

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

PEDAGOGICKÁ FAKULTA

Ústav pedagogiky a sociálních studií

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Iveta Dušková

Smišený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk

Olomouc 2018

vedoucí práce: JUDr. Zdenka Nováková, Ph.D.

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk“ vypracovala samostatně a výhradně s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou v práci citovány a uvedeny v seznamu bibliografických zdrojů.

V Olomouci dne 10. 04. 2018

.....

Iveta Dušková

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji JUDr. Zdence Novákové, Ph.D. za odborné vedení mé bakalářské práce, za její ochotu, maximální vstřícnost a cenné rady. Děkuji také respondentům, kteří byli ochotni věnovat mi svůj čas k uskutečnění rozhovorů.

Rodičům, manželovi a dětem z celého srdce děkuji za podporu, kterou mi po celou dobu mého studia projevovali.

„Otium sine litteris mors est et hominis vivi sepultura.“ (Seneca)

OBSAH

ÚVOD	6
TEORETICKÁ ČÁST	8
1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A LEGISLATIVA.....	9
1.1 LEGISLATIVNÍ RÁMEC.....	9
1.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	10
1.2.1 Státní správa, samospráva a ostatní veřejná správa.....	11
1.2.2 Územní samosprávné celky.....	13
1.2.3 Samostatná a přenesená působnost obcí.....	14
1.3 SUBJEKTY, OBJEKTY A VYKONAVATELE VEŘEJNÉ SPRÁVY	16
1.3.1 Orgány obce.....	17
1.3.2 Obecní úřad	18
1.3.3 Definice a postavení úředníka územního samosprávného celku	19
1.4 SHRNUÍ.....	20
2 HISTORIE A REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY	21
2.1 HISTORIE VÝVOJE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY DO ROKU 1990	21
2.2 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY OD ROKU 1990	22
2.3 MODEL Y VEŘEJNÉ SPRÁVY	23
2.4 SHRNUÍ.....	24
3 SMÍŠENÝ MODEL	25
3.1 UPLATNĚNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	25
3.2 PROBLÉMY SMÍŠENÉHO MODELU	27
3.3 POVINNOSTI ÚŘEDNÍKA VE SMÍŠENÉM MODELU	28
3.3.1 Nezávislost a nestrannost.....	29
3.4 SHRNUÍ.....	31
4 VZDĚLÁVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	32
4.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	33
4.1.1 Zvyšování kvalifikace.....	33
4.1.2 Prohlubování kvalifikace	33
4.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA VZDĚLÁVÁNÍ VOLENÝCH ZÁSTUPCŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ ..	35
4.3 SHRNUÍ.....	35
5 INSTITUT PODJATOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	36
5.1 VYLOUČENÍ Z PROJEDNÁVÁNÍ, PODJATOST	36
5.2 SYSTÉMOVÁ PODJATOST	38
5.3 ROZHODOVÁNÍ O PODJATOSTI ÚŘEDNÍ OSOBY	39
5.4 JUDIKATURA K § 14 SPRÁVNÍHO ŘÁDU	40
5.5 SHRNUÍ.....	43
PRAKTICKÁ ČÁST	44
6 METODOLOGIE	45
6.1 VÝZKUMNÉ CÍLE A OTÁZKY	45
6.2 VÝZKUMNÁ STRATEGIE A METODY SBĚRU DAT	46
6.2.1 Charakteristika výzkumného vzorku a etické aspekty výzkumu.....	48
6.2.2 Realizace výzkumného šetření, postup sběru a zpracování dat.....	49
6.3 SHRNUÍ.....	51
7 ANALÝZA POZNATKŮ Z VÝZKUMNÉHO ŠETŘENÍ	52
7.1 MĚSTO A MĚSTSKÝ ÚŘAD ŽAMBERK	52
7.1.1 Správní historie města a jeho postavení v současném systému veřejné správy.....	53
7.1.2 Demografické údaje.....	54
7.1.3 Struktura a organizační členění města a městského úřadu.....	55

7.1.4	<i>Realizace a systém vzdělávání úředníků městského úřadu</i>	57
7.1.5	<i>Realizace vzdělávání volených zástupců města</i>	59
7.2	PŘEHLED VÝSLEDNÝCH ZJIŠTĚNÍ PODLE VÝZKUMNÝCH CÍLŮ.....	61
7.3	SHRnutí ZÁVĚRŮ VÝZKUMNÉHO ŠETŘENÍ PODLE VÝZKUMNÝCH OTÁZEK	70
	ZÁVĚR	74
	SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	76
	SEZNAM SCHÉMAT, OBRÁZKŮ A TABULEK	77
	SEZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJŮ	78
	SEZNAM PŘÍLOH	87

ÚVOD

Polistopadové události tzv. „revolučního“ roku 1989 změnilы život každému člověku v České republice. Následně probíhající transformace veřejné správy zásadním způsobem změnila systém územní veřejné správy v České republice. Zavedením smíšeného modelu veřejné správy došlo k obnovení samosprávných funkcí krajů a obcí, k zániku okresních úřadů a naopak vzniku obcí s rozšířenou působností. Zkušenosti již ukazují, že tento model není ve všech směrech jeho působení jednoznačně vyhovující a je potřeba přijmout kroky k vytvoření koncepce optimálního uspořádání veřejné správy a k řešení systémových nedostatků v územní veřejné správě. Mezi takové nedostatky patří problematika systémové podjatosti a odpolitizování veřejné správy. S tím souvisí i požadavek alespoň základního právního povědomí volených zástupců územní samosprávy v oblasti veřejné správy.

Požadavek na zkvalitnění veřejné správy je stále aktuální a lze jej docílit garancí přívětivé a kvalitní veřejné správy, která bude jako veřejná služba profesionální a stabilní, vykonávaná vzdělanými a dále se vzdělávajícími úředníky. V rámci profesionalizace veřejné správy byl legislativně zaveden systém profesního a celoživotního vzdělávání úředníků. Ten by měl zajistit naplnění ideálního profilu kvalitního úředníka.

Poskytování kvalitní veřejné služby svým občanům je základním cílem územních samosprávných celků, které jsou klíčovou oblastí zájmu této bakalářské práce. Pro lepší přiblížení zkoumané problematiky v konkrétních podmínkách smíšeného modelu veřejné správy bylo cílem zaměřit výzkum práce explicitně na konkrétní obecní úřad obce s rozšířenou působností, v tomto případě tedy na Městský úřad Žamberk.

Téma práce bylo zvoleno s ohledem na jeho zajímavost, neotřelost a aktuálnost. Vzděláváním úředníků územních samosprávných celků se zabývalo mnoho prací studentů, ovšem ne v souvislosti se vzděláváním volených zástupců a celkovým systémem vzdělávání na Městském úřadu Žamberk. Problematika podjatosti vzhledem ke své složitosti nebývá příliš často předmětem závěrečných prací. Podjatostí úředníků v podmínkách smíšeného modelu veřejné správy a možnostmi jejího řešení se zabývá například diplomová práce Kristýny Novosadové obsahující komparaci s polskou právní úpravou a judikaturou. Svým obsahem a zkoumáním spojitostí všech dílčích částí smíšeného modelu veřejné správy, navíc na Městském úřadu Žamberk, se proto jedná o téma jedinečné a doposud nezpracované.

Hlavním výzkumným cílem práce je prostřednictvím výzkumného šetření zjistit, zda je úředník územního samosprávného celku automaticky podjatý, a zda existence

systemového rizika podjatosti tohoto úředníka je pravděpodobnější u smíšeného modelu veřejné správy. Dílčí výzkumné cíle zkoumají pozitiva a negativa spolupůsobení místní samosprávy a veřejné správy v rámci smíšeného modelu veřejné správy u konkrétního vzorku obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a dále analyzují současný systém vzdělávání úředníků městského úřadu a zastupitelů města.

Ačkoli na první pohled se může zdát, že smíšený model veřejné správy zcela nesouvisí s otázkou systémové podjatosti, vzdělávání úředníků a volených zástupců územní samosprávy, opak je pravdou. Pozorný čtenář již v úvodních řádcích bakalářské práce jistě zaznamenal přímou souvislost uvedené problematiky: úředníci územních samosprávných celků a volení zástupci jsou hlavními činiteli působnosti smíšeného modelu veřejné správy, pro kvalitní výkon jejich práce je nutné systematické vzdělávání, a v případě kolize zájmů těchto dvou skupin činitelů může nastat tzv. systémová podjatost. Smíšený model veřejné správy v sobě tedy zahrnuje úředníky, volené zástupce, systém jejich vzdělávání i riziko systémové podjatosti.

Bakalářská práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část, které jsou souhrnně rozčleněny do sedmi kapitol. První kapitola v teoretické části seznamuje se základními pojmy veřejné správy, definuje její činitele a uvádí základní právní předpisy. Následující kapitoly přibližují historický vývoj územní samosprávy, představují smíšený model veřejné správy, systém vzdělávání úředníků a volených zástupců a definují institut podjatosti ve veřejné správě. Pátá kapitola je součástí praktické části a obsahuje popis výzkumných metod a strategie, sběru dat a postupů jejich zpracování, stanovení výzkumných cílů a definování výzkumných otázek. Poslední kapitola analyzuje poznatky z výzkumného šetření a odpovídá na výzkumné otázky. Výzkum byl prováděn mimo jiné formou polostrukturovaných rozhovorů, jejichž přepis je zařazen v příloze práce.

Předpokladem pro zpracování bakalářské práce bylo nastudovat odbornou literaturu včetně využití aktuálních informací a dat z internetu. Důležitým podkladem byla také historická i platná legislativa a aktuální judikatura vztahující se ke zkoumanému problému.

V bakalářské práci je pro zaměstnance územních samosprávných celků, vykonávající správní činnosti, používán pojem „úředník“ v souladu s platnou legislativou.

TEORETICKÁ ČÁST

1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A LEGISLATIVA

V úvodu práce je třeba nejdříve definovat základní pojmy a vymežit základní právní předpisy vztahující se ke zkoumané problematice. První kapitola je tedy pojata jako přehled terminologie a výklad kontextů z oblasti veřejné správy. Oblast veřejné správy je značně rozsáhlá a pro srozumitelnost je pochopení základních pojmů důležité, neboť v různých výkladech a pojetích se mohou lišit. Nezbytné je vysvětlit pojmy veřejné správy, vymežit rozdíly mezi jednotlivými druhy veřejné správy a mezi subjekty, objekty a vykonavateli veřejné správy. Pozornost je věnována také rozdílu mezi pojmy úředník a zaměstnanec územního samosprávného celku.

1.1 LEGISLATIVNÍ RÁMEC

Právních předpisů vztahujících se ke zkoumané problematice je velké množství. Výčet všech legislativních podkladů, které byly v práci využity, je uveden v seznamu použitých bibliografických zdrojů. Jako zdroj právních předpisů (není-li uvedeno jinak) byl využit právní informační systém CODEXIS[®] – Legislativa ČR. Pro úvodní základní přehled lze zmínit např.:

- ÚSTAVNÍ ZÁKON České národní rady č. 1/1993 Sb., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“),
- USNESENÍ předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“),
- ZÁKON č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- ZÁKON č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“),
- ZÁKON č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“),
- ZÁKON č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích s PÚ a ORP“),
- ZÁKON č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

1.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA

Pro uvedení čtenáře do zkoumané problematiky je důležité charakterizovat veřejnou správu a její členění, vymezit územní samosprávné celky a působnosti veřejné správy.

„O veřejné správě se má přemýšlet, a to dokonce před tím, než se o něčem rozhodne, než se něco stane, či než se na něco zapomene. To říkali a stále říkají mnozí (i když někdy máme dojem, že marně).“ (Pomahač a kol., 2013, s. V).

Veřejnou správu lze definovat jako institut sloužící občanům k realizaci jejich práva na správu věcí veřejných ve veřejném zájmu. Přesná definice pojmu veřejná správa však neexistuje a její vymezení se u různých autorů většinou liší. Pojem veřejná správa je hyperonymem ke státní správě a územní samosprávě.

Podle Sládečka (2009, s. 22) je v materiálním pojetí veřejná správa vymezována jako souhrn státních činností, které nejsou činnostmi zákonodárnými, soudními ani činnostmi vykonávanými vládou.

Pomahač (2013, s. 11) materiální funkcí míní měřitelné aktivity státu jakožto úkoly plněné ve veřejném zájmu a financované veřejnými rozpočty. Z formálního hlediska jsou institucemi vykonávajícími veřejnou správu správní úřady a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, nejsou-li v pravomoci soudů nebo parlamentu (Pomahač a kol., 2013, s. 11).

Veřejná správa je součástí pojmu veřejná moc. **Veřejná moc** je schopnost rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci. Tyto orgány své oprávnění odvozují od státu, který je vždy prvním nositelem veřejné moci (orgány zákonodárné, výkonné nebo soudní) nebo ji přenáší na jiné subjekty (samospráva, jiné osoby). Státní moc je nejdůležitější součástí veřejné moci. V případě, že je vykonávána nezákonnou a nesoudní cestou, jedná se o veřejnou správu (Koudelka, 2007, s. 15-16).

Veřejnou správu lze dělit z organizačního hlediska podle územního aspektu na celostátní, regionální a místní správu; z věcného hlediska se rozlišuje správa všeobecná a odborná (Sládeček, 2009, s. 24).

Podle cíle, kterého má být činností veřejné správy dosaženo, se rozlišuje na správu soukromou (vykonávanou soukromými osobami sledujícími určitý vlastní cíl) a správu

veřejnou, vykonávanou ve veřejném zájmu jako právem uloženou povinnost (Sládeček, 2013, s. 18).

Podle Průchy (1998, s. 349-350) se veřejnou správou v obecné rovině rozumí správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci prostřednictvím státu a veřejnoprávních subjektů ve veřejném zájmu.

V užším smyslu chápaném jako materiální pojetí se veřejná správa dělí na centrální státní zákonodárnou moc a zbývající moc veřejnou svěřenou nestátním subjektům územní samosprávy, označovanou jako decentralizovaná státní moc (Průcha, 1998, s. 349-350; 2004, s. 47).

Decentralizovaná státní moc je svěřena decentralizovaným orgánům státní správy nebo přenesena na samosprávné veřejnoprávní korporace včetně pravomoci a odpovědnosti.

Veřejnoprávní korporace mají vlastní právní subjektivitu a vykonávají ve veřejném zájmu:

- působnost v oblasti vlastní samosprávy (vykonávají své právo),
- působnost přenesené státní správy (jakožto orgán státní správy).

Blíže jsou specifikovány v následujícím oddílu.

Subjekty veřejné správy, kterými jsou nositelé a vykonavatelé veřejné správy a dále subjekty, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. fyzické a právnické osoby, vytvářejí státní správu (Průcha, 2007, s. 120-121).

Podle povahy nositele se veřejná správa dělí následujícím způsobem:

- státní správa,
- samospráva,
- ostatní veřejná správa.

Bližšímu objasnění činnosti nositelů veřejné správy se věnuje podkapitola 1.3.

1.2.1 Státní správa, samospráva a ostatní veřejná správa

Státní správa je nezastupitelnou součástí veřejné správy. Uskutečňují ji přímo orgány státu (státní orgány a organizační složky státu – ministerstva) nebo nepřímo v přenesené působnosti příslušné orgány územních samosprávných celků (obcí, krajů), které zjišťují prostřednictvím své působnosti funkční stránku.

Charakteristickým znakem státní správy je vztah nadřízenosti a podřízenosti. Objekty, vůči kterým státní správa působí, jsou v podřízeném vztahu vůči státu, neboť se státem nemají rovné postavení (Kadečka, Riegel, 2009, s. 4). Soustava orgánů veřejné správy je tak přísně ovládána a provázána vztahy nadřízenosti a podřízenosti na různých stupních státní správy (Průcha, 1998, s. 349-352).

Státní správa provádí a zabezpečuje moc výkonnou plněním svých úkolů, v rámci činnosti nařizovací vydává správní akty a jako podzákonnou činnost provádí obsah zákonů, kterými se dále řídí (Průcha, 2007, s. 271).

Samospráva jako součást veřejné moci je projevem výkonné moci státu, je nezávislá a státní správě není podřízená. Podstatou samosprávy je správa vlastních záležitostí, neplatí zde však hierarchie nadřízenosti a podřízenosti. Je výrazem decentralizace veřejné správy, tzn., že je vykonávána jinými veřejnoprávními subjekty než státem – tzv. veřejnoprávními korporacemi (Koudelka, 2007, s. 20).

Veřejnoprávní korporace jako samostatné právní subjekty jednají vlastním jménem, na vlastní odpovědnost. Disponují vlastním majetkem, vlastními příjmy a výdaji, se kterými mohou samostatně hospodařit (Koudelka, 2007, s. 20).

Samospráva má subjektivní právo i povinnost vykonávat právem svěřenou působnost a souběžně se státní správou se podílí na realizaci veřejných záležitostí. Kromě subjektů se od správy státní liší také metodami a formami působení na spravované objekty. Realizace vlastní samosprávné moci zahrnuje rozhodování v samosprávných otázkách z hlediska její tvorby, výkonnou samosprávnou pravomoc k výkonu obsahu vlastních mocenských aktů a k výkonu obsahu zákonů státu v rámci působení samosprávných objektů. Tím se liší od státní správy, neboť se projevuje především jako činnost řídicího charakteru. Tato činnost nemá, na rozdíl od státní správy, státně mocenskou podstatu (Průcha, 1998, s. 244-247).

Zjednodušeně lze říci, že samospráva je nezávislá veřejná správa vlastních záležitostí veřejného zájmu. Jako organizující a mocensko-ochranné působení územních a zájmových samosprávných korporací a jejich orgánů definuje samosprávu Průcha (1998, s. 244-247).

Podle působnosti se samospráva dělí na samosprávu územní a zájmovou:

- **územní samospráva** je spjatá s určitým územím ve státě, je ústavně zakotvená a zaručuje právo samosprávy územních samosprávných celků. Veškerou státní správu nelze realizovat pro celé území státu z jednoho místa, proto je v návaznosti na územně správní členění státu výkon veřejné správy úrovně

strukturován. Při výkonu veřejné správy je také třeba zohledňovat místní podmínky a potřeby (Průcha, 1998, s. 17). Vzhledem k tématu práce je důležité zabývat se územní samosprávou podrobněji v následujícím oddílu.

- **zájmová samospráva** je spjatá s určitou lidskou činností a většinou bývá výdělečná. Rozlišuje se na profesní samosprávu (povinné členství osob určité profese), samosprávu bez nucené profese (hospodářské komory) a na akademickou samosprávu vysokých škol. Je tedy strukturována resortně (Koudelka, 2007, s. 21).

Ostatní veřejná správa je jako zbytková součást veřejné správy vykonávána částečně samosprávnými a částečně nesamosprávnými institucemi při plnění úkolů ve veřejném zájmu. Jsou jimi subjekty samosprávy, které nejsou veřejnoprávními korporacemi. Jedná se o nesamostatné subjekty podléhající výkonu státní správy. Těmi jsou školské samosprávy a akademické samosprávy, tj. samosprávy vysokých škol (Sládeček, 2009, s. 21).

1.2.2 Územní samosprávné celky

Územní veřejná správa je jako tzv. „dvoustupňová“ realizovaná prostřednictvím **územních samosprávných celků**. Jak uvádí Čl. 99 Ústavy ČR: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.“ Členění územních samosprávných celků přehledně znázorňuje schéma č. 1:

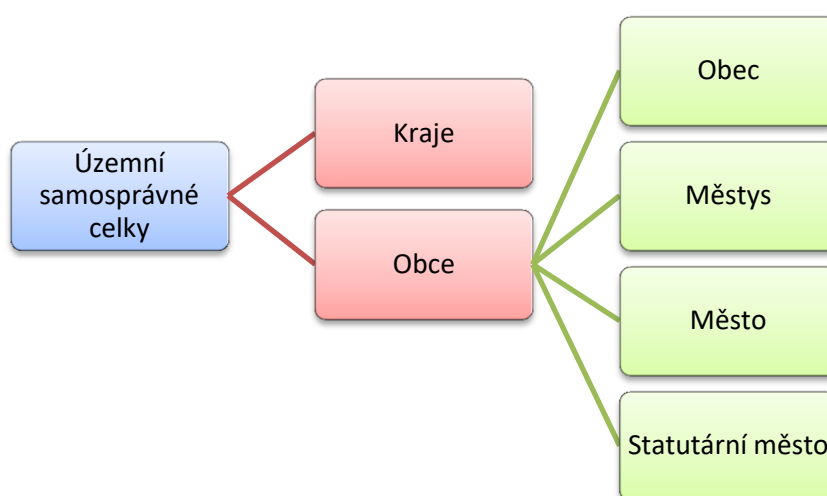


Schéma č. 1: Členění územních samosprávných celků

Zdroj: vlastní zpracování

Územní samosprávné celky mají podle Čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR právo na vlastní samosprávu. Jako veřejnoprávní korporace podle Čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR mají právo vlastnit majetek, se kterým hospodaří na základě svého rozpočtu a stát do jejich působnosti zasahuje pouze v případě nutnosti zajištění ochrany zákona a jen způsobem, který stanoví zákon (Čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR).

Územní samosprávné celky vykonávají samostatnou a přenesenou působnost. Následující oddíl se podrobněji zaměřuje na jednotlivé působnosti základních územních samosprávných společenství občanů, kterými jsou obce (§ 1 zákona o obcích).

1.2.3 Samostatná a přenesená působnost obcí

Působnost subjektu veřejné správy zahrnuje:

- činnosti v rámci určitých společenských vztahů (působnost věcná),
- na určitém území (působnost prostorová, místní, územní),
- vůči určitému okruhu osob (působnost osobní),
- v určitém čase (působnost časová).

Věcná působnost jako oblast společenských vztahů je upravována a spravována subjektem veřejné správy v rámci jeho činnosti (Koudelka, 2007, s. 123). Věcná působnost obcí je tedy realizována:

- formou samosprávy (samostatné působnosti),
- formou státní správy přenesené na obec (přenesené působnosti).

Pokud zvláštní zákony upravují působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, jde vždy o samostatnou působnost (§ 8 zákona o obcích).

Samostatná působnost je působností samosprávnou, která má ústavní zakotvení s přímým označením v Hlavě sedmé Ústavy ČR a vymezení v Hlavě II § 35 a násl. zákona o obcích, s taxativním vymezením povinností ukládaných v samostatné působnosti v § 10 zákona o obcích. „*Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.*“ (§ 7 odst. 1 zákona o obcích). Obcím přísluší z titulu jejich postavení jako územních veřejnoprávních samosprávných korporací rozsah a obsah úkolů s povahou samosprávy, tzn. rozhodování o záležitostech v zájmu obce a občanů obce, vytváření podmínek pro uspokojování potřeb občanů obce a rozvoj sociální péče, nejsou-li tyto zájmy svěřeny krajům. Konkrétní záležitosti samostatné působnosti obce náleží do pravomoci

zastupitelstva obce a rady obce, jak je vymezují § 84 a § 102 zákona o obcích (Průcha, 2011, s. 269).

