě, zejména při zajišťování obcemi a regiony poskytovaných veřejných a veřejně prospěšných služeb.

V neziskovém sektoru veřejné správy se hlavně akcentuje klíčová role spokojenosti občanů jakožto konzumentů s úrovní obligatorních a fakultativních služeb. Přirozený zájem zastupitelů územní samosprávy na tom, aby byli zvoleni i v příštích komunálních a regionálních volbách, je často pokládán za další motivaci pro zavádění principů Total Quality Management. Podstata aplikace zásad TQM ve správní činnosti spočívá především v uplatňování čtyř následujících klíčových přístupů:

1. *Celkové změny vztahu volených představitelů a úředníků k občanům zejména jako ke klientům poskytovaných služeb. Ze strany volených představitelů územní samosprávy a úředníků veřejné správy jako celku se předpokládá zvláště umění efektivní komunikace, účinného vyjednávání a jejich empatie.*
2. *Podstatného zvýšení důrazu kladeného na kvalitu veškerých služeb, které nejednou bývá spojeno s vnitřní reorganizací správních úřadů tak, aby byly flexibilnější a vstřícnější k požadavkům a potřebám občanů.*
3. *Výrazného zdokonalování způsobu prezentace, ústředních úřadů státní správy a samosprávných úřadů obcí a krajů, jejich zastupitelů a úředníků v celostátních, regionálních a v místních sdělovacích prostředcích.*
4. *Rozvíjení co možná nejkvalitnější komunikace volených představitelů a úředníků s občany a tím praktické uplatňování zásad „citizen participation“.*

K tomu, aby zmíněné přístupy mohli řídicí pracovníci úřadů veřejné správy úspěšně uskutečňovat, je nezbytnou podmínkou vytvoření dlouhodobého systému profesního vzdělávání zastupitelů a úředníků, se zvýšeným důrazem na praktickou aplikaci zásad Total Quality Management v každodenní činnosti úřadu.

### **5.3. Model „Vyváženého úspěchu“ („Balanced Success“)**

Model „Vyváženého úspěchu“ byl vypracován v průběhu devadesátých let na základě rámce známého pod označením „Vyvážení ukazatelé“ („Balanced Scorecards“ = BSC). Autory „Vyváženého úspěchu“ jsou profesori Harvardské univerzity Robert S. Kaplan a David P. Norton. V současné době je model hojně využíván ve Spojených státech amerických, a začíná být aplikován i v rostoucím počtu členských států Evropské unie.

„Vyvážený úspěch“ dokládá posun od tradičních modelů řízení veřejné správy k aplikaci inovačních forem řízení a k uplatňování moderních metod decentralizovaného řízení lidských zdrojů. V první řadě se orientace zaměřuje na kvalitu veškerých poskytovaných služeb a další posilování „citizen participation“ .

V řízení veřejné správy toto pojetí „Vyváženého úspěchu“ začalo být aplikováno víceméně teprve až v závěru minulého desetiletí. Hlavní důraz je v něm položen na strategické řízení, tj. v první řadě na převádění vize a strategické koncepce příslušného subjektu (firmy, dané úrovně výkonu veřejné správy) do určení konkrétních cílů a do konkrétních opatření

směřujících k implementaci cílů. Model „Vyváženého úspěchu“ akcentuje čtyři základní přístupy:

*1. Vyjasnění vize a strategie*

Od představitelů organizace se především požaduje, aby svou vizi přesně specifikovali a aby usilovali o dosažení konsensu v otázce jejího uskutečňování. Vize tudíž musí být především převedena do konkrétních a srozumitelných záměrů, které je třeba, v případě územní samosprávy, navíc konzultovat s občany.

*2. Informování o zamýšlených strategických cílech*

Na základě odsouhlasené vize se formulují konkrétnější představy, které je nezbytné sdělovat občanům a různým dalším zainteresovaným subjektům prostřednictvím nejrůznějších komunikačních kanálů.

*3. Plánování, stanovování cílů a sladování strategických iniciativ.*

*4. Zdokonalování strategické zpětné vazby a vyvozování „poučení“.*

Důraz je dále položen na pravidelné monitorování a na vyhodnocování způsobů uskutečňování schválené strategie.

V členských státech Evropské unie se dnes často diskutuje o tom, že popsané zásady se v zásadě dají aplikovat jak v podnikatelském sektoru, tak i ve veřejné správě.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Lacina, K.: *Evropská veřejná správa*, Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., Praha 2004, str. 62-67

## **Praktická část**

### **6 Srovnání veřejné správy České republiky a Slovenska**

#### **6.1 Reformy veřejné správy ČR**

V roce 1997 byla prakticky zahájena reforma veřejné správy ČR přijetím zákona o vyšších územně samosprávných celcích, jako reakce na požadavky Evropské unie, kladené na ČR po podání její přihlášky ke členství v roce 1996. Cílem reformy bylo zvýšení kvality výkonu veřejné správy, její modernizace a informatizace, zvýšení profesionalizace úředníků a v neposlední řadě přiblížení státní správy k občanům uskutečňováním její decentralizace a dekoncentrace.

V tehdy ještě Československé republice došlo po obnovení demokratických principů k prvním změnám v územní veřejné správě již v roce 1990 a to na obecní úrovni, kdy byla zákonem o obcích obnovena samospráva obcí. Obce získaly majetek a možnost ovlivňovat rozvoj území. Dalším z významných kroků bylo zřízení vyšších územních samosprávných celků – krajů, které zahájily svoji činnost v rámci I. fáze reformy územní veřejné správy k 1. lednu 2001. Byl tím vytvořen další stupeň samosprávy a učiněn významný krok k zahájení decentralizace státní správy. Některé působnosti ústřední státní správy byly převedeny do samostatné nebo přenesené působnosti krajů. Zároveň na ně byl také převeden majetek státu a některé zřizovatelské funkce.

V rámci II. fáze reformy došlo k ukončení činnosti okresních úřadů k 31.12.2002. Přenosem jejich působností převážně na obce s rozšířenou působností, došlo na místní a regionální úrovni k posílení samosprávy a demokracie. Ukončeno bylo 73 okresních úřadů, většina jejich působností byla k 1.1. 2003 přenesena převážně na 205 obcí s rozšířenou působností. Menší část kompetencí zaniklých okresních úřadů byla přenesena na krajské úřady a na další správní úřady, jednalo se o působnosti, které zpravidla nevyžadují přímý osobní kontakt občanů při vyřizování osobních záležitostí.

V rámci II. etapy reformy se ve většině správních řízení staly krajské úřady odvolacím orgánem pro prvoinstanční rozhodování obecních úřadů.

Pro zajištění plynulého přechodu státní správy bylo nutné vyřešit zajištění finančních, materiálních a personálních podmínek samosprávných celků k převzetí agend od okresních úřadů. Stát se finančně podílel nejen na přípravě budov krajských úřadů, ale také budov úřadů

obcí s rozšířenou působností. Movitý majetek, který dříve užívaly okresní úřady byl delimitován na výkon státní správy v přenesené působnosti. Na okresních úřadech bylo celkem 19 050 funkčních míst, z toho na obce a kraje bylo převedeno 15 060 funkčních míst, na která samosprávy obdržely příspěvek na výkon státní správy. Jednalo se o 94 % zaměstnanců, kterých se delimitace týkala.

