Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Analýza financování přenesené působnosti u obcí s rozšířenou působností

Bc. Lucie Bělohlávková

Diplomová práce
2016

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: **2015/2016**

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení:	**Bc. Lucie Bělohlávková**
Osobní číslo:	**E14495**
Studijní program:	**N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor:	**Ekonomika veřejného sektoru**
Název tématu:	**Analýza financování přenesené působnosti u obcí s rozšířenou působností**
Zadávající katedra:	**Ústav ekonomických věd**

Zásady pro vypracování:

Cílem práce je na základě dat z dostupných databází MF ČR (ARIS, ÚFIS a územní MONITOR), analyzovat a zhodnotit míru dostatečnosti financování přenesené působnosti u obcí s rozšířenou působností.

Osnova:
- Charakteristika základních pojmů a právní úprava.
- Vztah územní samosprávy a státní správy.
- Přenesená působnost, zdroje financování a metodika výpočtu.
- Zhodnocení financování přenesené působnosti u obcí s rozšířenou působností.

Rozsah grafických prací: -

Rozsah pracovní zprávy: **cca 50 stran**

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

PEKOVÁ, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s. ISBN 978-807-3576-141.
PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
Obec a finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Praha Triada, 2015. ISBN 1211-4189. ISSN 12114189.
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
MONITOR [online]. 2014. Dostupné z: http://monitor.statnipokladna.cz/2014/
Příspěvek na výkon státní správy. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2015. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx

Vedoucí diplomové práce: **doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.**
Ústav ekonomických věd

Datum zadání diplomové práce: **29. září 2015**
Termín odevzdání diplomové práce: **29. dubna 2016**

L.S.

doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.
děkanka

doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 29. září 2015

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci 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 29. 4. 2016 Bc. Lucie Bělohlávková

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych ráda poděkovala paní doc. Ing. Romaně Provazníkové, Ph.D., za její odbornou pomoc, cenné rady a poskytnuté materiály, které mi pomohly při zpracování diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat paní Ing. Ivaně Lejhancové, tajemnici městského úřadu v Přelouči a paní Zdeňce Novákové, odborné referentce městského úřadu v Ústí nad Orlicí za poskytnutí materiálů a dat, které byly podkladem pro vypracování analýzy. Velké poděkování patří také mé rodině, za jejich trpělivost a podporu po celou dobu mého studia.

ANOTACE

Tato diplomová práce se zabývá analýzou financování obcí s rozšířenou působností. Teoretická část vymezuje základní pojmy, právní úpravu a postavení obcí v České republice. Další část zahrnuje výpočet příspěvku na výkon státní správy a jeho vývoj. Praktická část se zaměřuje na analýzu financování přenesené působnosti u vybraných obcí s rozšířenou působností.

KLÍČOVÁ SLOVA

Obec, přenesená působnost, obec s rozšířenou působností, příspěvek na výkon státní správy.

TITLE

The analysis of financing delegated powers in municipalities with extended powers

ANNOTATION

This thesis deals with the analysis of financing municipalities with extended powers. It defines the basic concepts, rules and status of municipalities in the Czech Republic. The second part includes calculation of subsidy to the state administration. The practical part is focused on the analysis of financing delegated power on selected municipalities with extended powers.

KEYWORDS

Municipality, delegated powers, municipality with extended powers, subsidy to the state administration.

OBSAH

ÚVOD **11**

1 VZTAH STÁTNÍ SPRÁVY A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY **12**

1.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA A JEJÍ ČLENĚNÍ 12
1.2 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY 15
1.3 NEDOSTATKY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY SPOJENÉ S REFORMOU 16
1.3.1 Územní členění státu *16*
1.3.2 Komplikovaný výkon veřejné správy *17*
1.3.3 Problematika malých obcí *18*
1.3.4 Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 ..... *19*

2 CHARAKTERISTIKA OBCE A JEJÍ POSTAVENÍ V ČR **21**

2.1 OBEC 21
2.2 PŮSOBNOST OBCE 23
2.2.1 Samostatná působnost *23*
2.2.2 Přenesená působnost *24*
2.3 OBEC S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ 25

3 FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI **28**

3.1 PŘÍSPĚVEK NA VÝKON PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI 28
3.1.1 Vývoj stanovení příspěvku na výkon státní správy *29*
3.1.2 Problematika financování výkonu státní správy v přenesené působnosti *35*

4 ANALÝZA FINANCOVÁNÍ VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY VYBRANÝCH OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ **41**

4.1 MĚSTO ÚSTÍ NAD ORLICÍ 41
4.2 MĚSTO PŘELOUČ 44
4.3 VÝVOJ PŘÍSPĚVKU NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY VYBRANÝCH OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ 47
4.4 ANALÝZA FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI VYBRANÝCH OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ 53
4.4.1 Analýza správního obvodu obce s rozšířenou působností Přelouč *58*
4.4.2 Analýza správního obvodu obce s rozšířenou působností Ústí nad Orlicí *60*
4.4.3 Souhrn analýz správních obvodů obcí s rozšířenou působností Přelouč a Ústí nad Orlicí *62*

ZÁVĚR **66**

POUŽITÁ LITERATURA **68**

SEZNAM PŘÍLOH **73**

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Velikostní struktura obcí v ČR podle počtu obyvatel k 1. 1. 2015 23
Tabulka 2: Hodnoty koeficientů pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy pro rok 2016 31
Tabulka 3: Hodnoty koeficientů pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy pro obce s rozšířenou působností pro rok 2016 32
Tabulka 4: Vývoj výše příspěvku na výkon státní správy v rámci souhrnného dotačního vztahu obcím a hl. m. Praze v tis. Kč 33
Tabulka 5: Příspěvek na výkon přenesené státní správy v jednotlivých letech podle rozsahu působnosti ORP Ústí nad Orlicí 49
Tabulka 6: Příspěvek na výkon přenesené státní správy v jednotlivých letech podle rozsahu působnosti ORP Přelouč 50
Tabulka 7: Podíly úvazků úřadu v ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí 54
Tabulka 8 : Vývoj jednotlivých ukazatelů správního obvodu ORP Přelouč v letech 2006-2014 60
Tabulka 9: Vývoj jednotlivých ukazatelů správního obvodu ORP Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014 62
Tabulka 10: Saldo v mil. Kč na přenesenou působnost správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí 62
Tabulka 11: Saldo v Kč na přenesenou působnost na 1 obyvatele správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí 63
Tabulka 12: % podíl celkových příjmů a celkových výdajů na přenesenou působnost správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014 65

SEZNAM ILUSTRACÍ

Obrázek 1: Schéma veřejné správy ČR 13
Obrázek 2: Mapa obcí s rozšířenou působností 27
Obrázek 3: Vývoj výše příspěvku na výkon státní správy poskytovaný obcím ze státního rozpočtu v letech 2006-2016 34
Obrázek 4: Rozložení příspěvku na přenesenou působnost mezi jednotlivé působnosti obcí ČR v roce 2016 35
Obrázek 5: Podíl úvazků úřadu na výkon samostatné a přenesené působnosti v roce 2016 ... 47
Obrázek 6: Vývoj příspěvku dle rozsahu působnosti ORP Ústí nad Orlicí v letech 2006-2016 50
Obrázek 7: Vývoj příspěvku dle rozsahu působnosti ORP Přelouč v letech 2006-2016 51
Obrázek 8: Rozložení příspěvku na výkon státní správy mezi jednotlivé působnosti v obci Přelouč v roce 2016 52
Obrázek 9: Rozložení příspěvku na výkon státní správy mezi jednotlivé působnosti v obci Ústí nad Orlicí v roce 2016 52
Obrázek 10: Vývoj výše příspěvku na výkon státní správy u ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí v letech 2006-2016 53
Obrázek 11: Vývoj počtu obyvatel správního obvodu ORP Přelouč v letech 2006-2014 58

Obrázek 12: Vývoj celkových příjmů a celkových výdajů v Kč na přenesenou působnost správního obvodu ORP Přelouč v letech 2006-2014 59
Obrázek 13: Vývoj počtu obyvatel správního obvodu ORP Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014 60
Obrázek 14: Vývoj celkových příjmů a celkových výdajů v Kč na přenesenou působnost správního obvodu ORP Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014 61
Obrázek 15: Saldo v Kč na přenesenou působnost na 1 obyvatele správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí 63
Obrázek 16: Podíl salda na přenesenou působnost a celkových běžných výdajů správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014 64

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

apod.	a podobně
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EU	Evropská unie
MFČR	Ministerstvo financí České republiky
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ORP	obec s rozšířenou působností
POÚ	pověřený obecní úřad
PP	přenesená působnost
RUD	rozpočtové určení daní
Sb.	Sbírka zákonů
SC	správní centrum
SO	správní obvod
SS	samostatná působnost
ÚSC	územní samosprávný celek
VPS	Všeobecná pokladní správa

ÚVOD

Veřejná správa prošla reformou ve dvou fázích, z nichž nejvýznamnější bylo zrušení okresních úřadů v roce 2002. V souvislosti s touto fází reformy vznikly obce s rozšířenou působností. Na tyto obce byla převedena převážná většina agend a kompetencí, kterou dosud vykonávaly okresní úřady.

Obce s rozšířenou působností vykonávají samosprávu, ale také především přenesenou státní správu i pro okolní obce vymezené ve správním obvodu. Na výkon přenesené působnosti těmto obcím přispívá stát ve formě příspěvku neboli neúčelové dotace.

V souvislosti s těmito obcemi dochází, ze strany obcí, ke stížnostem na nedostatečnou výši příspěvku, který slouží k částečnému financování výkonu státní správy. Výše příspěvku je stanovena výpočtem dle metodiky Ministerstvem vnitra, která byla v průběhu let upravována. V současné době je výše příspěvku závislá na velikosti správního obvodu a správního centra obce a rozsahu přenesené působnosti. Toto téma je aktuální a v posledních letech se jím zabývá řada studií.

Cílem práce je, na základě dat z dostupných databází Ministerstva financí České republiky, analyzovat a zhodnotit míru dostatečnosti financování přenesené působnosti u obcí s rozšířenou působností.

Diplomová práce bude rozdělena do čtyř částí. V první části je vysvětleno členění veřejné správy a vztah státní správy a územní samosprávy. Dále tato kapitola stručně pojednává o reformě veřejné správy a o nedostatcích s ní spojených.

Druhá část popisuje a charakterizuje základní pojmy, jako je obec a její postavení v České republice, právní úpravu a vymezení typů působností obce. Tato část také vysvětluje pojem obec s rozšířenou působností, který je klíčový pro celou část práce.

Ve třetí části je vymezeno financování přenesené působnosti u obcí s rozšířenou působností, v rámci kterého je významným druhem příjmů dotace (příspěvek) na výkon státní správy. Tato část se zabývá vývojem a metodikou výpočtu příspěvku na výkon stání správy jednotlivým obcím.

Poslední část je zaměřena na analýzu financování přenesené působnosti u vybraných obcí s rozšířenou působností a její zhodnocení. Na základě analýzy budou vyvráceny či potvrzeny oprávněné stížnosti na výši příspěvku obcím s rozšířenou působností určené k částečné úhradě úkonů spojených s výkonem státní správy.

1 VZTAH STÁTNÍ SPRÁVY A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Veřejná správa je charakterizována jako správa společnosti, státu a věcí ve veřejném zájmu. Výkon veřejné správy je představován veřejnou mocí, a to mocí státní a veřejnou. Státní mocí disponuje stát pomocí státního mechanismu, veřejná moc je státem svěřená, resp. decentralizovaná moc subjektům nestátního charakteru (subjektům územní samosprávy).

Veřejný zájem je pojem, který není jednoznačně vymezen a definován v právní úpravě, avšak je často používán. Průcha charakterizuje veřejný zájem jako zájem, jenž lze označit za obecný, veřejný, obecně prospěšný, jehož nositelem je převážně veřejnost (společnost). [15]

1.1 Veřejná správa a její členění

Pro vymezení veřejné správy existuje řada definic a to jak ze stran právníků, tak ekonomů.

Právníci, jako Hendrych, Kadečka a Průcha, ve svých publikacích nahlíží na veřejnou správu z funkčního pojetí jako na určitý druh činnosti a z organizačního pojetí, jako druh instituce vykonávající veřejnou správu. Ve funkčním pojetí je výkon veřejné správy výkonem podzákonné a nařizovací činnosti státních nebo jiných veřejných institucí. Nositelem veřejné správy je stát, který deleguje určité pravomoci na územní samosprávné celky. V organizačním pojetí je veřejná správa činnost orgánů a institucí označených jako správní úřady. [3] [4] [15]

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, §4, definuje: „*Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*“ [50, §4]

Autoři, jako Provazníková, Peková a Kruntorádová, nahlíží na veřejnou správu spíše z ekonomického pohledu.

Provazníková ve svých publikacích rozlišuje veřejnou správu z hlediska subjektu, který veřejnou správu vykonává (státní správa, veřejná samospráva) a z hlediska geografického (ústřední, územní či také místní). [14]

Peková definuje veřejnou správu ve 3 pojetích a to ve funkčním, institucionálním a legislativním. Na základě funkčního pojetí je veřejná správa souhrnem činností a to především v zabezpečování úkolů veřejného zájmu, ze které zodpovídá stát a subjekty veřejné správy.

Z institucionálního pojetí tvoří veřejnou správu souhrn institucí a orgánů, které se řídí Ústavou a zákony. Legislativní pojetí veřejnou správu, jako vykonavatele zákonů, úzce spojuje se správním právem. [9]

Autorka práce se přiklání k definici veřejné správy podle Pekové.

Kruntorádová přijímá obecně platnou definici veřejné správy, jako správy veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a stejně jako autoři právních textů zmiňuje veřejnou správu ve funkčním a organizačním pojetí. [7]

V ČR se v současné době na úrovni územní veřejné správy využívá smíšený model, to znamená, že základní i vyšší územní samosprávné celky vykonávají v rámci přenesené působnosti vlastní samosprávné funkce a současně také státní správu. [12]

Veřejná správa se v České republice člení na státní správu a samosprávu, jak znázorňuje obrázek č. 1.

Obrázek 1: Schéma veřejné správy ČR

Zdroj: [14]

Státní správa je forma činnosti státu realizovaná výkonnou mocí a tvoří základ veřejné správy. Stát vykonává státní správu přímo nebo pomocí zprostředkovaných institucí (územní samosprávou).

V centralizované státní správě je nejdůležitějším právním zdrojem moc zákonodárná. Správa státu je prováděna za pomocí ústředních orgánů. Tuto správu mohou vykonávat koncentrované úřady v rámci celého území státu nebo prostřednictvím dekoncentrovaných úřadů, podřízených ústřednímu orgánu (finanční úřady, úřady práce, či jednotlivá ministerstva).

V decentralizované státní správě je výkon státní správy svěřen decentralizovaným orgánům či samosprávným veřejným korporacím. Stát tak přenechává výkon státní správy veřejnoprávním organizacím a dohlíží na jejich činnost. [6]

Samospráva (veřejná samospráva) je veřejná správa, uskutečněná jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Část veřejné správy může být decentralizováno na subjekty nestátního charakteru. Samosprávné orgány vykonávají svou činnost vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a z vlastních prostředků. Samosprávu členíme na:

- územní – zastupování zájmů na určitém území, v ČR je tvořena obcemi jako základními územními samosprávnými celky (dále jen ÚSC) a kraji jako vyššími územními samosprávnými celky, za nejnižší úroveň územní samosprávy je označována místní samospráva, za nejvyšší úroveň pak samospráva regionální
- zájmovou – zastupování zájmů osob se společnými zájmy spjatá s určitou lidskou činností, příkladem mohou být profesní komory, hospodářské komory či akademická samospráva vysokých škol. [4]

Územní samospráva je formou veřejné vlády a veřejné správy, která vykonává samosprávu veřejných záležitostí na území menším než je stát, tedy na jednotlivých stupních územních samosprávných celků (obce, kraje), na kterém žije společenství osob reprezentující dané zájmy a preference. [11]

Aby mohla územní samospráva fungovat a realizovat věci veřejně na svém území, je zapotřebí vytvořit určité předpoklady a to především legislativní a ekonomické.

Legislativní předpoklady jsou dány zákony, určují pravomoci a působnost, vymezují autonomii, funkce územní samosprávy, odpovědnost a vzájemné vztahy státu a územní samosprávy a jejich kompetence při zabezpečování veřejných statků.

Ekonomické předpoklady jsou představovány vlastnictvím majetku a jeho hospodařením, získáváním vlastních finančních prostředků, hospodařením s nimi a sestavováním rozpočtu. [11]

Územní samospráva vykonává své činnosti samostatně v mezích stanovených zákonem. Stát má právo zasahovat do činnosti územní samosprávy v případě, jedná-li samospráva v rozporu se stanovenými zákony, či příslušnými právními předpisy. Stát s územní

samosprávou spolupracuje prostřednictvím poskytování finančních prostředků, vzdělávání a školení pracovníků územní samosprávy a poskytuje právní ochranu.

Mezi hlavní cíle patří zabezpečení veřejných statků, o které vyjadřují občané zájem a tím dosáhnout větší hospodárnosti při jejich finančním zajištění. Vztah státu a samosprávy by měl mít formu spolupráce a partnerství, ale také určité kontroly nad výkonem svých činností, například dodržování právních předpisů a nakládání s finančními prostředky. [12]

1.2 Reforma veřejné správy

První transformační kroky územní veřejné správy proběhly v roce 1990, kdy došlo k obnovení samosprávy obcí z roku 1938. Do této doby na našem území existovaly národní výbory, jako orgány veřejné moci. Zrušené národní výbory nahradila obecní samospráva zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích. Krajské národní výbory byly zcela zrušeny a okresní národní výbory nahradily okresní úřady (73). Tento stav, který měl fungovat jako přechodný, přinesl dlouhodobé problémy s omezením samosprávy a chybějící meziregionální úrovní. V souvislosti se zrušením krajských národních výborů vznikala detašovaná pracoviště a specializované orgány státní správy, které způsobovaly vyšší roztříštěnost a neefektivnost výkonu státní správy. [1] [2]

V rámci 1. fáze reformy v roce 2000 došlo ke zřízení 14 vyšších územních samosprávných celků – krajů. Přijetím zákona č. 347/1997 Sb., o krajích, s účinností k 1. 1. 2000 však nedošlo ke zrušení původních krajů z roku 1960, což způsobilo neskladebnost a nesoulad územního členění. Vznikem nových krajů došlo k decentralizaci kompetencí do samostatné působnosti krajů a dekoncentraci kompetencí do přenesené působnosti s ohledem na podřízenost vůči ústřední státní správě. Z důvodu neuspokojivého stavu proběhla v roce 2002 2. fáze reformy, v rámci níž bylo zrušeno dosavadních 73 okresních úřadů. Převážnou část zrušených úřadů nahradilo 205 obcí s rozšířenou působností, tvořící centra správních obvodů. Část kompetencí zrušených okresních úřadů, nevyžadující přímý kontakt s občanem, přešlo na krajské a správní úřady. Tato reforma přispěla k lepší dostupnosti a přiblížení se občanovi. V souvislosti s touto reformou byl přijat zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a došlo ke zvýšení obcí s pověřeným obecním úřadem z původních 381 na 388. S přechodem kompetencí na obce s rozšířenou působností docházelo také k přechodu pracovníků z okresních úřadů na ORP, kraje a další orgány státu, kterým byla svěřena příslušná kompetence. [1] [2]

1.3 Nedostatky územní veřejné správy spojené s reformou

Ačkoliv prošla veřejná správa mnoha reformami v oblasti územní veřejné správy, ústřední státní správy, modernizace a zefektivnění, stále není dokončena a potýká se s řadou problémů, které souvisí i s přesunem pravomocí a kompetencí z původních okresních úřadů.

Reforma veřejné správy předpokládala zrušení okresních úřadů a obcí s pověřeným obecním úřadem a vznik tzv. nových malých okresů (obcí s rozšířenou působností). Cíle reformy však nebyly naplněny a zachováním územního členění státu došlo z pohledu výkonu přenesené působnosti a státní správy k neskladebnosti územního členění státu. Na území ČR funguje kromě územních samospráv také řada státních orgánů různých úrovní, jejichž územní působnost není v souladu s hranicemi a rozlohou územních samospráv a nerespektují princip územního členění státu. Jedná se například o katastrální úřady, pracoviště NKÚ, Českou správu sociálního zabezpečení, apod.