Přenesená působnost je dekoncentrovanou státní správou, kterou stát svěřil orgánům územních samosprávných celků zvláštními zákony. Přenesenou působnost upravuje Hlava III v § 61 a násl. zákona o obcích s vymezením v Hlavě sedmé v Čl. 105 Ústavy ČR a v § 11 zákona o obcích, a dalšími zákony je doplňována. Přenesenou působnost vykonávají obce v zastoupení státu. Obce jsou tedy nepřímým vykonavatelem státní správy. Při této činnosti se řídí vedle zákonů a ostatních obecně závazných předpisů i usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy (Průcha, 2011, s. 266). Výkon přenesené působnosti je nejen právem, ale i povinností obce a obec se tak stává správním obvodem.

Rozsah přenesené působnosti se mezi jednotlivými obcemi liší, závisí na typu **obce podle jejich rozřazení do tří kategorií** neboli úrovní:

- v základním rozsahu běžných obecních úřadů, označované jako obce **I. úrovně** přenesené působnosti,
- v rozsahu odpovídajícímu pověřeným obecním úřadům, označované jako obce **II. úrovně** přenesené působnosti,
- v rozsahu odpovídajícímu obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, označované jako obce **III. úrovně** přenesené působnosti.

Průcha (2008) upozorňuje na nesprávné užívání pojmů označení kategorií působností obcí v tom smyslu, že v praxi poměrně často používaný termín „stupeň“ je nejen nesprávný, ale v podstatě zavádějící. Vztahy mezi takto diferencovanými obcemi nejsou právní úpravou nastaveny stupňovitě, neboť mezi nimi neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. Proto Průcha (2008) doporučuje používat v odborné terminologii jako přesnější pojem „kategorie“ nebo „úroveň“.

Obce s přenesenou působností se rozlišují (podle míry přenesení státní správy) na obce se stavebním úřadem, s matričním úřadem, s pověřeným obecním úřadem, s rozšířenou působností, statutární města, hl. město Prahu s působností kraje, a Brno se zvláštní přenesenou působností. Dle zákona o obcích získávají obce na výkon přenesené působnosti ze státního rozpočtu příspěvek, nikoliv plnou úhradu finančních nákladů vzniklých z této činnosti. Obce tedy musí hradit ze svého rozpočtu i tuto část působnosti (Koudelka, 2007, s. 148-150).

Shrneme-li výše uvedené, věcná působnost obcí je činností subjektu veřejné správy, kdy dochází ke správě prováděné v rámci její činnosti formou samosprávy a formou státní správy přenesené na obec. Tyto činnosti (jako vykonavatelé veřejné správy) zajišťují pracovníci ve veřejné správě, kterým je věnována další podkapitola.

1.3 SUBJEKTY, OBJEKTY A VYKONAVATELÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Subjekty veřejné správy jsou v širším pojetí stát a fyzické a právnické osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Jak uvádí Sládeček (2013, s. 255) „*Subjektem veřejné správy je nositel veřejných práv a povinností a odpovědnosti z toho vyplývající.*”

Objekty veřejné správy jsou ti, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tedy fyzické a právnické osoby, které se musí podřídit rozhodnutím a jiným úkonům veřejné správy.

Vykonavatelé veřejné správy jsou obecně ti, kteří jménem subjektu jednají (konkrétní úřady či orgány). Základními vykonavateli veřejné správy jsou pracovníci ve veřejné správě.

Pracovníky veřejné správy představují osoby vykonávající tzv. službu veřejnosti. Reprezentují veřejnou správu jako celek a lze je rozdělit podle jednotlivých vykonávaných činností na zaměstnance vykonávající pomocné, servisní, manuální práce, na zaměstnance zařazené v organizačních složkách a zvláštních orgánech územních samosprávných celků, a zaměstnance, kteří výkon takových prací řídí. Pracovníky veřejné správy jsou především úředníci (Průcha, 2011, s. 75).

Vztáhneme-li výše uvedené rozčlenění pracovníků veřejné správy k územnímu samosprávnému celku, lze tedy zjednodušeně říci, že každý úředník je zaměstnancem územního samosprávného celku, ale ne každý zaměstnanec tohoto celku je úředníkem. Definici úředníka podrobněji charakterizuje oddíl 1.3.3.

1.3.1 Orgány obce

„Každá veřejnoprávní korporace může navenek jednat jen svými orgány, respektive prostřednictvím funkcionářů – fyzických osob. V praxi se používají pojmy správní orgán a správní úřad s přihlédnutím k organizačnímu (institucionálnímu) nebo funkčnímu pojetí. Z hlediska organizačního jsou pojmy správní orgán a správní úřad totožné. V praxi dochází i k vytváření orgánu v orgánu (úřadu v úřadu) – stavební úřad je odborem obecního úřadu.“ (Koudelka, 2007, s. 168).

Orgány obcí jsou organizačními složkami organizační struktury obcí a jsou vymezeny v Hlavě IV zákona o obcích (viz schéma č. 2).

Nejvyšším orgánem je **zastupitelstvo obce**, které jako jediný z orgánů obce je ústavně ukotveno v Hlavě sedmé Čl. 101 a násl. Ústavy ČR; jeho přímá demokratická legitimita je dána všeobecným, rovným a přímým volebním právem (Čl. 102 Ústavy ČR). Zastupitelstvo je voleno na 4 roky a je složené z členů zastupitelstva obce, kteří mají reprezentativní mandát. Tento pojem znamená, že mandát není vázán žádnými příkazy od voličů nebo jiných subjektů, kterými byl kandidován (Koudelka, 2007, s. 168).

Od zastupitelstva obce je dále odvozováno postavení dalších orgánů obce, kterými jsou:

- **rada obce** jako výkonný orgán pro oblast samostatné působnosti, za jejíž výkon je rada odpovědná zastupitelstvu; v přenesené působnosti rada rozhoduje jen na podkladě zákonného zmocnění (např. vydávání nařízení obce). Členy rady jsou starosta, místostarosta (místostarostové) a radní volení z řad členů zastupitelstva,
- **starosta** jako představitel zastupující obec navenek, avšak bez povahy statutárního orgánu. Starosta a místostarosta jsou voleni z řad členů zastupitelstva. V oblasti samostatné působnosti není místostarosta podřízen starostovi, ale prvotně je odpovědný zastupitelstvu. V postavení starosty a místostarosty v rámci obecního úřadu vyvstává specifická otázka, která je řešena v následujícím oddílu vysvětlujícím postavení a složení obecního úřadu.

Orgány, vymezenými dále v Hlavě V zákona o obcích, jsou **výbory** zřizované zastupitelstvem obce a **komise** zřizované radou obce, jakožto iniciativní a kontrolní orgány (§ 67 až § 122 zákona o obcích).

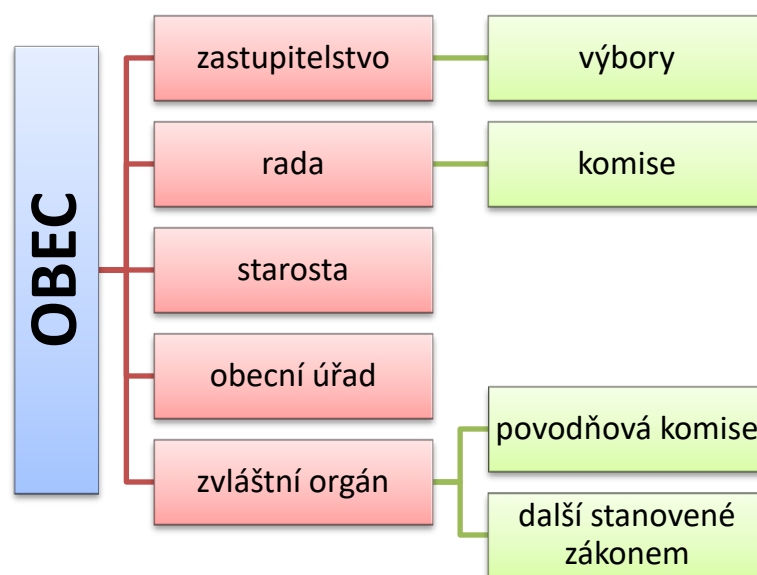


Schéma č. 2: Členění orgánů obce

Zdroj: vlastní zpracování

1.3.2 Obecní úřad

Vykonavatelem veřejné správy na základní územně samosprávné úrovni, který jedná jménem státu jakožto subjektu, je **obecní úřad** tvořený starostou, místostarostou (místostarosty), tajemníkem obecního úřadu a zaměstnanci obce zařazenými do obecního úřadu, jak znázorňuje schéma č. 3.

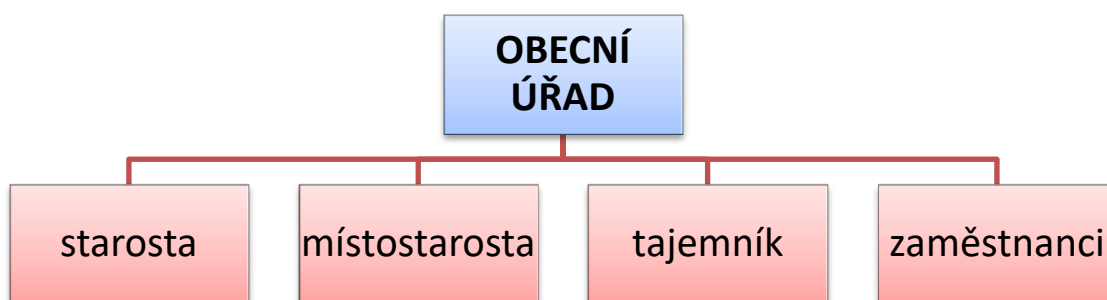


Schéma č. 3: Členění obecního úřadu

Zdroj: vlastní zpracování

V čele obecního úřadu stojí **starosta** (viz výše).

Vedoucím úředníkem je **tajemník**. Tajemníka obecního úřadu podle § 103 odst. 3 zákona o obcích jmenuje a odvolává starosta se souhlasem ředitele krajského úřadu, v souladu se zákonem o úřednících. V obcích, městských obvodech a městských částech,

kde není funkce tajemníka zřízena nebo tajemník nebyl ustanoven, plní úkoly vedoucího úřadu starosta. Starosta též stanoví plat tajemníka a plní vůči němu práva zaměstnavatele. Tajemník je za plnění úkolů odpovědný starostovi, jemuž je podřízen. Tajemník podle § 110 odst. 6 zákona o obcích nesmí vykonávat funkce v politických stranách nebo hnutích, může však být jejich členem, což podle zákona zmírňuje případný politický střet mezi starostou či radou a tajemníkem, pokud by byl členem opoziční strany (Koudelka, 2007, s. 210).

Zaměstnanci zařazení do obecního úřadu jsou úředníci a další zaměstnanci vykonávající pomocné, servisní, manuální práce, nebo zaměstnanci, kteří výkon takových prací řídí (Průcha, 2011, s. 75). Vymezení pojmu a postavení úředníků územních samosprávných celků je věnován následující oddíl.

Organizační členění obecního úřadu spadá do kompetencí rady obce. Zpravidla se obecní úřad člení na odbory a oddělení podle rozhodnutí rady obce. Toto členění by mělo v rámci jednoho odboru začleňovat jednu ucelenou odvětvovou agendu.

Výkon samostatné působnosti obecního úřadu spočívá v plnění úkolů uložených obecnímu úřadu zastupitelstvem a radou, ve spolupráci s výbory a komisemi.

V přenesené působnosti obecní úřad vykonává státní správu s výjimkou záležitostí spadajících do působnosti jiného orgánu obce.

Obecní úřad tedy v přenesené působnosti může rozhodovat ve správním řízení, kde vlastní obec je účastníkem. Zaměstnanci úřadu však automaticky vyloučení z rozhodování takové věci nejsou (Koudelka, 2007, s. 207-209).

1.3.3 Definice a postavení úředníka územního samosprávného celku

Úředníkem územního samosprávného celku je zaměstnanec úřadu, který je zařazen do úřadu územního samosprávného celku a podílí se na výkonu správních činností (§ 2 odst. 4 zákona o úřednících). Zákon o úřednících v § 4 odst. 1 definuje předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka takto: *„Úředníkem se může stát fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, popřípadě fyzická osoba, která je cizím státním občanem a má v České republice trvalý pobyt, dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednací jazyk a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem.“* Zákon o úřednících v rámci

hierarchie rozlišuje úředníky a vedoucí úředníky. Pro výkon činnosti úředníka z odborného hlediska musí taková osoba disponovat odpovídajícím vzděláním a absolvovat příslušné vzdělávání profesní. Základním formám vzdělávání ve veřejné správě se věnuje kapitola 4.

Vedoucím úředníkem se podle § 2 odst. 3 zákona o úřednících rozumí vedoucí zaměstnanec pověřený vedením na jednotlivých stupních řízení, který je oprávněn ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, kontrolovat, organizovat a řídit jejich práci.

Vedoucím úřadu je zaměstnanec zařazený do územního samosprávného celku vykonávající funkci tajemníka úřadu nebo magistrátu, nebo ředitele úřadu nebo magistrátu.

Rozhodující pro určení, zda lze určitou osobu považovat za úředníka, je výkon správní činnosti. Správní činnosti jsou vymezeny zvláštními právními předpisy a úředník je vykonává v samostatné nebo přenesené působnosti (§ 2 odst. 3 zákona o úřednících).

Správními činnostmi jsou takové činnosti, které lze vykonávat pouze s prokázáním zvláštní odborné způsobilosti a které jsou podmíněny dalším prohlubováním kvalifikace úředníka. Výčet činností, za které se považuje plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů, je obsažen ve vyhlášce č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o ZOZ“). Jednou ze základních povinností úředníka, stanovených v Hlavě III zákona o úřednících, je podle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o úřednících *„jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování“*. Nestrannosti v rozhodování se věnuje jeden z následujících oddílů, neboť pro účel této práce je pochopení tohoto pojmu velmi důležité.

1.4 SHRNU TÍ

První kapitola se zaměřila na vysvětlení základních pojmů a jejich vzájemných souvislostí, definovala územní samosprávné celky a jejich působnosti. Vymezila subjekty, objekty a vykonavatele veřejné správy s důrazem na úředníka územního samosprávného celku.

2 HISTORIE A REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Stručný náhled do historie územní samosprávy v ČR a její vývoj od roku 1849 až po reformu veřejné správy, započatou po roce 1989, která jej završila, představuje tato kapitola.

2.1 HISTORIE VÝVOJE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY DO ROKU 1990

Do roku 1848 územní samospráva na území dnešní ČR neexistovala. Základy tradice územní samosprávy byly položeny vydáním prozatímního zákona obecního, císařského patentu č. 170/1849 ř. z., vyhlášeného v březnu roku 1849 a nazývaného jako „Stadionovo obecní zřízení“ nebo „Stadionova ústava“ (dále jen „Stadionovo obecní zřízení“). Tento zákon je označován jako přelomový, neboť téměř všechny následující předpisy vycházejí ze zásad v něm obsažených. Stadionovo obecní zřízení stanovilo zásadu, že základem svobodného státu je svobodná obec, a definovalo určité druhy obcí – místní, okresní a krajskou. Místní obce se staly základními jednotkami státu stejně, jako je tomu doposud (pozn. autora: poslední reforma veřejné správy vycházela v mnohém právě z tohoto zákona). Okresní a krajské obce ustanoveny nebyly. Již Stadionovým obecním zřízením byla vymezena působnost na přirozenou (dnes samostatná) a přenesenou.

Vydáním nového říšského obecního zákoníku č. 18/1862 ř. z., (obecní zákon), byla vypracována a schválena obecní zřízení pro Slezsko, a pro Čechy a Moravu, kdy nejnižšími samosprávnými útvary byly obce. Těm byla zachována samostatná působnost a svěřena působnost přenesená. Středním stupněm samosprávy dle tohoto zákoníku byly okresy, které však vznikaly pouze v Čechách; na Moravě a ve Slezsku k jejich vytvoření nikdy nedošlo (Lacina, Čechák, 2001, s. 69-70).

Po zániku Rakouska-Uherska se původní koncepční pojetí postupně přetvářelo na podmínky samostatného československého státu. Po druhé světové válce, kdy byla země podřízena válečné správní organizaci a struktuře, byly krátce uplatňovány snahy o hledání úlohy obcí a jejich podílu na veřejné správě. Ústavním dekretem č. 11/1944 Úř. věst. Čsl., ve znění pozdějších předpisů, později vydaným jako vládní nařízení o volbě a pravomoci národních výborů, zaniklo obecní zastupitelstvo, ale nezankla obec. Vznik národních výborů znamenal potupný zánik samosprávy, došlo

k nastolení centrální moci, místní, okresní i zemské národní výbory byly orgány územních korporací i orgány státními (Sládeček, 2009, s. 304).

V roce 1848, Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů, přeměnil národní výbory na orgány převážně státní. Zákonem č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, ve znění pozdějších předpisů, došlo k významným územním změnám, které se s malými modifikacemi zachovalo až do roku 1990. Ve druhé polovině 60. let došlo ke změnám díky zákonu č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů, který velmi omezeně zakotvoval samosprávu (Sládeček, 2009, s. 304). Tento stav trval až do revolučního roku 1989. Tento rok nastartoval demokratické změny – v roce 1990 se konaly první svobodné volby, začalo se rozvíjet hospodářství, cestovní ruch a nastal čas na reformu veřejné správy.

2.2 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY OD ROKU 1990

V první části reformy (1990-2002) se obnovovala potlačená samospráva a vznikaly vyšší územní samosprávné celky, v druhé části reformy (od roku 2002) došlo k zániku okresních úřadů.

V tehdejší České a Slovenské Federativní republice (dále jen „ČSFR“), samospráva v roce 1990 prakticky neexistovala a bylo třeba co nejdříve ji ústavně zakotvit. Po přijetí ústavního zákona, který změnil v té době platné ústavní zákony, došlo ke zrušení národních výborů a zakotvení práva na samosprávu. Přijetím zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, došlo k zavedení místní samosprávy. Tímto se obnovily obce jako základní územní samosprávné jednotky. S přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, došlo k zakotvení územního vymezení krajů. Tímto zákonem bylo vytvořeno 14 krajů včetně hl. města Prahy. Vytvořením krajské úrovně přešla kompetence státní správy do samostatné působnosti krajů (decentralizace) a do přenesené působnosti krajů s podřízeností ústřední správě (dekoncentrace).

V roce 2002 nastává druhá fáze reformy, neboť k 31. 12. 2002 byly zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zrušení okresních úřadů“), zrušeny okresní úřady. Jejich pravomoci přešly na jiné orgány veřejné správy,

tj. na obce, kraje a další specializované orgány. Zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů, vzniklo 205 obcí s rozšířenou působností (tzv. obce třetí kategorie), které nahradily 76 okresních úřadů a převzaly největší podíl z jejich kompetencí.

Po provedení jednotlivých fází reformy veřejné správy byla organizace územní státní správy nahrazena nově koncipovanou organizační soustavou. Klíčovou otázkou byla otázka postavení územní samosprávy a jejího vztahu se státní správou, resp. s příslušnou územní státní správou.

Na evropském kontinentu se postupně vytvořily tři modely koexistence územní státní správy a územní samosprávy. Bližšímu vymezení základních modelů veřejné správy se věnuje následující podkapitola.

2.3 MODEL Y VEŘEJNÉ SPRÁV Y

Podle poměru, jaký zaujímají úřady územní státní správy k úřadům územní samosprávy (viz schéma č. 4), rozlišujeme 3 modely veřejné správy:

- **model výlučně samosprávný** (na základní úrovni obcí je vykonávána pouze samospráva, na vyšší úrovni okresů a hrabství je vykonávána státní správa v kombinaci se samosprávou),
- **model dělený** (duální organizace a oddělená činnost území samosprávy a územní státní správy, ale ve shodných územních jednotkách),
- **model smíšený** neboli spojený (společný výkon územní samosprávy a územní státní správy veřejnoprávními korporacemi)

(Průcha, 2008).

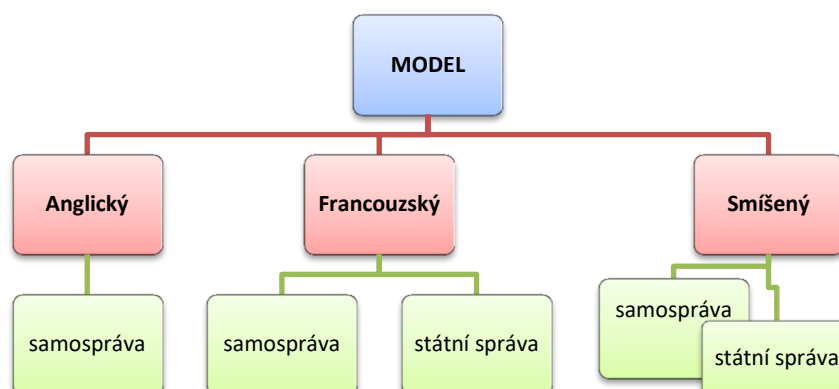


Schéma č. 4: Základní modely veřejné správy

Zdroj: vlastní zpracování

Při volbě vhodného modelu je důležité vyjasnění vztahů mezi všemi úrovněmi veřejné správy, tedy centrální, regionální a místní. Každý z uvedených modelů veřejné správy má svá pozitiva i negativa.

Model výlučně samosprávný (self government) neboli anglický, je typický pro anglosaské země. Jeho podstatou jsou obce jako výlučně samosprávné jednotky, kde je vykonávána veřejná správa jako samospráva na určitém území, a vyšší územně samosprávné celky (okresy, hrabství) představují kombinaci samosprávy a státní správy (Průcha, 2008).

Model dělený neboli oddělený (duální) má své počátky ve francouzské revoluci ve Francii, proto je nazývaný jako francouzský. Tento model je založen na existenci orgánu samosprávného a orgánu státního na jednom území. Oddělené orgány samosprávy a státní správy zde tedy existují na místní úrovni vedle sebe. V současné době se tento model již blíží modelu smíšenému a je typickým pro země s konzervativním vrchnostenským pojetím vztahu občana a státu, s velkou rozlohou a vysokým počtem obyvatel (Průcha, 2008).

Smíšený (spojený) model nazývaný „německý“ (původně „pruský“, později „rakouský“) se uplatňuje ve většině evropských zemí a jeho podstatou je veřejnoprávními korporacemi realizovaný výkon územní samosprávy společně se státní správou v různé míře přenesení výkonu státní správy. Tento model byl s ohledem na historickou tradici (viz Stadionovo obecní zřízení – podkapitola 2.1) zvolen v naší zemi v rámci reformy organizace územní veřejné správy započaté v roce 1990. Čistě spojený model tak v praxi existuje pouze v ČR (Průcha, 2008).

2.4 SHRNU TÍ

Kapitola představuje stručný exkurz do historie vývoje územní samosprávy a její působnosti v ČR od jejích samotných počátků. Dále pokračuje reformou veřejné správy postupně realizovanou od roku 1990, která vyvolala potřebu řešení klíčové otázky vzájemného vztahu územní samosprávy a územní státní správy. Definiuje a charakterizuje principy fungování základních modelů veřejné správy.