### **6.1.1. Úloha krajů v územní reformě veřejné správy**

Podstatný význam má pro úlohu krajů v systému veřejné správy a v uskutečňování reformy veřejné správy to, že kraje mají ústavněprávní statut, lze je tedy vytvořit nebo zrušit jen ústavním zákonem.

Z hlediska praxe má daleko větší praktický význam postavení krajů jako středního článku územní organizace veřejné správy, který nepodléhá hierarchické správní podřízenosti a který má zároveň důležitá iniciativní a konzultativní oprávnění vůči ústředním orgánům státu, zejména ústředním správním úřadům, než soudní záruky samostatné působnosti krajů.

Kraje mají oprávnění vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají působnosti kraje. Jde zejména o návrhy vypracované jednotlivými ministerstvy a ostatními ústředními úřady. Rozsah tohoto oprávnění je dán nejen objemem samostatné působnosti kraje, ale také státní správy, jejíž výkon byl přenesen na kraj.

„Z postavení kraje, kterému přísluší v územním obvodu kraje všeobecná působnost vyplývá jeho regulační a koordinační funkce, a to jak horizontální ve vztahu k jiným orgánům a organizacím působícím v kraji, tak vertikální ve vztahu k obcím.“ V rámci koordinační funkce kraj:

- koordinuje rozvoj územního obvodu,
- schvaluje programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů,
- zajišťuje jejich realizaci a kontroluje jejich plnění.

Obě tyto funkce se realizují uplatněním pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky kraje a přijímat koncepční dokumenty, mající zásadní význam pro rozvoj kraje, jakými jsou program rozvoje územního obvodu kraje, o podpoře regionálního rozvoje, stanovit koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění.



Prostředkem koordinační funkce kraje je spolupráce mezi kraji a spolupráce krajů s obcemi na základě smlouvy uzavřené ke splnění určitého úkolu nebo zakládání právnických osob dvěma nebo více kraji.

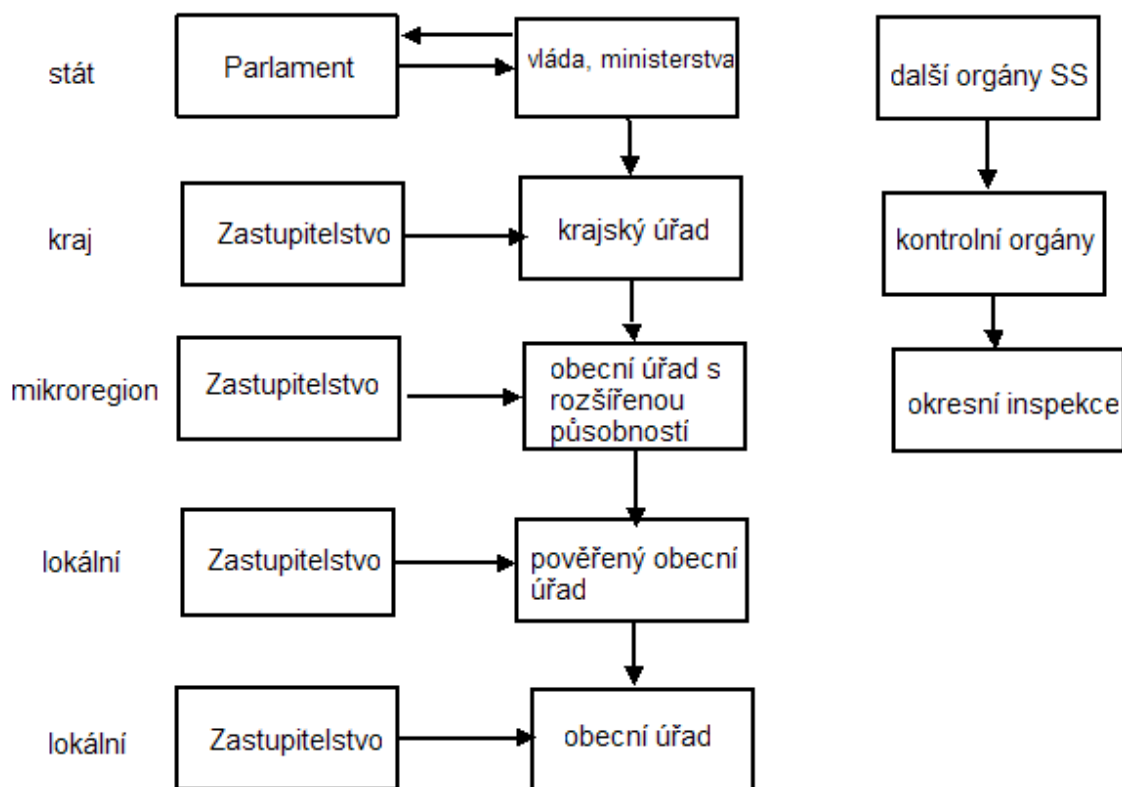
Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. bylo zřízeno 14 krajů včetně hlavního města Prahy. Sídla krajů i jejich počet jsou totožné s kraji existujícími v letech 1949–1960. Výhodou zvoleného územního řešení byl především větší soulad s přirozeným meziregionálním členěním České republiky. Nevýhodou lze spatřovat v diskontinuitě s dosavadním krajským uspořádáním a nesouladnosti nového členění s členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů, druhou nevýhodou může být, že kraje jsou příliš malé z hlediska jednotek pro poskytování pomoci z fondů EU.

Ve vztahu k organizaci krajů spočíval základní problém ve volbě spojeného nebo odděleného modelu výkonu veřejné správy. Spojený model je založen na výkonu státní správy územní samosprávou, vedle které mohou existovat specializované orgány státní správy, avšak nikoli orgány státní správy se všeobecnou působností. Oddělný model by znamenal vytvoření zvláštních orgánů státní správy a zvláštních orgánů samosprávy. V ČR se realizoval spojený model výkonu veřejné správy.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Grospič J., Vostrá L.: Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 14 - 46

**Obrázek 1: Spojený model výkonu veřejné správy v ČR**



Zdroj: < <https://portal.natur.cuni.cz/Members/perlin/ke-stazeni/regroz-a-ur-prezentace> >

Na kraje v ČR přešly poměrně významné kompetence, z minulosti však značně zatížené zadlužeností a zanedbaností. Jde o tyto čtyři hlavní oblasti:

- školství – střední školy
- dopravní obslužnost
- správa a údržba komunikací tzv. II. a III. třídy
- nemocnice, zdravotnictví<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Grospič J., Vostrá L.: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 54

## Kraje České republiky

- Hl. město Praha
- Středočeský kraj
- Plzeňský kraj
- Karlovarský kraj
- Ústecký kraj
- Liberecký kraj
- Jihočeský kraj
- Královéhradecký kraj
- Pardubický kraj
- Kraj Vysočina
- Jihomoravský kraj
- Olomoucký kraj
- Moravskoslezský kraj
- Zlínský kraj

## Obrázek 2: Mapa krajů ČR



Zdroj: [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=137&par\[lang\]=](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=137&par[lang]=)

### 6.1.2. Postavení obcí v územní reformě veřejné správy

Ve II. fázi reformy došlo ke vzniku obcí s rozšířenou působností, které vykonávají správu v širším obvodu. Potřebný počet obyvatel správního obvodu by měl obvykle činit alespoň 15 000, vedle toho se přihlíželo i k dalším geografickým a historickým kritériím.