Celková efektivnost výkonu veřejné správy významně zaostává za ostatními zeměmi EU a její slabá místa se značně prohlubují a často vznikají i nová. [16]

Aktuální stav veřejné správy se potýká se třemi skupinami problémů, mezi které patří: [16]

1. územní členění státu na základě zákona č. 36/1960 Sb., (neskladebnost, dvojí členění krajů, existence okresů),
2. komplikovaný a nepřehledný výkon veřejné správy (vysoký počet územně správních jednotek, nejednotná organizace veřejné správy, apod.),
3. ostatní nedostatky (problematika malých obcí, veřejnoprávní smlouvy, apod..).

1.3.1 Územní členění státu

Hlavním nedostatkem je nedodržení principu skladebnosti veřejné správy, což znamená, že území nižší územní správní jednotky přesahuje hranice územně vyšší správní jednotky.

Z hlediska územního členění státu je v platnosti zákon č. 36/1960 o územním členění státu (7 krajů a 76 okresů) a zároveň zákon z roku 1997 o vytvoření vyšších územně samosprávných celků (dnešních 14 krajů). Existuje tedy dvojí krajské členění a územní členění okresů. Okresy jsou vymezeny jednotlivými obcemi a některé státní instituce dodnes tento princip členění státu využívají, jako například Česká správa sociálního zabezpečení. Tento systém má dopady i na

občany z hlediska orientace a dostupnosti. Občané správního obvodu ORP mohou spadat do více okresů, či v rámci samosprávného kraje mohou být příslušní k různým institucím v rámci kraje. Řešením tohoto problému je návrh nového zákona o administrativním členění státu, který by měl celý systém členění státu zjednodušit a zpřehlednit. Tento zákon by měl respektovat tři úrovně územního členění státu na kraj, správní obvod obce s rozšířenou působností a obce. V případě přijetí tohoto zákona by byla zrušena dosavadní platná legislativa týkající se územního členění státu. [34]

1.3.2 Komplikovaný výkon veřejné správy

Obce vykonávají jak základní, tak širší rozsah přenesené působnosti, v rámci kterého se rozlišuje 5 kategorií obcí: obec se základním rozsahem přenesené působnosti, obec s pověřeným obecním úřadem, obec se stavebním úřadem, obec s matričním úřadem, obec s rozšířenou působností.

Obce s rozšířenou působností jsou důležitým prvkem výkonu spravovaného území a měly by vykonávat úkoly převzaté od obcí s POÚ, které vznikly pro přechodné období v rámci reformy.

Obce s pověřeným obecním úřadem sice vykonávají svou působnost blíže k občanům, nicméně je k jejich výkonu nezbytná odborná specializace a kvalifikace pracovníků. Na základě toho vznikla otázka existence těchto obcí, kterou se zabýval Koncept reformy veřejné správy. Ministerstvo vnitra navrhovalo zrušení dosavadních okresů a obcí s pověřeným obecním úřadem a vytvoření nových malých okresů. Zrušením obcí s POÚ by se musela vyřešit problematika přesunu výkonu na vyšší územně samosprávné jednotky, což by představovalo nutné personální zajištění a navýšení finančních příspěvků. Z hlediska občanů by mohlo dojít k oddálení poskytování veřejné správy a to především v činnosti sociálního zabezpečení, pomoci v hmotné nouzi. Zrušení těchto obcí by se dotklo také otázky konání voleb, které je jednou z činností obcí s POÚ.

Co se týče stavebních a matričních úřadů, byla připravována jejich optimalizace a prosazování zásady: *„jedné stavby – jednoho úřadu – jednoho rozhodnutí – garantované informace.“* V rámci matričních úřadů je snaha optimalizovat úřady s minimálním počtem událostí s použitím procesního modelování a tvorbou standardů výkonů konkrétních činností. [16]

Z důvodu komplikovanosti výkonu veřejné správy bylo navrhnuto několik variant o převodu některých kompetencí přenesené působnosti do působnosti samostatné, nebo do kompetence státu. Byly navrženy 4 varianty kompetencí na obcích se základní působností: [17]

- kompetence zachovat jako přenesenou působnost a převést na ORP,
- kompetence zachovat jako přenesenou působnost na obcích I. typu (obrana státu, krizové řízení, konání voleb, výběr místních poplatků),
- kompetence převést do samostatné působnosti,
- kompetence zrušit.

V souvislosti s negativním vyjádřením a postojem zástupců územních samospráv se nabízí varianta vytvoření stupně, na kterém by vybraná agenda výkonu veřejné správy byla ponechána. Stávající agendu obcí s POÚ by převzaly obce s rozšířenou působností, naopak některé agendy jako matrika, volby, apod. by vykonávaly obce s POÚ. Tímto by se popřela úvaha o zrušení dosavadních obcí s POÚ, zároveň by však byl dodržen princip subsidiarity a místně příslušné kompetence. [17]

1.3.3 Problematika malých obcí

V 90. letech v souvislosti s reformou byla snaha zúžit pravomoci centrální státní správy a převést jejich výkon na orgány územních samosprávných celků. Tento přesun pravomocí je označován jako decentralizace veřejné správy, která měla zajistit kvalitní výkon veřejných institucí. Na obce byly převedeny kompetence rozhodování ve věcech, o kterých neměly mnohdy žádný přehled ani praktické zkušenosti. Na malé obce, tedy obce velikostně do tisíce obyvatel, zastupující 80 % podíl všech obcí v České republice, byly přeneseny kompetence, které zatěžují výkon veřejné správy a často docházelo k problémům s nimi spojeným.

Problémem malých obcí se zabývala celá řada studií. Zadavatelem jedné ze studií bylo Ministerstvo vnitra, které v roce 2008 řešilo projekt Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy s přihlédnutím k malým obcím.

Jak už bylo zmiňováno, obce v ČR jsou součástí tzv. smíšeného systému, vykonávají tedy jak vlastní samosprávu, tak přenesenou státní správu. Jedním z problémů je nadměrné užívání veřejnoprávních smluv, na základě kterých může obec vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro jinou obec. Tuto možnost využívá 90 % všech obcí. Za tento výkon však musí uhradit nemalou částku, která obvykle převyšuje státní příspěvek. Může tak dojít k problémům,

kdy obec nemá dostatek financí ani kvalifikací k výkonu přenesené působnosti. V současné době neexistují informace a data o uzavřených a ukončených veřejnoprávních smlouvách.

Dalším nedostatkem je i složitost systému. V rámci analytické studie byla dotazována řada starostů z několika krajů. Na základě šetření bylo zjištěno, že podle 62 % dotazovaných starostů, by malé obce neměly vykonávat přenesenou působnost, která by měla být přesunuta na vyšší úroveň. Důvodem je potřeba vysoké odbornosti a finanční náročnost. Především obce považují za vhodné přesun rozhodování o přestupcích a specializovaných agend, jako například sociálně-právní ochrana dětí, ochrana životního prostředí apod. Část dotazovaných se přiklání k ponechání určitých činností v přenesené působnosti z důvodu, že obec má nejvíce informací o svém území, zná jeho problémy a může lépe řešit rozvoj svého území. Obce by měly vykonávat časově a kvalifikačně nenáročné a jednoduché činnosti ve vztahu k občanům. Mezi tyto činnosti patří např. evidence obyvatel, vydávání nařízení a rozhodnutí, konání voleb a povolení drobných staveb.

Problém spočívá i v poskytování informací jiným orgánům a neprovázanost informačních systémů. Obce se tak jednoznačně přiklání k elektronizaci poskytování informací. Otázkou však je, do jaké míry mají být obcím kompetence v přenesené působnosti odebrány. Pokud se na nejnižší územní úrovni ponechá pouze samostatná působnost, bylo by nezbytné k přesunu některých pravomocí z dosavadní přenesené působnosti, jako například výběr místních poplatků a konání voleb do zastupitelstev. [19]

1.3.4 Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020

Problémy, týkající se veřejné správy se v posledních letech zabývala řada strategií jako například Analýza aktuálního stavu veřejné správy, Analýza výkonu státní správy u obcí s rozšířenou působností a řada dalších. V současnosti existuje koncepce Ministerstva vnitra nazývaná Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020. Tento dokument by měl přispět k zajištění kontinuity a realizace kroků v rozvoji veřejné správy, směřování rozvoje a k zajištění splnění podmínek pro možné čerpání zdrojů z Evropských fondů. Při tvorbě Strategie Ministerstvo vnitra vycházelo z řad analýz, dokumentů a šetření. Strategickým a hlavním cílem je vytvořit strategický rámec, který by měl odstranit aktuální problémy spojené s veřejnou správou, zvýšit kvalitu, efektivnost a transparentnost. Strategie se zaměřuje zejména na výkon státní správy, který se dotýká územní samosprávy, zejména

optimalizace financování., apod. a měla by být přínosem jak pro občany a podnikatele, tak pro zaměstnance veřejné správy. [35]

Strategický rámec řeší problematiku nepřehledné správní struktury a neskladebnosti územních samosprávných celků, nejednotnosti kompetencí, nadměrnému využívání veřejnoprávních smluv, financování výkonu státní správy a další.

2 CHARAKTERISTIKA OBCE A JEJÍ POSTAVENÍ V ČR

Územní samospráva je považována jako právo osob na vlastní samosprávu, právo podílet se na řízení záležitostí veřejných a správu určitého území na základě podmínek stanovených Ústavou a příslušnými zákony.

Obec je chápána jako územní samosprávný celek, vymezený určitou hranicí, na kterém žije dané společenství občanů. Z historického hlediska mnoha reforem a delegace pravomocí má obec větší kompetence v rámci samostatné působnosti

2.1 Obec

Postavení obcí, její práva a povinnosti, vztah k občanům obecně vymezuje Ústava ČR článek 8 a 99 až 105 a podrobněji zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Ústava ČR vymezuje obce jako základní územní samosprávné celky charakterizované jako: „*územní společenství občanů, kteří mají právo na samosprávu*“. Obce tvoří součást vyššího územního samosprávného celku, kterým je kraj, a její vznik či zánik je zakotven v ústavním zákoně. [45, čl. 100]

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) vymezuje obec jako: *„základní územní samosprávné společenství občanů, tvořící územní celek vymezený hranicí území obce. Obec je tedy veřejnoprávní korporací, která hospodaří s vlastním majetkem, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů se snaží chránit veřejný zájem.“* [46, §1, §2]

Podle Pekové je obec definována jako základní článek územní samosprávy, charakteristický třemi znaky: [10]

- územím,
- občany – mající na území obce trvalý pobyt, občany obce mohou být i firmy – právnické osoby a podnikatelé (fyzické osoby se sídlem či provozovnou na daném území obce, vlastníci nemovitostí, kteří v obci nežijí nebo nemají trvalý pobyt, ale přechodně se tu zdržují,
- působností (samospráva).

Dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích jsou rozlišovány tyto základní druhy obcí:

- obce – které nejsou označovány městem, či městysem,
- města – obce, které se staly městem před 17. květnem 1954, na žádost předsedy Poslanecké sněmovny, byla městem před nabytím účinnosti zákona o obcích z roku 2001, s počtem obyvatel alespoň 3 000,
- městyse – které měly statut městyse před 17. květnem 1954, na žádost předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR,
- statutární města – významná města, odlišná samosprávou městských částí, Brno, Ústí nad Labem, Havířov, Jihlava, Karlovy Vary, Kladno, Most, Karviná, Liberec, Mladá Boleslav, Pardubice, Plzeň, Teplice, Frýdek-Místek, Olomouc, Opava, Ostrava, Přerov, Zlín, České Budějovice, Děčín, Hradec Králové, Chomutov, Jablonec nad Nisou, Prostějov
- Hlavní město Praha – a její členění na městské části. [46, §3, §4]

Hlavní město Praha je upraveno zvláštním zákonem č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze.

K 1. 1. 2015 existovalo v České republice 6 253 obcí a 5 vojenských újezdů (Boletice, Brdy, Březina, Hradiště, Libavá). Následující tabulka č. 1 zobrazuje velikostní strukturu obcí v ČR podle počtu obyvatel k 1. lednu 2015. Česká republika se v rámci územní samosprávy potýká s problémem velkého počtu malých obcí do 1 000 obyvatel, což je z ekonomického hlediska velmi neefektivní. Tyto obce disponují malým objemem finančních prostředků, což jim brání v kvalitním poskytování lokálních statků a služeb a možnosti investic. V poslední době však častěji dochází ke sdružování obcí pro společné zajišťování veřejných statků a služeb v podobě mikroregionů. Nejvíce obyvatel žije v obcích nad 100 000 obyvatel a představuje podíl 20,9 % na celkovém počtu obyvatel, který činil 10 538 275. [27]

Tabulka 1: Velikostní struktura obcí v ČR podle počtu obyvatel k 1. 1. 2015

Počet obyvatel	počet obcí	% podíl	počet obyvatel	% podíl
Do 199	1 448	23,2	180 093	1,7
200-499	2 006	32,1	654 936	6,2
500-999	1 365	21,8	962 262	9,1
1 000-1 999	747	11,9	1 041 459	9,9
2 000-4 999	415	6,6	1 256 370	11,9
5 000-9 999	141	2,3	964 589	9,2
10 000-19 999	69	1,1	971 012	9,2
20 000-49 999	43	0,7	1 279 132	12,1
50 000-99 999	14	0,2	1 026 108	9,7
nad 100 000	5	0,1	2 202 314	20,9
Celkem	**6 253**	**100,0**	**10 538 275**	**100,0**

Zdroj: vlastní zpracování dle [27]

2.2 Působnost obce

V rámci obcí existuje působnost samostatná a přenesená, v rozsahu daným zákony. Samostatná působnost představuje decentralizaci veřejné správy, v rámci přenesené působnosti se jedná o dekoncentraci.

2.2.1 Samostatná působnost

V rámci samostatné působnosti obec spravuje své záležitosti samostatně, prostřednictvím volených orgánů, týkající se především zájmu obce a občanů a to v případě, nejsou tyto záležitosti svěřeny krajům nebo se nejedná o přenesenou působnost nebo tak není stanoveno zvláštním zákonem. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.

Cílem obce je vytváření vhodných podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojení potřeb občanů, žijících na jejím území, především v oblasti bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, informací, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Nestanoví-li zákon, zda se jedná o samostatnou, či přenesenou působnost, jedná se vždy o působnost samostatnou. [14]

Do **samostatné působnosti obce lze zahrnout** především: hospodaření obce, sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce, zřizování peněžních fondů, vydávání obecně závazných vyhlášek obce, zakládání a zřizování právnických osob a organizační složky a účast obce

v právnických osobách, sestavování plánu územního rozvoje obce a vyhlašování jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou, vyhlášení místního referenda, zřizování místní policie, ukládání pokut, spolupracování s jinými obcemi, udělování čestného občanství.

Na základě **zvláštních právních předpisů** může obec: zřizovat a spravovat předškolní zařízení, základní školy, zřizovat jednotky dobrovolných hasičů, vybírat od občanů místní poplatky, podílet se na ochraně veřejného zdraví, zajistit připravenost obce na mimořádné události a podílet se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva apod. Kontrola samostatné působnosti je v kompetenci Ministerstva vnitra. [5]

2.2.2 Přenesená působnost

Přenesená působnost je výkon státní správy orgány obce, určená speciálními zákony. Při výkonu přenesené působnosti se obce řídí nejen zákony a právními předpisy, ale také usnesením vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřením příslušných orgánů veřejné správy. Na výkon přenesené působnosti a plnění úkolů obdrží obce příspěvek ze státního rozpočtu. Za výkon přenesené působnost je obec odpovědná orgánům státní správy a krajskému úřadu. [46]

Obce v rámci přenesené působnosti vykonávají především tyto činnosti: vydávání nařízení obce, rozhodování o místních a účelových komunikacích, projednávání přestupků, rozhodování o uzavření veřejnoprávních smluv a spravování drobných toků. V případě povodní je obec povodňovým orgánem a orgánem ochrany přírody a ovzduší.

S ohledem na rozsah výkonu státní správy v přenesené působnosti rozlišujeme obce se základním typem přenesené působnosti (do této kategorie patří všech 6253 obcí) a obce s širším rozsahem přenesené působnosti. [23]

V ČR podle míry přenesení státní správy rozlišujeme těchto **5 kategorií obcí**:

- obce (5 654 obcí) – obce I. typu,
- obce s matričním úřadem,
- obce se stavebním úřadem,
- obce s pověřeným obecním úřadem (393 obcí) - obce II. typu,
- obce s rozšířenou působností (205 obcí[1]) – obce III. typu.

[1] Do této kategorie není zahrnuto hlavní město Praha

Přenesenou působnost v rozšířeného rozsahu vykonávají také obce provádějící vidimaci a legalizaci (přibližně celkem 3 900) a obce, které vydávají ověřené výstupy z informačních systémů – obce s pracovišti Czech POINT (5 700). Tyto služby jsou vykonávány bez ohledu na místo trvalého bydliště. [23]

Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností jsou stanoveny zvláštním zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Tyto obce převzaly většinu pravomocí a kompetencí původních okresních úřadů.

Obce s pověřeným obecním úřadem mají v kompetenci: [8]

- rozhodovat v prvním stupni ve správním řízení o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob, nestanoví-li zákon jinou příslušnost,
- rozhodovat o poskytnutí peněžité a věcné dávky či půjčky,
- zajistit volby do Parlamentu ČR, zastupitelstev krajů, obcí a do Evropského parlamentu,
- vystupovat jako vodoprávní úřad a orgán ochrany zemědělského půdního fondu.

S přesunem rozsahu přenesené působnosti na nižší územně samosprávné celky se zvyšují náklady na výkon působnosti. Výhodou přenesení působnosti blíže občanům je řešení konkrétních problémů zainteresovanými pracovníky. Pro výkon přenesené působnosti je zapotřebí vysoká specializace správních agend s využitím odborně specializovaných úředníků. Z hlediska poskytování kvality při výkonu přenesené působnosti je vhodnější vyšší počet specializovaných úředníků. [17]

2.3 Obec s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností jsou také označovány jako obce III. typu a v současné době je těchto obcí v České republice 205. Podle Koudelky tyto obce vykonávají přenesenou působnost pro více obcí v rozsahu stanoveném zákonem a ve správních obvodech vymezených vyhláškou Ministerstva vnitra[2]. Obce s rozšířenou působností vznikly k 1. lednu 2003 a převzaly většinu pravomocí a kompetencí původních okresních úřadů. [6]

[2] §2 a příloha 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností vykonávají především tyto kompetence: [14]

- vydávání občanských a řidičských průkazů,
- evidence a vedení registru obyvatel,
- vydávání cestovních dokladů,
- vydávání živnostenského oprávnění,
- ochrana životního prostředí,
- vyplácení dávek,
- vykonávání státní správy lesů,
- doprava a silniční hospodářství pro silnice II. a III. třídy,
- sociálně právní ochrana dětí,
- péče o staré a zdravotně postižené,
- péče o nepřizpůsobivé, a jiné.