3 SMÍŠENÝ MODEL

Smíšený model zavedla v ČR reforma veřejné správy. S odstupem času se již objevují odborné diskuse, které kriticky vyhodnocují vhodnost použití tohoto modelu. Uvádějí problémy, které již vznikly nebo teoreticky vzniknout mohou. Kapitola v této souvislosti tedy definuje povinnosti a postavení úředníka ve smíšeném modelu a rozlišuje pojmy nestrannost a nezávislost, které s výkonem samostatné a přenesené působnosti v rámci smíšeného modelu souvisejí.

3.1 UPLATNĚNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

„Smíšený model územní veřejné správy představuje společně organizačně funkční řešení potřeby územní samosprávy a územní státní správy ve vztahu k otázkám, které spojuje shodné výchozí území, včetně příslušnosti spravovaných či jinak dotčených osob ke vždy danému území.“ (Průcha, 2008).

Smíšený model vykonávaný společnou organizační soustavou tedy předpokládá totožný dosah obou působností, i když umožňuje vytvářet pro výkon přenesené působnosti další správní obvody. Jak uvádí Průcha (2008), rozdíly mezi státní správou a samosprávou spočívají v pohledu vytváření organizační soustavy – na samosprávnou organizaci je třeba nahlížet vzestupně, avšak na organizaci státní správy naopak sestupně.

Smíšený model veřejné správy se v určitých prvcích v naší zemi uplatňoval po vzniku samostatného Československa až do roku 1945, kdy jej nahradila činnost národních výborů.

Reforma veřejné správy po roce 1989 znamenala návrat ke smíšenému modelu z důvodu nutnosti vytvoření nové koncepce organizace veřejné správy a obnovení samosprávných principů fungování obcí (Průcha, 2011, s. 23).

V roce 1990 národní výbory nahradila všeobecná územní správa. V režimu smíšeného modelu zakotvila na základní úrovni obce a na vyšší územní úrovni okresní úřady jako územní orgány státní správy se všeobecnou působností. Všeobecná státní správa tak v té době představovala tři úrovně všeobecné územní správy – obce, okresy a kraje. Zákonem o zrušení okresních úřadů okresní úřady zanikly. Kompetence přešly na kraje a na nově vzniklé obecní úřady s rozšířenou působností.

Nad vhodností zvoleného smíšeného modelu jsou vedeny odborné i laické diskuse. Zaznívají pochybnosti o vhodnosti smíšeného modelu výkonu veřejné správy pro naši

zemi. Příznivci zvoleného modelu argumentují racionálností a přehledností. Odpůrci upozorňují na nucený výkon záležitostí státní správy zvolenými zástupci územní samosprávy s politickou odpovědností bez možnosti, aby jej mohli jakkoli ovlivnit. Jednou z kladených otázek je udržitelnost zvoleného modelu při současném trendu masivního přesunu státní správy na obce bez odpovídajícího finančního zajištění (<http://www.skaloud.net/>).

Objevují se také úvahy nad tím, zda by nebyl vhodnější model oddělený. Tato myšlenka zazněla v Senátu dne 30. 01. 2007 v úvodu konference s názvem „Postavení obcí a krajů ve smíšeném modelu veřejné správy“ (dále jen „konference“), konané pod záštitou tehdejšího předsedy Senátu poslanecké sněmovny ČR Přemysla Sobotky a veřejného ochránce práv Otakara Motejla. V úvodním slově konference, předneseném Přemyslem Sobotkou, zazněla klíčová myšlenka celé konference, a to, že *„dosud provedená reforma české veřejné správy došla do stavu, kdy je třeba vážně se zamyslet nad tím, zdali smíšený model výkonu veřejné správy je skutečně modelem pro podmínky naší země ideálním a zamyslet se nad tím, zda nevykročit směrem k oddělenému modelu výkonu veřejné správy, jako je tomu například na Slovensku.“* (<http://www.skaloud.net/>). Zastáncem, z dlouhodobého hlediska vážné, úvahy o změně na oddělený model výkonu veřejné správy v rámci zmíněné konference v Senátu byl i senátor Jaroslav Kubera. Jak na konferenci dále uvedl Oldřich Vlasák, i přes nesporné výhody *„(...) představuje smíšený model především existenční ohrožení vlastní samosprávné funkce obcí, zejména proto, že musí ze svých rozpočtů doplácet na výkon přenesené působnosti.“* (<http://www.skaloud.net/>).

V této souvislosti je zde nutné zmínit skutečnost, že po rozdělení bývalé ČSFR se nově vzniklá Slovenská republika rozhodla pro model do značné míry odlišný, s prvky modelu děleného (Průcha, 2008).

Dle Kupky (2011) znamená současná podoba smíšeného modelu v ČR experiment rušící klasické kontinentální rozdělení státní správy a územní samosprávy. V něm jde o prolnutí institucionální a personální státní správy a územní samosprávy, tedy o výkon státní správy a o realizaci práva na územní samosprávu. Jak Kupka (2011) dále uvádí: *„Smísily se dva nesourodé systémy, což následně vedlo k nepatřičnému ovlivňování výkonu státní správy orgány územních samospráv, v nastolení právní nerovnosti mezi samosprávami obcí a nakonec, k velkému překvapení, i ve financování výkonu státní*

správy z rozpočtů územních samospráv.“ Kupka (2011) zde zastává názor, že je třeba veřejnou správu změnit návratem k duálnímu pojetí. Mezi problémy řadí odklon od právních norem v souvislosti s odklonem od důvodnosti a přiměřenosti postupu správního orgánu, s tím, že spravedlivost a nestrannost výkonu státní správy podle něj souvisí s organizační ochranou před politickými vlivy a před korupcí všeho druhu. „*Těmto negativním vlivům je vystavena státní správa všude tam, kde se může správní úředník dostat do osobní závislosti na politické moci, typické právě u smíšeného modelu veřejné správy.*“ (Kupka, 2011, <http://moderniobec.cz>).

3.2 PROBLÉMY SMÍŠENÉHO MODELU

Ve smíšeném modelu veřejné správy je nutné posuzovat hledisko vztahu nadřízenosti a podřízenosti, pracovního poměru a majetkové závislosti, a vztah kolejality a loajality k zaměstnavateli (příslušné instituci). Podle Potměšila (2011) důvodů vedoucích k výše uvedeným úvahám a pochybnostem o vhodnosti zvoleného smíšeného modelu veřejné správy pro naši zemi je několik (Potměšil, 2011, <http://iinepravo.blogspot.cz>):

- **vysoký rozsah úkonů** prováděných územními samosprávnými celky v přenesené působnosti (podle analýzy provedené Svazem měst a obcí ČR je až 80 % činností úředníků samosprávných celků výkonem státní správy, což je dle Vlasáka alarmující) (<http://www.skaloud.net/>).
- **nedostatečné finanční zajištění** přeneseného výkonu státní správy,
- **střet zájmů v oblasti rozhodování** úřadu územního samosprávného celku v přenesené působnosti o záležitostech dotýkajících se tohoto celku,
- **střet územní státní správy a územní samosprávy v osobě úředníka** působícího současně jako vykonavatele přenesené působnosti a zároveň zaměstnance daného celku (např. výkon agendy stavebního úřadu, úřadu územního plánování, orgánu památkové péče),
- **střídání působností ze samostatné na přenesenou a opačně** v rámci úředního úkonu (např. vydávání územně plánovací dokumentace).

Uvedené problémy, které lze považovat za střety zájmů, je možné posuzovat ze dvou hledisek. Úředník (je-li zaměstnancem územního samosprávného celku a rozhoduje-li o věci, na jejímž výsledku může mít daný celek zájem) nezaručuje procesní jistotu

účastníků řízení. Podle Části první Hlavy II správního řádu nezaručuje tedy nepodjatost ani to, že jeho rozhodnutí bude v souladu se zásadou zákonnosti a zásadou materiální pravdy.

Z hlediska institucionálního vyplývá střet zájmů ze samotného organizačního uspořádání veřejné správy, které k riziku podjatosti úředníků územních samosprávných celků vede (Potměšil, 2011, <http://iinepravo.blogspot.cz>).

3.3 POVINNOSTI ÚŘEDNÍKA VE SMÍŠENÉM MODELU

Definicí a postavením úředníka základního územního samosprávného celku se zabývá oddíl 1.3.3.

Povinnosti úředníka zakotvuje několik právních předpisů. Základní povinnosti definuje v Části první Hlava III § 16 zákona o úřednících. V § 15 odst. 1 písm. f) zákon o úřednících ukládá úředníkovi povinnost jednat a rozhodovat nestranně a dále v odst. 1 písm. h) povinnost „*zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného*“.

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy v této souvislosti definuje povinnost nestranného jednání úředníka takto: „*(...) zaměstnanec nepřipustí, aby došlo ke střetu jeho soukromého zájmu s jeho postavením jako zaměstnance ve veřejné správě (...)*“ (Etický kodex, 2012, www.vlada.cz).

Ze zásad univerzálního evropského správního práva vychází také Evropský kodex řádné správní praxe, který rovněž klade základní požadavky na činnost úředníka: „*Úředník je nestranný a nezávislý. (...) Chování úředníka nesmí být nikdy vedeno osobním, rodinným či národním zájmem nebo politickým tlakem. Úředník se neúčastní rozhodování, na němž má on sám nebo blízký člen jeho rodiny finanční zájem.*“ (Evropský kodex, 2015, www.ombudsman.europa.eu).

Pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků jsou upraveny zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“) a zákonem o úřednících. I přesto úředník nestojí v tradičním pracovněprávním poměru, neboť jeho činností je realizace veřejné moci. Z tohoto postavení pak vůči úředníkovi zákonitě vyplývají požadavky nestrannosti a absence střetu zájmů. Pojmům nestrannost a nezávislost se podrobněji věnuje následující oddíl.

3.3.1 Nezávislost a nestrannost

Nezávislost při výkonu veřejné správy ve smíšeném modelu odpadá a právo je prostředkem k dosažení určitého účelu, nikoli účelem samo o sobě.

Následující objasnění rozdílů mezi veřejnou správou a soudnictvím je důležité, neboť zákonné záruky práva na spravedlivý proces byly primárně konstruované v režimu soudů a soudců, teprve sekundárně byly převzaty i pro správní řízení. Tento princip přiměřenosti však nelze univerzálně aplikovat proto, že „(...) *postavení zaměstnanců obcí a krajů nelze ani rámcově srovnávat s postavením soudců.*“ (Metodická pomůcka Ministerstva vnitra ČR, 2017, s. 2, www.mvcr.cz).

Veřejná správa je činností prováděnou ve veřejném zájmu na podkladě zákona osobami, které nezávislé nejsou. V tomto spočívá jeden z rozdílů mezi veřejnou správou a soudnictvím, neboť soudnictví aplikuje zákony a jiné právní předpisy prostřednictvím osob, které jsou vázány jen zákonem a jinak jsou nezávislé.

Dalším rozdílem je účel, který sledují činnosti veřejné správy a činnosti soudů. Veřejná správa je nepřetržitou činností směřující k určitému cíli (ve správním řízení realizuje veřejný zájem a ten chrání, jedná ve vlastní věci a z vlastní iniciativy), zatímco soudnictví a výroky jeho orgánů jsou spojeny se současným stavem (autoritativně a nezávisle nalézá právo ve sporu, kde je samo neutrální a bez iniciativy) a zásadou „*hic et nunc*“ (tady a teď). Soudce tedy musí být nezávislý a nestranný (Hendrych, 2006, s. 8-9).

Nezávislostí v plné míře disponují pouze soudci a částečně některé osoby působící v tzv. nezávislých správních úřadech, jejichž záruky nezávislosti jsou však výrazně časově omezeny ve vztahu k jejich funkčnímu období.

Ve smíšeném modelu veřejné správy lze nezávislost posuzovat z více hledisek:

- na úrovni působnosti,
- na úrovni jednotlivých institucí,
- na úrovni vnitřního psychického stavu úředníka.

Na úrovni působnosti se jedná o nezávislost při uplatňování principu nezasahování jedné působnosti do druhé při jejich výkonu (výkonu přenesené působnosti na výkon samostatné působnosti). Působnosti jsou odděleny právně, ale nikoli fyzicky či personálně (působí v jedné instituci a většinou v jedné budově).

Zásada **nestrannosti** je explicitně zakotvena v § 7 odst. 1 správního řádu takto: *„Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným orgánům nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.“*

Úředník vykonávající úkony správního řízení musí respektovat zásady zakotvené v právních předpisech na ústavní úrovni stejně tak jako základní zásady a principy stanovené v Části první správního řádu. Zásady materiální pravdy, zákonnosti a rovnosti účastníků řízení a všech osob zúčastněných na řízení zajišťují podmínky pro objektivitu a nestrannost úřední osoby, která se podílí na vedení řízení a rozhodování.

Zachování nestrannosti je základním požadavkem ústavního práva zahrnujícím procesní a materiální rovnost všech účastníků řízení, neboť představuje jeden z předpokladů důvěry subjektů práva v právní stát. Správní orgány musí stejně tak jako soudy při své rozhodovací činnosti respektovat kromě zásady zákonnosti ukotvené v Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a v Čl. 2 odst. 2 Listiny, rovněž Čl. 36 odst. 1 Listiny, podle kterého *„Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného soudu.“* Toto ustanovení je třeba vykládat širěji, aby bylo možné dovodit nestrannost úředních osob.

Domněnku nutnosti širšího výkladu interpretoval ústavní soud v Usnesení sp. zn. II. ÚS 1062/08-1 ze dne 25. 06. 2009 tak, že z účelu vymezení základních principů spravedlivého řízení vyplývá právě nutnost širší interpretace výše citovaného Čl. 36 odst. 1 Listiny, a proto se vztahuje i na správní orgány (Metodická pomůcka Ministerstva vnitra ČR „Systémová podjatost“, 2017, s. 2, www.mvcr.cz). Tento názor se opírá o skutečnost, že nestrannost správních orgánů je zakotvena v § 7 odst. 1 správního řádu a k zajištění požadavku nestrannosti slouží postup podle § 14 správního řádu, kterému je věnována pozornost v podkapitole 4.2.

Tento závěr potvrzuje i další judikatura ústavního soudu (Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 30/09 ze dne 02. 04. 2013), která rovněž pojem nestrannosti definuje: *„Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otrásl by tak důvěrou*

v právní stát, jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány.“ (CODEXIS[®] – Judikatura ČR).

Nestrannost však nelze ztotožňovat s nezávislostí ani s podjatostí, ačkoli mezi těmito pojmy existuje nepříliš znatelná hranice. Obecně lze říci, že v rámci rozhodovací činnosti orgánu veřejné správy, resp. úředníka územního samosprávného celku, je nezávislost možné vnímat jako funkční stránku a nestrannost jako osobní stránku. Rozhodování osobou, která není nestranná, znamená popření rovnosti účastníka řízení i zásady „*nemo iudex in causa sua*“ (ať není nikdo soudcem ve vlastní věci).

V případě absence nestrannosti nastupuje institut řešený v § 14 správního řádu „*vyloučení z projednávání a rozhodování věci*“ neboli podjatost (viz podkapitola 4.1).

3.4 SHRNU TÍ

Třetí kapitola objasnila bližší specifika smíšeného modelu veřejné správy. Nastínila problémy, které v souvislosti s tímto modelem vznikají, příp. teoreticky vznikat mohou. Definuje pojmy nezávislost a nestrannost úředníka včetně základních povinností ukládaných úředníkovi právními předpisy. Nezávislost a nestrannost porovnává v kontextu se soudnictvím a uvádí základní judikaturu interpretovanou Ústavním soudem ČR.

4 VZDĚLÁVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Vzdělávání je pro moderní společnost jednou z nejdůležitějších oblastí, neboť je prostředkem pro dosažení osobního růstu a rozvoje, pro začlenění do společnosti. Vzdelávání obecně se zaměřuje na činnosti získávání znalostí, vědomostí, dovedností a návyků; při bližší specifikaci na získávání odborných znalostí i způsobilostí pro výkon povolání.

Všeobecné vzdělávání je základem právě pro začlenění jedinců do společnosti a uskutečňuje se v rámci školního vzdělávání.

Odborné vzdělávání se zaměřuje na speciální znalosti a dovednosti k výkonu určitého povolání, např. rekvalifikace nebo základní orientace v zaměstnání.

Profesní vzdělávání zahrnuje rozvoj zaměstnanců v oblasti jejich širšího uplatnění na pracovním trhu.

Normativní profesní vzdělávání, kterým je např. vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, zakládá předpoklad pro výkon určité profese.

Podporu dostupnosti a kvality dalšího vzdělávání v ČR v sobě zakotvuje „Strategie vzdělávací politiky do roku 2020“ (dále jen „Strategie 2020“) následovně: *„V následujícím období bude důraz primárně kladen na podporu zvýšení kvality nabídky dalšího vzdělávání, systematickou stimulaci poptávky po dalším vzdělávání spjatou s vyšší mírou informovanosti veřejnosti o možnostech a přínosech, které další vzdělávání nabízí, a na rozvoj oblasti kariérového poradenství v celoživotní perspektivě.“* (Strategie 2020, s. 22-23, www.msmt.cz). Jejím schválením definitivně pozbyl platnost „Národní program rozvoje vzdělávací soustavy“, tzv. „Bílá kniha“ z roku 2001 (www.msmt.cz).

Člověk ve své životní etapě ekonomické aktivity je nucen neustále prohlubovat a rozšiřovat své odborné znalosti. Důvodem je velký důraz kladený v současné době na vzdělávání, další vzdělávání a odborný profesní růst zaměstnanců. Pro úspěšný výkon nejen povolání úředníka veřejné správy jsou jmenované důvody velmi důležité.

4.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Úředník ve veřejné správě musí být kvalifikovaným pracovníkem, neboť jsou na něj kladeny specifické požadavky. Jedinec vykonávající činnosti úředníka územního samosprávného celku musí disponovat odpovídajícím vzděláním a absolvovat příslušné profesní vzdělávání.

Podrobně se vzdělávání úředníků územních samosprávných celků věnuje Hlava IV zákona o úřednících. Odborným rozvojem zaměstnance v obecné rovině se v Části desáté zabývá zákoník práce. Vzdělávání úředníků ve veřejné správě se realizuje formou zvyšování kvalifikace a formou prohlubování kvalifikace.

4.1.1 Zvyšování kvalifikace

Zákoník práce v § 231 odst. 1 a 2 definuje, co se rozumí pod pojmem „zvyšování kvalifikace“ takto: *„Zvýšením kvalifikace se rozumí změna hodnoty kvalifikace; zvýšením kvalifikace je též její získání nebo rozšíření. Zvyšováním kvalifikace je studium, vzdělávání, školení, nebo jiná forma přípravy k dosažení vyššího stupně vzdělání, jestliže jsou v souladu s potřebou zaměstnavatele“*. Za účelem zvýšení kvalifikace sepsuje zaměstnavatel se zaměstnancem tzv. kvalifikační dohodu (§ 232 až § 235 zákoníku práce).

4.1.2 Prohlubování kvalifikace

Zákoník práce v § 230 odst. 1 definuje pojem „**prohlubování kvalifikace**“ následujícími slovy: *„Prohlubováním kvalifikace se rozumí její průběžné doplňování, kterým se nemění její podstata a které umožňuje zaměstnanci výkon sjednané práce; za prohlubování kvalifikace se považuje též její udržování a obnovování“*.

Prohlubování kvalifikace dle zákona o úřednících realizuje úředník podle plánu vzdělávání obsahujícího časový rozvrh v rozsahu nejméně 18 pracovních dní po dobu navazujících 3 let. Po uplynutí této doby provádí zaměstnavatel vyhodnocení plnění plánu vzdělávání a jeho aktualizaci.

Prohlubování kvalifikace probíhá prostřednictvím akreditovaných vzdělávacích institucí pro příslušný vzdělávací program (§ 17 zákona o úřednících) a uskutečňuje se několika formami:

- vstupním vzděláváním,
- průběžným vzděláváním,

- přípravou a ověřením zvláštní odborné způsobilosti,
- vzděláváním vedoucích úředníků a vedoucího úřadu.

Vstupní vzdělávání je pro úředníka základem, neboť mu přibližuje princip fungování veřejné správy v ČR, činnosti související s výkonem veřejné správy, základy evropského správního práva, pravidla etiky úředníka, dovednosti komunikační a v neposlední řadě užívání informačních technologií. Úředník je povinen nejdéle do 3 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru ukončit vstupní vzdělávání. Tato povinnost se netýká úředníka, který již má zvláštní odbornou způsobilost nebo získal bakalářský nebo magisterský titul v programech uvedených ve vyhlášce č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o uznání rovnocennosti“). Ukončení prokazuje osvědčením (§ 19 zákona o úřednících).

Průběžné vzdělávání slouží k prohlubování znalostí, jejich doplňování a k získávání specifických znalostí potřebných pro výkon správních činností, včetně získávání a prohlubování znalostí jazykových. Probíhá prostřednictvím kurzů v souladu s plněním plánu vzdělávání. Absolvování kurzu prokazuje úředník osvědčením vydaným vzdělávací institucí (§ 20 zákona o úřednících).

Úředník vykonávající správní činnosti vymezené v § 1 vyhlášky o ZOZ musí prokázat své odborné znalosti vykonáním zkoušky zvláštní odborné způsobilosti (dále jen „ZOZ“) nejpozději do 18 měsíců od vzniku pracovního poměru nebo ode dne, kdy začal vykonávat činnost vyžadující prokázání zkoušky ZOZ. Tato zkouška má obecnou a zvláštní část. V obecné části musí úředník prokázat své teoretické i praktické znalosti z veřejné správy, zejména obecných principů a činností, znalost zákona o obcích, o krajích a o hl. městě Praze. Ve zvláštní části úředník prokazuje znalosti nezbytné k vykonávání správních činností stanovených vyhláškou o ZOZ, pro které je zkouška vykonávána. Vedoucí úřadu je povinen prokázat ZOZ jen z obecné části. Po úspěšném vykonání obou částí zkoušky je (podle § 21-26 zákona o úřednících) vydáno úředníkovi osvědčení Ministerstvem vnitra ČR (dále jen „MV ČR“).

Vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadu musí být ukončeno nejdéle do 2 let ode dne jmenování vedoucím úředníkem nebo vedoucím úřadu. Vzdělávání zahrnuje obecnou část zahrnující znalosti a dovednosti v oblasti řízení pracovníků a zvláštní část zahrnující přehled o činnostech vykonávaných podřízenými pracovníky (§ 27 zákona o úřednících).

4.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA VZDĚLÁVÁNÍ VOLENÝCH ZÁSTUPCŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Vzdělávání volených zástupců územních samosprávných celků není v ČR právně ukotveno. Na volené zástupce územních samosprávných celků se nevztahuje povinnost vzdělávání stanovená zákonem o úřednících. Vzdělávání volených zástupců je dobrovolné a založené na vlastní aktivitě a osobním zájmu o získání nebo prohloubení znalostí z oblasti veřejné správy. Volení zástupci neboli zastupitelé mají možnost výběru vzdělávání z poměrně bohaté nabídky kurzů (co do počtu i obsahu) různých vzdělávacích institucí, Institutu pro veřejnou správu Praha, Svazu měst a obcí ČR nebo vzdělávacích kurzů pořádaných a financovaných v rámci dotačních titulů z oblasti dalšího vzdělávání.