Z legislativních kroků byl nejdůležitější přechod kompetencí okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, přechod majetku státu souvisejícího s výkonem zmíněných kompetencí na tyto obce a přechod pracovníků z okresních úřadů do orgánů, kterým byly svěřeny příslušné kompetence. Kompetence byly přeneseny jednak na obce s rozšířenou působností, výjimečně i na všechny obce s pověřeným obecním úřadem, jednak na kraje, ve speciálních případech zejména z důvodu kontroly a dozoru na státní orgány.<sup>20</sup>

#### Typy obcí

- *obce s pověřeným obecním úřadem*
- hlediska státní správy jsou to obce, které jsou pověřené širší působností státní správy
- označují se také jako obce I. a II. stupně
- *obce s rozšířenou působností*
- obce ještě s větším rozsahem působnosti
- neoficiálně se označují jako obce III. stupně<sup>21</sup>

Obce s rozšířenou působností vykonávají dva druhy působností:

- *samosprávnou činnost pro svou obec*
- *výkon státní správy v přenesené působnosti pro občany ve stanoveném správním obvodu*

Do přeneseného výkonu státní správy patří např.: agenda evidence obyvatel, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů, zajišťování agendy dopravně-správních činností,

---

<sup>20</sup> Grospič, J., Vostrá, L.: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 49 - 50

<sup>21</sup> Grospič, J., Louda, T., Vostrá, L.: *Územní samospráva v České republice a Evropě*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2007, str.139

evidence vozidel a řidičů, vydávání řidičských průkazů, zabezpečování agendy silničního hospodářství, vodního hospodářství, odpadového hospodářství, ochrana životního prostředí, myslivosti a rybářství, působnost na úseku dávek a služeb sociální péče.<sup>22</sup>

### **6.1.3. Volební období a volební systém**

#### **Volby do zastupitelstev obcí**

Volby do zastupitelstev obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení.

Volby do zastupitelstev obcí se konají ve 2 dnech (pátek, sobota) ve všech obcích, městech, městech se zvláštním postavením, hlavním městě Praze, městských obvodech a městských částech. Starosta zajistí, aby hlasovací lístky byly dodány všem voličům nejpozději 3 dny přede dnem voleb a v den voleb všem okrskovým volebním komisím. Každý volič hlasuje osobně. Zastoupení není přípustné.<sup>23</sup>

Starostu a místostarostu (místostarosty) volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Starosta a místostarosta musí být občanem České republiky. Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce.<sup>24</sup>

#### **Volby do zastupitelstev krajů**

Volby do zastupitelstev krajů se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.

Volby do zastupitelstev krajů se konají ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím volebního období a končící dnem jeho uplynutí, vyhláší je prezident republiky nejpozději 90 dnů před jejich konáním. Konají v jednom dni ve všech krajích.

---

<sup>22</sup> Grospič, J., Vostrá L.: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 15

<sup>23</sup> Zákon č. 491/2001 Sb., volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

<sup>24</sup> Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Hlasovací lístky zašle okresní úřad v sídle kraje prostřednictvím okresních úřadů starostům, kteří zajistí, aby hlasovací lístky byly dodány všem voličům nejpozději 3 dny přede dnem voleb do zastupitelstva kraje a v den voleb do zastupitelstva kraje všem okrskovým volebním komisím. Každý volič hlasuje osobně, zastoupení není přípustné. Vloží do úřední obálky 1 hlasovací lístek.<sup>25</sup>

Hejtmana a zástupce hejtmana volí zastupitelstvo z řad svých členů. Hejtman a zástupce hejtmana musí být občany České republiky. Odpovídají za výkon své funkce zastupitelstvu.<sup>26</sup>

## **Volba prezidenta**

Prezidenta volí Parlament na společné schůzi obou komor. Prezident republiky se ujímá úřadu složením slibu. Volební období prezidenta republiky trvá pět let a začíná dnem složení slibu. Prezidentem republiky může být zvolen občan, který je volitelný do Senátu. Nikdo nemůže být zvolen více než dvakrát za sebou. Prezident republiky složí slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny na společné schůzi obou komor.<sup>27</sup>

## **Slovensko**

Slovenská republika je parlamentní demokracie založená na pěti institucích: legislativní složkou je jednokomorová Národní rada Slovenské republiky neboli parlament, hlavou státu je prezident, nejvyšší výkonnou složkou je vláda, která se zodpovídá za své kroky parlamentu. Vládu řídí premiér, jehož jmenuje a odvolává z funkce prezident. Samostatným a nezávislým státem se Slovensko stalo rozdělením Československa 1. ledna 1993. Ústava Slovenské republiky byla vyhlášena 1. září 1992.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup>Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

<sup>26</sup>Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

<sup>27</sup> *Portal.gov.cz : Portál veřejné správy České republiky* [online]. c2003-2009 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701/\\_s.155/7205?docid=208](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/_s.155/7205?docid=208)>.

<sup>28</sup> *Visegrad Group : Czech republic, Hungary, Poland, Slovakia* [online]. c2006-2007 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1020%3E>>.

## 6.2. Reformy veřejné správy Slovenské republiky

Právní úprava uspořádání veřejné správy překonala za uplynulé období různorodý vývoj. Po přijetí zákona SNR č. 369/1990 Sb. o obecním zřízení, který byl výchozím zákonem, došlo k většímu počtu změn – novelizacím, z kterých vzpomeňme zákon č. 453/2001 Z.z., který charakterizuje obec nejen jako samosprávný celek, ale i jako správní celek. Zákonem SNR č. 472/1990 Sb. o organizaci místní státní správy byly zrušeny krajské národní výbory a výkon místní státní správy přešel na nově zřízené okresní úřady a obvodní úřady. Okresní úřady se zřídily v sídlech bývalých okresních národních výborů a převzaly část agendy bývalých krajských národních výborů. Další část agendy přešla na obvodní úřady. Zrušením krajského článku vzniklo v SR 38 okresů a přes 120 obvodů. Právní úpravy v roce 1990 znamenaly ukončení koncepce místní státní správy (národních výborů), které byly charakterizovány jako orgány státní moci a správy.

V roce 1996 se uskutečnila zásadní změna územního a správního uspořádání a nová organizace místní státní správy. Nově se zřídilo 8 krajů a zdvojnásobil se počet okresů na 79 a byly zrušeny obvodní úřady. Tato úprava měla znamenat posílení místní státní správy vůči územní samosprávě, kterou tehdy představoval jen jeden stupeň územní samosprávy - obec.

Až v roce 2001 byly zřízeny vyšší územní celky. Touto úpravou vznikl vyšší územní celek jako samostatný územní a správní celek. Na to navazoval zákon č. 416/2001 Z.z. o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky. V rámci této právní úpravy se rozlišuje samosprávná působnost územní samosprávy a přenesený výkon působnosti státní správy. Struktura kompetencí přenesených na územní samosprávu byla poznamenána nejednotným přístupem jednotlivých ústředních orgánů státní správy. Způsobovala to nepřehledné plnění úloh, narůstání děleného výkonu mezi státní správou a územní samosprávou, např. ve školství, zdravotnictví, službách sociální pomoci. Přenesení výkonu státní správy na obce jako právnické osoby zaznamenalo problémy, které vyplývají ze specifických nároků na odborné znalosti, technickou vybavenost, ale i problémy v kontrolní činnosti.