Zrušením okresních úřadů a novelou zákona o obcích mohou obce s rozšířenou působností v jednom kraji na základě souhlasu Ministerstva vnitra a věcně příslušného správního úřadu uzavřít **veřejnoprávní smlouvu**. Od 1. 1. 2003 může obec s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost (nebo její část) pro jinou obec, se kterou podepsala smlouvu, stanovenou na dobu určitou, případně na dobu neurčitou. [6]

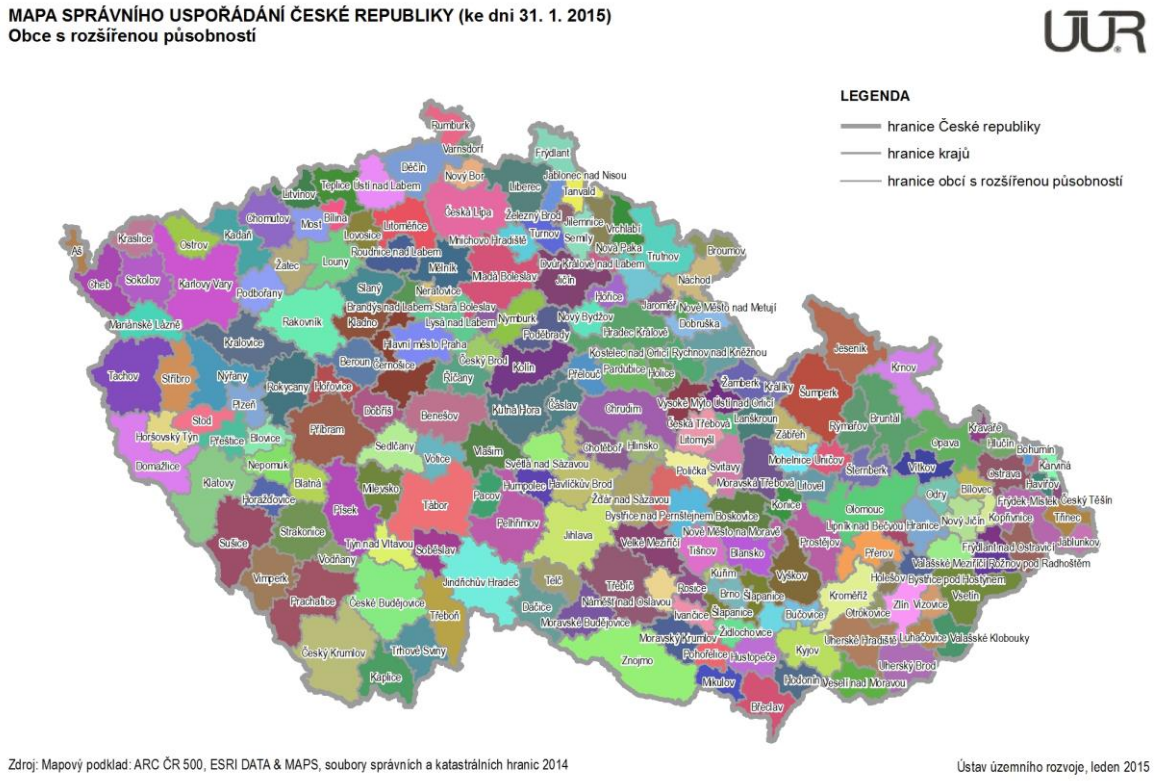
Nadměrné užívání veřejnoprávních smluv je jedním z nedostatků veřejné správy. Dochází tak k narušení přehlednosti výkonu státní správy, kdy mnohdy nejsou subjekty uzavření smluv jednoznačně známy. Optimalizací veřejnoprávních smluv se zabývá Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020, který jej pokládá za jeden ze specifických cílů. Veřejnoprávní smlouvy by měly sloužit jako dočasný nástroj pro přechodnou dobu, kdy obce nejsou schopny samy zabezpečit výkon přenesené působnosti. Nejvyšší podíl představují smlouvy na úseku agendy projednávání přestupků. Správní agendy by neměly být vyčleňovány a vykonávány jinou obcí. S uzavíráním veřejnoprávních smluv souvisí i problematika jejich zveřejňování. Každá nová smlouva by měla být veřejně přístupná danou obcí, která figuruje ve smluvním vztahu. Řešením tohoto problému je revize a úprava pravidel

pro uzavírání smluv, jejich publikaci, zlepšení systému a realizaci kontrol výkonu přenesené působnosti a především novelizaci příslušného Zákona o obcích. [35]

Obce mají dle zákona o obcích nárok na příspěvek ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti. Příspěvek má formu roční dotace či jednorázového příspěvku, nejčastěji k úhradě nákladů provádění voleb do Parlamentu, krajů, či komunálních voleb. Jedná se však pouze o příspěvek, zbytek svých nákladů si obce hradí z rozpočtu obce a z veškerých svých příjmů. Podrobněji v kapitole č. 3.

Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce vykonává následně krajský úřad a zjišťuje soulad opatření orgánů obce se zákony, právními předpisy, usneseními či směrnicemi právního řádu. V případě nesouladu nařízení obce s právními předpisy, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy a to ve lhůtě 60 dnů od doručení výzvy.

Na obrázku č. 1 můžete vidět mapu správního uspořádání obcí s rozšířenou působností České republiky k 31. 1. 2015. [6]



Obrázek 2: Mapa obcí s rozšířenou působností

Zdroj: [30]

3 FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI

Z hlediska financování je nutné zabývat se neefektivním a netransparentním způsobem rozdělování finančních prostředků, zpětnou vazbou a odborností úředníků.

Problematikou financování výkonu přenesené působnosti se zabývala řada analýz, na které aktuálně navazuje Strategický rámec rozvoje veřejné správy, jehož cílem je úprava a optimalizace systému financování přeneseného výkonu státní správy.

Jak už bylo zmíněno v předchozích kapitolách, obce v rámci své působnosti vykonávají jak samostatnou, tak přenesenou působnost. Přenesená působnost je na obce delegována státem, a jelikož obce nejsou dostatečně soběstačné, je zapotřebí ji financovat prostřednictvím běžných neinvestičních dotací ze státního rozpočtu, rozpočtů kraje, ze státních fondů a z fondů EU. Tyto příjmy tvoří druhý nejvýznamnější finanční zdroj obce.

Mezi nejvýznamnější dotace plynoucí obcím patří běžné, neinvestiční dotace ze státního rozpočtu v rámci souhrnného finančního vztahu k rozpočtům obcí. V současné době tyto dotace zahrnují: [14]

- příspěvek na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy,
- příspěvek na výkon státní správy hlavního města Prahy,
- dotace na financování vybraných veřejných statků - dotace na vybraná zdravotnická zařízení.

3.1 Příspěvek na výkon přenesené působnosti

Obce obdrží na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ze státního rozpočtu příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti. Tento příspěvek slouží k částečné úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy. Jak uvádí zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech: „*z rozpočtu obce se hradí výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem*“. K úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy je třeba použít také ostatní příjmy obce – daňové (správní poplatky), nedaňové (sankční poplatky). [32] [47, §9]

Příspěvek na výkon státní správy, plynoucí z kapitoly VPS, je neúčelová dotace, jejíž výše se počítá podle metodiky stanovené zákonem a odvíjí se dle rozsahu přenesené působnosti, kterou obce vykonávají. Jelikož malé obce, které nebyly obcemi s rozšířenou působností, byly

podhodnoceny a velké obce nadhodnoceny, byla od roku 2006 zavedena novelizace metodiky, ve které byl sjednocen výpočet příspěvku pro veškeré typy působností obcí. O metodice se zmiňuje následující podkapitola. [14]

3.1.1 Vývoj stanovení příspěvku na výkon státní správy

Příspěvek na výkon státní správy prošel v posledních letech mnoha úpravami:

- **metodika stanovení příspěvku do roku 2006,**
- **metodika stanovení příspěvku od roku 2006,**
- **metodika stanovení příspěvku od roku 2010.**

Stanovení příspěvku do roku 2006

Do roku 2002 se výše příspěvku stanovila sazbou na 100 obyvatel správního obvodu obce se základní působností, s působností matričního úřadu, stavebního úřadu, obce s pověřeným obecním úřadem a pro hlavní město Prahu. Stanovení sazeb bylo v kompetenci Ministerstva financí.

V letech 2003-2005, s ohledem na zrušení okresních úřadů a vzniku obcí s rozšířenou působností, byla výše příspěvku jednotlivým obcím s rozšířenou působností vymezena zákonem o státním rozpočtu. Výše příspěvku zohledňovala počet funkčních míst převedených z okresních úřadů a o jejich sazbách rozhodovalo Ministerstvo financí. [32] [49]

Stanovení příspěvku od roku 2006

Od roku 2006 zavedlo Ministerstvo vnitra novou metodiku pro stanovení výše příspěvku. Tato metodika představovala sjednocení výpočtu a zavedení dvou kritérií, kterými je velikost správního obvodu a poměr velikosti centra ke správnímu obvodu. Ministerstvo každoročně navrhuje způsob rozdělení finančních prostředků obcím určené k přenesenému výkonu státní správy.

Obce se při tvorbě výpočtu rozdělují dle rozsahu působnosti na obce se základní působností, obce s působností matričního úřadu, obce s působností stavebního úřadu, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Výše příspěvku je závislá na rozsahu přenesené působnosti, která je vyjádřená koeficienty (A, B, C), na velikosti správního obvodu

(SO), a na podílu velikosti správního centra (SC) a velikosti správního obvodu vyjádřené počtem obyvatel v tisících. Koeficienty rozsahu přenesené působnosti byly pro všechny kategorie obcí stejné. [17]

Výše se příspěvku pro obce se stanovila na základě součtu částek vzorců P_1 a P_2 (1):

$$P_1 = \frac{B}{A+\sqrt{SO}} \times SO \qquad P_2 = C \times \left(1 - \frac{SC}{SO}\right) \times SO \tag{1}$$

kde:

P = výše příspěvku,

SO = velikost správního obvodu vyjádřená počtem obyvatel v tisících,

SC = velikost správního centra vyjádřená počtem trvale bydlících obyvatel obce,

A, B, C = koeficienty stanovené s ohledem na rozsah přenesené působnosti[3]. [51]

Příspěvek na výkon státní správy od roku 2010

Od roku 2010 došlo k úpravě stávající metodiky z důvodu řešení nerovnoměrného krytí výdajů u malých obcí. Pro obce s rozšířenou působností byl zachován výpočet (1) dle dvou kritérií – správního obvodu a podílu počtu obyvatel správního centra k počtu obyvatel správního obvodu a výše příspěvku byla stanovena jako součet hodnot podle jednotlivých správních funkcí dané obce (tedy jako kumulovaný výpočet). U ostatních obcí (se základní působností, s matričním, stavebním a pověřeným obecním úřadem) se metodika výpočtu zjednodušila a vychází pouze z kritéria velikosti správního obvodu, který se vypočte jako jedna částka podle nejvyšší správní funkce dané obce, dle následujícího vzorce (2).

$$P_1 = \frac{B}{A+\sqrt{SO}} \times SO \tag{2}$$

Všem obcím, kromě ORP, byl příspěvek jednorázově navýšen o 1,5 mld. Kč. Zjednodušením metodiky a změnou koeficientů došlo k navýšení míry krytí výdajů obcí na výkon přenesené působnosti na 95%. [14]

Úprava výpočtu příspěvku a vyčlenění ORP z jednorázového navýšení se projevilo jako nevhodné řešení, jelikož i ORP vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu,

[3] Příspěvky se podle rozsahu působnosti obce sčítají.

kompetence matričního, stavebního a pověřeného obecního úřadu. Došlo tak k nerovnoměrnosti, kdy výkon kompetence byl různě finančně ohodnocen dle kategorií obcí. V roce 2013 se Ministerstvo vnitra rozhodlo k uplatnění kumulovaného způsobu výpočtu, to znamená, že příspěvek u obcí s matričním, stavební a pověřeným obecním úřadem již není stanoven podle nejvyšší správní funkce obce, ale jako součet dílčích hodnot jednotlivých správních funkcí obce. Zohledňuje se tedy velikost jednotlivých správních obvodů, ve kterých obec vykonává přenesenou působnost. Tento způsob výpočtu je oproti předchozím transparentnější a spravedlivější. [17]

Současná metodika výpočtu se skládá z těchto vzorců (3) a (4): [48]

A) Vzorec pro obce (bez obcí s rozšířenou působností)

$$P = \frac{B}{A+\sqrt{SO}} \times SO \tag{3}$$

Tabulka 2: Hodnoty koeficientů pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy pro rok 2016

Ř.	Rozsah působnosti	A	B
1	Základní působnost	36,71003409	6830500,486
2	Působnost matričního úřadu	156,5452076	15415649,93
3	Působnost stavebního úřadu	79,64388323	13651966,35
4	Působnost pověřeného obecního úřadu	320,0939043	28531088,00

Zdroj: [48]

B) Vzorec pro obce s rozšířenou působností

$$P_1 = \frac{B}{A+\sqrt{SO}} \times SO \qquad P_2 = C \times \left(1 - \frac{SC}{SO}\right) \times SO \tag{4}$$

U obcí s rozšířenou působností výše příspěvku závisí na rozsahu přenesené působnosti, vyjádřené koeficienty A, B a C, velikosti správního obvodu vyjádřené počtem obyvatel (SO) a na velikosti správního centra (SC). Celková výše dotace se vypočítá jako součet příspěvků P_1 a P_2 níže uvedených rovnic. [13]

Tabulka 3: Hodnoty koeficientů pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy pro obce s rozšířenou působností pro rok 2016

Rozsah působnosti	A	B	C
Základní působnost	39,70804036	1492352,406	0
Působnost matričního úřadu	188,1550315	6129265,023	5139,847748
Působnost stavebního úřadu	52,36425042	4782091,854	9503,536255
Působnost pověřeného obecního úřadu	63,83943527	8663660,480	10815,67996
Působnost obce s rozšířenou působností	3,256196002	3912639,251	29827,05584

Zdroj: [48]

Některé obce s rozšířenou působnostní se zvláštním postavením a nově vzniklé obce získávají k běžnému příspěvku na výkon státní správy zvláštní příspěvek stanovený v příloze č. 8, zákona č. 400/2015 Sb., o státním rozpočtu. Patří sem obce, které vykonávaly působnost okresního úřadu, obce se zvláštní činností matričního úřadu (Brno) a nově vzniklé obce (Bražec, Doupovské Hradiště, Kozlov, Luboměř pod Strážnou, Město Libavá a Polná na Šumavě). [48]

C) Příspěvek na výkon státní správy hlavního města Prahy

Příspěvek na výkon působnosti hlavního města Prahy je stanoven zákonem o státním rozpočtu a zákonem o hlavním městě Praze, pro rok 2016 je valorizována o 1% a činí 61 674 Kč na každých sto obyvatel trvale bydlících na daném území. [48]

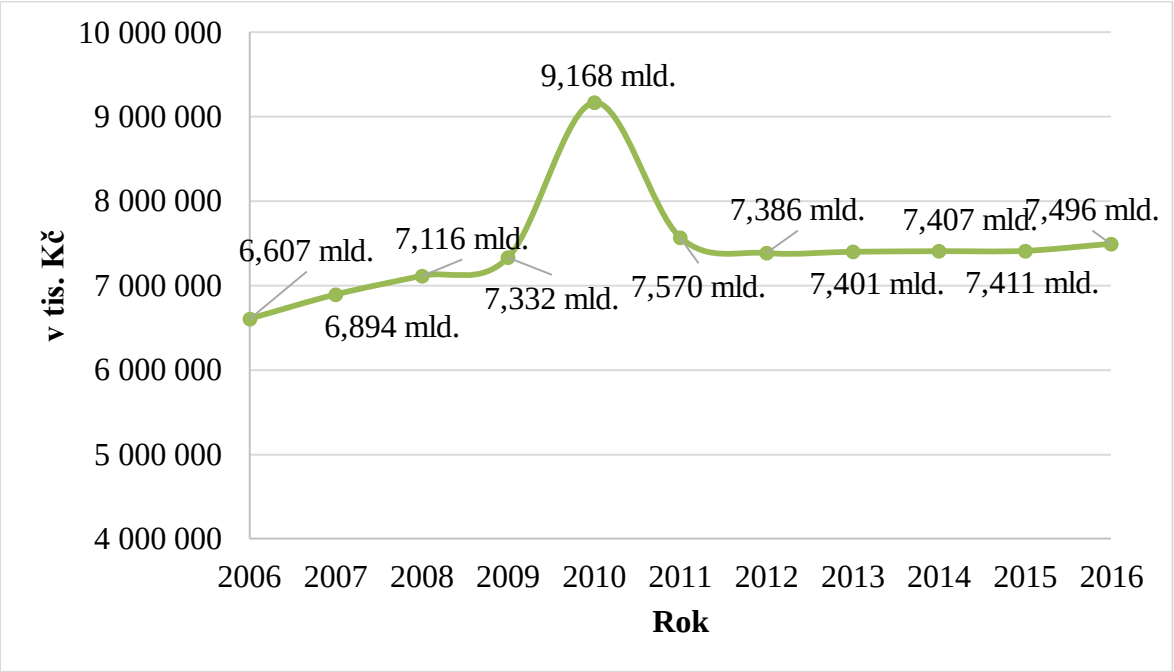
Výše příspěvku od roku 2006 do roku 2010 ve vztahu k obcím vzrostla o 2,5 miliardy korun. V roce 2011 byl jak u obcí, tak u hlavního města Prahy zaznamenán výrazný meziroční pokles výše příspěvku, který byl způsoben úpravou stávající metodiky a také snahou státu o úsporu veřejných financí. Výše příspěvků v jednotlivých letech zachycuje tabulka č. 4.

Tabulka 4: Vývoj výše příspěvku na výkon státní správy v rámci souhrnného dotačního vztahu obcím a hl. m. Praze v tis. Kč

Rok	Obce	Hl. m. Praha
2006	6 607 079	502 026
2007	6 894 620	517 006
2008	7 116 180	534 987
2009	7 331 532	563 742
2010	9 167 679	988 716
2011	7 569 590	824 201
2012	7 386 068	822 871
2013	7 400 899	813 410
2014	7 407 572	816 534
2015	7 411 379	814 349
2016	7 495 652	833 725

Zdroj: [29]

Následující obrázek č. 3 zobrazuje vývoj příspěvku na výkon státní správy od roku 2006 do roku 2016. V letech 2006 – 2010 měla výše příspěvku rostoucí charakter. Zásadní výkyv výše příspěvku v roce 2010 znamenal roční navýšení příspěvku na výkon státní správy pro obce o 1,8 mld. Kč. Tento nárůst měl přispět k odstranění existujících nerovnoměrností ve velikosti výdajů na financování státní správy a příjmů na jejich krytí. O rok později, v roce 2011, došlo k výraznému poklesu o 1,6 mld. Kč a to na základě úsporných opatření státního rozpočtu, které bylo kompenzováno navýšením daňových příjmů. V dalším roce následovalo snížení příspěvku o 0,18 mld. Kč z důvodu převodu agendy v oblasti vyplácení sociálních dávek na Úřady práce a s tím související přechod pracovníků.

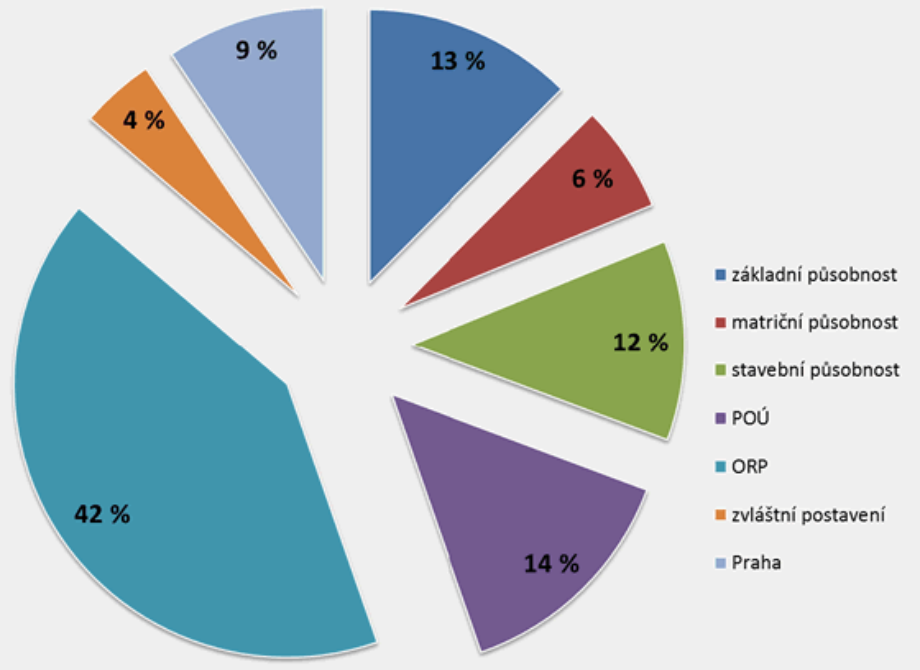


Obrázek 3: Vývoj výše příspěvku na výkon státní správy poskytovaný obcím ze státního rozpočtu v letech 2006-2016

Zdroj: [29]

Z kapitoly Všeobecná pokladní správa je obcím pro rok 2016 uvolněno 7 517 337 044 Kč, z toho 21 684 844 Kč bylo vynaloženo na účelovou dotaci na vybraná zdravotnická zařízení 7 495 652 200 Kč na výkon státní správy. Hlavní město Praha z této kapitoly získala na výkon státní správy celkovou částku 833 725 300 Kč. [48]

Následující obrázek č. 4 znázorňuje rozložení příspěvku na přenesenou působnost mezi jednotlivé působnosti obcí pro rok 2016. Největší část je vynakládána na ORP, kterou tvoří 42 % celkové působnosti, dále na obce s POÚ, obce se základní působností a obce se stavebním úřadem. Nejmenší podíl mají obce se zvláštním postavením, obce s matričním úřadem a hlavní město Praha.



Obrázek 4: Rozložení příspěvku na přenesenou působnost mezi jednotlivé působnosti obcí ČR v roce 2016

Zdroj: [33]

3.1.2 Problematika financování výkonu státní správy v přenesené působnosti

Jak už bylo mnohokrát zmiňováno, způsob úhrady přenesené působnosti se potýká s řadou nedostatků, mezi nejvýznamnější patří netransparentnost a neefektivnost přerozdělení, absence zpětné vazby a obtížná kvantifikace jednotlivých změn.