Volení zástupci by měli porozumět podstatě a poslání územní samosprávy. Většina zastupitelů však nemá právnické vzdělání, mnohdy ani neznají základní rozdíly mezi státní správou a samosprávou. Do funkce zastupitele jsou voleni lidé nejrůznějších profesí a vzdělání. Dobrá práce zastupitelů vyžaduje jejich orientaci v aktuální legislativě. Pokud zastupitel svým jednáním porušuje právní předpisy, třeba nevědomě, nemůže být dobrým zastupitelem, jeho jednání může vést k nekvalitnímu řízení obce, a dokonce až k nezákonným úkonům či rozhodnutím. Zastupitelé se z důvodu krátkého funkčního období nezaměřují na dlouhodobý aspekt řízení obce, z důvodu velkého časového vytížení nemají zájem o vzdělávání, získávání nových poznatků z aktuální legislativy, nechtějí měnit zažitou praxi. Tuto situaci by mohlo změnit nastavení a uzákonění jasné koncepce povinného vzdělávání zastupitelů (<http://moderniobec.cz/vstupni-vzdelavani-zastupitelu-je-treba-dale-aktualizovat-1/>).

4.3 SHRNU TÍ

Právní úpravu vzdělávání úředníků a skutečnosti zahrnující informace o vzdělávání volených zástupců objasnila tato kapitola. Vysvětlila dále principy systému vzdělávání úředníků územních samosprávných celků a formy vzdělávání úředníků ve veřejné správě včetně požadavků na dosažené vzdělání a průběžné vzdělávání. Uvedla možnosti volených zástupců v oblasti doplňování vzdělání z oblasti veřejné správy.

5 INSTITUT PODJATOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Metodická pomůcka s názvem „K § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: Systémová podjatost“, vydaná odborem legislativy a koordinace předpisů MV ČR v Praze dne 9. května 2017 (dále jen „Metodická pomůcka „Systémová podjatost“) definuje termín podjatosti následovně: *„Podjatost lze definovat jako vztah rozhodující osoby k projednávané věci či k účastníkům řízení, resp. jejich zástupcům, který vyvolává pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci.“* (Metodická pomůcka „Systémová podjatost“, s. 3, www.mvcr.cz).

Zjednodušeně lze říci, že podjatou úřední osobou je taková úřední osoba, u které lze pochybovat o její nepodjatosti vzhledem ke vztahu vzbuzujícímu důvodné pochyby o nestranném a nezaujatém rozhodování ve věci.

5.1 VYLOUČENÍ Z PROJEDNÁVÁNÍ, PODJATOST

Vyloučení z projednávání pro poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům správní řád v § 14 odst. 1 přesně definuje takto: *„Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.“*

Podjatost je tedy vztah rozhodující osoby k projednávané věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, který vyvolává pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci (Metodická pomůcka „Systémová podjatost“, s. 3, www.mvcr.cz).

Smyslem ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu je zamezit tzv. podjatým úředním osobám podílet se bezprostředně na výkonu veřejné správy. Princip tohoto institutu spočívá v tom, že by nikdo neměl rozhodovat ve vlastní věci, a v případě sporu mezi dvěma subjekty by měl rozhodovat subjekt třetí. Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu se vzhledem k uvedenému slovnímu spojení „každá osoba bezprostředně se podílející“ vztahuje na jednotlivé úřední osoby, nikoli na správní orgán jako celek. Nelze tedy z projednávání a rozhodování vyloučit správní orgán.

Dalším důležitým slovem v uvedené definici podjatosti je slovo „důvodně“, což znamená nutnost odůvodnění konstatované podjatosti, kdy důkazní břemeno

důvodnosti leží na účastníkovi namítajícím podjatost. Účastník namítající podjatost musí podle § 14 odst. 2 správního řádu námitku podjatosti úřední osoby uplatnit, jakmile se o ní dozví, a tuto námitku konkrétně odůvodnit a podložit.

Podjatost lze u úřední osoby rozlišovat ze dvou stránek – subjektivní a objektivní:

- 1) **subjektivní podjatost** – zakládající důvody podjatosti, které se vztahují se k dané úřední osobě, pokud by tato osoba měla rozhodovat o své vlastní žádosti nebo o žádosti osob blízkých či přátel, nebo naopak osob, k nimž chová antipatie.
- 2) **objektivní podjatost** – zakládající pochyby o nestrannosti, vznikající v případě, kdy úřední osoba na výsledku správního řízení nemá osobní zájem, ale působí na ni vnější okolnosti takovým způsobem, že ovlivňují její nestranné rozhodování. Taková úřední osoba se i přesto může cítit nepodjatou. V tomto případě se jedná o podjatost vyplývající ze zaměstnaneckého vztahu úřední osoby, kdy jako zaměstnanec územního samosprávného celku může podlehnout tlaku nadřízených osob (Metodická pomůcka „Systémová podjatost“, s. 3, www.mvcr.cz).

Správní řád tedy předvídá pouze podjatost jednotlivých úředních osob. Avšak podle judikatury by mohlo dojít k tomu, že by z rozhodování dané věci musely být vyloučeny všechny úřední osoby, pokud by došlo k překročení kritické míry systémového rizika podjatosti (viz podkapitola 5.2). Nelze tedy pominout skutečnost, že ze znění § 14 správního řádu vyplývá, byť i jen teoretická, možnost předem předpokládat podjatost úřední osoby rozhodující ve věci „svého“ územního samosprávného celku – tzv. generální podjatost (Metodická pomůcka „Systémová podjatost“, s. 3, www.mvcr.cz).

Ve smíšeném modelu veřejné správy tak lze podjatost spatřovat z několika hledisek. Logicky nejpravděpodobnějším hlediskem je vztah pracovního poměru vůči podřízenosti a nadřízenosti v rámci hierarchie územního samosprávného celku, dále finanční závislost a vztah loajality a kolegiality k danému územnímu samosprávnému celku jako k zaměstnavateli.

V praxi nejvíce problémů v oblasti namítané podjatosti vzniká v oblasti stavebního práva vykonávaného v rámci přenesené působnosti dané územnímu samosprávnému celku. Velké množství judikatury zabývající se podjatostí se vztahuje k činnostem stavebních úřadů a orgánů územního plánování. Zde je nutno zmínit snahu o formální oddělení správního orgánu od místních a personálních vazeb k územnímu samosprávnému celku.

Tuto myšlenku představil dokument „Věcný záměr navrhované reformy výkonu státní správy ve věcech stavebního zákona a zákona o vyvlastnění“, který byl předložen v návaznosti na usnesení vlády dne 19. října 2011 č. 774 k Analýze stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování a usnesení vlády ze dne 3. dubna 2013 č. 236: „(...) *Věcný záměr tvoří součást strategických opatření vlády omezujících prostředí pro místní vlivy, korupci a klientelismus ve státní správě, v reakci na potřebu odstranění roztržičnosti právní úpravy a zvýšení profesionality a nestrannosti rozhodování ve věcech územního plánování, územního řízení, stavebního řádu a vyvlastnění a řešení rizika tzv. systémové podjatosti zaměstnanců zařazených do obecních a krajských úřadů vykonávajících přenesenou působnost v oblasti územního plánování, územního řízení a stavebního řádu.*“ (Usnesení č. 774, Vláda ČR, 2012, www.vlada.cz). Tento záměr předpokládá v rámci pouze kompetenčních změn vznik tzv. Nejvyššího stavebního úřadu, pod který by byly zařazeny stávající stavební úřady a zrušena přenesená působnost na obce a kraje v této oblasti (Usnesení č. 774, 2012, www.vlada.cz).

5.2 SYSTÉMOVÁ PODJATOST

Systémovou podjatostí rozumíme situaci, kdy „(...) *musí být z rozhodování určité věci vyloučeny všechny úřední osoby příslušného správního orgánu, včetně osoby stojící v čele úřadu, je-li překročena kritická míra systémového rizika podjatosti – tedy z důvodu, že v důsledku jejich zaměstnaneckého poměru k subjektu veřejné správy (např. k územnímu samosprávnému celku), který má k projednávané věci vztah, existuje reálné riziko, že by jejich postoj k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými prostředky.*“ (Metodická pomůcka „Systémová podjatost“, s. 4, www.mvcr.cz).

Skutečnostmi, které mohou způsobit ovlivnění řízení i jinými než zákonnými prostředky (pokud naznačují existenci osoby mající zájem na výsledku řízení a tato osoba může mít schopnost působit na úřední osobu vzhledem k jejímu zaměstnaneckému vztahu), mohou být například zvýšený zájem o výsledek řízení (danému řízení předcházející jevy v politické nebo mediální sféře), zájem politických činitelů či jiných vlivných osob na výsledku řízení (vyplývající např. z předvolebních slibů), povaha a podstata rozhodované věci (kontroverznost nebo politický význam a zájmy s tím spojené), podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování úřední osoby prostřednictvím

zaměstnaneckého vztahu (Metodická pomůcka „Systémová podjatost“, s. 4, www.mvcr.cz).

5.3 ROZHODOVÁNÍ O PODJATOSTI ÚŘEDNÍ OSOBY

Institut **vyloučení z projednávání** nevzniká automaticky. Námitku podjatosti může podat účastník řízení, jakmile se o ní dozví. Z toho vyplývá, že jedním z předpokladů pro zkoumání podjatosti je vedení správního řízení.

Dalším předpokladem je oznámení o podjatosti samotnou úřední osobou, které může být učiněno i před zahájením řízení. Podle § 14 odst. 3 správního řádu je totiž úřední osoba povinna bezodkladně uvědomit svého představeného o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena.

Do rozhodnutí o vyloučení úřední osoby může tato osoba provádět jen úkony, které nenesou odkladu. Představený má podle § 14 odst. 4 správního řádu povinnost bezodkladně určit jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o určení jiné úřední osoby se pouze poznamená do spisu. Takto musí představený postupovat na základě námítky podjatosti podané účastníkem řízení nebo oznámení úřední osoby, anebo na základě jiného podnětu (srov. Vedral, 2012, s. 186).

Podle § 148 zákona o obcích se oznamuje a následně o podjatosti zaměstnance zařazeného do obecního úřadu rozhoduje usnesením vedoucí odboru (není-li zřízen odbor, rozhoduje starosta). O podjatosti vedoucího odboru rozhoduje tajemník (nepůsobí-li na úřadu tajemník, rozhoduje starosta). V případě vyloučení pro podjatost vedoucího odboru jsou automaticky považováni za podjaté i jeho podřízení a o jejich podjatosti se již nerozhoduje. O námitce podjatosti proti tajemníkovi obecního úřadu (podle Závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 63) rozhoduje starosta a o námitce podjatosti vůči starostovi rozhoduje v přenesené působnosti krajský úřad (Závěr č. 63, 2007, www.mvcr.cz).

Směřuje-li námitka podjatosti vůči starostovi obce, pak tato skutečnost může být důvodem pro vyloučení všech úředních osob. Taková situace nastává v případě, kdy starosta zastupuje obec jako účastníka řízení. Jelikož je podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučen ze všech úkonů v řízení, pak jako oprávněná úřední osoba nemůže vykonávat zároveň pravomoc správního orgánu (Závěr č. 133, 2014, www.mvcr.cz).

Není-li možné určit žádnou jinou úřední osobu (anebo pokud byla správnímu orgánu doručena námitka systémové podjatosti), představený bezodkladně uvědomí nadřízený správní orgán, který dále postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu. Ten upravuje postup nadřízeného orgánu v případě vyloučení všech úředních osob jemu podřízeného správního orgánu. V případě námítky systémové podjatosti všech zaměstnanců úřadu musí nadřízený orgán rozhodnout nejprve o námitce podjatosti osoby stojící v čele úřadu. Nadřízený orgán může rozhodnout najednou o podjatosti či nepodjatosti všech úředních osob, pokud by námitka byla založena na stejném důvodu proti všem osobám. Metodická pomůcka Systémová podjatost (2017, s. 11) stanoví postup při vyloučení všech úředních osob z řízení tak, že „*Pokud nadřízený orgán dospěje k závěru, že u osoby stojící v čele úřadu existuje důvodná pochybnost o nepodjatosti, musí postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu.*“ V takovém případě, ale i v případě podjatosti úřední osoby na nižším stupni téhož úřadu jen z důvodu podřízenosti podjaté osoby, nadřízený správní orgán pověří k provedení řízení jiný správní orgán sousedící správním obvodem podjatého orgánu (Metodická pomůcka „Systémová podjatost“, s. 11, www.mvcr.cz).

Správní řád v § 131 odst. 4 tedy řeší situaci, kdy mohou být vyloučeny všechny úřední osoby správního orgánu, ale neupravuje možnost vyloučit celý správní orgán jako takový. Z praktického hlediska však toto ustanovení vede k totožnému výsledku, jako by celý správní orgán vyloučen byl.

5.4 JUDIKATURA K § 14 SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Na několika vybraných judikátech, především Nejvyššího správního soudu, které jsou v dané problematice považovány za zásadní či přelomové, bude následně stručně nastíněn způsob, jakým soudy interpretují § 14 odst. 1 správního řádu zařazený zde v Hlavě II v Dílu 2 „Vyloučení z projednávání a rozhodování ve věci“.

Na úvod je nutno zmínit některé z prvních rozsudků řešících problematiku podjatosti v době platnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád č. 71/1967“).

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 Ca 23/2002-17 ze dne 03. 10. 2002 jako jeden z prvních v problematice **podjatosti** konstatoval vyloučení pracovníků městského úřadu ve smyslu § 9 správního řádu č. 71/1967 z projednávání

a rozhodování ve věci pro svůj poměr k této věci z důvodu vazeb vyplývajících ze vztahu zaměstnavatele a zaměstnance včetně ekonomické závislosti s tím, že „(...) *Již pouhá existence těchto skutečností pak může zcela nepochybně vyvolávat u pracovníků městského úřadu, pověřených projednáváním a rozhodováním konkrétních věcí, právě onen zmíněný poměr k věci, kdy lze mít důvodné obavy z toho, že při této činnosti nejsou a nemohou být zcela nestranní a nezaujatí. Je tomu tak zákonitě vždy v případech, kdy představitelé obcí či měst jsou přímo zainteresováni na výsledcích rozhodnutí vydávaných v přenesené působnosti, (...).*“ (CODEXIS® – Judikatura ČR).

Prvními zásadními judikáty týkajícími se **systemové podjatosti** jsou rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004-67 ze dne 16. 12. 2004 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 06. 10. 2008, kde soud uvedl, že samotný pracovní či obdobný poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku, jež je účastníkem řízení, nemůže být bez dalšího důvodem k podjatosti tohoto zaměstnance. Dále soud konstatoval, že pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka by byly dány v případě existence ještě další skutečnosti. Tento rozsudek následně vyvolal nejednotnou diskuzi ve více ohledech. Kritici namítali skutečnost rozporu se zásadou „*nemo iudex in causa sua*“ (tj. nikdo nesmí být soudcem ve své věci). Kritizována dále byla samotná ekonomická závislost úředníka umocněná vztahem nadřízenosti a podřízenosti, která již zakládá důvodnou pochybnost o nepodjatosti, a dále skutečnost, že přistoupení další skutečnosti namítající podjatost by bylo nad rámec zákona a těžko by se taková obava prosazovala (CODEXIS® – Judikatura ČR).

V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 29/2007-24 ze dne 10. 10. 2007 soud navázal na svůj výše uvedený názor ze dne 16. 12. 2004. V daném případě neshledal podjatost, neboť členové zastupitelstva nemohou zasahovat do rozhodování v rámci výkonu přenesené působnosti, nejsou vůči úředním osobám ve vztahu nadřízenosti ani podřízenosti, ani se nepodílejí na stanovení pohyblivých složek platu nebo odměn úředních osob (CODEXIS® – Judikatura ČR).

Nejvyšší správní soud formuloval v usnesení č. j. 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012 nový pojem **systemového rizika**. V odůvodnění rozhodnutí se zabýval § 14 odst. 1 správního řádu: „ (...) *pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno*

pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu své pravomoci nebude "zkřiven" vztahem k věci samé či k těm, kteří na ní mají či mohou mít nějaký zájem (tj. vztahem, jež lze označit za nežádoucí). Právní úprava zde vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně (...). Zákon tedy nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat.“ (CODEXIS® – Judikatura ČR). Podle názoru prvního senátu již tedy postačí pouhá pochybnost o nepodjatosti. Avšak vedle zákonem stanovené nestrannosti mohou být ve střetu s přísným, bezvýjimečným pojetím systémové podjatosti, i další cíle, k nimž může uspořádání systému orgánů veřejné moci směřovat. Za takové cíle považuje soud např. místní znalost, administrativní náročnost, obtížnost, hospodárnost nebo počet řešených případů rozhodovacího procesu (Metodická pomůcka „Systémová podjatost“, s. 15, www.mvcr.cz).

Soud dále uvedl, že pokud ale současný systém bude posilovat nedůvěru účastníka řízení, bude takový účastník automaticky vždy podávat námitky podjatosti, následně bude o takových námitkách rozhodováno, budou narůstat počty odvolání proti rozhodnutí ve věci samé atd. Tím dle soudu může docházet k opačnému účinku v zásadě hospodárnosti, než jak ukládá správní řád. To však rozšířený senát ve svém usnesení nezohlednil.

Následně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 1 As 19/2010-106 ze dne 27. 11. 2012 dospěl k závěru, že „(...) v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji systémovou podjatost, avšak je u něho dáno systémové riziko podjatosti, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmu územního samosprávného celku nijak nedotýkají.“ (CODEXIS® – Judikatura ČR). Při posuzování vyloučení úředních osob bude dle rozšířeného senátu v pochybnostech „(...) nutné dát přednost vyloučení všech pracovníků správního orgánu (úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení).“ (CODEXIS® – Judikatura ČR). V souvislosti s tímto usnesením je tedy při posuzování systémového rizika podjatosti potřeba zohlednit všechny okolnosti, např. konkrétní uspořádání orgánů územního samosprávného celku v souvislosti s jeho velikostí. Samozřejmě je ale nemožné skutečně úplně oddělit zákonná a politická hlediska při výkonu veřejné správy. V případě systémové

podjatosti bude dle názoru rozšířeného senátu stačit již nízká míra podezření k pochybám o nepodjatosti.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010-152 ze dne 30. 01. 2013 nastínil další skutečnosti zakládající pochybnosti o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku, kdy jako příklad uvedl možný „(...) zájem *politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolen, anebo naopak nepovolena).*“ (CODEXIS® – Judikatura ČR). Uvedenými skutečnostmi mohou být rovněž „(...) podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.“ (CODEXIS® – Judikatura ČR).

Z citované judikatury k § 14 správního řádu lze usoudit, že posuzování namítané podjatosti jako takové je velmi složité. Již jen otázka existence zájmu určité osoby na výsledku řízení, a současně na „tlaku“ vyvíjeném touto osobou na úřední osobu rozhodující v dané věci, se bude těžko prokazovat.

5.5 SHRNU TÍ

Termíny podjatosti a systémové podjatosti včetně způsobu rozhodování o námitce podjatosti definovala poslední kapitola teoretické části. Uvedla příčiny námitek podjatosti a oblasti, kde je nejčastěji podjatost namítána účastníky řízení. Shrnula způsoby interpretace § 14 správního řádu soudy v několika zásadních judikaturách.

PRAKTICKÁ ČÁST

6 METODOLOGIE

Úvodní kapitola praktické části stanovuje cíle empirického výzkumu a definuje výzkumné otázky. Upřesňuje zvolenou výzkumnou strategii a metody sběru dat výzkumného šetření. Dále charakterizuje výzkumný vzorek a uvádí etické aspekty výzkumu, seznamuje čtenáře s organizací a průběhem výzkumného šetření, s postupem sběru dat a jejich zpracováním. Popisuje formu uskutečněného rozhovoru a uvádí strukturu otázek pokládaných respondentům.

6.1 VÝZKUMNÉ CÍLE A OTÁZKY

Téma bakalářské práce o uplatnění a skutečném fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, ale i u konkrétního úřadu obce s rozšířenou působností, je v doposud zpracovaných pracích studentů spíše výjimečné. Dílčí část empirického výzkumu zabývající se vzděláváním ve veřejné správě již je tématem častěji zpracovávaným, avšak nikoli v oblasti vzdělávání volených zástupců územní samosprávy (dále jen „zastupitelé“).

Téma závěrečné bakalářské práce je tématem aktuálním, neotřelým a zajímavým. Vztahuje se ve všech výzkumných cílech k oboru studia autora práce, navíc s možností uplatnění vlastních dlouhodobých pozorování a profesních zkušeností autora z oblasti veřejné správy.

Výzkumné cíle bezprostředně souvisejí s tématem práce, ač podle názvu práce to na první pohled nemusí být patrné. Jejich podstatou je totiž souhrnné zjištění působení hlavních činitelů veřejné správy u územního samosprávného celku – obecního úřadu obce s rozšířenou působností, zjištění a posouzení vlivu a koexistence jednotlivých působností v rámci smíšeného modelu veřejné správy. Smíšený model by neexistoval bez úředníků a zastupitelů, kdy obě tyto skupiny pro svou kvalitní práci potřebují určité vzdělání, bez jejich spolupráce a vzájemné komunikace, neexistoval by bez činností samostatné a přenesené působnosti.

Hlavním výzkumným cílem práce je prostřednictvím výzkumného šetření zjistit, zda je úředník územního samosprávného celku automaticky podjatý a zda existence systémového rizika podjatosti tohoto úředníka je pravděpodobnější u smíšeného modelu veřejné správy.

Dílčí výzkumné cíle doplňují hlavní výzkumný cíl a naplňují téma práce v jednotlivých podoblastech principu fungování smíšeného modelu. Úkolem dílčích výzkumných cílů je:

1. zkoumat pozitiva a negativa spolupůsobení místní samosprávy (samostatné působnosti) a veřejné správy (přenesené působnosti) v rámci smíšeného modelu veřejné správy u konkrétního vzorku obecního úřadu obce s rozšířenou působností,
2. analyzovat současný systém vzdělávání úředníků u obecního úřadu obce s rozšířenou působností,
3. analyzovat současný systém vzdělávání zastupitelů města.

Hlavní výzkumná otázka:

Je úředník územního samosprávného celku automaticky podjatý a je existence systémového rizika podjatosti pravděpodobněji u smíšeného modelu veřejné správy?

Dílčí výzkumné otázky:

1. Dochází ke vzájemnému ovlivňování výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti u obecního úřadu obce s rozšířenou působností?
2. Je současný systém vzdělávání úředníků vyhovující pro úředníka i pro město jako jeho zaměstnavatele?
3. Jakou možnost vzdělávání mají zastupitelé v oblasti veřejné správy a jak ji využívají?