Poslední reforma veřejné správy se uskutečnila v roce 2004. Tato reforma měla za cíl nejen deetatizaci a decentralizaci, ale na úrovni místní státní správy i dekoncentraci, která vedle orgánů místní státní správy s všeobecnou působností vytvořila další specializované orgány místní státní správy, čímž došlo k „dezintegraci“ místní státní správy. Nová úprava organizace místní státní správy byla upravená zákonem č. 515/2003 Z.z. o krajských úřadech

a obvodních úřadech a s tím související zákony, které upřesnily působnost na jednotlivých úsecích státní správy. Podle této úpravy zůstává zachovaných 8 krajských úřadů, ruší se však okresní úřady. Vznikla nová pracoviště okresních úřadů (42). Agendu okresního úřadu, která není přenesená na obce zabezpečují úřady tzv. specializované státní správy, které zřizují jednotlivá ministerstva. Mohou to být např. územní úřady sociálních služeb, zaměstnanosti, obvodní úřady životního prostředí apod.

Podstatou řešení se stala dezintegrace úseků státní správy v působnosti krajských úřadů a okresních úřadů do odvětvových orgánů specializované státní správy. Úřady specializované státní správy poskytují výlučně kompetence státu, které nebylo možné přesunout na místní samosprávu, respektive z důvodu, že na základě principu subsidiarity nebylo v současnosti úlohu efektivně přesunout na samosprávu.

Realizace decentralizace působnosti na územní samosprávu a její pokračování zásadně mění postavení a působnost místní státní správy. Rozložení orgánů státní správy víc závisí na povaze a frekvenci činnosti, než na územním členění státu.

Koordinace činností a součinnosti státní správy předpokládá:

1. Podřízení zodpovědnosti za činnost jednoho úřadu jednomu vedoucímu, přitom tento princip se má odděleně uplatňovat v rámci úřadu specializované státní správy, úřadu samosprávného kraje a obecního úřadu.
2. Koordinace činností většího počtu úřadů (území vyššího územního celku), které se svěřuje přednostovi kraje.

Některé problémy jsou způsobené nedostatkem kvalifikovaných pracovníků na místních úřadech, kterým chybí poznatky, zkušenosti, motivace, zručnost ale i nestrannost. V mnohých případech to může být i důsledkem zasahování místních politiků do výkonu jednotlivých úloh.<sup>29</sup>

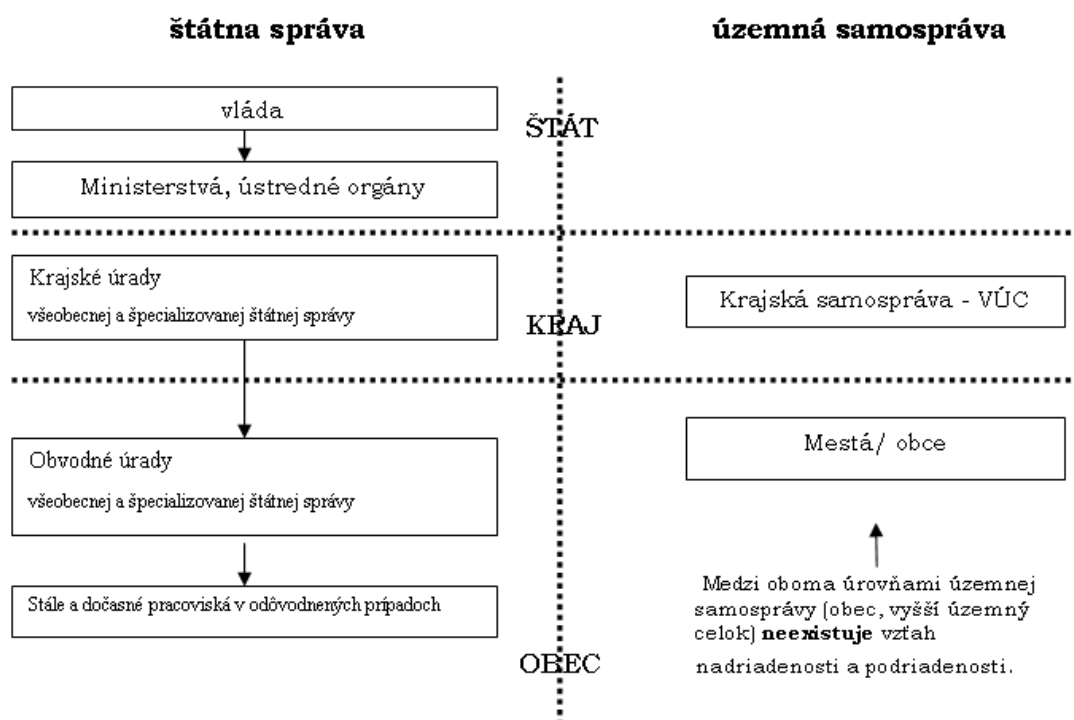
---

<sup>29</sup> Grospič, J., Louda T., Vostrá, L.: *Územní samospráva v České republice a Evropě*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2007, str. 13 - 16



Na Slovensku existuje od roku 1990 tzv. oddělený model veřejné správy (státní správa – územní samospráva), který funguje na třech stupních: obec – kraj – stát<sup>30</sup>

**Obrázek 3: Oddělený model veřejné správy na Slovensku**



Zdroj: <http://www.trencin.sk/12331>

### 6.2.1. Územní a správní uspořádání Slovenské republiky

„Územní a správní uspořádání Slovenské republiky obsahuje dělení území státu na územní celky a správní celky, postup při vykonávání územních změn, určování názvů obcí, částí obcí, ulic a jiných veřejných prostranství, problematiku číslování staveb, správné členění Slovenské republiky podle územních obvodů úřadů místní státní správy, směrnice, pokyny a usměrnění pro orgány místní (územní) státní správy a obce při vykonávání těchto činností.“

<sup>30</sup> *Oficiálne stránky mesta Trenčín* [online]. c2009 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.trencin.sk/12331>>.

„Územními celky jsou obce a územní obvody vyšších územních celků – samosprávné kraje, jejichž územní obvod je shodný jen s územním obvodem kraje. Správními celky jsou kraje, okresy a vojenské obvody. Po dezintegraci tehdejších komplexních orgánů místní státní správy, působících v zákonem ustanovených správních celcích (kraje, okresy), byly jednotlivými ústředními orgány státní správy zřízené na každém úseku samostatné orgány územní státní správy, které mají rozdílné územní obvody, značně se od sebe lišící i velikostí.“<sup>31</sup>

### **Krajské úřady a obvodní úřady**

Krajské úřady a obvodní úřady jsou charakterizované jako místní orgány státní správy na úsecích všeobecné vnitřní správy, živnostenského podnikání, civilní ochrany a řízení státu v krizových situacích mimo období války a válečného stavu. Krajské úřady a obvodní úřady vykonávají státní správu i na úsecích obrany a bezpečnosti státu, hospodářské mobilizace, správy majetku státu.