Stávající metodika neumožňuje zjistit, kolik výkon státní správy doopravdy stojí. Některé obce musí spolufinancovat výkon přenesené státní správy z vlastních prostředků, které mají určené na územní samosprávu, jiné obce tyto finance nevyužijí na výkon přenesené státní správy. Jednotlivé změny ve výkonu přenesené působnosti jednotlivých kategorií obcí jsou obtížně kvantifikovatelné. V rámci strategického rámce se plánuje upravení metodiky, na základě které se přerozděluje příspěvek na výkon přenesené působnosti a to tak, aby byla zohledněna náročnost výkonu agend v jednotlivých kategoriích obcí. Nový model financování by měl vycházet ze zavedení standardů vybraných agend, které budou sloužit jako základ pro výpočet příspěvku. Výkon přenesené působnosti by měl být proplácen dle skutečně vykonávaných činností, podle nákladového modelu na základě standardů jednotlivých agend.

Tento systém by měl zajistit efektivitu, nelze ho však aplikovat bez současného odstranění nedostatků harmonizace administrativního členění státu. [14]

Tímto problémem se v rámci reformy veřejné správy zabývala řada dokumentů a analýz a to především Koncepce dokončení reformy veřejné správy Ministerstva vnitra z roku 2012, Analýza aktuálního stavu veřejné správy a také současný Strategický rámec rozvoje veřejné správy pro období 2014-2020.

Problematiku financování, kvality poskytování a optimalizací veřejné správy řešilo Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí a Svaz měst a obcí ČR. Na základě tohoto nedostatku byla vypracována řada studií, jednou z nich je také Analýza financování kompetencí samostatné a přenesené působnosti.

Na **sněmu Svazu měst a obcí ČR** z 19. 10. 2015 se k dlouhodobě neřešeným otázkám týkající se příspěvku obcím na výkon přenesené působnosti státní správy vyjádřil i předseda Mgr. František Lukl: **„***Tady bych viděl dva hlavní kroky, které je potřeba udělat. V krizových letech byl příspěvek obcím jednorázově snížen o 17 % a od té doby navíc nebyl valorizován. To by se mělo napravit v první řadě. Druhá cesta vede přes postupné zavádění výkonového modelu, to znamená, že obcím bude hrazen skutečně odvedený výkon těch agend, které je možno kvantifikovat a ocenit. První kroky, pokud jde o vydávání občanských průkazů, se již začaly dělat. Při množství agend, které obce pro stát vykonávají, je to však „běh na dlouhou trať.“* [26]

V souvislosti s nedostatečnou výší příspěvků na výkon přenesené působnosti obcím proběhla diskuse z iniciativy předsedy Poslanecké sněmovny ČR prof. Františka Váchy: „*V souvislosti s přípravou státního rozpočtu na rok 2016 jsem se s prosbou ve věci výše příspěvku pro obce na přenesený výkon státní správy obrátil na ministra financí Andreje Babiše. Řada obcí na přenesenou působnost dlouhodobě doplácí ze svých daňových příjmů, které by měly být na rozvoj a samosprávu, místo toho je vynakládají na zabezpečení agend státní správy. Například město České Budějovice, jehož jsem zastupitelem, doplácí na přenesenou působnost zhruba 80 milionů Kč ročně. Je mi známa skutečnost, že po dlouhých letech bez valorizace se má na příští rok celkový objem prostředků určených na příspěvek zvýšit o jedno procento, tedy zhruba o 75 milionů Kč. To je jistě záslužné, avšak tato výše je stále*

nedostatečná.“ Ministr financí Andrej Babiš konstatoval, že valorizací příspěvku o jedno procento tak došlo ke vstřícnému postoji k obcím. Slabé stránky vnímá ve formě použití příspěvku, v nemotivaci jednotlivých resortů snižovat administrativní zátěž a uvádí, že příspěvek není jediným zdrojem pro výkon přenesené působnosti. [22]

Nedostatečným financováním se zabýval také článek Provazníkové a Pavla (2014), jejímž cílem bylo analyzovat míru efektivnosti tohoto systému. Analýza a výpočet byly provedeny na vzorku 30 vybraných obcí s rozšířenou působností v období 2006-2011. V rámci studie byly zohledňovány ukazatele pro výpočet celkových výdajů, mezi které patří mzdové výdaje úředníků v přenesené působnosti, běžné výdaje (energie, nájemné, údržba) a vyplácení sociálních dávek. Studie poukazuje na vysoký stupeň přerozdělení veřejné správy oproti jiným členským zemím. Analýza, na základě vybraných vzorků a jejich výpočtu, poukazuje na nedostatečné financování pro pokrytí výdajů. V průběhu let 2006-2011 byl rozsah prostředků průměrných zkoumaných vzorků měst ve výši 65 – 85 %. Z důvodu neefektivnosti stávajícího modelu nelze rozlišit náklady spojené se samostatnou a přenesenou působnosti a efektivně využít finanční zdroje. Celý tento problém by měla nahradit nová metoda, která je v implementaci Ministerstva vnitra. [13]

K odstranění nedostatků byla v rámci Koncepce dokončení reformy veřejné správy přijata řada opatření. Jedním z nich je nastavení vazeb mezi odpovědností resortů za rozsah přenášených agend na územní samosprávné celky a poskytované finanční prostředky a druhé opatření se týká proplácení přeneseného výkonu pomocí standardů.

Standardem veřejné služby se rozumí „minimální úroveň kvalitativních a kvantitativních parametrů v zákoně vymezené veřejné služby. Cílem standardizace veřejné služby by mělo být dosažení větší efektivnosti, symetrie informací při poskytování konkrétní služby ve vazbě na její dostupnost a kvalitu.“ [25]

Současný systém je založen na obtížném stanovení částky, která je poskytována na výkon konkrétní agendy jednotlivých úřadů. Návrhem Ministerstva financí bylo rozdělit příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti do rozpočtů jednotlivých resortů, ze kterých by byl příspěvek vyplácen. To by umožnilo zprůhlednit celý systém poskytování příspěvků. Pro určení

rozsahu přenesené působnosti resortů se navrhovalo využití katalogu činností obcí vedené Ministerstvem vnitra.

V rámci druhého opatření, týkající se proplácení přeneseného výkonu bylo navrhováno zavedení standardů, které by jednoznačně určovaly, co je po obcích od státu vyžadováno, v jaké kvalitě a jakou část za tuto službu zaplatí.

Toto opatření vyžaduje identifikaci všech agend a činností, které obce v přenesené působnosti vykonávají. Pro každou agendu je nutné vypracovat procesní model a vymezit základní činnosti. Tento model by měl být optimalizován. Stát by tak měl obcím vyplácet příspěvek na základě skutečných výkonů, dle sazebníku standardu jednotlivých agend. Tento systém se od současného liší tím, že by stát měl poskytovat příspěvky a tím tak hradit pouze činnosti, které si vyžádal a které byly obcemi skutečně vykonány. Pro přijetí tohoto systému je nutný souhlas většiny obcí.

Zavedení standardů by souviselo s nárůstem administrativních nákladů obcí, které budou úkony vykazovat, tak správních úřadů, které budou tyto úkony kontrolovat. Efektivní se tento systém jeví pouze v případě, pokud finanční úspora zavedením standardů bude vyšší než náklady na přerozdělování finančních prostředků.

V případě přijetí nového systému by bylo zapotřebí upravit současnou legislativu a to především zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. [24]

Analýza aktuálního stavu veřejné správy pracuje s několika variantami financování výkonu přenesené působnosti: [16]

- financování pomocí standardů,
- financování pomocí standardů jako finančních limitů pro výkon agendy,
- zachování příspěvku za pomocí nové metodiky výpočtu,
- financování prostřednictvím rozpočtových kapitol jednotlivých resortů,
- financování pomocí podílu na daních.

Financování pomocí **standardů** bylo zmiňováno v Koncepci dokončení reformy veřejné správy.

V případě zavedení **standardů jako finančních limitů** by pro výkon konkrétní agendy byla státem stanovená limitní částka ve vztahu k daným kritériím – počet obyvatel, rozloha území apod. Jako příklad pro vydávání občanských průkazů lze uvést stanovení optimálního počtu úvazku ve výši 0,5 na 1000 obyvatel, ohodnocený částkou 500 Kč. Tato varianta by vedla k efektivnímu chování obcí k poskytování výkonů.

V případě **zachování příspěvku** na výkon státní správy v přenesené působnosti by stát poskytoval příspěvek, došlo by však ke změně jeho výpočtu. I nadále by byla zohledňována velikost správního obvodu, příspěvek by se však přiděloval na jednoho obyvatele správního obvodu pro jednotlivou kategorii obce na základě sledovaných výdajů jednotlivých kategorií obcí. Výše příspěvků na jednoho obyvatele by se tak v různých kategoriích obcí lišila. Tato metodika by byla jednodušší z hlediska aplikace a ponechání stávající legislativy, není však doporučována z důvodu, že by obcím nebyly propláceny činnosti, které ve skutečnosti v rámci přenesené působnosti vykonávají.

Financování prostřednictvím **rozpočtových kapitol** jednotlivých resortů předpokládá znalost výše příspěvku dílčích oblastí veřejné správy. Nevýhodou je obtížné stanovení částky příspěvku, která je poskytována na konkrétní agendu.

Poslední variantou je financování výkonu přenesené státní správy **podílem na daních**. Přínosem této varianty je, že by nedošlo k nárůstu nákladů na přerozdělení, na druhé straně se potýká s řadou negativ, kdy by nedošlo k odlišení financování výkonu samostatné a přenesené působnosti, nebyla by zohledňována velikost správních obvodů a rozpočtové určení daní by se stalo ještě komplikovanějším.

Jako nejvýhodnější varianta se předpokládá financování pomocí standardů, kterým se aktuálně zabývá Strategický rámec Ministerstva vnitra. [16]

Náklady na výkon státní správy, které jsou hrazeny z veřejných rozpočtů prostřednictvím příspěvku na výkon přenesené státní správy, je třeba pro plánovanou regulaci vyčíslit. Odhadnout plánované náklady lze na základě Metodiky stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy. Výkon agendy se skládá z několika úkonů, které představují mzdové náklady (ohodnocení práce úředníka formou platu, prémií a povinných odvodů), režijní náklady pro zajištění řízení, činnosti a obsluhu úřadu a jednorázové náklady k zajištění výkonu nových

agend. Aby bylo možno vypočítat celkové náklady na výkon agendy, je nutné získat data o objemu práce na základě procesní mapy, která zahrnuje úřední úkony, jejich vazby s klienty a četnost výkonu agendy.

Procesní mapa zahrnuje časovou náročnost a potřebné personální zajištění.

Pro určení nákladů je nutné zjistit počet úředníků potřebných pro výkon agendy, který je dán součinem časových nároků na jednoho klienta a četnosti výkonů agendy. Celkové náklady na výkon agendy se vypočítá jako součet ročních mzdových nákladů, ročních režijních nákladů a jednorázových nákladů.

Mzdové náklady na jednoho úředníka se stanoví dle platové třídy a povinných odvodů. Režijní náklady dosahují rozmezí 40-45 % mzdových nákladů, pro které je použit koeficient 0,43 a jednorázové náklady slouží pro zařízení jednoho nového vzniklého funkčního místa agendy.

Výše částky nároků na výkon přenesené působnosti tvoří rozdíl mezi celkovými hrubými náklady a předpokládanými příjmy.

Tyto náklady by měly sloužit k určení výše příspěvku na výkon státní správy. [28]

4 ANALÝZA FINANCOVÁNÍ VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY VYBRANÝCH OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

Následující kapitola se bude zabývat analýzou financování a vývojem příspěvku na výkon státní správy. V rámci analýzy obcí s rozšířenou působností byly vybrány obec Přelouč a obec Ústí nad Orlicí, srovnatelné z hlediska velikosti správního obvodu obce s rozšířenou působností. Analýza bude provedena za období let 2006-2014.

Data pro jednotlivé výpočty byly čerpány z:

- interních zdrojů městských úřadů a jejich rozpočtů v letech 2006-2015,
- internetové stránky informačního systému MF ARIS pro data do roku 2010,
- internetové stránky informačního systému MF ÚFIS pro data v letech 2010 – 2012,
- internetové stránky informačního systému MF územní MONITOR pro data od roku 2013,
- internetové stránky Ministerstva vnitra České republiky,
- internetové stránky Českého statistického úřadu.

4.1 Město Ústí nad Orlicí

Město Ústí nad Orlicí, ležící na soutoku řek Tiché Orlice a Třebovky, je okresním městem Pardubického kraje. V současné době má Ústí nad Orlicí 14 322 obyvatel (k 1. 1. 2015) a jejím statusem je obec s rozšířenou působností, dle zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a o stanovení obcí s rozšířenou působností. [38]

Jako každá obec vykonává samostatnou a přenesenou působnost. V oblasti samostatné působnosti plní úkoly uložené zastupitelstvem a radou města. V oblasti přenesené působnosti vykonává státní správu ve věcech stanovených zákonem.

Svou činnost vykonává město prostřednictvím odborů:

- **Útvar interního auditu** – vykonává samostatnou působnost,
- **Krizové řízení** – v rámci samostatné působnosti zajišťuje činnosti organizačních složek města – jednoty dobrovolných hasičů, zabezpečování akcí, v rámci přenesené působnosti zajišťuje připravenost na mimořádné situace, plnění úkolů na úseku požární ochrany,

- **Kancelář tajemníka** – zajišťuje vnitřní chod, organizačně technické činnosti spojené s jednáním města, vede evidenci zápisů z jednání, stížností, spolupracuje s ostatními odbory partnerských měst, zajišťuje mzdovou a personální agendu zaměstnanců, apod.,
- **Odbor finanční** – v rámci samostatné působnosti analyzuje finanční situaci města, vede účetnictví, zpracovává návrh rozpočtu, závěrečného účtu, zabezpečuje agendu Fondů, v rámci přenesené působnosti vystupuje jako správce daní a poplatků, zajišťuje činnosti podle zákona o cenách, zákona o loteriích a veřejných sbírkách (ověřování náležitostí, apod.),
- **Odbor majetkoprávní** – v rámci samostatné působnosti vede evidenci majetku, připravuje majetkoprávní smlouvy, zajišťuje výkon agendy spojené s vyřizováním restitucí, správa majetku, apod.,
- **Odbor školství, kultury, sportu, cestovního ruchu a propagace** – v rámci samostatné působnosti spolupracuje se školami, vykonává práva a povinnosti vyplývající ze zřizovatelské funkce, poskytuje granty a příspěvky, v rámci přenesené působnosti zpracovává a vede agendu a evidenci žádostí o dotace ze státního rozpočtu, vykonává státní správu v rozsahu stanovené zákonem,
- **Odbor rozvoje města** – v rámci samostatné působnosti navrhuje roční investiční plán akcí, zpracovává výkazy o investiční výstavbě, žádosti o dotace, koordinuje plnění úkolů města v oblasti infrastruktury, apod.,
- **Odbor životního prostředí** – v rámci samostatné působnost plní úkoly ochrany přírody a krajiny, vykonává činnost v úseku zeleně (povolení kácení dřevin, vyhlašování památných stromů a ochranných pásem), v rozsahu přenesené působnosti vykonává státní správu lesů, rybářství, myslivosti, odpadního hospodářství a rostlinolékařské péče,
- **Odbor dopravy, silničního hospodářství a správních agend** – v rámci samostatné působnosti rozhoduje o uložení pokuty, v rámci přenesené působnosti zajišťuje agendu evidence obyvatel, agendu občanských průkazů, cestovních dokladů, zabezpečuje činnost matričního úřadu, projednává a rozhoduje ve věcech přestupků na úseku občanského soužití, veřejného pořádku a majetku, rozhoduje o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel apod.,

- **Odbor stavebního úřadu** – v rámci samostatné působnosti rozhoduje o označování budov a číslech popisných, zajišťuje spolupráci s architektem města, v rámci přenesené působnosti zajišťuje výkon státní správy podle zákona o územním plánování a stavebním řádu
- **Odbor právní a obecního živnostenského úřadu –** v rámci samostatné působnosti zabezpečuje přípravu právních předpisů města, vede evidenci právních a vnitřních předpisů města, zastupuje město před soudy, zabezpečuje právní vymáhání pohledávek města, apod., v rámci přenesené působnosti je provozovatelem živnostenského rejstříku, rozhoduje o živnostenském podnikání, plní úkoly kontaktního místa veřejné správy Czech Point, apod.,
- **Odbor sociálních služeb** – v rámci samostatné působnosti přijímá žádosti o uzavření nájemních smluv na byty ve vlastnictví města včetně bytů v domech s pečovatelskou službou, vede evidenci žadatelů o uzavření smluv, zajišťuje prevenci kriminality a sociálně negativního chování v obci, zajišťuje výkon práv a povinností pro Domov důchodů, centrum sociální péče, apod., v rámci přenesené působnosti poskytuje odborné sociální poradenství, zajišťuje výkon sociální práce, funkci terénního pracovníka, funkci sociálního kurátora, zajišťuje sociálně-právní ochranu dětí.

Zastupitelstvo obce zřizuje také místní policii s 16 strážníky. [38]

V současné době je na městském úřadě v Ústí nad Orlicí zaměstnáno celkem **96 zaměstnanců**, z nichž **41,5 vykonává samostatnou** a **54,5 přenesenou působnost**. Ve většině případů nelze jednoznačně určit počet zaměstnanců vykonávající samostatnou a přenesenou působnost. Proto byla tato čísla odhadnuta na základě konzultace s tajemníkem městského úřadu. [42]

Mezi odbory, které převážně vykonávají samostatnou působnost, patří:

- Útvar interního auditu,
- Odbor majetkoprávní,
- Odbor rozvoje města

Z větší části přenesenou působnost vykonávají:

- Odbor obecního živnostenského úřadu,
- Odbor svatebního úřadu.

Správní obvod města Ústí nad Orlicí je vymezen územím 16 obcí: Brandýs nad Orlicí, České Libchavy, Dlouhá Třebová, Dolní Dobrouč, Hnátnice, Hrádek, Jehnědí, Libchavy, Orlické Podhůří, Řetová, Řetůvka, Sopotnice, Sudislav nad Orlicí, Ústí nad Orlicí, Velká Skrovnice, Voděrady.

Obce s matričním úřadem ve správním obvodu: Brandýs nad Orlicí, Dolní Dobrouč, Ústí nad Orlicí

Obce se stavebním úřadem ve správním obvodu: Brandýs nad Orlicí, Dolní Dobrouč, Ústí nad Orlicí

Obce s pověřeným obecním úřadem ve správním obvodu: Ústí nad Orlicí. [39]

Správní území obce Ústí nad Orlicí pro působnost matričního a stavebního úřadu uvedeno v příloze č. 1.

4.2 Město Přelouč

Město Přelouč, ležící na řece Labi, s počtem obyvatel 9 036 (k 1. 1. 2015) je součástí Pardubického kraje. Přelouč má 7 městských částí a jeho statut je obec s rozšířenou působností, dle zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. [31]

Jako každá obec vykonává samostatnou a přenesenou působnost. V oblasti samostatné působnosti plní úkoly uložené zastupitelstvem a radou města. V oblasti přenesené působnosti vykonává státní správu ve věcech stanovených zákonem.