6.2 VÝZKUMNÁ STRATEGIE A METODY SBĚRU DAT

Bakalářská práce používá kvalitativně orientovaný výzkum, který je s ohledem na zvolené téma vhodnější, než by byl výzkum kvantitativní, a je zpracovaná na základě analyticko-empirického přístupu.

K výběru výzkumné metody přispělo srovnání obou výzkumných strategií v publikaci Chráska (2007, s. 33), kde uvádí rozdíly mezi oběma výzkumy tak, že kvantitativně orientovaný výzkum má základ v novopozitivismu, zaznamenává jednu realitu, vysvětluje určitý jev, pracuje s čísly a velkou skupinou respondentů bez osobního přístupu, a výsledky zobecňuje. Oproti tomu kvalitativní výzkum vychází

z fenomenologie, zaznamenává více realit, snaží se porozumět smyslu, pracuje se slovy a jejich významem, výzkumný vzorek tvoří malá skupina respondentů, do jejichž názorů se snaží výzkumník vcítit a závěry výzkumu mají jedinečný význam (Chráska, 2007, s. 33).

V kvalitativním výzkumu si výzkumník nejprve zvolí téma výzkumu a stanoví základní výzkumné otázky. V průběhu výzkumu je pak možné výzkumné otázky podle potřeby doplňovat a upravovat. *„Výzkumník vytváří komplexní, holistický obraz, analyzuje různé typy textů, informuje o názorech účastníků výzkumu a provádí zkoumání v přirozených podmínkách.“* (Hendl, 2005, s. 50). Podle Hendla (2005) výzkumník tedy pracuje přímo v terénu, data sbírá v delším časovém intervalu a současně provádí jejich analýzu.

Nejběžnější metodou sběru dat v kvalitativním výzkumu je rozhovor neboli interview. Polostrukturovaný rozhovor byl k výzkumu vybrán jako vhodná metoda sběru dat. Podle Miovského (srov. 2006, s. 159) dovede tento typ rozhovoru řešit nedostatky rozhovoru strukturovaného i nestrukturovaného, avšak jeho příprava je náročnější (srov. Švaříček, 2007, str. 161).

Jak uvádí Švaříček a Šedřová (2007, s. 17), kvalitativní výzkum *„(...) je proces zkoumání jevů a problému v autentickém prostředí s cílem získat komplexní obraz těchto jevů založený na hlubokých datech a specifickém vztahu mezi badatelem a účastníkem výzkumu. Záměrem výzkumníka provádějícího kvalitativní výzkum je za pomoci celé řady postupů a metod rozkrýt a reprezentovat to, jak lidé chápou, prožívají a vytváření sociální realitu.“*

Práce pro zpracování dat používá metodu historickou a popisnou, prostřednictvím nichž seznamuje čtenáře s dosavadním vývojem veřejné správy od roku 1849 po revoluční rok 1989 a reformu veřejné správy, až dále do současnosti. Metodu analýzy a metodu selektivní používá pro zkoumání platné legislativy a rozbor judikatury, která se jeví pro dané téma práce nejpodstatnější. V neposlední řadě využívá metody deskripce, vlastního dlouhodobého pozorování výzkumníka, analýzy dalších získaných dat a syntézy poznatků.

6.2.1 Charakteristika výzkumného vzorku a etické aspekty výzkumu

Pro výzkumnou část práce je zvolena kritériální varianta výběru, ve které se záměrným výběrem respondentů volí ti, kteří s daným tématem a cílem výzkumu mají přímou souvislost (srov. Žižlavský, 2003, s. 115). Chráska (srov. 2007, s. 22) popisuje záměrný výběr jako výběr založený na vlastním úsudku výzkumníka bez rozhodnutí náhody. Určení respondentů záviselo na vlastní zkušenosti a dlouhodobém pozorování ve výzkumném prostředí.

Základním souborem výzkumného vzorku jsou všichni zaměstnanci Městského úřadu Žamberk a všichni zastupitelé města Žamberk. Výběrovým souborem jsou pak všichni úředníci Městského úřadu Žamberk a všichni zastupitelé města Žamberk. Pro získání specifických dat je nutné zúžit výběrový soubor na úředníky zařazené do odboru vykonávajícího činnost v samostatné i přenesené působnosti a dále na úředníky z daných odborů, kteří již mají určitou zkušenost s fungováním smíšeného modelu veřejné správy. Jedním z kritérií výběru byla doba zaměstnání u Městského úřadu Žamberk po dobu minimálně 10 let. Výběr se dále zaměřil na úředníky, kteří nějakým způsobem spolupracují nebo komunikují se zastupiteli. Výběrový soubor zastupitelů se ze stejného důvodu zužuje na zastupitele, kteří v této funkci působí již minimálně dvě volební období a nějakým způsobem spolupracují nebo komunikují s úředníky na odborech, které vykonávají činnosti v obou působnostech. Důraz klade výběr respondentů také na to, aby se nejednalo o úředníky z jednoho odboru a výzkumný vzorek zahrnoval běžné úředníky i úředníky ve vedoucích funkcích. U zastupitelů se klade důraz také na to, aby výzkumný vzorek zahrnoval uvolněné i neuvolněné zastupitele, případně neuvolněné s dřívější zkušeností ve funkci uvolněného zastupitele.

Uvedené kritéria výběru výzkumného vzorku respondentů vzhledem ke stanoveným cílům a výzkumným otázkám jsou tedy nastavena následujícím způsobem:

- úředník Městského úřadu Žamberk, který je zde zaměstnán minimálně 10 let, je zařazen do odboru vykonávajícího činnost v samostatné i přenesené působnosti, spolupracuje nebo komunikuje v rámci svého zaměstnání se zastupiteli a je úředníkem nebo vedoucím úředníkem v poměru 2:2 (celkem čtyři respondenti),
- zastupitel města Žamberk, který je ve funkci minimálně dvě volební období, spolupracuje nebo komunikuje v rámci výkonu své funkce s úředníky, a je nebo byl uvolněným zastupitelem nebo je neuvolněným zastupitelem v poměru 2:2 (celkem čtyři respondenti).

Výzkumník by se měl při výzkumu řídit rovněž **etickými pravidly** chránícími jak účastníky výzkumu, tak i výzkumníka samotného, především chránit osobní údaje a vztahy mezi výzkumníkem a respondenty (srov. Miovský, 2006, s. 279-285).

Respondenti byli při sjednávání schůzky informováni o tom, že jejich účast na výzkumu je dobrovolná a mají právo kdykoliv od výzkumu odstoupit a zároveň byli upozorněni na možnost neodpovídat na otázky, na které odpovídat nechtějí, neboť během výzkumu by mohlo dojít ke střetu zájmů. Dále se respondenti dozvěděli účel výzkumného rozhovoru a způsob využití takto získaných informací (srov. Miovský, 2006, s. 282). Respondenti byli při sjednávání rozhovoru také srozuměni s tím, že veškeré jimi sdělené údaje, které by je spojovaly s jejich osobou (pokud je sami nebudou chtít uvést), budou při zpracování rozhovoru a následně při zpracování do bakalářské práce uváděny anonymně pod určitým kódem uváděným pouze za účelem zpřehlednění výzkumu.

6.2.2 Realizace výzkumného šetření, postup sběru a zpracování dat

Jak uvádí Žižlavský (2003, s. 109) ke kvalitativnímu výzkumu „*Data sbíráme metodou pozorování, rozhovoru a studiem artefaktů*“.

Podporu a souhlas k provádění výzkumu vyjádřil při osobním jednání v říjnu 2016 tajemník úřadu a následně v únoru 2018 i starosta města. Za nezbytné bylo považováno seznámit tajemníka s prováděním výzkumu mezi úředníky ještě dříve, než došlo k zaregistrování tématu bakalářské práce.

Výzkum formou dlouhodobého pozorování byl prováděn v průběhu roku 2017 až do ukončení výzkumu v závěru měsíce března 2018 díky zaměstnání výzkumníka u Městského úřadu Žamberk.

O uskutečnění rozhovoru byli jednotliví vybraní respondenti požádáni při osobním setkání v průběhu měsíce ledna 2018. Ke sjednání přesného termínu a místa pro uskutečnění rozhovoru bylo přistoupeno v první polovině února 2018 osobně nebo telefonicky.

Pro výzkum byla zvolena forma polostrukturovaného rozhovoru, který má dané tzv. jádro rozhovoru, ke kterému může výzkumník dále přidávat doplňující otázky, zdají-li se mu pro účel výzkumu smysluplné (Miovský, 2006, s. 159).

Otázky rozhovoru byly rozděleny do dvou různých variant podle výzkumných skupin respondentů:

- **Varianta A: rozhovor s respondentem – zastupitel města Žamberk** s anonymizovaným označením respondenta jako Z, s přidruženým pořadovým číslem uskutečněného rozhovoru (např. Z1), kdy počet základních otázek činil 24, a dalších 6 podotázek bylo připravených pro případ, že z průběhu rozhovoru vyplynul smysl je pokládat,

- **Varianta B: rozhovor s respondentem – úředník Městského úřadu Žamberk** s anonymizovaným označením respondenta jako U, s přidruženým pořadovým číslem uskutečněného rozhovoru (např. U1), kdy počet základních otázek činil 24, a dalších 12 podotázek bylo připravených pro případ, že z průběhu rozhovoru vyplynul smysl je pokládat.

Výzkumné šetření metodou polostrukturovaných rozhovorů bylo prováděno v posledních dvou týdnech měsíce února a v prvním týdnu měsíce března roku 2018. Rozhovory se po předchozí domluvě s respondenty uskutečnily v jejich kancelářích mimo pracovní dobu, aby rozhovor nebyl nikým rušen nebo toto bylo minimalizováno. Rozhovor se třemi zastupiteli probíhal v zasedací místnosti budovy radnice a s jedním zastupitelem v jeho kanceláři v budově radnice.

Všechny rozhovory probíhaly ve velmi příjemné atmosféře a nebyly nikým ani ničím rušeny. V úvodu každého rozhovoru bylo respondentům vysloveno poděkování za vstřícnost a čas, který si pro výzkum formou rozhovoru vyhradili. Krátce jim byl zopakován účel a cíl výzkumu, se kterými již byli seznámeni dříve při předběžném domlouvání rozhovoru a sdělena informace o tom, že nebudou-li chtít na některé z otázek odpovídat, bude jejich rozhodnutí respektováno. Před zahájením rozhovoru byli vždy respondenti požádáni o souhlas s pořízením nahrávky rozhovoru na mobilní telefon výzkumníka a ujištění, že pořízený audiozáznam bude uchován pouze po dobu nezbytně nutnou za účelem přepisu rozhovoru, nebude nikde uložen ani nikomu poskytnut. Dále byli seznámeni se způsobem následného přepisu v domácím prostředí výzkumníka. Všichni respondenti vyjádřili svůj souhlas s nahráváním rozhovoru. Někteří navíc vyjádřili osobní

podporu ke zpracování bakalářské práce a požádali o poskytnutí bakalářské práce po jejím dokončení k přečtení, neboť téma práce a výsledek výzkumného šetření je zajímavá.

Otázky byly respondentům pokládány z předem připraveného seznamu vypracovaného ve variantách A a B podle skupiny respondentů (viz výše). Určité druhy otázek dále rozvíjely další podotázky. Po ukončení rozhovorů bylo respondentům výzkumníkem vysloveno poděkování a vyjádřena vděčnost za jejich ochotu účastnit se rozhovoru, neboť bez toho by tato práce nevznikla.

6.3 SHRNU TÍ

Úvodní kapitola praktické části se věnuje zvolené výzkumné strategii a metodologii. Vymezuje cíle empirického výzkumu a uvádí výzkumné otázky. Popisuje postup výběru respondentů a představuje vybraný výzkumný vzorek. Dále uvádí formu uskutečněného rozhovoru a strukturu otázek pokládaných respondentům. Popisuje průběh výzkumného šetření, postup při sběru dat a způsob jejich zpracování.

7 ANALÝZA POZNATKŮ Z VÝZKUMNÉHO ŠETŘENÍ

V závěrečné kapitole bakalářská práce představuje výsledná zjištění vyplývající z výzkumného šetření. Provádí analýzu získaných dat a výzkumné šetření vyhodnocuje odpověďmi na výzkumné otázky vztahující se ke stanoveným cílům práce. V úvodu této kapitoly je však nutné uvést některé základní informace o městě a Městském úřadu Žamberk, které byly v rámci pozorování a vlastního výzkumu zjištěny.

7.1 MĚSTO A MĚSTSKÝ ÚŘAD ŽAMBERK



Obrázek č. 1:
Znak města
Žamberk
Zdroj:
www.zamberk.cz

Město Žamberk vzniklo ve druhé polovině 13. století. Krátce po jeho založení se začal používat německý název města – Senftenberg. Nepřímá zmínka o Žamberku pochází z roku 1332, ale teprve listina

z roku 1341 zmiňuje přímo město Žamberk. Město Žamberk, jako nižší územní samosprávný celek v souladu s § 1 a 2 zákona o obcích, vzniklo ke dni 23. 11. 1990 a sídlí na adrese Masarykovo náměstí čp. 166 v Žamberku (www.zamberk.cz).

Městský úřad Žamberk je umístěn ve dvou budovách v Žamberku, a to v historické budově radnice na Masarykově náměstí čp. 166 a v budově úřadu v Nádražní ulici čp. 833. Ve třech patrech budovy úřadu působí většina úředníků vykonávajících činnosti pověřeného úřadu s rozšířenou působností a svou kancelář zde má i tajemník. V historické budově radnice sídlí představitelé samosprávy – starosta a místostarosta, úředníci vykonávají převážně samosprávné činnosti a malá část úředníků vykonávajících činnosti v přenesené působnosti pověřeného úřadu a úřadu s rozšířenou působností.

Činnost města je vykonávána samostatnou a přenesenou působností. V samostatné působnosti město spravuje své věci v územním obvodu města Žamberk. Přenesenou působnost vykonává výkonem státní správy v rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy jako rozšířenou působnost a pověřený obecní úřad pro správní obvod města Žamberk, pro obvod matričního úřadu, stavebního úřadu a speciálního stavebního úřadu, vodoprávního úřadu, silničního správního úřadu, silničního správního úřadu pro místní komunikace a správního úřadu pro stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu (Organizační řád MěÚ, <http://www.zamberk.cz/index.php?ids=241>).

7.1.1 Správní historie města a jeho postavení v současném systému veřejné správy

Ve 14. století stál v čele města rychtář a samosprávný orgán města – rada složená z konšelů. Do roku 1848 byl Žamberk součástí svobodného panství a od roku 1850 se stal okresním hejtmánstvím a sídlem státem spravovaného politického okresu, kterým zůstal až do roku 1960. Z hlediska krajské příslušnosti náležel Žamberk po roce 1850 k obvodu krajské správy v Jičíně. Od roku 1855 do roku 1862, ve kterém bylo krajské zřízení zrušeno, byl součástí kraje se sídlem v Hradci Králové. V roce 1949, po obnovení krajů, spadalo město Žamberk do kraje Hradeckého, od roku 1960 do kraje Východočeského, okresu Ústí nad Orlicí. Od roku 2000 náleží město Žamberk k Pardubickému kraji. Od 1. 1. 2003, získalo město Žamberk na svém významu, neboť zde vznikl pověřený úřad, tzv. „III. typu“, s rozšířenou působností (www.zamberk.cz).

Město Žamberk je obcí s obecním úřadem s rozšířenou působností (správní obvod tvoří celkem 27 obcí – viz obrázek č. 2), a s pověřeným úřadem (správní obvod čítá 13 obcí). Ve správním obvodu pověřeného úřadu s rozšířenou působností žilo ke dni 01.01.2017 29 175 obyvatel. Správní území je dále členěno na 3 spádové oblasti pověřených obecních úřadů, jejichž sídla jsou kromě Žamberku ve městech Jablonné nad Orlicí a Letohrad (www.czso.cz).



Obrázek č. 2: Územní vymezení správního obvodu ORP Žamberk

Zdroj: https://www.czso.cz/csu/x/mapy_spravnich_obvodu_orp_a_pou_pardubickeho_kraje

7.1.2 Demografické údaje

Správní obvod Žamberk leží na severu Pardubického kraje. Ze severní strany hraničí z větší části s obcemi Královéhradeckého kraje, menší úsek sousedí s Polskou republikou. Na východě je obklopen obcemi Králicka, na jihu hraničí s Lanškrounskem a na jihozápadě s Ústeckoorlickem (www.czso.cz).

MAPA SPRÁVNÍHO USPOŘÁDÁNÍ ČESKÉ REPUBLIKY (k 31. 12. 2009)
Pardubický kraj



Obrázek č. 3: Správní uspořádání Pardubického kraje

Zdroj: <http://portal.uur.cz/images/mapy/12-cleneni-pardubicky.jpg>

Území Pardubického kraje je vymezeno územními okresy Chrudim, Svitavy, Pardubice a Ústí nad Orlicí. V kraji je 451 obcí, z toho je 6 městysů a 35 měst (z nich je 15 obcemi s rozšířenou působností – viz obrázek č. 3). Pardubický kraj měl k 01. 01. 2017 celkem 517 087 obyvatel (www.czso.cz). Okres Ústí nad Orlicí čítá 115 obcí, z nichž jsou 2 obce městysem a 10 obcí městem. Z těchto měst je 6 obcí s pověřeným obecním úřadem s rozšířenou působností. Těmito městy jsou Česká Třebová, Králicko, Lanškroun, Ústí nad Orlicí, Vysoké Mýto, Žamberk. Okres Ústí nad Orlicí měl ke dni 01. 01. 2017 celkem 138 038 obyvatel (www.czso.cz).

Město Žamberk svou rozlohou 16,91 km² zaujímá severovýchodní část okresu Ústí nad Orlicí, v podhůří Orlických hor s nadmořskou výškou 418 m. n. m., a ke dni 01. 01. 2017 v něm žilo 6 059 obyvatel (www.czso.cz).

7.1.3 Struktura a organizační členění města a městského úřadu

Podle charakteristiky uplatňování rozhodovací pravomoci mezi organizačními jednotkami je organizační struktura města liniově-štabní organizační strukturou. Organizační schéma města Žamberk (viz schéma č. 5) znázorňuje členění a vzájemné vazby jeho složek a orgánů, hierarchii nadřízenosti a podřízenosti, zastupování města navenek, výkon zřizovatelské nebo zakladatelské funkce, řízení činnosti přímé a koordinační (Organizační řád MěÚ, <http://www.zamberk.cz/index.php?ids=241>):

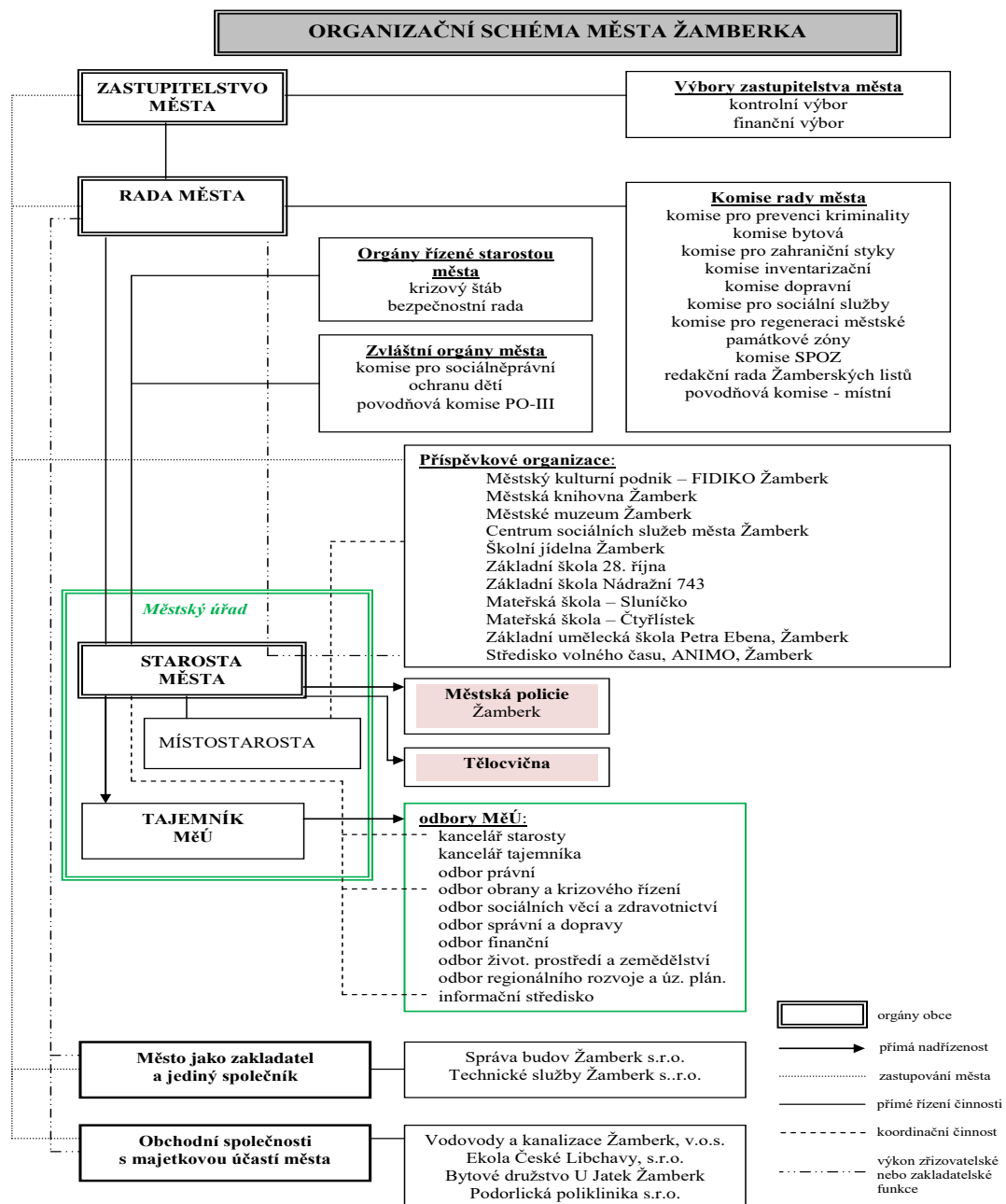


Schéma č. 5: Organizační schéma města Žamberk

Zdroj: <http://www.zamberk.cz/index.php?ids=241>

Dle organizačního řádu je správa a agenda úřadu vykonávána 10 odbory, z nichž některé se dále člení na jednotlivá oddělení, jak znázorňuje schéma č. 6:

Kancelář tajemníka	•oddělení informatiky
Kancelář starosty	
Odbor právní	•oddělení živnostenský úřad
Odbor finanční	•oddělení školství
Odbor správní a dopravy	•oddělení správní •oddělení dopravních agend
Odbor sociálních věcí a zdravotnictví	•oddělení sociálně právní ochrany •oddělení sociálních služeb a pomoci
Odbor obrany a krizového řízení	
Odbor regionálního rozvoje a územního plánování	•oddělení územního plánování •oddělení stavební úřad
Odbor životního prostředí a zemědělství	•oddělení životního prostředí •oddělení vodního hospodářství
Informační středisko	

Schéma č. 6: Členění Městského úřadu Žamberk na odbory a oddělení

Zdroj: <http://www.zamberk.cz/index.php?ids=241> + vlastní zpracování

Organizační řád města Žamberk v příloze č. 2 definuje v kapitole 2 názvy pracovních míst zařazených do jednotlivých odborů a oddělení (Organizační řád MěÚ, <http://www.zamberk.cz/index.php?ids=241>). Z organizační struktury úřadu je patrné, že zde dochází k souběhu výkonu samostatné a přenesené působnosti nejen u některých úředníků, ale i u některých odborů v rámci hierarchie (např. odbor regionálního rozvoje a územního plánování zahrnuje výkon přenesené působnosti stavebního úřadu a vedoucí odboru vykonává mimo jiné samostatnou působnost; úředník stavebního úřadu je tedy přímo podřízený vedoucímu odboru zastupujícímu město ve věcech vlastního majetku). Vedoucím úřadu je tajemník, který je přímo podřízen starostovi města.