Krajský úřad řídí a kontroluje výkon státní správy uskutečňovaný obvodními úřady a koordinuje výkon státní správy uskutečňovaný obcemi a vyšším územním celkem. Je právnickou osobou a rozpočtovou organizací státu. Zákon ho zároveň definuje jako služební úřad státních zaměstnanců, kteří vykonávají státní službu v krajském úřadě a v obvodních úřadech a zaměstnává zaměstnance, kteří vykonávají veřejnou službu v krajském úřadě a v obvodních úřadech.

Krajský úřad řídí a za jeho činnost zodpovídá přednosta krajského úřadu, kterého jmenuje a odvolává vláda Slovenské republiky na návrh ministra vnitra Slovenské republiky. Zákon zřídil 8 krajských úřadů a 50 obvodních úřadů.

Obvodní úřad koná a rozhoduje v administrativně-právních vztazích samostatně. Řídí ho a za jeho činnost zodpovídá přednosta obvodního úřadu, který je jmenován a odvoláván vládou na návrh ministra vnitra Slovenské republiky.

---

<sup>31</sup> *Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR* [online]. 29.5.2006 , poslední změna 7.11.2008 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.civil.gov.sk/p11/p11-01.shtm>>.

Všeobecně závazné právní předpisy krajských úřadů a jiných místních orgánů státní správy se označují názvem vyhláška. Vyhláška ode dne jejího vyhlášení musí být každému přístupná k nahlédnutí na místním orgánu státní správy, který ji vydal.<sup>32</sup>

### Kraje Slovenské republiky

- Banskobystrický kraj
- Bratislavský kraj
- Košický kraj
- Nitrianský kraj
- Prešovský kraj
- Trenčianský kraj
- Trnavský kraj
- Žilinský kraj

Obrázek 4: Mapa krajů SR



Zdroj: <<http://www.oupvranov.sk/Mapa%20SR%20-%20kraje.htm>>

---

<sup>32</sup>Grospič, J., Vostrá, L.: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 107 - 108

## **Kompetence obce a vyššího územního celku**

Ústava Slovenské republiky zaručuje obcím a vyšším územním celkům právo na samostatné hospodaření s vlastním majetkem a finančními prostředky a zároveň upravuje základy jejich financování. Obec a vyšší územní celek financuje svoje potřeby především z vlastních příjmů, tak i ze státních dotací. Zákon stanoví, které daně a poplatky jsou příjmem obce a které jsou příjmem vyššího územního celku.

Ústava přiznává právo obcím sdružovat se s jinými obcemi na zabezpečení věcí společného zájmu. Stejně právo sdružovat se s jinými vyššími územními celky má i vyšší územní celek. Obce a vyšší územní celky mohou přirozeně vydávat všeobecně závazné nařízení jak ve věcech územní samosprávy, tak i ve výkonu státní správy na základě zplnomocnění v zákoně a jeho mezích.

Úlohy obce, které vykonává v samostatné působnosti jsou právo obce v mezích obyčejných spolkových a krajinských zákonů vlastnit, získávat a disponovat s majetkem, řídit hospodářské podniky a v rámci finanční ústavy samostatně hospodařit a ukládat daně. Do samostatné působnosti obce dále patří všechny záležitosti, při kterých jsou současně splněny dvě podmínky (jsou ve výlučném nebo převážném zájmu místního společenstva a jsou způsobilé k tomu, aby je obecné společenstvo v rámci svých hranic vykonávalo).<sup>33</sup>

Mezi samosprávnou působnost patří např.:

- místní komunikace,
- hromadná doprava,
- ochrana přírody a životního prostředí,
- územní plánování,
- místní policie,
- vodní hospodářství atd.

V oblastech, kde je to pro stát výhodnější byl obcím svěřen i výkon přenesené působnosti státní správy. Jde o oblast matrik, stavebního pořádku a část kompetencí ve školství. Tyto

---

<sup>33</sup> Čeněk,A.: *Územní samospráva v České republice a Evropě*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2007, str. 29 - 31

úlohy se vykonávají jménem státu, stát je zodpovědný za řízení a kvalitu těchto služeb a za financování těchto úloh.<sup>34</sup>

## **6.2.2. Volební systém a volební období**

### **Volby do orgánů samosprávy obcí**

Volby do orgánů samosprávy obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva s tajným hlasováním.

Seznam zaregistrovaných kandidátů uveřejní místní volební komise způsobem v místě obvyklém nejpozději 35 dní před dnem konání voleb. Volič dostane hlasovací lístky v den konání voleb ve volební místnosti.

Kandidát na funkci starosty obce (primátora) musí mít trvalý pobyt v obci, ve které kandiduje. Volby do obecních (městských) zastupitelstev a volby starosty (primátora) se konají v posledních 14 dnech jejich volebního období. Vyhláší je předseda Národní rady Slovenské republiky. Volby se konají v ten den na celém území Slovenské republiky.

Volič hlasuje osobně, do obálky vloží jeden hlasovací lístek pro volby do obecního (městského) zastupitelstva a jeden hlasovací lístek pro volby starosty obce (primátora).

Poslanci obecního (městského) zastupitelstva jsou zvoleni ti kandidáti, kteří získali ve volebním obvodě nejvyšší počet hlasů. Za starostu obce (primátora) je zvolený ten kandidát, který získal nejvyšší počet platných hlasů. Při rovnosti hlasů se konají nové volby.<sup>35</sup>

### **Volby do orgánů samosprávných krajů**

Volby do orgánů samosprávných krajů se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva s tajným hlasováním.

Obec uveřejní seznam kandidátů způsobem v místě obvyklém nejpozději 15 dní před dnem konání voleb. Volič dostane hlasovací lístky v den konání voleb ve volební místnosti.

---

<sup>34</sup> *Oficiálne stránky mesta Trenčín* [online]. c2009 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.trencin.sk/12331>>.

<sup>35</sup> Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánov samosprávy obcí

Volby do zastupitelstev a volby předsedů se konají v posledních 14 dnech jejich volebního období. Volby vyhlašuje předseda Národní rady Slovenské republiky. Volby se konají na celém území Slovenské republiky v jeden den – sobotu.

Volič hlasuje osobně, vloží do obálky jeden hlasovací lístek pro volby do zastupitelstva a jeden hlasovací lístek pro volby předsedy.

Za poslance zastupitelstva jsou zvoleni ti kandidáti, kteří získali ve volebním obvodě nejvyšší počet platných hlasů. Za předsedu je zvolený ten kandidát, který získal nadpoloviční většinu platných hlasů.<sup>36</sup>

### **Volba prezidenta Slovenské republiky**

Volba prezidenta Slovenské republiky a hlasování o kandidátovi na funkci prezidenta se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním.

Oprávněný volič dostane hlasovací lístek ve volební místnosti v den konání volby, předstupuje před okrskovou volební komisí a hlasuje osobně.

Ústřední volební komise vyhlásí výsledky volby. Pokud v prvním kole nezískal ani jeden z kandidátů nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů, uskuteční se druhé kolo rozhodnutím předsedy Národní rady Slovenské republiky o vyhlášení volby.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Zákon č. 303/2001 Z.z., o volbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku

<sup>37</sup> Zákon č. 46/1999 Z.z., o sposobe volby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov

## Závěr

Cílem této bakalářské práce bylo nastínit fungování veřejné správy v zemích Evropské unie.