Město svou činnost vykonává prostřednictvím odborů:

- **Kancelář tajemníka –** připravuje podklady pro výkon funkce starosty a místostarosty, zajišťuje zápisy ze zasedání, odpovídá za reprezentování města, tvoří a zajišťuje vydávání publikačních materiálů, prostřednictvím svých podřízených oddělení zabezpečuje personální agendu zaměstnanců, zajišťuje hospodářskou správu

majetku města, zajišťuje chod počítačové sítě a spravuje a udržuje data a soubory, spravuje místní poplatky, vede evidenci veřejnoprávních smluv, vymáhá pohledávky, vede přestupkovou agendu, apod.,

- **Odbor vnitřních věcí** - zajišťuje dopravně-správní agendu – v rámci které projednává přestupky na úseku dopravy, vykonává činnosti na úseku řidičských průkazů, registru vozidel, zabezpečuje činnost Bezpečnostní rady a Krizového štábu Městského úřadu Přelouč, zajišťuje občansko-správní agendu – v rámci které vykonává činnosti na úseku evidence obyvatel, vydávání občanských průkazů, cestovních dokladů a na úseku matriky,
- **Odbor finanční** – sestavuje návrh rozpočtu města, realizuje schválená rozpočtová opatření, provádí finanční vypořádání a sestavuje závěrečný účet, vede účetnictví, evidenci majetku města a řídí průběh inventarizací,
- **Odbor správy majetku** – vykonává především samostatnou působnost v oblasti investiční činnosti (sestavuje plány investiční výstavby, zajišťuje projektovou dokumentaci a vystupuje jako stavební dohled) a v oblasti správy budov,
- **Odbor sociální** – v rámci samostatné působnosti připravuje podklady pro radu města k poskytování půjček ze sociálního fondu, k obsazení bytů v domech s pečovatelskou službou, v rámci přenesené působnosti vykonává funkci sociálního kurátora pro dospělé, koordinátora prevence kriminality, zabezpečuje odbornou pomoc místní menšině, zajišťuje sociální poradenství, poskytuje sociálně-právní a výchovné poradenství dětem a rodičům, apod.
- **Odbor stavební** – zajišťuje činnosti památkové péče, rozhoduje o užívání místních komunikací, vydává rozhodnutí o umístění a užívání stavby, rozhoduje o územním a stavebním řízení, zabezpečuje činnosti územního plánování a vystupuje jako vodoprávní úřad,
- **Odbor životního prostředí** – v rámci samostatné působnosti plní činnosti na úseku odpadového hospodářství, ochrany přírody a krajiny, ochrany ovzduší a ochrany zemědělského půdního fondu, na úseku státní správy rozhoduje ve věcech veterinární péče a ochrany zvířat, rostlinolékařské péče, dále vykonává činnosti na úseku lesnictví, myslivosti a rybářství,
- **Odbor živnostenský** – na úseku státní správy plní funkci centrálního registračního místa, vydává doklady prokazující živnostenské oprávnění, provozuje živnostenský rejstřík a činnosti s ním související, spolupracuje s orgány státní správy, ověřuje

pravosti listin a podpisů, je kontaktním místem Czech POINT, kontroluje a povoluje provoz výherních automatů, ukládá pokuty za porušení živnostenského zákona a další.

Zastupitelstvo obce zřizuje také místní policii se 14 strážníky. [31]

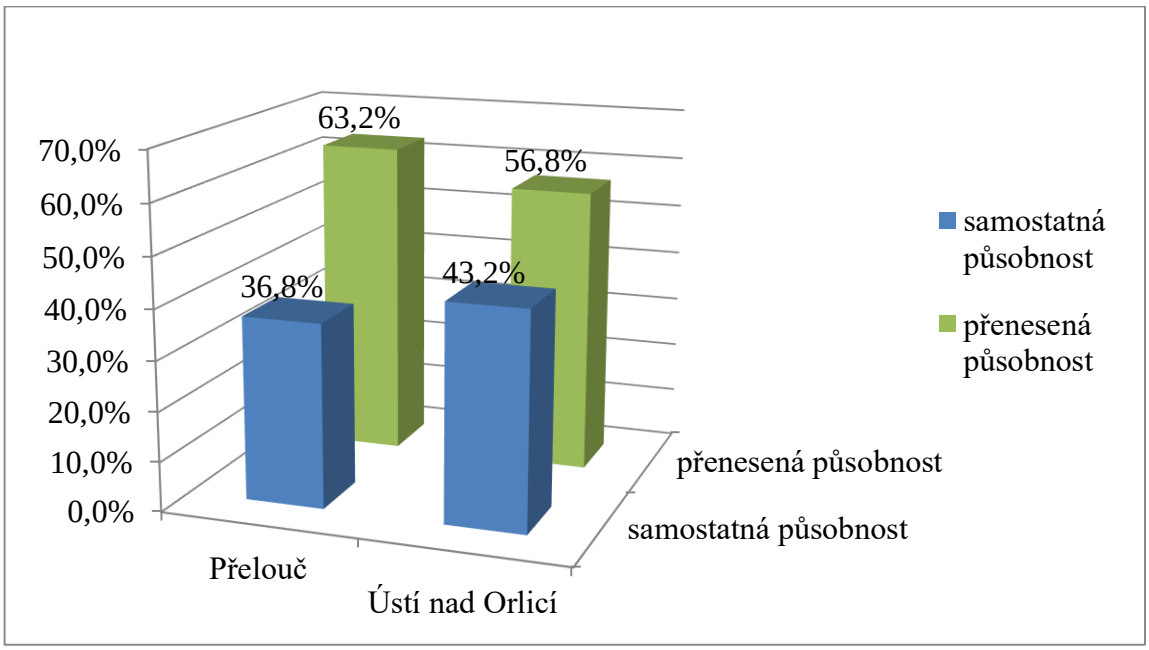
V současné době je na městském úřadě v Přelouči zaměstnáno celkem **84,5 zaměstnanců**, z nichž **31,1 vykonává samostatnou** a **53,4 přenesenou působnost**. Ve většině případů nelze jednoznačně určit, který zaměstnanec vykonává samostatnou a který přenesenou působnost. V případě, že zaměstnanec vykonává jak samostatnou, tak přenesenou působnost, bylo nutné jeho úvazek rozdělit. [41]

Správní obvod města Přelouč je vymezen územím 42 obcí: Brloh, Břehy, Bukovina u Přelouče, Hlavečník, Holotín, Choltice, Chrtníky, Chvaletice, Jankovice, Jedousov, Jeníkovice, Kladruby nad Labem, Kojice, Labské Chrčice, Lipoltice, Litošice, Mokošín, Morašice, Poběžovice u Přelouče, Přelouč, Přelovice, Přepychy, Řečany nad Labem, Selmice, Semín, Sovolusky, Stojice, Strašov, Svinčany, Svojšice, Tetov, Trnávka, Turkovice, Újezd u Přelouče, Urbanice, Valy, Vápno, Veselí, Vyšehněvice, Zdechovice, Žáravice.

Obce s matričním úřadem ve správním obvodu: Přelouč, Choltice, Chvaletice, Řečany nad Labem.
Obce se stavebním úřadem ve správním obvodu: Přelouč, Choltice, Chvaletice.
Obce s pověřeným obecním úřadem ve správním obvodu: Přelouč a Chvaletice. [39]

Správní území obce Přelouč pro působnost matričního a stavebního úřadu uvedeno v příloze č. 1.

Následující obrázek č. 5 zobrazuje podíl úvazků úřadu na výkon samostatné a přenesené působnosti města Přelouč a Ústí nad Orlicí v roce 2016. Tento podíl byl stanoven na základě odhadů pracovníků kanceláře tajemníka jednotlivých městských úřadů. V Přelouči v současné době vykonává 36,8 % úředníků samostatnou působnost a 63,2 % přenesenou působnost. Ústí nad Orlicí se se svým počtem zaměstnanců podílí na samostatné působnosti ze 43,2 % a přenesenou působnost zde vykonává 56,8 % zaměstnanců. Jak je patrné, zaměstnanci obcí s rozšířenou působností se především podílejí na výkonu státní správy (přenesené působnosti).



Obrázek 5: Podíl úvazků úřadu na výkon samostatné a přenesené působnosti v roce 2016

Zdroj: vlastní zpracování dle [41], [42]

4.3 Vývoj příspěvku na výkon státní správy vybraných obcí s rozšířenou působností

Jak už bylo zmíněno, převážná většina zaměstnanců úřadů se podílí na výkonu přenesené působnosti, na kterou stát každoročně přispívá formou dotace neboli příspěvku na výkon státní správy.

Obce s rozšířenou působností vykonávají jak základní působnost, tak působnost matričního, stavebního a pověřeného obecního úřadu.

Celková výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivých obcí představuje součet dílčích částek jednotlivých příspěvků všech skutečně vykonávaných působností dané obce:

- příspěvku na základní působnost,
- příspěvku na působnost matričního úřadu,
- příspěvku na působnost stavebního úřadu,
- příspěvku na působnost pověřeného obecního úřadu,
- příspěvku na působnost obce s rozšířenou působností.

Výše příspěvku závisí také na rozsahu přenesené působnosti, celkovém počtu obyvatel obce, počtu obyvatel správního obvodu, koeficientů stanovených zákonem, sestavované pro každý kalendářní rok a u obcí s rozšířenou působností také na podílu správního centra ke správnímu obvodu.

Pro rok 2007 byl celkový příspěvek obcím valorizován o 5% a došlo k navýšení, které je však rozdílné pro jednotlivé úrovně výkonu státní správy. Obcím s rozšířenou působností byl příspěvek na výkon státní správy z důvodu změny zákona o sociálně-právní ochraně dětí snížen. Od tohoto roku je obcím s rozšířenou působností v oblasti sociálně-právní ochrany dětí poskytována účelová dotace, která již není součástí stávajícího příspěvku na výkon státní správy. V letech 2007-2010 došlo k mírnému nárůstu celkového příspěvku v rámci jednotlivých působností obou obcí. V některých typech působností došlo v roce 2011 k mírnému poklesu výše poskytovaného příspěvku z důvodů úsporných opatření státu v rámci státního rozpočtu. V roce 2014 a 2015 dochází v obou obcích k mírným rozdílům ve výši příspěvku a to zejména pro základní působnost z důvodu snížení počtu obyvatel správního obvodu. Poprvé od roku 2008 došlo k valorizaci příspěvku o 1% pro rok 2016. Tato valorizace byla určena převážně pro základní působnost, aby její dopad byl na co největší počet obcí (v ČR převážně malých obcí). V tomto roce došlo také k mírnému snížení příspěvku pro působnost pověřeného obecního úřadu z důvodu převedení agendy ochrany zemědělského půdního fondu na obce s rozšířenou působností. Celkovou výši příspěvku však tato změna neovlivnila. [21]

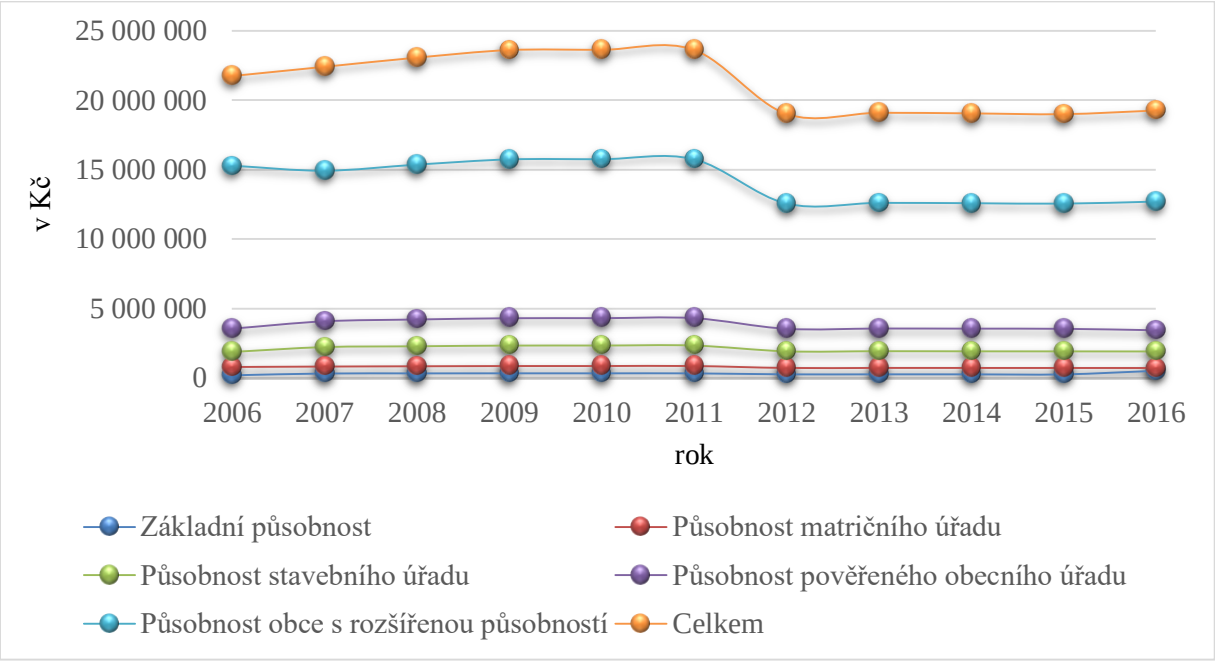
Výše zmíněné změny byly promítnuty v obcích Přelouč a Ústí nad Orlicí, jejichž vývoj znázorňují následující tabulky č. 5 a č. 6.

Tabulka 5: Příspěvek na výkon přenesené státní správy v jednotlivých letech podle rozsahu působnosti ORP Ústí nad Orlicí

Rok	Základní působnost	Působnost matričního úřadu	Působnost stavebního úřadu	Působnost pověřeného obecního úřadu	Působnost obce s rozšířenou působností	Celkem
2006	214 280	801 712	1 884 388	3 565 652	15 291 779	**21 757 811**
2007	325 312	836 844	2 235 380	4 097 667	14 926 519	**22 421 722**
2008	333 396	859 216	2 294 524	4 229 319	15 364 667	**23 081 122**
2009	337 753	877 285	2 345 531	4 321 973	15 744 590	**23 627 132**
2010	336 835	878 281	2 348 538	4 325 580	15 755 905	**23 645 139**
2011	334 573	878 241	2 348 217	4 326 163	15 757 224	**23 644 418**
2012	274 482	724 668	1 931 052	3 561 497	12 547 320	**19 039 019**
2013	275 999	728 189	1 939 515	3 579 357	12 593 150	**19 116 210**
2014	273 988	725 574	1 931 308	3 570 511	12 570 378	**19 071 759**
2015	272 013	723 352	1 926 046	3 557 703	12 537 429	**19 016 543**
2016	491 429	721 521	1 921 233	3 454 803	12 687 731	**19 276 717**

Zdroj: vlastní zpracování dle [32]

Přehlednější vývoj příspěvku dle rozsahu působnosti v letech 2006-2016 obce Ústí nad Orlicí znázorňuje následující obrázek č. 6. Největší objem příspěvků získává obec Ústí nad Orlicí na působnost obce s rozšířenou působností v rozmezí 12 -15 mil. Kč. Druhou největší částkou, tvořící celkovou výši příspěvku je příspěvek na působnost pověřeného obecního úřadu, která se pohybuje okolo 4 milionů korun. Naopak nejmenší podíl na celkovém příspěvku má příspěvek na základní působnost. V letech 2006-2011 došlo v rámci celkového příspěvku k meziročním nárůstům. Největší objem příspěvku v posledních deseti letech činil 23,6 milionů korun. Pokles nastal v roce 2012 z důvodů snížení koeficientů pro výpočet příspěvku a vyplácená výše se propadla o 4,6 milionů korun. V letech 2012-2016 došlo k mírným výkyvům, nicméně výše příspěvku nepřesáhla 19 milionů korun.



Obrázek 6: Vývoj příspěvku dle rozsahu působnosti ORP Ústí nad Orlicí v letech 2006-2016

Zdroj: vlastní zpracování dle [32]

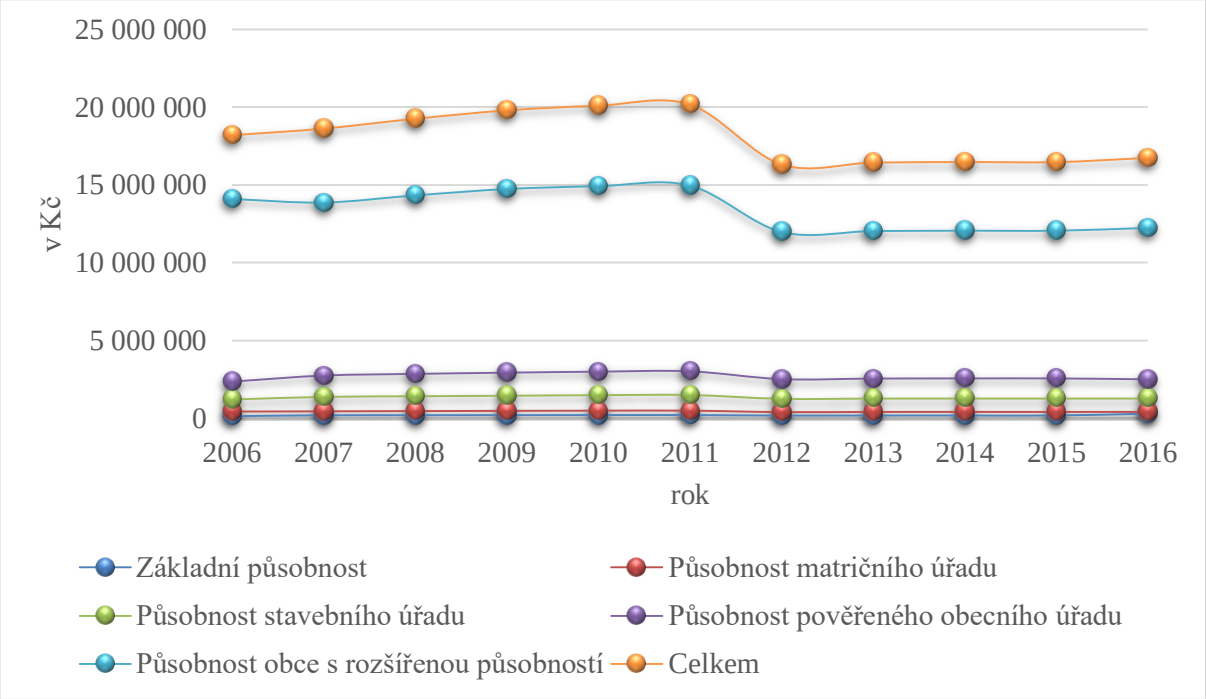
Výše jednotlivých příspěvků dle rozsahu působnosti obce Přelouč zobrazuje tabulka č. 6.

Tabulka 6: Příspěvek na výkon přenesené státní správy v jednotlivých letech podle rozsahu působnosti ORP Přelouč

Rok	Základní působnost	Působnost matričního úřadu	Působnost stavebního úřadu	Působnost pověřeného obecního úřadu	Působnost obce s rozšířenou působností	Celkem
2006	123 956	434 481	1 210 231	2 344 370	14 083 760	**18 196 798**
2007	187 863	448 864	1 388 111	2 740 942	13 857 618	**18 623 398**
2008	193 961	462 316	1 433 393	2 850 887	14 315 428	**19 255 985**
2009	199 066	473 541	1 468 985	2 930 218	14 722 716	**19 794 526**
2010	203 500	484 675	1 507 071	2 997 112	14 904 564	**20 096 922**
2011	204 181	486 185	1 518 676	3 019 673	14 943 729	**20 172 444**
2012	168 357	403 603	1 257 976	2 506 810	11 974 901	**16 311 647**
2013	174 599	414 150	1 273 258	2 543 081	12 028 268	**16 433 356**
2014	173 964	415 135	1 275 967	2 553 567	12 050 355	**16 468 988**
2015	173 255	414 373	1 273 575	2 552 372	12 050 418	**16 463 993**
2016	315 702	416 274	1 278 003	2 493 621	12 229 909	**16 733 509**

Zdroj: vlastní zpracování dle [32]

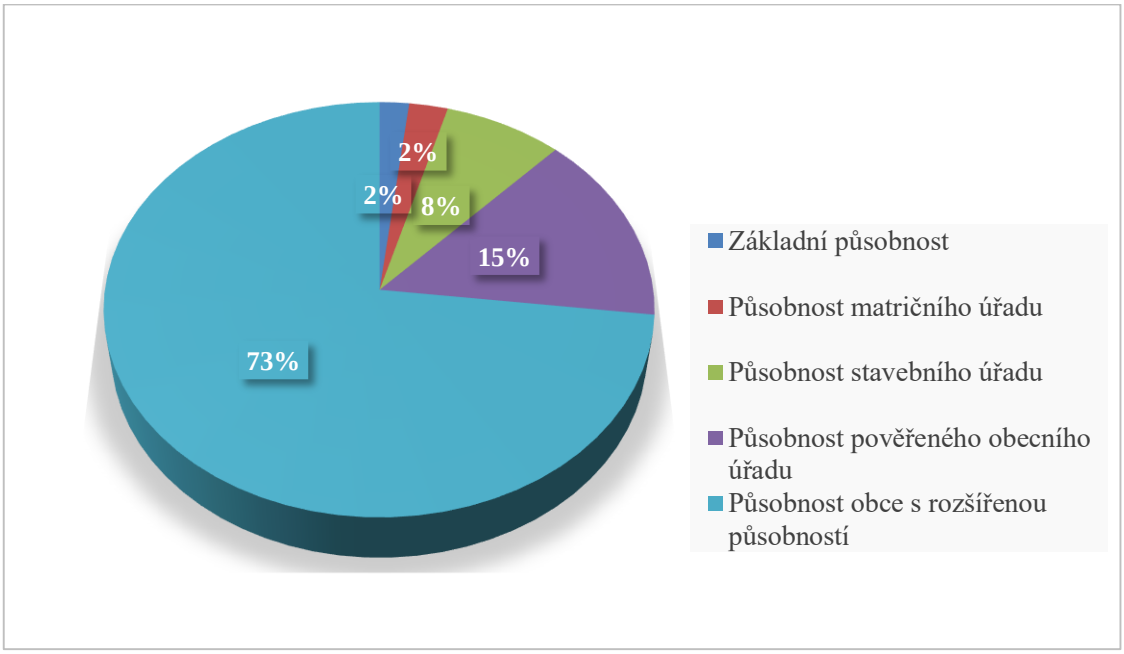
Přehlednější vývoj příspěvku jednotlivých rozsahů působnosti je patrný z obrázku č. 7. Největší objem v rámci celkového příspěvku tvoří příspěvek na působnost obce s rozšířenou působností v rozmezí 12 – 14 milionů korun. Výrazně menší výši má příspěvek na působnost pověřeného obecního úřadu, který se pohybuje stejně jako v obci Ústí nad Orlicí okolo 3 milionů korun. Do roku 2011 mají výše příspěvků převážně rostoucí, popřípadě mírně kolísavý charakter. V roce 2011 dosahuje celková výše příspěvku maximální hodnoty během posledních deseti let - 20,2 milionů korun. Následující rok 2012 i Přelouč postihl výrazný pokles z důvodu snížení koeficientu B pro výpočet výše příspěvku na 16 milionů korun. V letech 2012-2016 dochází k postupnému nárůstu objemu celkového příspěvku, nicméně, meziroční výkyv není tak zásadní, jako tomu bylo v letech 2006-2011.