Zastupitelstvo jako nejvyšší orgán města Žamberk sestává z 21 členů a zasedá dle aktuální potřeby přibližně v tříměsíčních intervalech, minimálně však pětkrát v příslušném kalendářním roce. Jednání zastupitelstva se konají v jednacím sále

zastupitelstva v budově úřadu, řídí se jednacím řádem a jsou podle zákona o obcích veřejná (www.zamberk.cz).

Rada města, jakožto výkonný orgán v oblasti samostatné působnosti, je tvořena sedmi členy, z nichž starosta a místostarosta jsou uvolněnými zástupci. Zasedání rady města je neveřejné a koná se zpravidla ve čtrnáctidenních intervalech v kanceláři starosty (www.zamberk.cz).

Na podzim roku 2018 končí funkční volební období aktuálně působícím voleným zástupcům místní samosprávy. V této funkci působí osm členů zastupitelstva poprvé, zbývajících 13 členů bylo zvoleno ve volbách do obecního zastupitelstva již poněkoličtější.

7.1.4 Realizace a systém vzdělávání úředníků městského úřadu

Městský úřad Žamberk měl ke dni 28. 02. 2018 zřízených celkem 87 pracovních míst a do kategorie úředník bylo podle zákona o úřednících zařazeno 74 zaměstnanců. Povinnost vykonat zkoušku ZOZ vyplývala z pracovního zařazení u 64 úředníků, z nichž k výše uvedenému datu čekalo 5 úředníků na zařazení do přípravy a ověření zkouškou ZOZ. Ostatní úředníci pro svůj výkon práce podmínky zkoušky ZOZ splňují.

Agenda vzdělávání zaměstnanců je zařazena pod odbor kanceláře tajemníka. Vedoucí kanceláře tajemníka, která je zároveň personalistkou úřadu, zajišťuje veškerou agendu spojenou s organizací vzdělávání, evidenci uskutečněného vzdělávání a zakládá získaná osvědčení do evidence plánu vzdělávání. V případě vstupního vzdělávání, ověřování ZOZ zkouškou a vzdělávání vedoucích úředníků zajišťuje objednání kurzu a zkoušky personalistka úřadu.

Personalistka pro jednotlivé úředníky připravuje vzdělávací plán v souladu se zákonem o úřednících, jak je uvedeno v kapitole 3. Úředníci mají možnost nahlížet každý do svého osobního vzdělávacího plánu přístupného v elektronické podobě prostřednictvím softwaru personálního a mzdového informačního systému „KS Portál“ od společnosti KS-program spol. s r.o. ze Vsetína. V tomto programu lze zobrazit v záložce „Vzdělávání“ tzv. kvalifikační kartu, kde jsou uvedeny veškeré informace o požadovaném vzdělání na dané pracovní místo a o nejvyšším dosaženém vzdělání zaměstnance. Při zobrazení Individuálního plánu vzdělávání je možné podívat se na veškeré již uzavřené plány vzdělávání úředníka od počátku jeho pracovního poměru

u úřadu (příp. od zavedení tohoto programu v úřadu). Úředník si může zobrazit i aktuální vzdělávací plán, kde jsou zaznamenány všechny údaje o požadovaných a splněných počtech dnů vzdělávání s rozčleněním na všeobecné průběžné vzdělávání, průběžné vzdělávání podle zákona o úřednících, vstupní vzdělávání a zvláštní odbornou způsobilost, včetně vyhodnocení splnění povinnosti. V tomto programu má úředník zaznamenané veškeré absolvované školicí akce včetně podrobných údajů o nich (název, datum, lektor, pořádající společnost apod.). K nim má povinnost vložit své hodnocení přínosu školicí akce. Hodnocení provádí přidělením čísla od 1 do 5 (kdy 1 je nejlepší hodnocení) s možností vložení konkrétního komentáře. Smyslem hodnocení vzdělávacích akcí je možnost budoucího výběru anebo naopak odmítnutí akcí či lektorů, kteří byli úředníky vyhodnoceni jako nevyhovující.

V rámci povinného hodnotícího rozhovoru, vedeného začátkem každého kalendářního roku mezi zaměstnancem a přímým nadřízeným, navrhuje zaměstnanec obsah témat průběžného vzdělávání pro nadcházející rok.

Úředníci si kurzy průběžného vzdělávání většinou sami vyhledávají. S písemným souhlasem přímého nadřízeného a vedoucího úřadu se přihlašují na příslušné vzdělávací akce sami nebo prostřednictvím nadřízených, případně personalistky.

Úředníci většinou využívají nabídky průběžného vzdělávání zasílané školicími agenturami e-mailem nebo poštou ve formě letáčků či písemných nabídek. Formou konferencí či metodických seminářů organizovaných krajským úřadem nebo příslušným ministerstvem mají úředníci možnost získat nové informace (např. pokud dojde k zásadní změně důležitého zákona). Prohlubující, aktualizací a specializační akreditované kurzy pro průběžné vzdělávání zabezpečuje také Institut pro veřejnou správu Praha, který je orgánem veřejné správy zabezpečující plnění vybraných úkolů státní správy, zejména celostátní metodickou a koordinační činnost v oblasti zvláštních odborných způsobilostí a na ně navazujícího průběžného vzdělávání a ověřování zvláštní odborné způsobilosti zkouškou s celostátní působností (www.institutpraha.cz).

Některé vzdělávací akce, které směřují k širšímu rozsahu znalostí úředníků (z oblasti IT, ochrany osobních údajů, bezpečnosti informací apod.) bývají organizovány tajemníkem a realizovány přímo v budově úřadu.

Zcela výjimečně se úředníci (a to spíše vedoucí úředníci) mohou zúčastnit kurzů tzv. měkkých dovedností neboli „soft skills“, kam lze zařadit např. obranu proti stresu a vyhoření, efektivní komunikační dovednosti, zvládání konfliktních situací,

time management apod. Důvodem je vyšší cenová a časová náročnost těchto kurzů. Dalším problémem je to, že z větší části nejsou akreditované, a tudíž nejsou započítávány do povinných dnů vzdělávání úředníků.

V neposlední řadě mohou úředníci využít e-learning, který je na Městském úřadu Žamberk organizován prostřednictvím společnosti Rentel, a.s. Praha. Každý úředník má svůj osobní přístup do portálu Rentel, „www.portal.rentel.cz“, kde si vybere příslušný kurz a požádá o schválení personalistku a nadřízeného. Po schválení obdrží přihlašovací údaje a termín pro absolvování kurzu. Po ukončení obdrží osvědčení stejně jako u jakéhokoli absolvovaného akreditovaného (někdy i neakreditovaného) kurzu.

7.1.5 Realizace vzdělávání volených zástupců města

Jak již uvedla podkapitola 3.2, vzdělávání volených zástupců územních samosprávných celků není legislativně řešeno. Neexistuje povinné vzdělávání, které by pro volené zástupce územních samosprávných celků (dále jen „zastupitelů“) ze zákona vyplývalo. Pokud se tedy zajímají zastupitelé sami o vzdělávání ve svém vlastním zájmu (např. z důvodu získání lepšího přehledu či rozšíření znalostí v oblasti veřejné správy), jedná se tak o jejich dobrovolnou aktivitu.

Zastupitelé města mají možnost vzdělávat se v průběhu jejich působení ve funkci voleného zástupce prostřednictvím volně přístupných internetových stránek Odpovědný zastupitel – Vzdělaný zastupitel: „www.vzdelanyzastupitel.cz“ nebo „www.odpovednyzastupitel.cz“ (pozn. autora: obsah stránek je totožný), provozovaných Svazem měst a obcí ČR v rámci projektu „Odpovědný zastupitel“. Někteří zastupitelé města Žamberk o této možnosti vědí a informace z uvedeného webu čerpají. Tento projekt byl sice k 30. 11. 2015 oficiálně ukončen, ale uvedené webové stránky jsou v rámci udržitelnosti projektu stále volně k dispozici včetně e-learningového kurzu pro zastupitele a úředníky obcí. Kurz je zaměřen na zastupitele a zaměstnance obecních úřadů, kteří se jeho prostřednictvím dozví více o právech a povinnostech těchto představitelů obcí ve třech základních modulech. Moduly z oblasti občanského zákoníku a zákona o obcích jsou členěny podle náročnosti na začátečníky a pokročilé, dále je možné využít speciální modul z oblasti uzavírání smluv obce. Kurz obsahuje řadu příkladů z praxe a testové otázky. Veškeré studijní materiály je možné si také vytisknout a po vyplnění závěrečného

testu obdrží účastník kurzu na svůj e-mail certifikát o jeho úspěšném ukončení (www.vzdelanyzastupitel.cz).

V rámci projektu „Odpovědný zastupitel“ vydal Svaz měst a obcí ČR novou publikaci „Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2014“ (<http://www.vzdelanyzastupitel.cz/prirucka-pro-zastupitele/elektronicka-verze/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-1.aspx>). Příručka navazuje na tradici praktického průvodce pro zastupitele vydávaného ve třech předchozích volebních obdobích a reflektuje aktuální legislativní změny v oblasti veřejné správy. Podobně jako webové stránky výše uvedeného projektu obsahuje témata týkající se legislativy, jednotlivých oblastí komunální politiky a konkrétní příklady z praxe, odkazy na plná znění příslušných zákonů a souvisejících právních předpisů. Elektronická verze příručky, která je volně ke stažení na webových stránkách „www.vzdelanyzastupitel.cz“ a také na webových stránkách Svazu měst a obcí ČR, je doplněná o interaktivní propojení na uvedené odkazy (www.vzdelanyzastupitel.cz).

Vynikajícím počinem autorů příručky a velkou inovací je volně dostupná audio nahrávka textu příručky, která bere ohled na zastupitele se zrakovým postižením (<http://www.vzdelanyzastupitel.cz/prirucka-pro-zastupitele/audionahravka/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-audioverze.aspx>).

Inovovaná příručka pro zastupitele je velmi užitečným zdrojem informací nejen pro nově zvolené zastupitele. Ti mohou využít nabídky Institutu pro veřejnou správu Praha, který po volbách do obecních zastupitelstev nabízí kurzy na objednávku. Obsah, provedení a rozsah těchto kurzů je přizpůsoben požadavkům konkrétní obce a jejích zastupitelů (www.institutpraha.cz). Tento způsob vzdělávání zastupitelů nebyl v minulosti městem Žamberk využit.

Dále mohou zastupitelé individuálně využít nabídky kurzů různých vzdělávacích společností směřované přímo ke vzdělávání zastupitelů. Kurzy pro zastupitele organizují spíše krátce po volbách do obecních zastupitelstev, jinak v průběhu volebního období nabídka není příliš pestrá ani častá. Zastupiteli města Žamberk není tato možnost využívána.

Město Žamberk se zapojilo do projektu „Zvýšení kvality řízení města Žamberk a jeho orgánů“ zařazeného do operačního programu „Lidské zdroje a zaměstnanost“ globálního grantu Smart Administration v oblasti podpory posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy, číslo výzvy 89 s názvem „Zvýšení kvality řízení, financování a good governance v úřadech územní veřejné správy“. Projekt zde byl

realizován po dobu 27 měsíců v období od 01. 02. 2013 do 30. 04. 2015. Jedním z jeho klíčových aktivit bylo vzdělávání zastupitelů a zaměstnanců městského úřadu, které se týkalo zavedení systémových opatření v oblastech strategického, personálního, projektového a finančního řízení a vedení města a úřadu. Aktivita byla rozdělena do 3 vzdělávacích modulů rozdělených pro vedoucí zaměstnance, pro ostatní zaměstnance a pro zastupitele. V celkem 27 školících dnech proběhly v budově úřadu bezplatné kurzy jednotlivých modulů. Vybraní zaměstnanci úřadu převážně z řad úředníků vykonávajících samosprávnou působnost se kurzů účastnili v rámci své pracovní doby. Členové rady města, pro které byly vyčleněny ve dvou kurzech vždy čtyři vzdělávací dny, možnosti bezplatné vzdělávací aktivity využili. Další zastupitelé města, pro které byly vyčleněny ve dvou stejných kurzech jako pro členy rady města dva vzdělávací dny, využili rozšíření svých znalostí v bezplatných vzdělávacích kurzech pouze částečně a ne všichni. Nezáměr některých zastupitelů o nabízené aktivity vzdělávání z dotačního programu pro rozšíření jejich vědomostí jako volených zástupců města lze vnímat spíše v osobní rovině z politického hlediska, než jako problémy se zajištěním účasti z hlediska jejich osobního a profesního života.

7.2 PŘEHLED VÝSLEDNÝCH ZJIŠTĚNÍ PODLE VÝZKUMNÝCH CÍLŮ

Tato podkapitola vymezuje jednotlivé výzkumné cíle, k nimž přiřazuje výsledná zjištění získaná z informací a dat uvedených v rozhovorech s respondenty.

Respondenti zastupitelé jsou dále uváděni jako respondenti „Z“, respondenti z řad úředníků jako respondenti „U“.

HLAVNÍ VÝZKUMNÝ CÍL PRÁCE:

Zjistit, zda je úředník územního samosprávného celku automaticky podjatý a zda existence systémového rizika podjatosti tohoto úředníka je pravděpodobnější u smíšeného modelu veřejné správy.

Respondentům obou skupin byly v rámci rozhovoru položeny ve shodném znění tři otázky vztahující se k hlavnímu výzkumnému cíli práce. Záměrem bylo, aby vyjádřené názory a zkušenosti obou skupin respondentů směřovaly k co nejobektivnější odpovědi

na hlavní výzkumnou otázku. Následující tabulka č. 1 zahrnuje odpovědi obou skupin respondentů současně:

Tabulka č. 1: Možnosti existence podjatosti úředníka

Oblast Respondent	Dochází automaticky k podjatosti úředníka	Je úředník rozhodující o žádosti města nezávislý	Je činnost úřadů (úředníků) politicky nezávislá
Z1	<i>automaticky nedochází</i>	<i>je</i>	<i>je, ale záleží na konkrétních zastupitelích</i>
Z2	<i>nedomnívám se, že by docházelo k podjatosti</i>	<i>měl by být</i>	<i>ne</i>
Z3	<i>nemusí k ní docházet</i>	<i>může být, pokud dodržuje své povinnosti</i>	<i>běžných úředníků spíše není, může být ale u vedoucích, konkrétně u tajemníka</i>
Z4	<i>nedomnívám se, že by docházelo, ale může být zneužívána k obstrukcím při řízeních</i>	<i>měl by být, ale někdy možná není</i>	<i>ne</i>
U1	<i>nedochází, jinak by byla státní správa částečně paralyzována</i>	<i>je, vyplývá to mimo jiné ze správního řádu</i>	<i>spíše ne</i>
U2	<i>ano</i>	<i>nemůže být nikdy plně nezávislý</i>	<i>nedomnívám se</i>
U3	<i>nemyslím si</i>	<i>ano, pokud je mu umožněno vykonávat práci dle zákona</i>	<i>ano, ale záleží na osobnosti úředníka</i>
U4	<i>nedochází</i>	<i>úředník by měl postupovat podle platné legislativy</i>	<i>ne</i>

Zdroj: vlastní zpracování podle výzkumného šetření

Politickou nezávislost v souvislosti s činností úřadu nebo úředníků většina respondentů vyloučila. Dva respondenti se domnívají, že činnost úřadu (úředníků) nezávislá je, ale je odvozena od jednání konkrétních osob úředníka či zastupitele. Respondent Z3 téměř vylučuje politickou závislost u běžných úředníků; u vedoucích úředníků, resp. u vedoucího úředníka – tajemníka, politickou nezávislost předpokládá,

ale nevylučuje: „Úředník včetně toho nejvyššího má být přísně apolitický, loajální, má měřit všem stejně. To se mnohdy a zcela viditelně neděje.“ Svým názorem se shoduje s respondenty, kteří uvádějí, že vždy záleží na konkrétních osobách, jejich vlivu a osobním přístupu. Nezávislost úředníka předpokládají kromě respondenta U2 všichni ostatní v případě, že úředník postupuje dle platné legislativy. Respondent U2 nezávislost úředníka ve smíšeném modelu veřejné správy vylučuje a své domněnky podkládá osobními zkušenostmi, které v průběhu rozhovoru uvádí u odpovědí na otázky vztahující se k fungování smíšeného modelu u obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Respondent U2 vzhledem k vyjádřeným konkrétním osobním zkušenostem zastává odlišný názor od ostatních respondentů i u otázky, zda dochází automaticky k podjatosti úředníka územního samosprávného celku: „ (...) úředník, který je zaměstnancem obce, nemůže mít z principu stejný přístup při řešení záležitostí obce, kde je zaměstnán, jako při řešení záležitostí ostatních. I když se takový úředník bude snažit o co nejspravedlivější přístup při řešení žádostí každého stavebníka, u žádostí obce bude mít vždy podvědomě snahu více vyhovět, nebo bude alespoň více nápomocen k dosažení požadovaného rozhodnutí.“ Ostatní respondenti se domnívají, že automaticky k podjatosti nedochází, respondent U1 uvádí jako možný důsledek takové situace (pokud by existovala) částečné paralyzování státní správy. Respondent Z4 svou odpověď doplňuje skutečností, že možnost namítání podjatosti v řízeních bývá zneužívána k obstrukcím.

DÍLČÍ VÝZKUMNÉ CÍLE:

- 1. Zkoumat pozitiva a negativa spolupůsobení místní samosprávy (samostatné působnosti) a veřejné správy (přenesené působnosti) v rámci smíšeného modelu veřejné správy u konkrétního vzorku obecního úřadu obce s rozšířenou působností.**

Respondenti „Z“ v úvodu rozhovoru všichni potvrdili, že jsou informováni o vykonávání samostatné i přenesené působnosti úředníky úřadu. Následující tabulka č. 2 shrnuje názory respondentů „Z“ na vztahy obou působností, tedy na fungování smíšeného modelu veřejné správy na Městském úřadu Žamberk:

Tabulka č. 2: Vztahy samostatné a přenesené působnosti – respondenti „Z“

Oblast Respondent	Oblasti problémů smíšeného modelu	Dochází k vzájemnému ovlivňování působností	Spolupráce a vztahy úředníků a zastupitelů	Osobní zkušenost s ovlivňováním úředníků zastupiteli
Z1	<i>finanční, organizační</i>	<i>nedochází</i>	<i>dobré</i>	<i>nemám</i>
Z2	<i>finanční, organizační</i>	<i>činnosti se vzájemně doplňují</i>	<i>dobré, problém aktuálně v osobě tajemníka</i>	<i>nemám</i>
Z3	<i>finanční, velký rozsah činností</i>	<i>asi ano, někdy je ale nelze od sebe oddělit</i>	<i>spokojenost, ale záleží na lidech</i>	<i>určitě ano</i>
Z4	<i>finanční</i>	<i>ne</i>	<i>dobré</i>	<i>nemám</i>

Zdroj: vlastní zpracování podle výzkumného šetření

Respondenti „Z“ vyslovili jednomyslně nespokojenost s nepoměrem mezi navyšováním rozsahu činností v přenesené působnosti vůči výši příspěvku státu na tento výkon. Shodně všichni také potvrdili, že příspěvek státu výdaje na přenesenou působnost nepokrývá a měl by být vyšší, neboť rozdíl musí město hradit ze svého rozpočtu. K tomuto problému v odpovědi na otázku č. 15 respondent Z3 sdělil svůj názor na „nevýhodu“ města s rozšířenou působností oproti stejně velkému městu, které tuto působnost nevykonává, takto: „*Již jsem naznačila opakovaně, že si myslím, že stát nepokrývá dostatečně všechny jím vyžadované povinnosti. Myslím si, že stejně velké město, které není úřadem s rozšířenou působností, je na tom finančně lépe než naše město, které jím je.*“

Tři z oslovených respondentů „Z“ nemají osobní ani zprostředkovanou zkušenost s přímým ovlivňováním úředníka ze strany zastupitele, avšak i přesto jeden respondent tuto možnost u jednotlivců připouští. Respondent Z3 uvedl, že takovou zkušenost vzhledem ke své dlouholeté činnosti zastupitele má a příčinu vidí v osobním přístupu dané osoby „*(...) nemalé procento lidí jde do voleb už s vizí, že budou moci takové jednání uplatnit. Někdy se s tím ani netají, někdy to zatajují a ukáže se to až časem. (...) Takové jevy se musejí hlídat a včas rozkrýt, protože to dělá škodu na vztazích, v dodržování zákonů atd.*“

V ovlivňování výkonu samostatné a přenesené působnosti ani ve fungování smíšeného modelu veřejné správy nevidí tři respondenti „Z“ žádný zásadní problém. Jeden problémy připouští a vidí je především v nesnadném rozlišení nákladů v rozpočtu

města na činnosti jednotlivých působností, které se mnohdy prolínají, což způsobuje neprůhledné hospodaření úřadu.

Respondenti „U“ pracují všichni na odborech, pod které je zařazen výkon samostatné i přenesené působnosti. Tabulka č. 3 shrnuje názory respondentů „U“ na vztahy obou působností, tedy na fungování smíšeného modelu veřejné správy na Městském úřadu Žamberk:

Tabulka č. 3: Vztahy samostatné a přenesené působnosti – respondenti „U“

Oblast Respondent	Vykonávané činnosti působnosti	Dochází k vzájemnému ovlivňování působností	Spolupráce a vztahy úředníků a zastupitelů	Osobní zkušenost s ovlivňováním úředníků zastupiteli
U1	<i>obě působnosti, převažuje samospráva</i>	<i>spíše ne</i>	<i>v pracovní rovině bezproblémové, v osobní u některých problémy</i>	<i>ne</i>
U2	<i>obě působnosti, převažuje státní správa</i>	<i>v mé práci ne</i>	<i>většinou dobré, ale záleží na konkrétních zastupitelích</i>	<i>ano, osobní zkušenost</i>
U3	<i>obě působnosti, převažuje samospráva</i>	<i>činnosti se neovlivňují</i>	<i>na odborné úrovni korektní, v osobní rovině napjaté, mnohdy nekorektní</i>	<i>ne</i>
U4	<i>pouze samosprávné činnosti</i>	<i>X</i>	<i>již lepší, já problém nemám</i>	<i>ne</i>

Zdroj: vlastní zpracování podle výzkumného šetření

Dva ze tří z respondentů „U“ vykonávajících činnosti v přenesené působnosti označili podporu státu pro její výkon jako nedostatečnou. Problém vidí respondent U2 v nedostatečném metodickém vedení a v nárůstu počtu úkonů vykonávaných úředníky městského úřadu v přenesené působnosti. Respondenti U1 a U2 dále spatřují jako nedostačující finanční příspěvek státu na státní správu s tím, že dle názoru respondenta U1 „Samospráva je tak nucena dotovat náklady na státní správu a pro zastupitele jsou pak úředníci drazí a město na ně doplácí. Zvýšení rozpočtového určení daní nerespektuje velikost správního obvodu.“ Respondent U1 zmiňuje i problémy organizační v souvislosti s navyšováním pravomocí v přenesené působnosti.