Praktická část bakalářské práce se zabývá porovnáním veřejné správy České republiky a Slovenska. Pozornost je věnována zejména reformám, které v uplynulém období v obou zemích proběhly, je zde ale zmiňován i volební systém těchto dvou zemí.

V ČR existuje spojený model výkonu veřejné správy, zatímco na Slovensku funguje oddělený model veřejné správy. Spojený model spočívá ve výkonu státní správy orgány samosprávy v tzv. přenesené působnosti, tj. věcně se postupuje při jejím výkonu ve stejném režimu jako ve státní správě. Oddělený model představuje výkon státní správy a výkon samosprávy ve dvou oddělených systémech orgánů.

Oba dva modely mají svá pozitiva i rizika. Spojený model je příznačný schopností kvalitního výkonu některé státní agendy územní samosprávou. U většiny státních kompetencí vykonávaných prostřednictvím úřadů samospráv došlo k jejich zcivilnění, zprůhlednění a zrychlení. Tento model nese i rizika. Samosprávy musí vykonávat státní pravomoci na úkor vlastních příjmů a zdrojů, což má za následek trvalý spor mezi státem a samosprávami. Příspěvek na výkon státní správy v současné době neodráží reálné náklady na výkon státní správy na samosprávných úřadech. Je zde i možné riziko zatížení výkonu státních kompetencí politickými vlivy na úrovni samospráv. Došlo také k navýšení počtu zaměstnanců.

Oddělený model, který má Slovensko přináší přiblížení veřejné správy k občanům a flexibilnější řešení regionálních problémů. Samospráva má Ústavou přiznané postavení právnické osoby, z čehož vyplývá její majetková a finanční samostatnost. Samostatnost a nezávislost samospráv je i při volbě svých orgánů. Mezi orgány obce a orgány vyšších územních celků neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. Jedním z kladů je i zvýšená zodpovědnost místní samosprávy a vyšších územních celků při zabezpečování veřejných služeb. Negativa spojeného modelu spočívají především v centralizmu – o všem rozhoduje vláda a parlament. Je třeba si také uvědomit, že sice obě jeho složky fungují odděleně, ale jinak vývoj jedné je podmiňovaný a ovlivňovaný druhou složkou. Dochází zde i k velké finanční a personální náročnosti orgánů místní státní správy.

Cílem reforem, které v České republice v roce 1997 (na Slovensku v roce 1996) proběhly, bylo především zvýšení kvality výkonu veřejné správy, její modernizace, informatizace a zvýšení profesionalizace úředníků.

V roce 2001 byly v obou zemích zřízeny vyšší územní samosprávné celky. V ČR tím byl vytvořen další stupeň samosprávy a zahájen krok k decentralizaci státní správy. Na Slovensku touto úpravou vznikl vyšší územní celek jako samostatný územní a správní celek. Rozlišuje se samosprávná působnost územní samosprávy a přenesený výkon působnosti státní správy.

K 31. 12. 2002, tedy v II. fázi reformy byly v ČR zrušeny okresní úřady, většina jejich působností přešla na obce s rozšířenou působností, zatímco na Slovensku byly okresní úřady zrušeny až v roce 2004. Jejich agendu, která nebyla přenesená na obce zabezpečují úřady tzv. specializované státní správy, které zřizují jednotlivá ministerstva.

Volební systém má Česká republika a Slovensko také odlišný. Ve volbách do zastupitelstev obcí (na Slovensku do orgánů samosprávy obcí) je největší rozdíl spatřován ve volbě starosty (primátora). V ČR starostu (primátora) volí zastupitelstvo z řad svých členů, zatímco na Slovensku starostu (primátora) volí občané.

Volby do zastupitelstev krajů (na Slovensku do orgánů samosprávných krajů) se liší podobně jako do zastupitelstev obcí. Především je to ve volbě hejtmana (na Slovensku předsedy kraje). V ČR hejtmana volí zastupitelstvo kraje z řad svých členů, na Slovensku volí předsedu kraje sami občané.

Prezidentská volba se rovněž liší, v ČR volí prezidenta Parlament ČR, zatímco na Slovensku volí prezidenta od roku 1999 občané v přímých volbách tajným hlasováním.



## **Použitá literatura**

GROSPICĚ, Jiří, VOŠTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.

GROSPICĚ, Jiří, LOUDA, Tomáš, VOŠTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. 1. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 80-7380-028-4.

HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa v České republice a zemích EU*. 1. vyd. Ostrava : VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2006. 177 s. ISBN 80-248-1266-5.

LACINA, Karel. *Evropské systémy veřejné správy : pro kombinovanou formu studia*. 1. vyd. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2005. 54 s. ISBN 80-7194-820-9.

LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha : Professional Publishing, 2001. 115 s. ISBN 80-86419-13-4.

LACINA, Karel. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha : Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2004. 86 s. ISBN 80-86754-10-3.

PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přeprac. vyd. Praha : Aspi, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0

## Internetové zdroje

*BusinessInfo.cz* : Oficiální portál pro podnikání a export [online]. 1997-2009 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/politiky-eu/fondy-eu-a-jejich-urceni-historie-cil/1000521/8880/>>.

Český statistický úřad [online]. c2009 , 27.4.2009 [cit. 2009-04-07]. Dostupný z WWW: <<http://www.czso.cz/>>.

*EUROPA - Portál Evropské unie* [online]. 22.1.2008 , březen 2008 [cit. 2009-02-25]. Dostupný z WWW: <[http://europa.eu/pol/reg/overview\\_cs.htm](http://europa.eu/pol/reg/overview_cs.htm)>.

*FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. nevedeno [cit. 2009-02-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>>.

*Jihočeský kraj* : Oficiální server provozovaný krajským úřadem [online]. c2005 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <[http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=137&par\[lang\]=](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=137&par[lang]=)>.

*NÚP OÚP Vranov nad Toplou* [online]. nevedeno [cit. 2009-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.oupvranov.sk/Mapa%20SR%20-%20kraje.htm>>.

*Oficiálne stránky mesta Trenčín* [online]. c2009 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.trencin.sk/12331>>.

*Portal.gov.cz* : Portál veřejné správy České republiky [online]. c2003-2009 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701/\\_s.155/7205?docid=208](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/_s.155/7205?docid=208)>.

*Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR* [online]. 29.5.2006 , posledná zmena 7.11.2008 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.civil.gov.sk/p11/p11-01.shtm>>.

*Štatistický úrad Slovenskej republiky* [online]. Štatistický úrad SR , 28.4.2009 [cit. 2009-04-07]. Dostupný z WWW: <<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=4>>

*Visegrad Group : Czech republic, Hungary, Poland, Slovakia* [online]. c2006-2007 [cit. 2009-04-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1020%3E>>.