Obrázek 7: Vývoj příspěvku dle rozsahu působnosti ORP Přelouč v letech 2006-2016

Zdroj: vlastní zpracování dle [32]

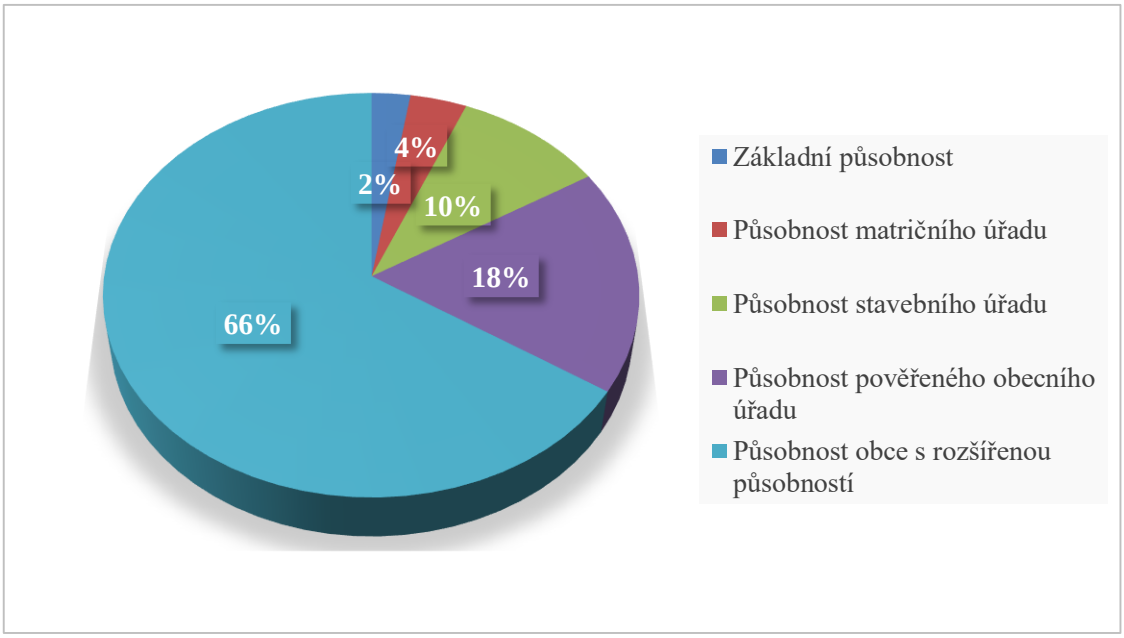
Obrázek č. 8 a č. 9 znázorňuje rozložení podílu příspěvku na výkon státní správy mezi jednotlivé působnosti pro rok 2016 v obcích Přelouč a Ústí nad Orlicí. Výše příspěvku na působnost obce s rozšířenou působností pro rok 2016 činila v Přelouči 73 %. Příspěvek na působnost pověřeného obecního úřadu v Přelouči tvoří 15 % celkového příspěvku, příspěvek na působnost stavebního úřadu činí 8%, na působnost matričního úřadu 2 % a základní působnost se na celkovém příspěvku podílí pouze 2%.



Obrázek 8: Rozložení příspěvku na výkon státní správy mezi jednotlivé působnosti v obci Přelouč v roce 2016

Zdroj: vlastní zpracování dle [32]

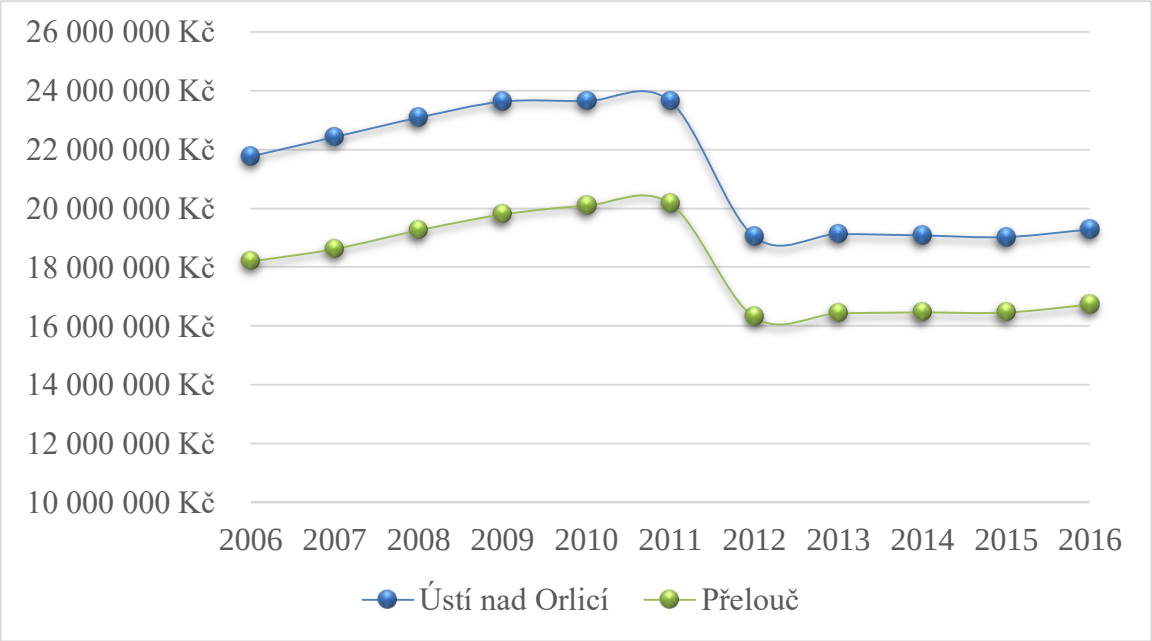
Oproti Přelouči činila výše příspěvku na působnost obce s rozšířenou působností v Ústí nad Orlicí 66%. Příspěvek na působnost pověřeného obecního úřadu, na působnost stavebního úřadu a matričního úřadu je zastoupen vyšší procentuální částí. Základní působnost v Ústí nad Orlicí se na celkovém příspěvku podílí pouze 2%, stejně tak jako v Přelouči.



Obrázek 9: Rozložení příspěvku na výkon státní správy mezi jednotlivé působnosti v obci Ústí nad Orlicí v roce 2016

Zdroj: vlastní zpracování dle [32]

Souhrnnou výši příspěvku na výkon státní správy v jednotlivých letech u obcí Přelouč a Ústí nad Orlicí znázorňuje obrázek č. 10., kdy v Ústí nad Orlicí v i Přelouči do roku 2010 docházelo k postupnému nárůstu celkové výše příspěvku. Ústí nad Orlicí v roce 2011 zaznamenalo nepatrný pokles příspěvku z důvodu změny počtu obyvatel. Snížení koeficientů pro výpočet výše příspěvku způsobil v následujícím roce 2012 výrazný pokles příspěvku u obou obcí. Během posledních 4 let dochází až na zmiňované mírné výkyvy k postupnému nárůstu výše příspěvku v rámci obce Přelouč i Ústí nad Orlicí.



Obrázek 10: Vývoj výše příspěvku na výkon státní správy u ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí v letech 2006-2016

Zdroj: vlastní zpracování dle [41] [42]

4.4 Analýza financování přenesené působnosti vybraných obcí s rozšířenou působností

V následující podkapitole bude analyzován příspěvek na výkon státní správy v závislosti na finanční soběstačnosti obcí s rozšířenou působností Přelouč a Ústí nad Orlicí. Obce s rozšířenou působností na výkon státní správy a ke krytí nákladů spojených s výkonem státní správy, dostávají od státu finanční příspěvek ve formě neúčelové neinvestiční dotace. Jelikož jednotlivé obce nemohou přesně vyčíslit, jaká výše nákladů souvisí s výkonem samostatné a přenesené působnosti, bylo nutné tyto náklady odhadnout. Analýza bude vycházet z metodiky

stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy Ministerstva vnitra ČR a z Analýzy financování výkonů státní správy VŠE z roku 2009, zpracované pro MFČR.

Náklady na výkon státní správy jsou tvořeny mzdovými náklady, režijními a jednorázovými náklady.

Mzdové náklady představují ohodnocení úředníků v souvislosti s výkonem přenesené působnosti a tvoří jej výdaje na platy úředníků, ostatní platby za provedenou práci a pojistné.

Tabulka č. 7 uvádí vyčíslení podílů úvazků úřadů obcí s rozšířenou působností na výkonu samostatné působnosti (SP) a přenesené působnosti (PP).

Tabulka 7: Podíly úvazků úřadu v ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí

ORP	Počet úvazků SP	Podíl SP v %	Počet úvazků PP	Podíl PP v %	Celkem úvazků	Celkový podíl v %
Přelouč	31,1	**36,80%**	53,4	**63,20%**	84,5	**100%**
Ústí nad Orlicí	41,5	**43,23%**	54,5	**56,77%**	96	**100%**
Koeficient Přelouč	**0,6320**					
Koeficient Ústí nad Orlicí	**0,5677**					

Zdroj: vlastní zpracování dle [41] [42]

Mzdové výdaje na přenesenou působnost budou vypočítány dle vztahu (5) celkových mzdových výdajů obce a koeficientu poměru počtu úvazků na výkon přenesené působnosti, tedy:

$$MN_{PP} = celkové\ MN\ \times k \tag{5}$$

kde:

celkové MN — celkové mzdové výdaje obce (položky seskupení 50 zahrnující výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné),

k — koeficient poměru počtu úvazků úřadů vykonávající přenesenou působnost.

Koeficient poměru počtu úvazků úředníků vykonávající přenesenou působnost byl stanoven a vypočítán na základě dotazování a odhadů tajemníků úřadů, jejichž vyčíslení znázorňuje tabulka č. 7. Koeficient byl vypočítán jako podíl úvazků na přenesenou působnost k celkovému

počtu vyčíslených poměrů úvazků. Pro analýzu obcí a výpočty bude používán koeficient $\mathbf{k_1}$ = **0,6320** pro obec Přelouč a koeficient $\mathbf{k_2}$ = **0,5677** pro obec Ústí nad Orlicí.

Analýza VŠE, realizovaná v letech 2005-2007, počítala s hodnotou koeficientu 0,642 a Ministerstvo vnitra odhadovalo v tomto období výši 0,66. [36]

Rozdíl v koeficientech může být způsoben zkreslenými odhady pracovníků úřadů, jelikož je těžké jednotlivé úvazky přesně odhadnout a vyčíslit.

Kromě mzdových nákladů tvoří náklady na výkon státní správy také režijní náklady. Režijní náklady slouží k řízení, činnosti a obsluhy úřadu. Mezi tyto náklady můžeme zařadit kancelářské potřeby, náklady za energie, telefonní a poštovní služby, nájemné, pojistné, vzdělávání úředníků, náklady na obslužný personál (uklízečky, …) apod. Průměrné režijní náklady územních samosprávných celků dosahují výše 40 – 45 % mzdových nákladů. Pro výpočet režijních nákladů bude používán **koeficient 0,43** stanovený metodikou MVČR. [28]

Celkové režijní náklady budou vypočítány dle vztahu (6):

$$RN_{PP} = 0{,}43 \times MN_{PP} \tag{6}$$

Další složkou nákladů související s výkonem státní správy jsou jednorázové náklady, které tvoří výdaje na zřízení nového funkčního místa a další (software, apod.). Tuto složku nákladů v analýze nebudeme uvažovat, jelikož na tyto výdaje dostávají obce investiční dotace.

Celkové výdaje na přenesenou působnost ($N_{PP\ celkem}$) budou vypočítány dle vztahu (7):

$$CELKV_{PP} = MN_{PP} + RN_{PP} \tag{7}$$

Přenesenou působnost obce z převážné míry financují prostřednictvím příspěvku na výkon státní správy, který obdrží ze státního rozpočtu. Jedná se o podseskupení položek 411 rozpočtové skladby – neinvestiční přijaté dotace od veřejných rozpočtů ústřední úrovně. Položka 411 zahrnuje položku 4111 neinvestiční přijaté transfery z všeobecné pokladní správy státního rozpočtu, položku 4112 neinvestiční přijaté transfery ze státního rozpočtu v rámci souhrnného dotačního vztahu a položku 4116 ostatní neinvestiční přijaté transfery ze státního rozpočtu, především sociálního charakteru.

Do konce roku 2011 obce s rozšířenou působností v rámci přenesené působnosti vyplácely sociální dávky. Novelizací zákona byla tato agenda převedena na Úřady práce, tudíž od roku 2012 obcím neplynou finanční prostředky v rámci položky 4116 na výplatu sociálních dávek. Pokud by do výpočtu byla zahrnuta celková výše příspěvku v rámci položky 411, došlo by po roce 2012 k značným výkyvům z důvodů převodu zmiňované agendy. Neinvestiční přijaté transfery ze státního rozpočtu (položka 4112) představují nejvýznamnější příjem, který slouží k přímé úhradě úkonů spojených s výkonem státní správy, pro zajištění chodu obce. S přenesenou působností souvisí také výdaje sociálního charakteru, které však slouží občanům. Proto bude v rámci této analýzy použit zjednodušený výpočet, kdy bude vybrána pouze položka 4112, jako hlavní zdroj příjmů obce k úhradě výkonu přenesené působnosti.

Výkon státní správy je dále financován daňovými příjmy položka 1361 – správní poplatky, a nedaňovými příjmy položka 221 – sankční poplatky a vratky z transferů.

Celkové příjmy spojené s výkonem státní správy budou počítány dle vztahu (8):

$$CELKP_{PP} = D + DP_{PP} + ND_{PP} \tag{8}$$

kde:

D neinvestiční přijaté transfery ze státního rozpočtu v rámci souhrnného dotačního vztahu,

DP_{PP} daňové příjmy související s výkonem přenesené působnosti (správní poplatky),

NP_{PP} nedaňové příjmy související s výkonem přenesené působnosti (sankční poplatky).

Rozdíl mezi celkovými příjmy a celkovými výdaji na přenesenou působnost je dáno saldem financí na výkon přenesené působnosti pro dané rozpočtové období, dle vztahu (9):

$$saldo_{PP} = CELKP_{PPt} - CELKV_{PPt} \tag{9}$$

kde:

$CELKP_{PPt}$ celkové příjmy související s výkonem přenesené působnosti v daném roce,

$CELKV_{PPt}$ celkové výdaje na výkon přenesené působnosti v daném roce.

Abychom mohli vzájemně porovnávat obě obce Přelouč a Ústí nad Orlicí, použijeme následující tři vztahy. První způsob srovnání, který nám určuje jaká část salda (deficitu či přebytku) připadá na jednoho obyvatele správního obvodu ORP, je dán vztahem (10):

$$saldo_{\frac{PPt}{obyv.}} = \frac{saldo_{PPt}}{m} \tag{10}$$

kde:

m počet obyvatel správního obvodu obce v daném roce

Saldo na přenesenou působnost můžeme také použít ve vztahu k celkovým běžným výdajům obce.

Dále je možné porovnat obce s různými výpočty a rozdílnou velikostí správního obvodu podílem celkových příjmů souvisejících s výkonem přenesené působnosti k celkovým výdajům (11) na přenesenou působnost v daném roce. Při vynásobení tohoto podílu 100 je možné určit procento krytí výdajů na přenesenou působnost příjmy souvisejícími s výkonem přenesené působnosti neboli profinancování přenesené působnosti.

$$\frac{CELKP_{PPt}}{CELKV_{PPt}} \times 100 \tag{11}$$

Výše uvedené ukazatele budou pro obě obce vypočítány na základě dat z databáze ARIS [18], ÚFIS [37], územní MONITOR [40] a ČSÚ [20], v příloze č. 2.

Aby mohla být provedena analýza finanční soběstačnosti obou obcí dle výše uvedených ukazatelů, bylo nutné zjistit vstupní data.

Pro výpočet mzdových nákladů na přenesenou působnost jednotlivých obcí byly zjištěny údaje celkových mzdových výdajů v jednotlivých letech. Na základě mzdových nákladů lze s použitím koeficientu vypočítat režijní náklady na přenesenou působnost.

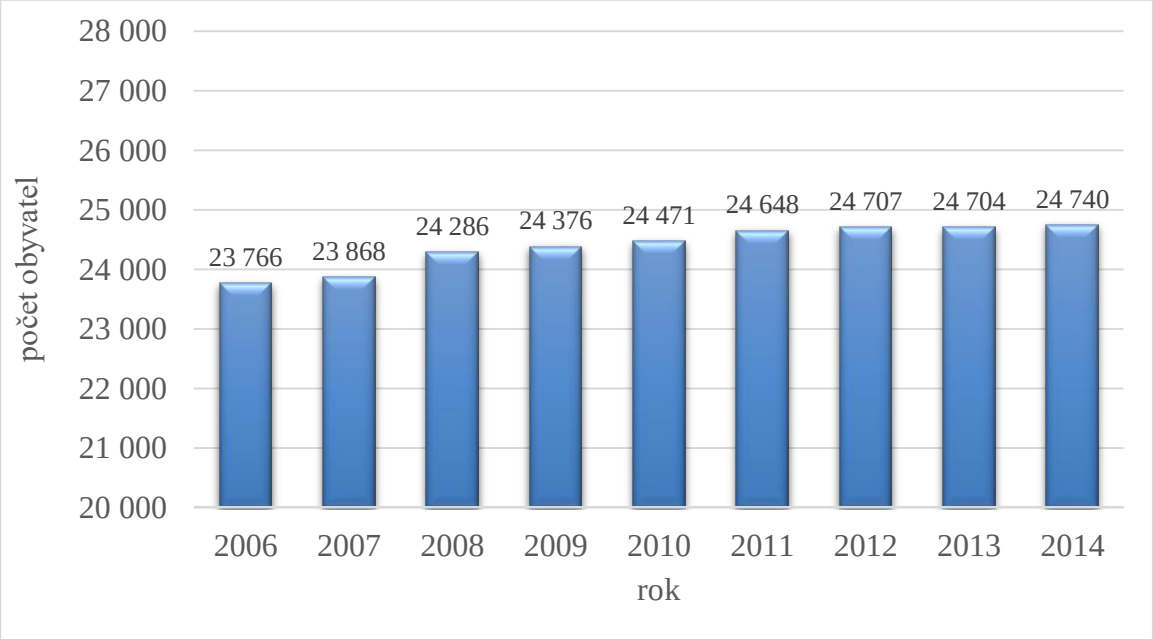
Celkové příjmy na přenesenou působnost zahrnují výši správních poplatků, sankčních poplatků a neinvestiční dotace od veřejných rozpočtů ústřední úrovně.

Celkové výdaje na přenesenou působnost představují souhrn mzdových a režijních nákladů na přenesenou působnost.

Na základě těchto dat bylo možné propočítat výše uvedené ukazatele a provést srovnání obou obcí s rozšířenou působností.