Tři z oslovených respondentů „U“ nemají žádnou zkušenost s přímým ovlivňováním úředníka ze strany zastupitele. Respondent U2 se svěřil s osobní zkušeností jisté snahy ovlivňovat řízení s tím, že podřizovat se nemusel. Stejný respondent při rozhovoru uvedl

i konkrétní příklad ovlivňování průběhu řízení o žádosti města v případě, kdy město jako žadatel nemělo při podání žádosti k dispozici všechny potřebné doklady a dále vyžadovalo přednostní vyřízení své žádosti (viz hlavní výzkumný cíl).

Všichni respondenti „U“ se shodují se v tom, že fungování smíšeného modelu veřejné správy způsobuje určité problémy. Respondent U4 problémy připouští u působnosti výkonu státní správy dle stavebního zákona a v oblasti ochrany památek, i když osobní zkušenosti nemá. Respondent U2 jako problematické oblasti uvádí totéž co respondent U4, avšak již s uvedením konkrétních příkladů z osobní zkušenosti. Zásadní problém vidí v organizačním uspořádání některých odborů, kde se samospráva se státní správou střetávají. Respondent U3 spatřuje na rozdíl od respondenta U2 problémy ze strany zastupitelů: *„Někteří zastupitelé/politici se opravdu (většinou na začátku funkčního období) mohou pokoušet ovlivňovat chod úřadu/úředníků dle svého názoru a dle slibů, které byly dány občanům, bez ohledu na zákony.“*

2. Analyzovat současný systém vzdělávání úředníků u obce s rozšířenou působností.

Respondenti „Z“ považují náklady určené na vzdělávání úředníků za vysoké a dva z nich uvádějí konkrétní částky vynakládané z rozpočtu města. Náklady na vzdělávání úředníků všichni respondenti „Z“ vidí jako nezbytné a odborné vzdělávání úředníků shledávají žádoucím a podporují jej. Počet povinných dnů k prohlubování kvalifikace úředníků hodnotí tři respondenti shodně jako dostatečný. Respondent Z3 u vedoucích pracovníků považuje rozsah povinného vzdělávání za nedostatečný; respondent Z4 uvedl, že ze své pozice jej nedovede posoudit.

Tři z dotazovaných respondentů „U“ vykonávají činnosti, pro které je vyžadována zkouška ZOZ a tuto zkoušku v minulosti vykonali. Respondent U1 doplnil, že pro jednu část své vykonávané činnosti zkoušku ZOZ nemusel vykonat, neboť pro tuto činnost splňuje vzdělání.

Respondenti „U“ se ve třech případech domnívají, že počet povinných dnů určených k prohlubování kvalifikace úředníků zákonem o úřednících je vysoký. Všichni by doporučili snížit minimální počet povinných dnů vzdělávání a uzpůsobit jej potřebě pro konkrétní vykonávané činnosti vzhledem k aktualizacím a novelám daných zákonů. V takových případech by doporučili bezplatné proškolení úředníků vykonávajících přenesenou působnost příslušným ministerstvem. Jako chybějící spatřují respondenti U1 a U3 vzdělávání tzv. měkkých technik (viz oddíl 7.1.4). Tyto kurzy nemají potřebnou

akreditaci k tomu, aby mohly být započítány do povinného rozsahu vzdělávání podle zákona o úřednících. Za problematickou oblast označil respondent U3 zkoušky ZOZ pro jejich stresující účinky na úředníky: „Zkoušky zvláštní odborné způsobilosti jsou prováděny komisemi, jejichž členové nejsou praktici, ale zkouší pouze znění zákona bez ohledu na praxi na úřadech, zkoušky jsou stresující záležitostí pro úředníky.“

Systém vzdělávání nastavený na Městském úřadu Žamberk hodnotí respondenti jako bezproblémový, uvádějí různé typy kurzů, které mohou využívat dle svého uvážení, a způsoby, jakými se o daných kurzech dozvídají. Z jejich vyjádření vyplývá, že možnost vzdělávání využívají bez problémů a v potřebné míře v souladu se zákonem o úřednících, jak shrnuje tabulka č. 4.

Dva respondenti (z nichž u jednoho zvýšení vyžadoval výkon práce) uvedli, že si v průběhu zaměstnání na Městském úřadu Žamberk zvýšili vzdělání, a to bez jakékoli podpory zaměstnavatelem.

Tabulka č. 4: Systém prohlubování vzdělávání úředníků – respondenti „U“

Oblast Respondent	Doba výkonu odborné agendy na MěÚ Žamberk	Preferovaná forma vzdělávání	Hlediska výběru vzdělávací akce	Navrhované změny v rozsahu povinného vzdělávání
U1	15 let	seminář kdekoli	téma, lektor	snížit povinný počet dnů
U2	23 let	seminář kdekoli, pracovní porady	téma, lektor	žádné
U3	13 let	podle téma, účelu a počtu účastníků	aktuální potřeba témat	akreditovat kurzy měkkých technik, změnit akreditaci komisí u zkoušek ZOZ
U4	29 let	seminář v místě i jinde, e-learning	téma, cena, místo	neřešit hromadným nastavením dnů, ale dle aktuální potřeby

Zdroj: vlastní zpracování podle výzkumného šetření

3. Analyzovat současný systém vzdělávání zastupitelů města.

Všichni dotazovaní respondenti „Z“ mají povědomí o existenci vzdělávacích akcí pro zastupitele a všichni je někdy využili; respondent Z1 působil sám aktivně jako lektor

v kurzech pro zastupitele a mohl tak předat dále své zkušenosti z dlouholeté praxe v komunální politice. Shodně všichni respondenti „Z“ uvedli, že se zúčastnili vzdělávacího programu (poskytovaného prostřednictvím dotačního titulu) pořádaného Městem Žamberk v prostorách úřadu (viz oddíl 7.1.5). Následující tabulka č. 5 uvádí odpovědi respondentů „Z“ vztahující se k problematice vzdělávání zastupitelů:

Tabulka č. 5: Systém vzdělávání zastupitelů – respondenti „Z“

Oblast Respondent	Doba výkonu funkce voleného zástupce	Povědomí o vzdělávání zastupitelů	Uzákonění povinnosti vzdělávání zastupitelů	Rozsah znalostí zastupitelů z oblasti veřejné správy
Z1	20 let	<i>ano, aktivně jsem jej zajišťoval jako lektor</i>	<i>ano</i>	<i>odpovědní se orientují dobře, u některých je patrná neznalost</i>
Z2	téměř 12 let	<i>ano, využil jsem jej</i>	<i>ano</i>	<i>ne vždy mají dostatečné vědomosti</i>
Z3	téměř 16 let	<i>ano, účastnil jsem se</i>	<i>vzdělávání ano, ale spíše ne povinné (kromě uvolněných)</i>	<i>záleží na konkrétních osobách, jaký mají přístup</i>
Z4	<i>více volebních období</i>	<i>ano, účastnil jsem se</i>	<i>ano, v menším rozsahu, určitě ano pro uvolněné</i>	<i>záleží na každém, ale neznalosti jsou patrné</i>

Zdroj: vlastní zpracování podle výzkumného šetření

Na otázku č. 18, týkající se názoru na zavedení povinného vzdělávání zastupitelů, odpověděli všichni respondenti „Z“, že by mělo být ze zákona povinné. Respondenti Z3 a Z4 v odpovědi na tuto otázku upřesnili povinnost vzdělávání zavést u uvolněných zastupitelů.

Problematiku vědomostí zastupitelů z oblasti veřejné správy hodnotí dotazovaní respondenti „Z“ vesměs shodně v tom smyslu, že je to otázka individuálního zájmu jednotlivců a jejich přístupu k vykonávané funkci. Uvádějí, že se setkávají se zastupiteli, kteří se v dané problematice orientují dobře, potřebné informace si zjišťují sami případně ve spolupráci s úředníky městského úřadu, využívají dostupných vzdělávacích programů z on-line prostředí či nabízených kurzů. V odpovědi na otázku č. 23, zjišťující jejich názor právě na základní znalosti z oblasti veřejné správy, ale uvádějí, že někteří zastupitelé

nemají vždy dobré znalosti. Jak popisuje respondent Z3: „Do zastupitelstva se mohou dostat vynikající lidé, kterým nedělá problém se v této oblasti co nejrychleji vzdělat a své znalosti i používat, ale mohou se tam dostat lidé, kteří si myslí, že vše je jednoduché a všemu rozumí, a vyskytnou se i tací, kteří by nejraději právní předpisy ignorovali. Není jich moc, ale jsou.“

Z odpovědí respondentů „U“ je patrná zkušenost s nedostatečnými znalostmi zastupitelů v oblasti veřejné správy. Jak dále uvedl respondent U3: „ (...) Nemají zájem se vzdělávat v této oblasti a spoléhají pouze na své „všeobecné“ znalosti. Začínají se zajímat většinou až při problémech. Pokud se v zákonech orientují, je to spíše vlivem jejich profesního nebo osobního zájmu, případně tehdy, když se připravují na prosazování svých zájmů/slibů a politického vlivu na ostatní zastupitele, příp. na úředníky.“

Kromě jednoho respondenta jsou všichni dotazovaní respondenti „U“ informováni o existenci možností vzdělávání zastupitelů; někteří uvedli i konkrétní příklady vzdělávacích akcí či programů. Respondent U3 potvrzuje všeobecný nezájem o vzdělávání ze strany zastupitelů a uvádí, že zájem projevují pouze výjimečně, a to většinou v rámci kurzů financovaných z dotačního programu. Na otázku č. 22 „Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné stejně jako je tomu u úředníků?“, odpověděli všichni respondenti „U“ jednomyslně, že ano (viz tabulka č. 6).

Tabulka č. 6: Systém vzdělávání zastupitelů – respondenti „U“

Oblast Respondent	Povědomí o vzdělávání zastupitelů	Uzákonění povinnosti vzdělávání zastupitelů	Rozsah znalostí zastupitelů z oblasti veřejné správy
U1	ano	ano	neuvolnění zastupitelé minimálně
U2	nevím, nesetkal jsem se s takovou nabídkou	ano, je to nezbytné	většina nezná to základní – rozdíl mezi výkonem státní správy a samosprávou
U3	ano, ale nemají o ně zájem, pouze výjimečně	ano	orientují se velmi málo, nemají zájem se vzdělávat v této oblasti
U4	ano	ano	někteří se příliš neorientují

Zdroj: vlastní zpracování podle výzkumného šetření

Získané informace a data z rozhovorů jsou shrnuty do odpovědí na jednotlivé výzkumné otázky, uvedené v následující podkapitole.

7.3 SHRUTÍ ZÁVĚRŮ VÝZKUMNÉHO ŠETŘENÍ PODLE VÝZKUMNÝCH OTÁZEK

Tato podkapitola shrnuje poznatky zjištěné výzkumným šetřením a uvádí odpovědi na hlavní i na jednotlivé dílčí výzkumné otázky. Na závěr koncipuje konkrétní doporučení, která vyplynula ze získaných poznatků tak, aby bylo možné je případně využít v praxi.

HLAVNÍ VÝZKUMNÁ OTÁZKA:

Je úředník územního samosprávného celku automaticky podjatý a je existence systémového rizika podjatosti pravděpodobnější u smíšeného modelu veřejné správy?

Z výzkumného šetření vyplynulo, že úředník územního samosprávného celku většinou automaticky podjatý není, avšak tento institut lze zneužívat k obstrukcím při řízeních. Systémové riziko podjatosti lze s větší pravděpodobností namítat u smíšeného modelu veřejné správy, neboť zde může docházet ke kolizi zájmů samosprávy a státní správy.

Názory většiny respondentů se shodují v tom, že úředník územního samosprávného celku nemůže být automaticky podjatý, jeden názor vyslovil v takovém případě možnost paralyzování veřejné správy. Pokud jeden respondent existenci automatické podjatosti potvrzuje, opírá se o osobní zkušenosti s jejím rizikem (v konkrétním případě především v činnostech v přenesené působnosti v oblasti stavebního práva).

Názor, že nedochází k existenci systémového rizika podjatosti úředníka územního samosprávného celku, vyjádřilo sedm z osmi respondentů. Respondent, který se domnívá, že k ní právě u smíšeného modelu dochází, opět vycházel ze svých vlastních zkušeností. Vyjádřil se v tom smyslu i v jiných odpovědích, které souvisejí s otázkou možného ovlivňování výkonu své práce zastupitelem a se střetem zájmů plynoucím z organizačního uspořádání odboru, ve kterém je jako zaměstnanec tento úředník zařazen.

DÍLČÍ VÝZKUMNÉ OTÁZKY:

1. Dochází ke vzájemnému ovlivňování výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti u obecního úřadu obce s rozšířenou působností?

U této otázky dochází k rozporu názorů mezi skupinami dotazovaných respondentů. Dle názoru respondentů „Z“ ke vzájemnému ovlivňování samostatné a přenesené působnosti při jejich výkonu dle oslovených respondentů běžně nedochází, a pokud tuto možnost někteří z respondentů připouštějí, pak spíše u jednotlivých činností a výjimečně, spíše v závislosti na lidském faktoru.

Všichni respondenti „U“ se shodují v tom, že k ovlivňování mezi jednotlivými působnostmi dochází. Tento názor někteří z respondentů „U“ dokládají zkušenostmi z praxe. Zásadní problém vidí ve střetu a ovlivňování činností samosprávy a státní správy způsobeném nevhodným organizačním uspořádáním některých odborů a rozložením pravomocí jednotlivých jejich pracovníků. Nejpatrnějším se zde jeví problém výkonu přenesené působnosti v oblasti stavebního práva.

2. Je současný systém vzdělávání úředníků vyhovující pro úředníka i pro město jako jeho zaměstnavatele?

Současný systém vzdělávání tak, jak je nastavený na Městském úřadu Žamberk, dotazovaným respondentům „U“ vyhovuje. Jako preferovanou formu prohlubování vzdělávání označili především seminář, o jehož výběru rozhodují kritéria aktuálnosti téma vzdělávací akce a kvalita lektora (především dle předchozích zkušeností respondentů).

Oslovení respondenti „U“ se shodují, že vhodnější by bylo absolvovat vzdělávání v počtu dnů odpovídajícímu skutečné potřebě, což by však znamenalo legislativní změnu zákona o úřednících. Úředníci, kteří pracují s legislativou nepodléhající časté změně, mají problém splnit povinný plán vzdělávání. Dle jejich názoru jsou zbytečně vynakládány výdaje na vzdělávání, které ve skutečnosti nepotřebují, ale musí naplnit plán vzdělávání podle zákona o úřednících.

Respondenti „Z“ označili náklady vynakládané na vzdělávání úředníků za vysoké, avšak zároveň vyslovili souhlas s nastaveným počtem povinných dnů vzdělávání vzhledem k nutnosti disponovat kvalitními a odborně vzdělanými úředníky.

3. Jakou možnost vzdělávání mají zastupitelé v oblasti veřejné správy a jak ji využívají?

Zastupitelé mohou absolvovat různé formy vzdělávání v oblasti veřejné správy, avšak vzdělávání příliš nevyužívají. Respondenti „Z“ se sami osobně vzdělávání v určité formě v minulosti účastnili a nabídku považují za dostatečnou. Orientace v základních právních předpisech z oblasti veřejné správy dle dotazovaných respondentů „Z“ závisí na konkrétní osobě zastupitele, jejím zájmu a osobním přístupu k zastávané funkci.

K názoru uzákonění povinnosti vzdělávání zastupitelů se přiklánějí respondenti „U“ jednomyslně. Z respondentů „Z“ se dva dotazovaní domnívají, že by vzdělávání zastupitelů nemělo být striktně povinné pro všechny, ale např. pro uvolněné zastupitele ano.

Prostřednictvím výzkumného šetření byly naplněny všechny výzkumné cíle a zodpovězeny všechny výzkumné otázky v kontextu s teoretickou částí práce.

Z výzkumu vyplynulo, že k systémové podjatosti (nikoli pouze k jejímu riziku) všech úředníků územního samosprávného celku může docházet ve věcech, kdy takový orgán v přenesené působnosti rozhoduje o svém vlastním zájmu, což je vlastně správním řádem výslovně připuštěno a předpokládáno. Potvrzují to i judikatury soudů, které dosud nejsou konzistentní ani konečné, což právní jistotu příliš nenavozuje. V takovém případě je řešením změna na legislativní úrovni.

Výzkum rovněž odpověděl na otázku vzájemného ovlivňování výkonu samostatné a přenesené působnosti tak, že i k ní docházet může. Nestrannost úředníka vázaného k danému územnímu samosprávnému celku pracovním poměrem nelze vždy předpokládat (ačkoli je zákonem vázán jednat a rozhodovat nestranně). Není to možné vzhledem k jeho vědomí o závislosti personální a ekonomické právě k tomuto celku. Je však nutno podotknout, že vždy je třeba věc posuzovat individuálně a zohlednit všechny okolnosti.

Mezi nejdůležitější problémy v systému vzdělávání úředníků patří zákonem o úřednících stanovený rozsah počtu dnů prohlubování vzdělání. Při přípravě vzdělávacích plánů by se mělo primárně vycházet ze skutečných vzdělávacích potřeb jednotlivých úředníků. Dalším problémem (nejen u vzdělávání úředníků) je výše příspěvku státu na přenesenou působnost, která je celkově nedostačující. Ve vztahu k rozsahu povinného vzdělávání úředníků se tento problém projevuje tak, že zastupitelé se mohou snažit

o maximální snížení nákladů právě i v oblasti výdajů na vzdělávání úředníků, které je velmi důležité a ze zákona povinné. Tento problém by vyřešilo navýšení příspěvku státu na výkon přenesené působnosti.

Zastupitelům, především uvolněným zastupitelům, by nutnost potřeby vzdělávání měla plynout alespoň v rozsahu základních vědomostí o veřejné správě. Bez legislativního řešení takové povinnosti je ale těžké tohoto stavu docílit.

ZÁVĚR

Díličními cíli bakalářské práce bylo prostřednictvím výzkumného šetření prováděného na Městském úřadu Žamberk zjistit, jak současný systém vzdělávání vyhovuje úředníkům zařazeným do obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jak vyhovuje zastupitelům a jak je zastupitelé využívají. Největší problém v systému vzdělávání úředníků výzkum odhalil v rozsahu povinných dnů stanovených k absolvování podle vzdělávacího plánu a ve vysoké výši nákladů na vzdělávání, kterou příspěvek státu na přenesenou působnost zdaleka nepokrývá. Obce tyto náklady musejí hradit ze svých rozpočtů. Pozitivním zjištěním je zájem zastupitelů na tom, aby i přes všechny vyčtené problémy na „jejich“ úřadu pracovali úředníci vzdělaní a schopní kvalitně vykonávat veřejnou službu občanům jejich města.

Z šetření dále vyplynulo, že zastupitelé o vzdělávání v oblasti veřejné správy příliš zájem nemají, a pokud ano, jedná se pouze o individuální aktivity jednotlivců, kteří k výkonu své funkce přistupují zodpovědně. Požadavek na povinné vzdělávání zastupitelů by měl dle názoru respondentů vyplývat ze zákona, neboť se mnohdy jedná o občany, kteří se neorientují ani v základních právních předpisech z oblasti veřejné správy, neznají rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností a pokud jsou na malých obcích bez rozsáhlého aparátu úředníků, sami určité správní činnosti vykonávají.

Jedním z cílů bakalářské práce bylo zkoumat působení smíšeného modelu veřejné správy na konkrétním vzoru obce s rozšířenou působností. Pokud úřad územního samosprávného celku rozhoduje v přenesené působnosti o věci, která se samotného celku přímo dotýká, může docházet ke střetu zájmů územní státní správy a územní samosprávy. Zkoumání možnosti existence systémového rizika ve smíšeném modelu veřejné správy dospělo k nečekanému zjištění. Systémové riziko podjatosti správní řád připouští a je aktuálním problémem, jak bakalářská práce zjistila. To potvrzuje v dalším odstavci uvedená skutečnost, která je v předchozí větě označena za „nečekané zjištění“.

Ve chvíli, kdy bylo zadáno téma bakalářské práce, která výzkumným šetřením odpověděla na hlavní výzkumnou otázku tak, že systémové riziko podjatosti lze s větší pravděpodobností namítat u smíšeného modelu veřejné správy, neboť zde může docházet ke kolizi zájmů samosprávy a státní správy a tento institut lze zneužívat k obstrukcím při řízeních, nebyla ještě známa skutečnost o blízkém budoucím návrhu na legislativní změnu § 14 správního řádu. Zákonodárnou iniciativu zpracoval Pardubický kraj

za podpory dalších osmi krajů s odůvodněním chybějícího řešení systémové podjatosti správním řádem. Dne 12. 12. 2017 byla usnesením Zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/141/17 schválena konečná podoba zákonodárné iniciativy, jejímž obsahem je návrh zákona o změně správního řádu, konkrétně § 14. Tato iniciativa reaguje na nutnost úpravy tzv. systémové podjatosti tak, aby posuzování pochybnosti o nepodjatosti konkrétní úřední osoby a případné vyloučení celého správního orgánu bylo věcí úpravy zvláštní, nikoli obecné. Návrh přináší změnu § 14 správního řádu v tom, aby nebyla vyloučena úřední osoba ve služebním nebo pracovněprávním nebo obdobném vztahu ke státu nebo územně samosprávnému celku, pokud je toto důvodem pochybnosti o její nepodjatosti. Legislativní změnu si v praxi vyžádala nezbytnost nové právní úpravy § 14 správního řádu s cílem zajistit, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly osoby nestranné, a očekává výrazný pokles počtu námitek podjatosti, zejména systémové podjatosti, což povede k rychlejšímu rozhodování správních orgánů.

Zastupitelstvo Pardubického kraje předložilo sněmovně návrh zákona dne 15. 01. 2018. Usnesením vlády ČR č. 99 ze dne 14. 02. 2018 byl návrh předán k projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, která jej dne 02. 03. 2018 posunula do druhého čtení. Poslanci tento návrh přikázali k dalšímu projednání Ústavně právnímu výboru a Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který vydal dne 16. 03. 2018 usnesení s pozměňovacími návrhy k úpravě § 134 správního řádu. Ke dni dokončení bakalářské práce se jednalo o aktuálně poslední krok učiněný ve věci návrhu změny správního řádu.