## **Zákony**

Zákon č. 491/2001 Sb., o voľbách do zastupiteľstiev obcí a o zmene niektorých zákonů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 130/2000 Sb., o voľbách do zastupiteľstiev krajů a o zmene niektorých zákonů

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

Zákon č. 303/2001 Z.z., o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku

Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb., o voľbách do orgánov samosprávy obcí

Zákon č. 46/1999 Z.z., o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov

## **Seznam tabulek**

Tabulka 1: Úrovně regionálního členění území.....	21
Tabulka 2: Kraje České republiky .....	52
Tabulka 3: Kraje Slovenské republiky.....	54

## **Seznam grafů**

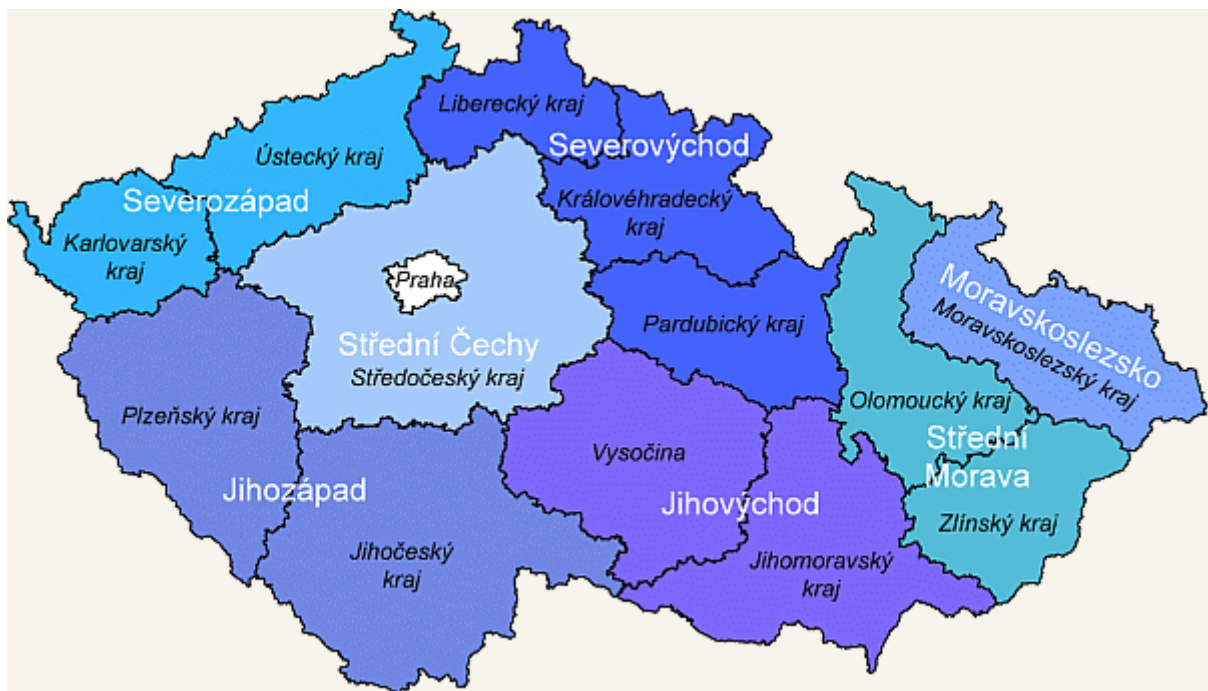
Graf 1: Srovnání krajů ČR podle rozlohy .....	53
Graf 2: Srovnání počtu obcí v jednotlivých krajích.....	53
Graf 3: Srovnání krajů SR podle rozlohy .....	55
Graf 4: Porovnání krajů SR podle počtu obcí.....	55

## **Seznam obrázků**

Obrázek 1: Spojený model výkonu veřejné správy v ČR.....	32
Obrázek 2: Mapa krajů ČR .....	33
Obrázek 3: Oddělený model veřejné správy na Slovensku .....	39
Obrázek 4: Mapa krajů SR.....	41
Obrázek 5 - Skladba 14 krajů (NUTS III) do 8 regionů soudržnosti (NUTS II).....	51

## Příloha A

Obrázek 5 - Skladba 14 krajů (NUTS III) do 8 regionů soudržnosti (NUTS II)



Zdroj: < <http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU> >

## Příloha B

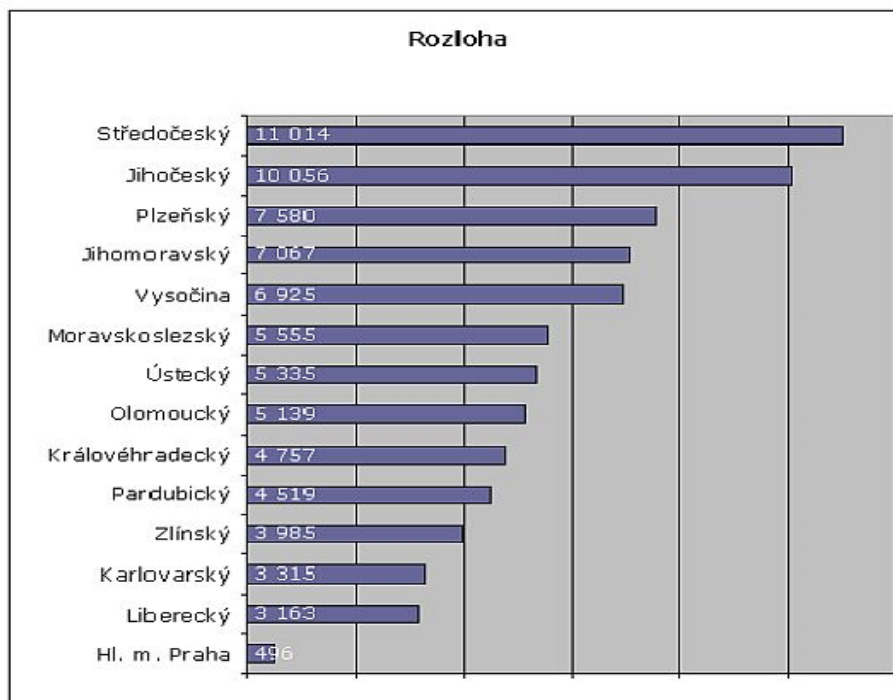
Tabulka 2: Kraje České republiky

Kraj	Rozloha v km <sup>2</sup>	Počet obyvatel	Počet obcí
Karlovarský	3315	305 620	132
Liberecký	3163	432 109	216
Pardubický	4519	508 921	453
Vysočina	6925	508 921	730
Královéhradecký	4757	550 523	448
Plzeňský	7580	557 313	506
Zlínský	3985	590 000	302
Jihočeský	10056	631 387	623
Olomoucký	5139	640 508	394
Ústecký	5335	825 523	354
Jihomoravský	7067	1 135 421	647
Středočeský	11014	1 187 032	1148
Hl. město Praha	496	1 196 454	1
Moravskoslezský	5555	1 249 323	304