4.4.1 Analýza správního obvodu obce s rozšířenou působností Přelouč

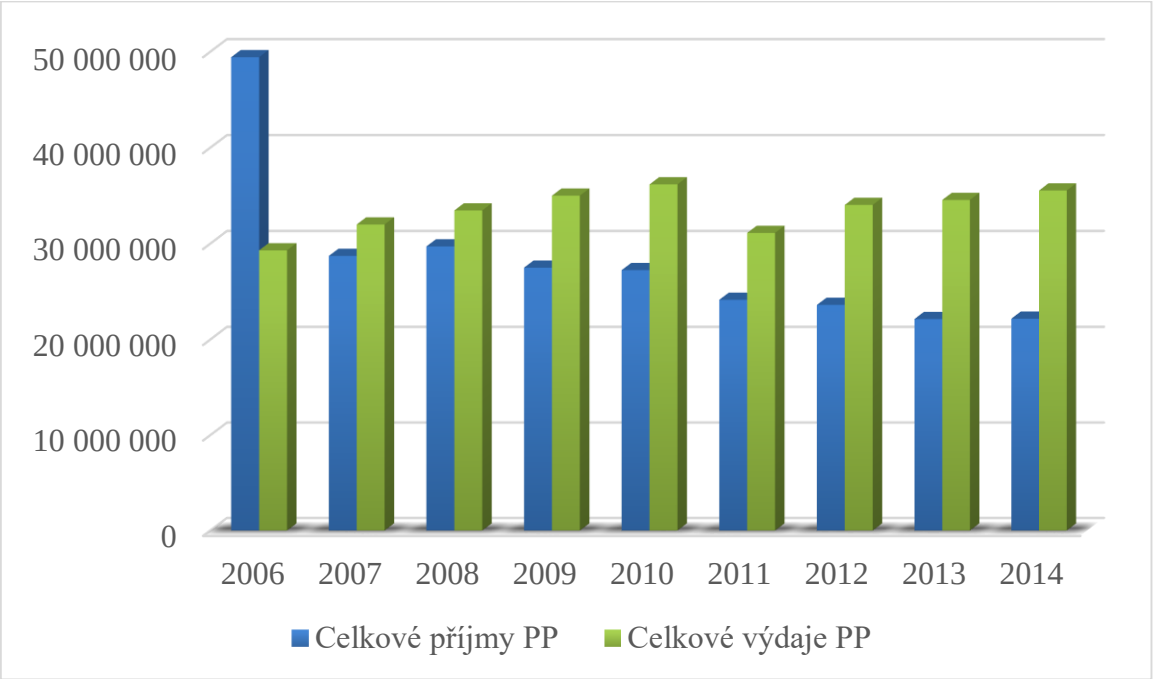
Obec s rozšířenou působností Přelouč vykonává přenesenou působnost ve správním obvodu pro 24 740 obyvatel. Počet obyvatel správního obvodu se od roku 2006 pohyboval v rozmezí 23 – 25 tisíc obyvatel a kromě výkyvu v roce 2013 byl jeho vývoj rostoucí, tedy počet obyvatel neustále přibývá, viz obrázek č. 11.



Obrázek 11: Vývoj počtu obyvatel správního obvodu ORP Přelouč v letech 2006-2014

Zdroj: vlastní zpracování dle [20]

Na základě vstupních dat (uvedených v příloze č. 2) byly vypočítány hodnoty celkových příjmů a celkových nákladů na přenesenou působnost, které můžeme vyčíst z obrázku č. 12.



Obrázek 12: Vývoj celkových příjmů a celkových výdajů v Kč na přenesenou působnost správního obvodu ORP Přelouč v letech 2006-2014

Zdroj: vlastní zpracování dle [18], [37], [40]

Objem celkových příjmů na přenesenou působnost v letech 2006 – 2014 měl klesající charakter, zatímco vývoj celkových výdajů na přenesenou působnost v jednotlivých letech kolísal. Celkově objem výdajů převažuje nad celkovými příjmy. Výjimkou je rok 2006, kdy celkové příjmy přesahují výdaje. Do tohoto roku byly součástí souhrnného finančního vztahu obcím, kromě příspěvku na školství, na výkon státní správy, na výkon zřizovatelských funkcí, také dotace na domovy důchodců, na ústavy sociální péče a dotace na dávky sociální péče.

Vývoj jednotlivých ukazatelů obce s rozšířenou působností Přelouč v letech 2006 - 2014 zobrazuje tabulka č. 8. První ukazatel znázorňuje vývoj salda na přenesenou působnost. Obec Přelouč vykazuje přebytek na přenesenou působnost pouze v roce 2006, od roku 2007 přechází do deficitu, který má z dlouhodobého hlediska prohlubující charakter. Nejvyššího deficitu dosahuje obec Přelouč v roce 2014 ve výši 13,36 milionů korun, což je přibližně 540 Kč na jednoho obyvatele pro kalendářní rok.

Druhý ukazatel podíl salda na celkových běžných výdajích má podobný vývojový trend jako předchozí ukazatel.

Posledním ukazatelem je podíl celkových příjmů a nákladů na přenesenou působnost. Z tabulky je patrné, že v roce 2006 celkové příjmy na přenesenou působnost dostatečně pokryly výdaje související s přenesenou působností. Hodnoty v následujících letech už však vykazují nedostatečnost v profinancování přenesené působnosti.

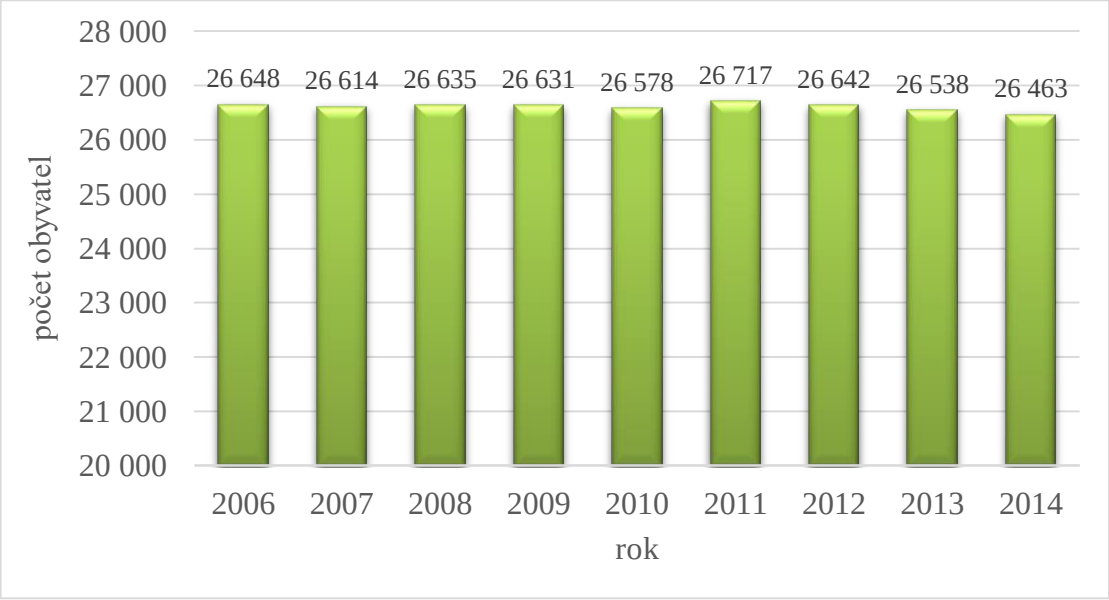
Tabulka 8 : Vývoj jednotlivých ukazatelů správního obvodu ORP Přelouč v letech 2006-2014

Ukazatel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
saldo na PP v mil. Kč	20,13	-3,28	-3,75	-7,51	-8,94	-6,98	-10,42	-12,41	-13,36
saldo/celkové běžné výdaje v %	16,24	-2,11	-2,33	-4,10	-4,36	-3,93	-8,87	-9,60	-10,85
CELKPP/CELKV v %	168,72	89,75	88,78	78,54	75,29	77,57	69,37	64,07	62,39

Zdroj: vlastní výpočty

4.4.2 Analýza správního obvodu obce s rozšířenou působností Ústí nad Orlicí

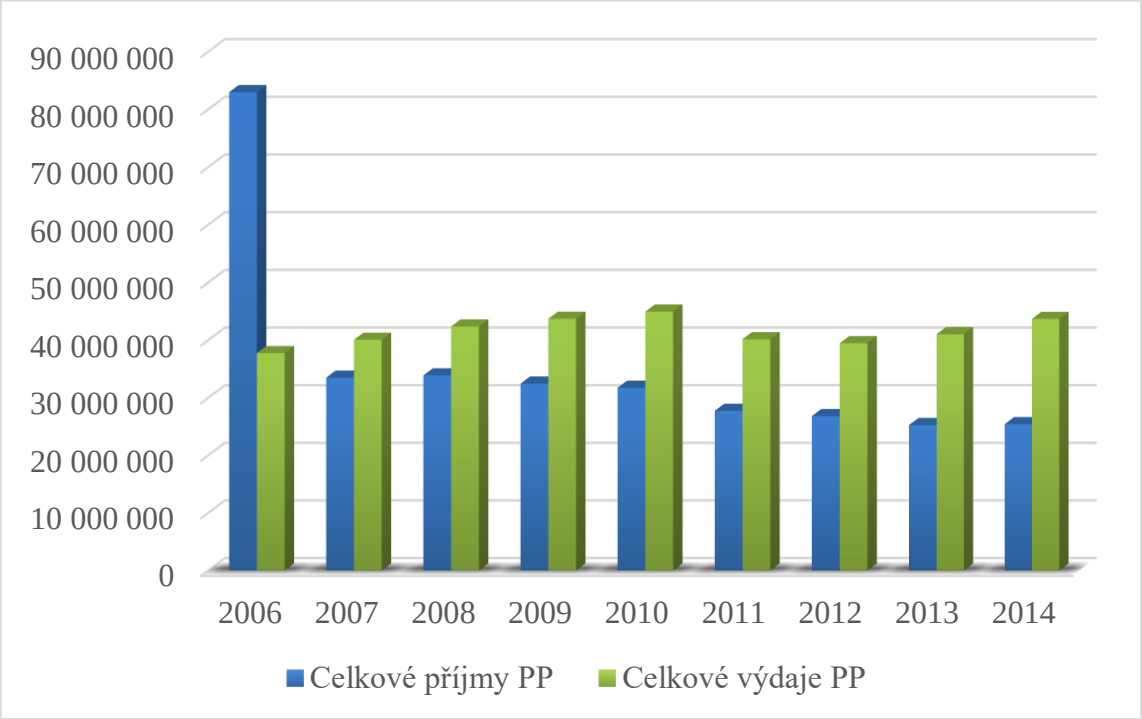
Obec s rozšířenou působností Ústí nad Orlicí vykonává přenesenou působnost ve správním obvodu pro 26 463 obyvatel. Vývoj počtu obyvatel v Ústí nad Orlicí je vyznačován mírnými meziročními výkyvy. Do roku 2011 byl počet obyvatel ve správním obvodu kolísavý, v posledních letech má však nepatrný, ale klesající trend. Ačkoliv obrázek č. 13 zobrazuje výkyvy ve vývoji počtu obyvatel v letech 2006 - 2014, počet obyvatel se po celou dobu pohybuje v rozmezí 26 400 – 26 700 obyvatel, nelze tedy mluvit o vysokém počtu úbytku obyvatel.



Obrázek 13: Vývoj počtu obyvatel správního obvodu ORP Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014

Zdroj: vlastní zpracování dle [20]

Stejně tak jako u obce Přelouč, byly i pro Ústí nad Orlicí na základě vstupních údajů vypočítány celkové příjmy a celkové výdaje na přenesenou působnost, jejichž vývoj zachycuje obrázek č. 14.



Obrázek 14: Vývoj celkových příjmů a celkových výdajů v Kč na přenesenou působnost správního obvodu ORP Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014

Zdroj: vlastní zpracování dle [18] [37] [40]

Celkové příjmy na přenesenou působnost v roce 2006 výrazně převyšovaly celkové náklady, z již zmiňovaného důvodu, stejně jako u obce Přelouč a přenesená působnost byla dostatečně kryta a profinancována. Od roku 2007 celkové výdaje převyšují celkové příjmy spojené s výkonem přenesené působnosti. Zatímco příjmy mají v posledních třech letech klesající tendenci, u výdajů je tomu naopak a dochází tak k nedostatečnému krytí výdajů na přenesenou působnost celkovými příjmy.

Vývoj jednotlivých ukazatelů obce s rozšířenou působností Ústí nad Orlicí v letech 2006 – 2014, stejně tak jako tomu bylo o obce Přelouč, zobrazuje tabulka č. 9.

Obec Ústí nad Orlicí vykazuje kromě roku 2006 záporné saldo, neboli deficit, kdy celkové výdaje na přenesenou působnost převyšují celkové příjmy související s přenesenou působností.

Nejvyššího deficitu bylo dosaženo v roce 2014, kdy na jednoho obyvatele žijícího ve správním obvodu Ústí nad Orlicí připadalo přibližně 690 Kč.

I podíl celkových příjmů a výdajů na přenesenou působnost má deficitní vývoj. Hodnoty v letech 2007 až 2014 vykazují nedostatečnou míru profinancování přenesené působnosti.

Tabulka 9: Vývoj jednotlivých ukazatelů správního obvodu ORP Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014

Ukazatel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
saldo na PP v mil. Kč	45,25	-6,56	-8,49	-11,24	-13,20	-12,42	-12,64	-15,75	-18,25
saldo/celkové běžné výdaje v %	20,09	-2,65	-3,13	-4,20	-5,02	-4,87	-6,52	-8,32	-8,46
CELKPP/ CELKVP v %	219,94	83,61	79,96	74,28	70,61	69,06	67,95	61,58	58,20

Zdroj: vlastní výpočty

4.4.3 Souhrn analýz správních obvodů obcí s rozšířenou působností Přelouč a Ústí nad Orlicí

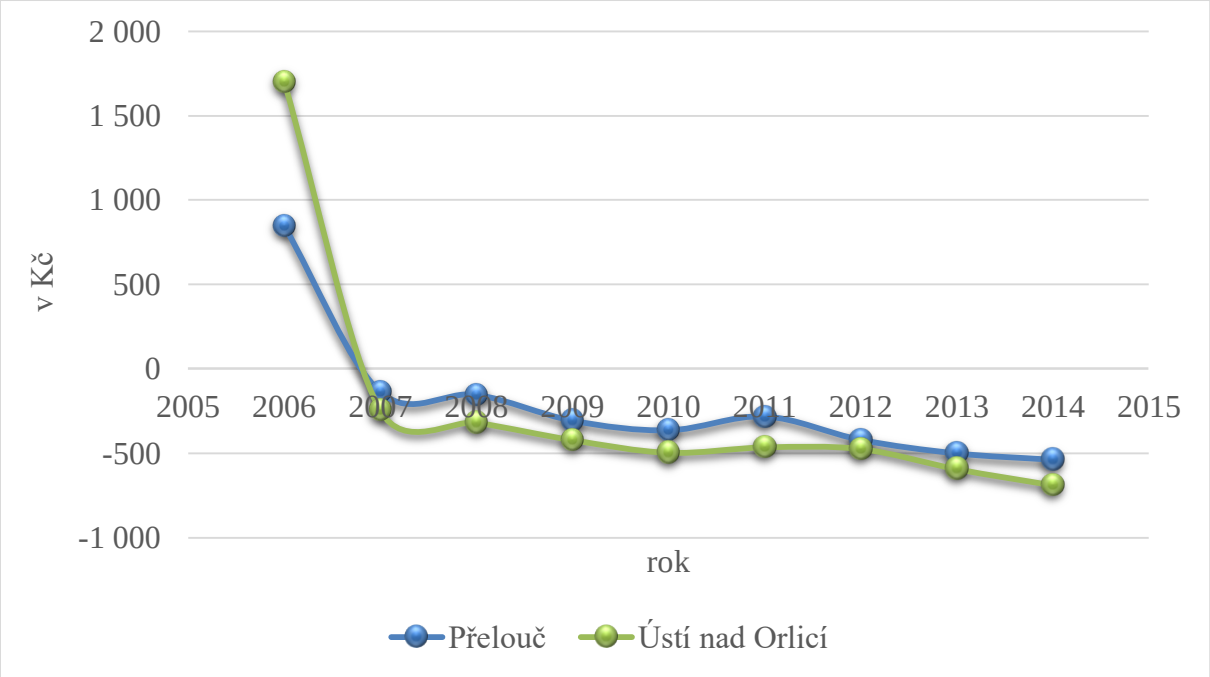
V předchozích podkapitolách byly znázorněny a vypočítány jednotlivé ukazatele. V rámci této podkapitoly bude vytvořen souhrn ukazatelů správních obvodů a komparace obcí Přelouč a Ústí nad Orlicí. Vývoj salda (deficitu, přebytku) na přenesenou působnost znázorňuje tabulka č. 10. Výše salda v jednotlivých letech u vybraných správních obvodů obcí je mírně odlišná. Obě obce, za posledních osm let, vykazují v průměru deficit přenesené působnosti, z čehož vyplývá, že průměrně celkové náklady na přenesenou působnost v obci Přelouč a Ústí nad Orlicí převyšují celkové příjmy spojené s výkonem přenesené působnosti. Průměrná výše deficitu obou obcí dosahuje výše 5,55 mil. Kč.

Tabulka 10: Saldo v mil. Kč na přenesenou působnost správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí

Saldo na PP	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Průměr
Přelouč	20,13	-3,28	-3,75	-7,51	-8,94	-6,98	-10,42	-12,41	-13,36	-5,17
Ústí nad Orlicí	45,25	-6,56	-8,49	-11,24	-13,20	-12,42	-12,64	-15,75	-18,25	-5,92
Průměr	32,69	-4,92	-6,12	-9,37	-11,07	-9,70	-11,53	-14,08	-15,81	-5,55

Zdroj: vlastní výpočty

Ukazatel salda na 1 obyvatele na přenesenou působnost právních obvodů obcí Přelouč a Ústí nad Orlicí zobrazuje následující obrázek č. 15 a tabulka č. 11. Z tohoto hlediska obec Přelouč v průběhu let 2006 - 2014 vykazuje v průměru deficit na 1 obyvatele ve výši 207 Kč a Ústí nad Orlicí 223 Kč. Tento rozdíl je způsoben mírně odlišným počtem obyvatel, žijících v daném správním obvodu, který má vliv na výši dotací v rámci souhrnného dotačního vztahu. Obě obce vykazují průměrný deficit na 1 obyvatele ve výši 215 Kč za kalendářní rok.



Obrázek 15: Saldo v Kč na přenesenou působnost na 1 obyvatele správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí

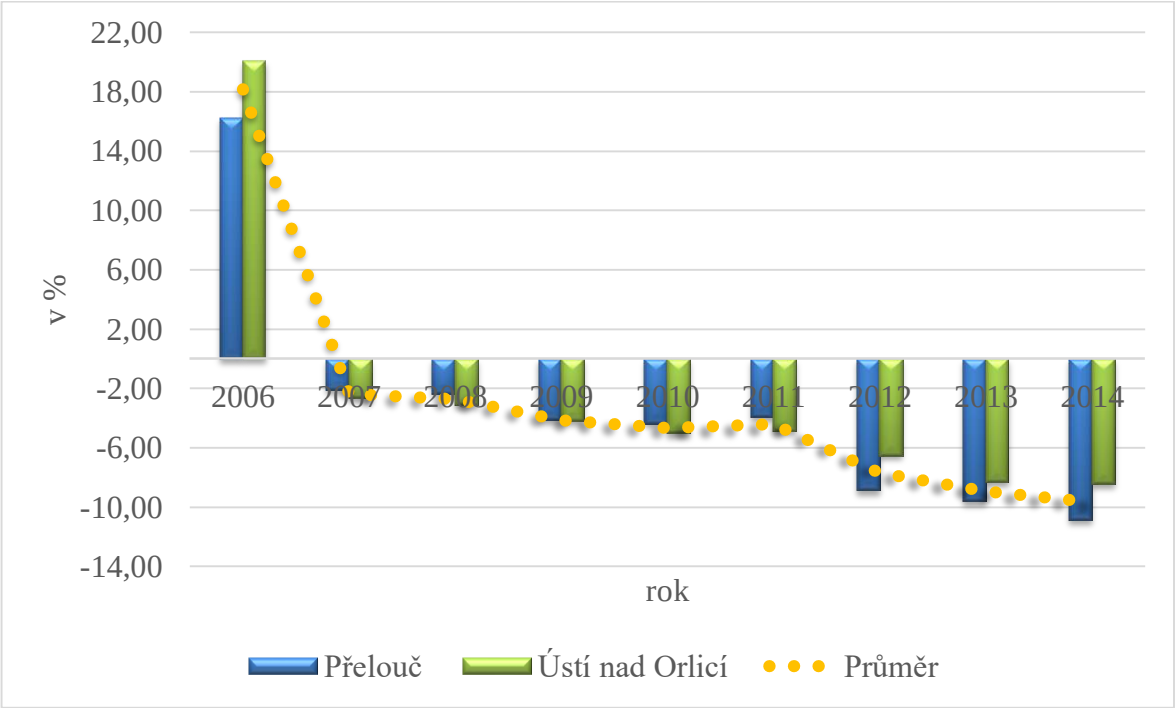
Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka 11: Saldo v Kč na přenesenou působnost na 1 obyvatele správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí

Saldo na PP/ 1 obyv.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Průměr
Přelouč	847	-137	-155	-308	-365	-283	-422	-503	-540	-207
Ústí nad Orlicí	1 698	-247	-319	-422	-497	-465	-475	-594	-690	-223
Průměr	1 273	-192	-237	-365	-431	-374	-448	-548	-615	-215

Zdroj: vlastní výpočty

Druhý ukazatel podíl salda na přenesenou působnost a celkových běžných výdajů (obrázek č. 16) správních obvodů obcí Přelouč a Ústí nad Orlicí, znázorňuje, kolik % celkových výdajů tvoří saldo na přenesenou působnost. Hodnoty obou obcí přibližně vzájemně kopírují vývojový trend. Průměrné výsledné hodnoty dosahují za celkové období 2006-2014 záporných částek (přibližně – 2,9 %), na základě kterých lze financování přenesené působnosti zhodnotit jako nedostatečné.