Zdroj: <<http://www.czso.cz>>

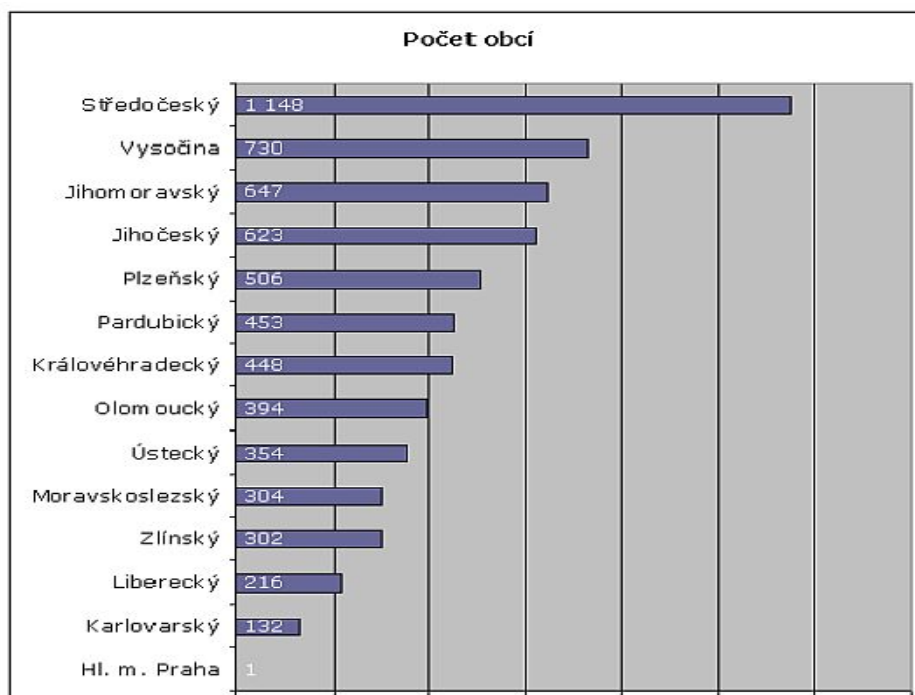
## Příloha C

**Graf 1: Srovnání krajů ČR podle rozlohy**



Zdroj: [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=137&par\[lang\]=](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=137&par[lang]=)

**Graf 2: Srovnání počtu obcí v jednotlivých krajích**



Zdroj: [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=137&par\[lang\]=](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=137&par[lang]=)

## Příloha D

**Tabulka 3: Kraje Slovenské republiky**

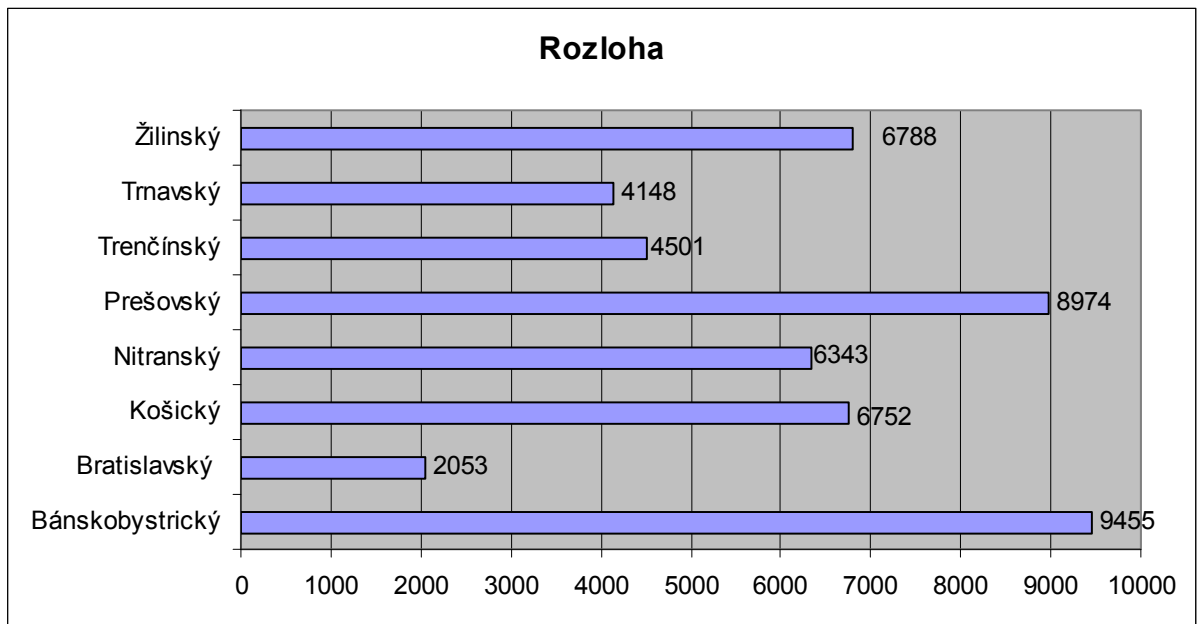
<b>Kraj</b>	<b>Rozloha v km<sup>2</sup></b>	<b>Počet obyvatel</b>	<b>Počet obcí</b>
Banskobystrický	9455	552 014	516
Bratislavský	2053	599 831	73
Košický	6752	606 753	440
Nitranský	6343	654 668	350
Prešovský	8974	695 698	666
Trenčínský	4501	706 758	257
Trnavský	4148	774 103	251
Žilinský	6788	801 939	315

Zdroj: <<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=4>>



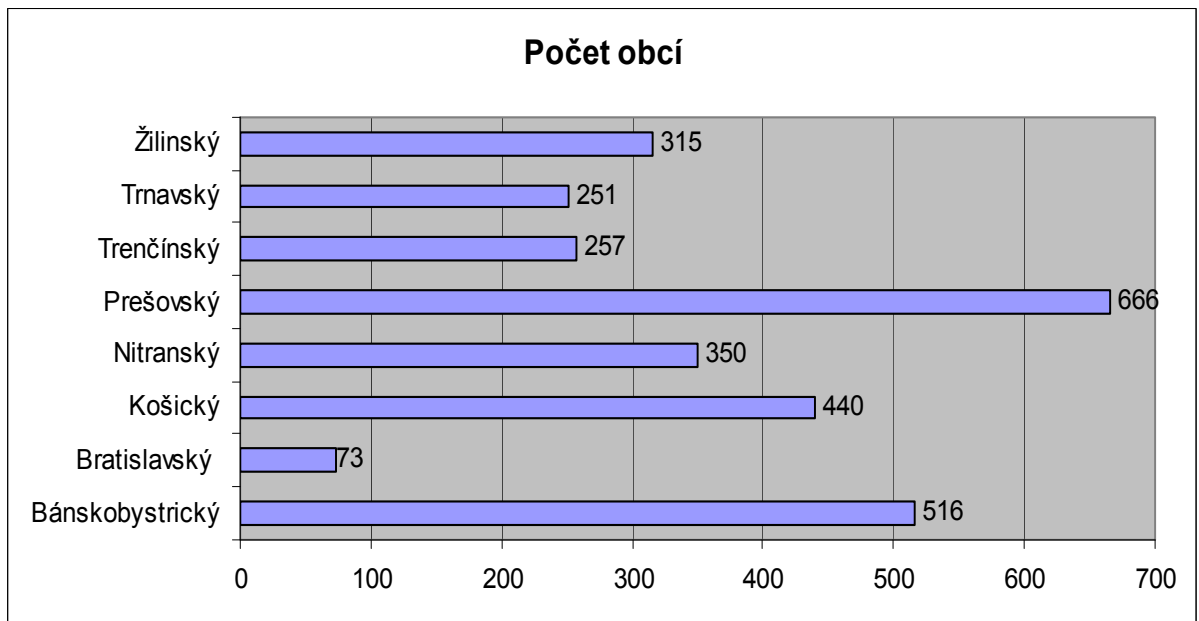
## Příloha E

**Graf 3: Srovnání krajů SR podle rozlohy**



Zdroj: <<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=4>>

**Graf 4: Porovnání krajů SR podle počtu obcí**



Zdroj: <<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=4>>