Obrázek 16: Podíl salda na přenesenou působnost a celkových běžných výdajů správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014

Zdroj: vlastní zpracování

Jednotlivé hodnoty ukazatele podílu celkových příjmů a celkových výdajů na přenesenou působnost udává tabulka č. 12. Průměrné hodnoty podílů obou obcí v letech 2006-2009, ve výši 87%, hovoří o nedostatečném profinancování přenesené působnosti. Celkové výdaje na přenesenou působnost se v posledních letech snižují a nejsou dostatečně kryty celkovými příjmy.

Tabulka 12: % podíl celkových příjmů a celkových výdajů na přenesenou působnost správních obvodů ORP Přelouč a Ústí nad Orlicí v letech 2006-2014

CELKP/CELKV na PP v %	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Průměr
Přelouč	168,72	89,75	88,78	78,54	75,29	77,57	69,37	64,07	62,39	86,05
Ústí nad Orlicí	219,94	83,61	79,96	74,28	70,61	69,06	67,95	61,58	58,20	87,24
Průměr	194,33	86,68	84,37	76,41	72,95	73,32	68,66	62,83	60,30	86,65

Zdroj: vlastní zpracování

V rámci celkového shrnutí lze v současné době označit financování přenesené působnosti v obcích Přelouč a Ústí nad Orlicí jako nedostatečný, kdy celkové příjmy nepokryjí náklady spojené s výkonem přenesené působnosti. Vývojový trend za období let 2006-2014 poukazuje na postupné prohlubování deficitu na výkon přenesené působnost. Průměrné hodnoty obou obcí s rozšířenou působností lze považovat za srovnatelné, jejichž rozdíl činí necelé 1%. Na základě výše uvedených dat od roku 2007 můžeme potvrdit oprávněnou stížnost obcí s nedostatečným financováním přenesené působnosti. Ani rok 2014 nepoukazuje na odstranění tohoto nedostatku a zlepšení finanční soběstačnosti, naopak průměrná hodnota podílu celkových příjmů a celkových výdajů je o 26 % nižší než v roce 2007.

ZÁVĚR

Cílem diplomové práce bylo na základě dostupných dat analyzovat a zhodnotit financování přenesené působnosti u obcí s rozšířenou působností. Pro tuto analýzu za období 2006-2014 byly vybrány a porovnávány dvě obce s rozšířenou působností Přelouč a Ústí nad Orlicí. Tyto obce jsou si podobné z hlediska počtu obyvatel ve správním obvodu.

Obcím s rozšířenou působností byla od roku 2003 předána většina kompetencí zrušených okresních úřadů. Na výkon přenesené státní správy získávají obce příspěvek. Ten slouží k částečnému krytí výdajů na přenesenou působnost. Výše příspěvku je každoročně stanovena, dle metodiky Ministerstva vnitra, v zákoně o státním rozpočtu na příslušný rok. Metodika prošla v roce 2006 významnou změnou, kdy došlo ke sjednocení výpočtu pro všechny kategorie obcí a zavedení dvou kritérií – velikost správního obvodu a velikost správního centra ke správnímu obvodu obce. Výše příspěvku závisí na rozsahu přenesené působnosti dané obce, která je vyjádřena koeficienty, na velikosti správního obvodu a na podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu. Od roku 2010 došlo k úpravě metodiky a to především u ostatních obcí (obcí se základní působností, působností matričního, stavebního a pověřeného obecního úřadu). Výpočet příspěvku těmto obcím se zjednodušil a vychází pouze z kritéria velikosti správního obvodu. Pro obce s rozšířenou působností zůstal výpočet příspěvku zachován a byl stanoven jako součet hodnot jednotlivých správních funkcí dle dvou již zmiňovaných kritérií, velikosti správního obvodu a velikosti správního centra vyjádřené počtem trvale žijících obyvatel.

Z hlediska financování je velkým problémem neefektivní, nedostatečný a netransparentní způsob rozdělování finančních prostředků na přenesenou státní správu. Na tento nedostatek poukazuje řada studií, Strategický rámec rozvoje veřejné správy, ale také tato analýza, která problém nedostatečného financování obcí s rozšířenou působností potvrzuje.

Autorka v teoretické části vymezila základní pojmy týkající se územní veřejné správy, obce s rozšířenou působností a způsobu jejího financování. V praktické části byla na dvou vybraných obcích s rozšířenou působností provedena analýza financování přenesené působnosti a vývoj příspěvku na výkon státní správy.

Jelikož obce nevedou oddělené účetnictví pro jednotlivé typy působnosti a nedokážou vyčíslit výši nákladů na přenesenou působnost, bylo nutné tyto náklady odhadnout. Analýza vycházela z metodiky stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy Ministerstva vnitra. Celkové náklady na přenesenou působnost tvořily mzdové a režijní náklady. Mzdové náklady byly vypočítány dle odhadů počtu úředníků, kteří se podílí na výkonu přenesené

působnosti. Tyto odhady byly vyčísleny na základě konzultací s tajemníky městských úřadů. V Ústí nad Orlicí byl tento podíl vyčíslen ve výši 57 %, Přelouč ve výši 63 %. Vyčíslení těchto podílů však není jednoduché. Tyto hodnoty mohou být mírně zkreslené, a proto je nutné brát je jako přibližné a odhadnuté. Režijní náklady byly stanoveny ve výši 43 % mzdových nákladů, stejné pro obě města.

Aby mohla být provedena analýza, bylo nutné vyčíslit také příjmy. Přenesenou působnost obce převážně financují prostřednictvím příspěvku v rámci souhrnného dotačního vztahu, ale také ze správních a sankčních poplatků obce. Ze zjištěných údajů, potřebných pro tvorbu analýzy byly porovnávány tři ukazatele a to saldo na přenesenou působnost, podíl salda na přenesenou působnost k celkovým běžným výdajům a posledním ukazatelem byl podíl celkových příjmů k celkovým výdajům na přenesenou působnost.

Všechny tyto ukazatele byly vypočítány pro jednotlivé obce s rozšířenou působností a závěrem byla provedena souhrnná analýza obou hodnocených obcí Přelouč a Ústí nad Orlicí. Na základě provedené analýzy, pomocí zjištěných výpočtů v průběhu let 2006-2014 bylo zjištěno nedostatečné financování obcí s rozšířenou působností. Výsledky poukazují na to, že přenesená působnost je kryta příjmy v roce 2014 u obce Přelouč z 62 % a u obce Ústí nad Orlicí z 58%. Obce tak nejsou schopny pokrýt výdaje na úkony spojené s přenesenou působností celkovými příjmy a jsou tak nuceny tyto úkony doplácet ze svých vlastních prostředků. Je však nutné zohlednit, že data pro výpočty byla odhadnuta ze strany obcí, nejsou tak podložena žádnou objektivní analýzou množství úkonů agendy v přenesené působnosti, ani efektivitou práce úředníků na daných úřadech. Zmiňované plánované standardy by jistě ukázaly jiné výsledky. V jistém smyslu jde tedy o subjektivní hodnocení ze strany obcí a nastínění modelu financování přenesené působnosti a proto nelze tyto výsledky brát za podložené.

POUŽITÁ LITERATURA

Odborná literatura

[1] BURES, P. *Public administration in the Czech Republic*. Prague: Ministry of Interior of the Czech Republic, 2004. ISBN 80-239-3458-9.

[2] GROSPIČ, J. a VOSTRÁ, L. (eds.). Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22. -24. října 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.

[3] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012, 826 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.,

[4] KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, 408 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4.

[5] KOUDELKA, Z. Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001 : (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech). 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-720-1272-X.

[6] KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

[7] KRUNTORÁDOVÁ, I. *Politické aspekty financování českých měst*. Vydání první. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2015. ISBN 978-80-246-2744-1.

[8] MAREK, J. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5.

[9] PEKOVÁ, J, PILNÝ, J. a JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.

[10] PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.

[11] PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-7261-086-4.

[12] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 485 s. ISBN 978-80-7357-936-4.

[13] PROVAZNIKOVA, R. a P. PAVEL. The Aspects of Financing of Municipalities with Extended Power. In: *Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 68-75. ISBN 978-80-210-6611-3.

[14] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

[15] PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

Internetové zdroje

[16] Analýza aktuálního stavu veřejné správy. *Ministerstvo vnitra* [online]. 2012 [cit. 2016-02-14]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx

[17] Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení). *Ministerstvo vnitra* [online]. 2012 [cit. 2016-02-14]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-vykonu-statni-spravy-u-obci-se-zakladnim-rozsahem-prenesene-pusobnosti.aspx

[18] ARISweb - prezentace údajů ÚSC [online]. [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/aris/iarisusc/index.pl

[19] BINEK, J., GALVASOVÁ, I., KADEČKA, S., GaREP, spol. s r. o. a Právnická fakulta MU Brno. Malé obce a výkon přenesené působnosti. *Obec a finance* [online]. **1/2008** [cit. 2016-02-14]. Dostupné z: http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6316968&ht=mal%E9+obce+a+v%FDkon+p%F8enesen%E9+p%F9sobnosti

[20] Demografická ročenka správních obvodů obcí s rozšířenou působností - 2005 až 2014. *Český statistický úřad* [online]. 2015 [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/so-orp-pardubicky-kraj

[21] Deník veřejné správy: Příspěvek na výkon státní správy [online]. Praha: Triada, spol. s r. o., 2016 [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: http://www.dvs.cz/archiv.asp?ht=p%F8%EDsp%ECvek+na+v%FDkon+st%E1tn%ED+spr%E1vy+

[22] František Vácha: Nedostatečná výše příspěvku obcím na výkon státní správy [online]. 2014 [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: http://www.frantisekvacha.cz/article/36-nedostatecna-vyse-prispevku-obcim-na-vykon-statni-spravy

[23] Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx

[24] Koncepce dokončení reformy veřejné správy. *Ministerstvo vnitra* [online]. 2012 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: http://www.spov.org/data/files/koncepce-dokonceni-reformy-verejne-spravy.pdf

[25] KOPKÁŠOVÁ, M. 8. Národní konference kvality ve veřejné správě: Koncepce dokončení reformy veřejné správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2015 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/8-narodni-konference-kvality-ve-verejne-spravy.aspx

[26] LUKL, F. O záležitostech obcí a měst je třeba společně komunikovat. *Obec a finance* [online]. **4/2015** [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6702176&ht=P%F8%EDsp%ECvek

[27] Malý lexikon obcí České republiky - 2015. *Český statistický úřad* [online]. Praha, 2015 [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2015

[28] Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2007 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Naklady-na-vykon-statni-spravy.pdf

[29] Ministerstvo financí České republiky: Legislativa státního rozpočtu [online]. Praha, 2013 [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/legislativa-statniho-rozpoctu

[30] Portál územního plánování: Správní uspořádání ČR - obce. *Ústav územního rozvoje*[online] 2016 [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: http://portal.uur.cz/images/mapy/03-mapa-cr-orp-2015.jpg

[31] Přelouč [online]. 2016 [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: http://www.mestoprelouc.cz/

[32] Příspěvek na výkon státní správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2015 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx

[33] SLÁMA, D. Příspěvek na přenesenou působnost v roce 2016. *Obec a finance* [online]. (5/2015) [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6706403&ht=p%F8%EDsp%ECvek+na+v%FDkon+p%F8enesen%E9+p%F9sobnosti

[34] SLÁMA, D. Územní skladebnost veřejné správy. *Obec a finance* [online]. 2015 [cit. 2016-02-14]. Dostupné z: http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6704269&ht=%FAzemn%EC+spr%E1vn%ED+%E8len%ECn%ED+st%E1tu

[35] Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 [online]. *Ministerstvo vnitra České republiky*, 2014 [cit. 2016-02-14]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx

[36] TOTH, P. a kolektiv. Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD [online]. Praha: VŠE, 2009 [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: http://kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/01/Zprava-pro-MF-CR.pdf

[37] ÚFIS - prezentace údajů ÚSC [online]. [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl

[38] Ústí nad Orlicí [online]. 2016 [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: http://www.ustinadorlici.cz/

[39] Územně identifikační registr [online]. 2012 [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: http://www.uir.cz/

[40] Územní monitor [online]. [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: http://monitor.statnipokladna.cz

Interní zdroje

[41] Interní data městského úřadu Přelouč a konzultace s tajemnicí Ing. Ivanou Lejhancovou

[42] Interní data městského úřadu Ústí nad Orlicí a konzultace s paní Zdeňkou Novákovou

Právní předpisy

[43] Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

[44] Vyhláška Ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů

[45] Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

[46] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

[47] Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

[48] Zákon č. 400/2015 Sb., o státním rozpočtu na rok 2016

[49] Zákon č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2004

[50] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[51] Zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha A …… Správní obvody obcí

Příloha B …… Analýza obcí Ústí nad Orlicí a Přelouč

PŘÍLOHA A – Vymezení správních obvodů obcí Ústí nad Orlicí a Přelouč

ÚSTÍ NAD ORLICÍ

Správní obvod obce s rozšířenou působností Ústí nad Orlicí je vymezen územím obcí Brandýs nad Orlicí, České Libchavy, Dlouhá Třebová, Dolní Dobrouč, Hnátnice, Hrádek, Jehnědí, Libchavy, Orlické Podhůří, Řetová, Řetůvka, Sopotnice, Sudislav nad Orlicí, Ústí nad Orlicí, Velká Skrovnice, Voděrady. [43]

Ústí nad Orlicí vykonává působnost pověřeného obecního úřadu obcím: Brandýs nad Orlicí, České Libchavy, Dlouhá Třebová, Dolní Dobrouč, Hnátnice, Hrádek, Jehnědí, Libchavy, Orlické Podhůří, Řetová, Řetůvka, Sopotnice, Sudislav nad Orlicí, Ústí nad Orlicí, Velká Skrovnice, Voděrady. [43]

Ústí nad Orlicí vykonává působnost matričního úřadu pro obce: České Libchavy, Dlouhá Třebová, Hrádek, Jehnědí, Libchavy, Orlické Podhůří, Řetová, Řetůvka, Sopotnice, Ústí nad Orlicí, Velká Skrovnice, Voděrady. [44]

Ústí nad Orlicí vykonává působnost stavebního úřadu pro obce: České Libchavy, Dlouhá Třebová, Hnátnice, Hrádek, Jehnědí, Libchavy, Orlické Podhůří, Řetová, Řetůvka, Sopotnice, Ústí nad Orlicí, Velká Skrovnice. [39]

PŘELOUČ

Správní obvod obce s rozšířenou působností PŘELOUČ je vymezen územím obcí Brloh, Břehy, Bukovina u Přelouče, Hlavečník, Holotín, Choltice, Chrtníky, Chvaletice, Jankovice, Jedousov, Jeníkovice, Kladruby nad Labem, Kojice, Labské Chrčice, Lipoltice, Litošice, Mokošín, Morašice, Poběžovice u Přelouče, Přelouč, Přelovice, Přepychy, Řečany nad Labem, Selmice, Semín, Sopřeč, Sovolusky, Stojice, Strašov, Svinčany, Svojšice, Tetov, Trnávka, Turkovice, Újezd u Přelouče, Urbanice, Valy, Vápno, Veselí, Vyšehněvice, Zdechovice, Žáravice. [43]

Přelouč vykonává působnost pověřeného obecního úřadu pro obce: Brloh, Břehy, Bukovina u Přelouče, Hlavečník, Holotín, Choltice, Chrtníky, Jankovice, Jedousov, Jeníkovice, Kladruby nad Labem, Lipoltice, Litošice, Mokošín, Poběžovice u Přelouče, Přelouč, Přelovice, Přepychy, Selmice, Semín, Sopřeč, Sovolusky, Stojice, Strašov, Svinčany, Svojšice, Tetov, Turkovice, Újezd u Přelouče, Urbanice, Valy, Vápno, Veselí, Vyšehněvice, Žáravice. [43]

Přelouč vykonává působnost matričního úřadu pro obce: Brloh, Břehy, Jankovice, Litošice, Mokošín, Přelouč, Přelovice, Přepychy, Sopřeč, Valy, Vápno, Vyšehněvice, Žáravice. [44]

Přelouč vykonává působnost stavebního úřadu pro obce: Brloh, Břehy, Hlavečník, Jankovice, Kladruby nad Labem, Litošice, Mokošín, Přelouč, Přelovice, Přepychy, Selmice, Semín, Sopřeč, Strašov, Tetov, Újezd u Přelouče, Valy, Vápno, Vyšehněvice, Žáravice. [39]

PŘÍLOHA B – Analýza obcí Ústí nad Orlicí a Přelouč

Ústí nad Orlicí									
Ukazatel v Kč	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
daň. příjmy na PP- správní poplatky 1361	6 794 970	7 056 130	6 719 850	4 986 880	4 424 320	4 380 490	4 063 875	4 826 240	4 796 601
nedaň. příjmy - sankční poplatky 221	1 230 570	1 451 270	1 538 040	1 308 220	1 170 060	1 387 346	1 281 703	1 314 436	1 541 992
dotace ze státního rozpočtu 4112	74 953 750	24 973 470	25 605 300	26 146 200	26 129 800	21 954 400	21 464 900	19 116 200	19 071 800
celkové mzdové výdaje-50	41 745 270	44 309 440	46 858 190	48 327 670	49 712 490	44 415 315	43 655 955	45 379 148	48 308 111
běžné výdaje 5	225 299 700	247 375 490	271 279 770	267 461 450	263 225 770	255 069 793	194 002 870	189 375 829	215 802 096
mzdové výdaje PP	26 383 011	28 003 566	29 614 376	30 543 087	31 418 294	28 070 479	27 590 564	28 679 622	30 530 726
režijní náklady PP	11 344 695	12 041 533	12 734 182	13 133 528	13 509 866	12 070 306	11 863 942	12 332 237	13 128 212
Přelouč									
Ukazatel v Kč	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
daňové příjmy na PP- správní poplatky - 1361	5 305 610	5 913 300	6 523 580	4 451 000	4 020 140	4 055 340	3 425 985	4 008 050	3 949 320
nedaňové příjmy - sankční poplatky - 221	1 461 160	2 580 880	2 351 610	1 723 000	1 625 480	1 980 001	2 380 468	1 692 960	1 754 947
dotace ze státního rozpočtu - 4112	42 664 340	20 218 920	20 828 900	21 316 900	21 589 000	18 101 400	17 800 500	16 433 400	16 469 000
celkové mzdové výdaje-50	36 089 600	39 409 040	41 213 180	43 114 000	44 560 510	38 327 488	41 917 640	42 557 772	43 775 208
běžné výdaje - 5	123 943 930	155 558 310	160 812 350	182 999 288	205 106 340	177 762 508	117 509 270	129 336 951	123 123 622
mzdové výdaje PP	20 488 066	22 372 512	23 396 722	24 475 818	25 297 002	21 758 515	23 796 644	24 160 047	24 851 186
režijní náklady PP	8 809 868	9 620 180	10 060 591	10 524 602	10 877 711	9 356 161	10 232 557	10 388 820	10 686 010

Zdroj: [18] [37] [40], vlastní výpočty