Na závěr je nutno konstatovat, že odpověď na otázku existence systémové podjatosti v této práci koresponduje s výzkumným závěrem diplomové práce Kristýny Novosadové (uvedené v úvodu) o potřebě změny správního řádu.

Ve chvíli dokončení bakalářské práce ještě nedošel legislativní proces do svého závěru, nicméně již existence zákonodárné iniciativy je krokem korespondujícím se závěrem výzkumného šetření a odpovědí na hlavní výzkumnou otázku této bakalářské práce.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

aj.	a jiné
apod.	a podobně
č.	číslo
čl.	článek
čp.	číslo popisné
ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní republika
hl.	hlavní
IT	informační technologie
km	kilometr
kol.	kolektiv
MěÚ	městský úřad
m. n. m.	metrů nad mořem
MV ČR	Ministerstvo vnitra České republiky
např.	například
násl.	následující
NSS	Nejvyšší správní soud
odst.	odstavec
ORP	obec s rozšířenou působností
písm.	písmeno
pozn.	poznámka
příp.	případně
PÚ	pověřený úřad
resp.	respektive
s.	strana
Sb.	Sbírka zákonů
SO	správní obvod
SPOZ	sbor pro občanské záležitosti
sp. zn.	spisová značka
s.r.o.	společnost s ručením omezeným
srov.	srovnání
tj.	to jest
tzn.	to znamená
tzv.	tak zvaný
ÚS	Ústavní soud
úz. plán.	územní plánování
v.o.s.	veřejná obchodní společnost
ZOZ	zvláštní odborná způsobilost
život.	Životní

SEZNAM SCHÉMAT, OBRÁZKŮ A TABULEK

<i>Schéma č. 1: Členění územních samosprávných celků</i>	13
<i>Schéma č. 2: Členění orgánů obce</i>	18
<i>Schéma č. 3: Členění obecního úřadu</i>	18
<i>Schéma č. 4: Základní modely veřejné správy.....</i>	23
<i>Schéma č. 5: Organizační schéma města Žamberk</i>	55
<i>Schéma č. 6: Členění Městského úřadu Žamberk na odbory a oddělení.....</i>	56
<i>Obrázek č. 1: Znak města Žamberk</i>	52
<i>Obrázek č. 2: Územní vymezení správního obvodu ORP Žamberk</i>	53
<i>Obrázek č. 3: Správní uspořádání Pardubického kraje</i>	54
<i>Tabulka č. 1: Možnosti existence podjatosti úředníka.....</i>	62
<i>Tabulka č. 2: Vztahy samostatné a přenesené působnosti – respondenti „Z“</i>	64
<i>Tabulka č. 3: Vztahy samostatné a přenesené působnosti – respondenti „U“</i>	65
<i>Tabulka č. 4: Systém prohlubování vzdělávání úředníků – respondenti „U“</i>	67
<i>Tabulka č. 5: Systém vzdělávání zastupitelů – respondenti „Z“</i>	68
<i>Tabulka č. 6: Systém vzdělávání zastupitelů – respondenti „U“</i>	69

SEZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJŮ

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005, 408 s. ISBN 80-736-7040-2.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2006, 822 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9442-2.

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

HORIZNKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 233 s. ISBN 978807380-263-9.

CHRÁSKA, Miroslav. *Metody pedagogického výzkumu: základy kvantitativního výzkumu*. Praha: Grada, 2007, 272 s. Pedagogika (Grada). ISBN 978-80-247-1369-4.

KADEČKA, Stanislav. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví, Praha: C. H. Beck, 2005, roč. 13, č. 13, s. 477-484. ISSN 1210-6410.

KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví, Praha: C. H. Beck, 2009, roč. 17, č. 7, s. 229-233. ISSN 1210-6410.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 397 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

LACINA, Karel a Vladimír ČECHÁK. *Vývoj systémů veřejné správy*. Brno: Professional Publishing, c2001. ISBN 80-864-1913-4.

MIOVSKÝ, Michal. *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. Praha: Grada, 2006, 332 s. Psyché (Grada). ISBN 80-247-1362-4.

NOVOSÁDOVÁ, Kristýna. *Podjatost úředníků v podmínkách smíšeného modelu veřejné správy*. Brno, 2015. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra správní vědy a správního práva. Vedoucí práce JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

POMAHÁČ, Richard. *Veřejná správa*. V Praze: C. H. Beck, 2013, 315 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-447-6.

PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 420 s. ISBN 80-210-2002-4.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 356 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-3350-9.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 420 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

PRŮCHA, Petr. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy). In: *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník ze 4. Letní mezinárodní konference/workshopu, Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19. – 20. Června 2008*. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. S. 203-220, 18 s. ISBN 978802104784

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. ISBN 97880210-5590-2.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 276 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĐOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál, 2007, 384 s. ISBN 978-80-7367-313-0.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

ŽIŽLAVSKÝ, Martin. *Metodologie pro Sociální politiku a sociální práci*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 142 s. ISBN 80-210-3110-7.

Český statistický úřad [online]. Praha [cit. 2018-04-08]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/>

Etický kodex úředníků veřejné správy [online]. 09. 05. 2012 [cit. 2017-11-07]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf

European Code of Good Administrative Behaviour: (Evropský kodex řádné správní praxe) [online]. © Evropská unie, 2015 [cit. 2017-11-07]. DOI: 10.2869/60612. ISSN 978-92-9212-681-0. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>

Institut pro veřejnou správu Praha [online]. Institut pro veřejnou správu Praha, ©2016 [cit. 2018-01-08]. Dostupné z: <http://www.institutpraha.cz/>

KUPKA, Jaroslav. Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy/1. *Moderní obec* [online]. Praha: Economia, 2011, 1. 12. 2011, XVII(12), 60 s. [cit. 2017-11-07]. ISSN 1211-0507. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-1/>

KUŠ, Petr. Vstupní vzdělávání zastupitelů je třeba dále aktualizovat/1. *Moderní obec* [online]. Praha: Economia, 2010, 07. 10 2010, XVI [cit. 2017-11-07]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/vstupni-vzdelavani-zastupitelu-je-treba-dale-aktualizovat-1/>

Mapa správního uspořádání České republiky (k 31. 12. 2009): Pardubický kraj. *Portál územního plánování: MMR ČR* [online]. Praha: Ústav územního rozvoje, 2018 [cit. 2018-01-09]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/images/mapy/12-cleneni-pardubicky.jpg>

Mapy správních obvodů: SO ORP Žamberk k 1. 1. 2016. *Český statistický úřad* [online]. Praha, 2016 [cit. 2018-01-09]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/11272/45457130/ORP5315.png/6ff6ebf3-4cc5-400b-9bf3-f00e3c59adf9?version=1.1&t=1468584320159>

Město Žamberk [online]. Městský úřad Žamberk, ©2004-2018 [cit. 2018-01-08]. Dostupné z: <http://www.zamberk.cz/>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: Systémová podjatost*. [online]. Praha: MV ČR, 2017. [cit. 2017-12-03]. Dostupné z: mvr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Závěr č. 63 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007: Vymezení představeného podle § 14 odst. 2 správního řádu v případech vedoucích představitelů územních samosprávných celků. *MV ČR* [online]. Praha, 2007, 26. 11. 2007 [cit. 2017-07-01]. Dostupné z: <http://www.mvr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Závěr č. 133 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 02. 2014: Podjatost starosty a místostarosty obce v případě, kdy je obec účastníkem řízení. *MV ČR* [online]. Praha, 2014, 14. 02. 2014 [cit. 2017-07-01]. Dostupné z: <http://www.mvr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Národní program rozvoje vzdělávání v České republice: Bílá kniha [online]. MŠMT ČR. Praha: Tauris, 2001 [cit. 2017-11-08]. ISBN 80-211-0372-8. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/dokumenty/bila-kniha-narodni-program-rozvoje-vzdelavani-v-ceske-republice-formuje-vladni-strategii-v-oblasti-vzdelavani-strategie-odrazi-celospolecenske-zajmy-a-dava-konkretni-podnety-k-praci-skol>

Odpovědný zastupitel: Vzdělaný zastupitel [online]. Praha: Svaz měst a obcí ČR, ©2018 [cit. 2018-01-08]. Dostupné z: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/>

POTMĚŠIL, Jan. *Je úředník rozhodující o svém chleboďárce nepodjatý?* [online]. 11. 06. 2011 [cit. 2017-11-07]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/jan-potmesil-je-urednik-rozhodujici-o.html>

RENTEL [online]. Praha: Rentel [cit. 2018-01-08]. Dostupné z: <http://www.rentel.cz/urad/>

Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020 [online]. MŠMT ČR, 2015 [cit. 2018-01-03]. Dostupné z: <http://www.vzdelavani2020.cz/>

ŠKALOUD, Miroslav. *Nový model veřejné správy - konference v Senátu* [online]. 30. 01. 2007 [cit. 2017-11-07]. Dostupné z: <http://www.skaloud.net/senat/aktuality/novy-model-verejne-spravy-konference-v-senatu/?strana=5>

Vláda ČR. [online]. Praha: Úřad vlády ČR, (c)2009-2018 [cit. 2018-04-08]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/>

VLÁDA ČR. *Návrh věcného záměru zákona o stavebních úřadech* [online]. Úřad vlády ČR, (c)2009-2018. 19. 09. 2013 [cit. 2018-07-02]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/databaze/navrh-vecneho-zameru-zakona-o-stavebnich-uradech-111260/>

PROZATÍMNÍ ZÁKON OBECNÍ (Stadionovo prozatímní obecní zřízení), vyhlášen jako císařský patent č. 170/1849 ř. z. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001- [cit. 2017-11-08]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Prozat%C3%ADmn%C3%AD_z%C3%A1kon_obecn%C3%AD

ZÁKON č. 18/1862 ř. z. (obecní zákon). In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001- [cit. 2017-11-08]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Domovsk%C3%A9_pr%C3%A1vo

ÚSTAVNÍ DEKRET č. 11/1944 Úř. věst. čsl. *Iuridictum: Encyklopedie o právu* [online]. [cit. 2017-11-08]. Dostupné z: https://iuridictum.pecina.cz/w/%C3%A9astavn%C3%AD_dekret_%C4%8D._11/1944_%C3%A5%99._v%C4%8Bst._%C4%8Dsl.

ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 150/1948: Ústava Československé republiky [online]. © AION CS, 2018 [cit. 2017-11-08]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1948-150>

ZÁKON č. 280/1948 Sb.: Zákon o krajském zřízení [online]. © AION CS, 2018 [cit. 2017-11-08]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1948-280>

ČESKO. ZÁKON č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ÚSTAVNÍ ZÁKON České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. USNESENÍ předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. ZÁKON č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. VYHLÁŠKA č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

ČESKO. VYHLÁŠKA č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS[®] – Legislativa ČR [právní informační systém].

Usnesení Ústavního soudu, sp. zn.: II. ÚS 1062/08-1 ze dne 25. 06. 2009. In: CODEXIS[®] – Judikatura ČR [právní informační systém].

Usnesení Ústavního soudu, sp. zn.: II. ÚS 1062/08-1 ze dne 25. 06. 2009. In: CODEXIS[®] – Judikatura ČR [právní informační systém].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 2 As 21/2004-67 ze dne 16. 12. 2004. In: CODEXIS[®] – Judikatura ČR [právní informační systém].

Usnesení Ústavního soudu, sp. zn.: PI. ÚS 30/09 ze dne 02. 04. 2013. In: CODEXIS[®] – Judikatura ČR [právní informační systém].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 2 As 29/2007-74 ze dne 10. 10. 2007. In: CODEXIS[®] – Judikatura ČR [právní informační systém].

Usnesení Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012. In: CODEXIS[®] – Judikatura ČR [právní informační systém].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 1 As 89/2010-152 ze dne 30. 01. 2013. In: CODEXIS[®] – Judikatura ČR [právní informační systém].

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp. zn.: 1 As 19/2010-106 ze dne 27. 11. 2012. In: CODEXIS[®] – Judikatura ČR [právní informační systém].

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn.: 30 Ca 23/2002-17 ze dne 03. 10. 2002. In: CODEXIS[®] – Judikatura ČR [právní informační systém].

SEZNAM PŘÍLOH

1. Otázky rozhovoru – varianta A
2. Otázky rozhovoru – varianta B
3. Pomocná mapa pro vyhodnocení rozhovorů
4. Přepis rozhovoru – respondent Z1
5. Přepis rozhovoru – respondent Z2
6. Přepis rozhovoru – respondent Z3
7. Přepis rozhovoru – respondent Z4
8. Přepis rozhovoru – respondent U1
9. Přepis rozhovoru – respondent U2
10. Přepis rozhovoru – respondent U3
11. Přepis rozhovoru – respondent U4

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta A: Rozhovor s respondentem – zastupitel města Žamberk – Z...

1. Jak dlouho vykonáváte funkci voleného zástupce (kolik let nebo volebních období)?
2. Pokud jste neuvolněným zástupcem, pracujete v oboru „příbuzném“ veřejné správě (činnost administrativní, manažerská, finanční apod.), nebo jste někdy v minulosti pracoval(a) ve veřejné správě?
3. Spolupracujete v rámci svých pracovních povinností voleného zástupce města s úředníky Městského úřadu Žamberk?
4. Jste spokojen(a) s komunikací a jednáním úředníků Městského úřadu Žamberk při spolupráci s Vámi?
5. Víte, že úředníci Městského úřadu Žamberk vykonávají mimo samostatné působnosti i přenesenou působnost?
6. Dochází podle Vás nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností na městském úřadu?
7. Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti na obecní úřady je v poslední době navyšován?
Pokud ano, dokážete nějak specifikovat tento nárůst (procentuálně, obsahově apod.)?
Pokud ano, působí městu Žamberk toto navýšení rozsahu činností nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)?
8. Jak Vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk?
9. Jak Vy osobně vnímáte vztahy úředníků Městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?
10. Měl(a) jste někdy na nějakém obecním (městském) úřadu zkušenost (osobní nebo zprostředkovanou) s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka takového úřadu nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?
11. Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?
12. Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?
13. Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?
14. Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. i konkrétně na Městském úřadu Žamberk?
Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?
15. Jak byste se vyjádřil(a) k výši příspěvku státu na výkon přenesené působnosti úřadu obce s rozšířenou působností?

16. Zaznamenal(a) jste v rámci své činnosti voleného zástupce, jak velký objem finančních prostředků vynakládá Městský úřad Žamberk na vzdělávání úředníků? Nemusíte uvádět číslo, ráda bych slyšela Váš názor na výši těchto nákladů.
17. Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků, stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?
18. Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?
19. V případě, že jste neuvolněným zastupitelem, je pro Vás nesnadné zajistit si časový prostor pro účast na prohlubování vzdělávání zastupitele?
20. Víte, že je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?
21. Jakou formu vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning, apod.)?
22. Využil(a) jste někdy nabídky vzdělávání zastupitelů?

Pokud ano, kdo Vám vzdělávání zprostředkoval (vlastní iniciativa, někdo z úředníků, někdo z volených zástupců apod.) a jak byste zhodnotil(a) přínos pro Vaši veřejnou funkci voleného zástupce?

V jaké instituci se vzdělávání uskutečnilo (uskutečnila)?

Bylo toto (tato) školení bezplatné (bezplatná)?
23. Můžete zhodnotit rozsah svých znalostí z oblasti veřejné správy a uvést, jak jste je získal(a)?
24. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta B: Rozhovor s respondentem – úředník Městského úřadu Žamberk – U...

1. Od jakého roku (nebo kolik let) jste zaměstnán(a) na městském úřadu v Žamberku?
2. Na jaké funkční pozici pracujete (řadový úředník, vedoucí pracovník)?
3. Pracujete na odboru, pod který spadá současně výkon samostatné i přenesené působnosti?
4. Vykonáváte Vy osobně činnost úředníka samosprávy nebo státní správy v přenesené působnosti, nebo Vaše pracovní náplň zahrnuje činnosti obě?
V případě, že obě, jaká činnost převažuje?
Dochází nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností?
Pokud ano, můžete prosím blíže specifikovat vzájemné ovlivňování?
5. V případě, že vykonáváte činnost v přenesené působnosti, shledáváte podporu státu pro výkon takové činnosti jako dostačující? (metodické vedení a školení, finanční kompenzace, kontrolní činnost apod.)
6. Byl jste někdy ovlivňován(a) Vaším nadřízeným nebo voleným zástupcem v rozhodování v přenesené působnosti, které vycházelo z Vašich odborných kompetencí?
Pokud ano, musel jste se takovému ovlivnění podřídit i přes svůj nesouhlas?
7. Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti v oblasti Vaší odbornosti je v poslední době navyšován? Jedná se o nějak zásadní navýšení?
Pokud ano, působí Vám při Vašem objemu práce, příp. působí Městskému úřadu Žamberk, toto navýšení rozsahu nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)?
8. Jak Vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk?
9. Jak Vy osobně vnímáte vztahy úředníků městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?
10. Měl(a) jste někdy osobní nebo zprostředkovanou zkušenost s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka úřadu (obecního, městského) nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?
Pokud ano a chcete se se svou zkušeností se mnou podělit, můžete mi ji prosím popsat?
11. Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?
12. Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?
13. Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?

14. Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. i konkrétně na Městském úřadu Žamberk? Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?
15. Jak dlouho vykonáváte odbornou agendu, ke které jste dle pracovního zařazení příslušný(á)?
16. Je pro výkon Vaší práce vyžadována zkouška odborné způsobilosti?
Pokud ano, absolvoval(a) jste již tuto zkoušku?
17. Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků (průběžné vzdělávání), stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?
Změnil(a) byste něco na současném systému vzdělávání úředníků územních samosprávných celků? Pokud ano, co by to bylo?
18. Vyžadoval výkon práce na Vašem pracovním místě na Městském úřadu Žamberk zvýšení vzdělání?
Pokud ano, vzdělání jste si zvýšil(a) nebo Vám jiným způsobem umožnil vedoucí úřadu vykonávat práci (např. udělením výjimky ze vzdělání, dočasné zařazení s podmínkou doplnění vzdělání do určité doby apod.)?
Pokud jste si vzdělání zvyšoval(a), umožnil Vám zaměstnavatel toto studium v rámci pracovní doby, podporoval Vás nějakým způsobem ve studiu, uzavřeli jste spolu smlouvu o zvýšení vzdělání?
19. Jakým způsobem se dozvídáte o vzdělávacích akcích zařazených do průběžného vzdělávání?
Jaká hlediska ovlivňují výběr účasti na vzdělávací akci (cena, téma, lektor, místo, pouhé splnění povinnosti apod.)?
20. Jakou formu průběžného vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning apod.)?
21. Jsou ve vztahu k Vaší odborné činnosti nabízeny krajským úřadem či ministerstvem metodické semináře?
Pokud ano, jsou vykonávány zdarma a mimo úřední dny?
22. Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?
23. Víte, zda je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?
24. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?

POMOCNÁ MAPA PRO VYHODNOCENÍ ROZHOVORŮ

Hlavní výzkumná otázka:

Je úředník územního samosprávného celku automaticky podjatý a je existence systémového rizika podjatosti pravděpodobněji u smíšeného modelu veřejné správy?

Pro vyhodnocení využity:

- z rozhovoru varianta A otázky č.: 10, 11, 12, 13
- z rozhovoru varianta B otázky č.: 10, 11, 12, 13

Dílčí výzkumné otázky:

4. Dochází ke vzájemnému ovlivňování výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti u obecního úřadu obce s rozšířenou působností?

Pro vyhodnocení využity:

- z rozhovoru varianta A otázky č.: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15
- z rozhovoru varianta B otázky č.: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14

5. Je současný systém vzdělávání úředníků vyhovující pro úředníka i pro město jako jeho zaměstnavatele?

Pro vyhodnocení využity:

- z rozhovoru varianta A otázky č.: 16, 17
- z rozhovoru varianta B otázky č.: 1, 2, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21

6. Jakou možnost vzdělávání mají zastupitelé v oblasti veřejné správy a jak ji využívají?

Pro vyhodnocení využity:

- z rozhovoru varianta A otázky č.: 1, 2, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24
- z rozhovoru varianta B otázky č.: 22, 23, 24

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta A: Rozhovor s respondentem – zastupitel města Žamberk – Z1

Děkuji Vám, že jste si udělal(a) čas na rozhovor se mnou. V úvodu si Vás dovoluji požádat o souhlas s nahráváním našeho rozhovoru do mého mobilního telefonu. Tato nahrávka bude sloužit pouze pro přepis rozhovoru, abychom se nyní nemuseli zdržovat písemným záznamem. Nahrávka nebude nikde uložena ani nikomu poskytnuta. Přepis rozhovoru bude přílohou mé bakalářské práce na téma „Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk“ a veškeré informace, které mi sdělíte, budou v mé bakalářské práci uváděny anonymně, a budou sloužit pouze pro účely mé bakalářské práce. Budu-li dále obecně hovořit o „úředníkovi“, myslím tím úředníka územního samosprávného celku obecně (úředník, vedoucí úředník jako vedoucí oddělení nebo odboru a vedoucí úřadu jako tajemník).

Z1: S nahráváním souhlasím.

- 1. Jak dlouho vykonáváte funkci voleného zástupce (kolik let nebo volebních období)?**
Funkci voleného zástupce vykonávám 20 let, z toho 14 let v uvolněné funkci. Jedno volební období jako místostarosta a tři volební období jako starosta.
- 2. Pokud jste neuvolněným zástupcem, pracujete v oboru „příbuzném“ veřejné správě (činnost administrativní, manažerská, finanční apod.), nebo jste někdy v minulosti pracoval(a) ve veřejné správě?** (pozn. autora: otázka nepoložena)
- 3. Spolupracujete v rámci svých pracovních povinností voleného zástupce města s úředníky Městského úřadu Žamberk?**
Ano, spolupracuji s úředníky městského úřadu.
- 4. Jste spokojen(a) s komunikací a jednáním úředníků Městského úřadu Žamberk při spolupráci s vámi?**
Ano, jsem spokojen.
- 5. Víte, že úředníci Městského úřadu Žamberk vykonávají mimo samostatné působnosti i přenesenou působnost?**
Ano, vím o této skutečnosti.
- 6. Dochází podle Vás nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností na městském úřadu?**
Podle mého názoru nedochází k ovlivňování těchto činností na městském úřadu. Z pozice starosty města jsem neovlivňoval a neovlivňuji činnosti městského úřadu.
- 7. Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti na obecní úřady je v poslední době navyšován?**
Ano, rozsah výkonu přenesené působnosti na obecní úřady je v poslední době navyšován.
Pokud ano, dokážete nějak specifikovat tento nárůst (procentuálně, obsahově apod.)?
Obecně se jedná o nárůst administrativy, procentuálně asi o 20 %.
Pokud ano, působí městu Žamberk toto navýšení rozsahu činností nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)?
Ano, působí. Postupně navyšujeme počet úředníků a z toho vyplývá nárůst mzdových a ostatních nákladů na rozpočet města Žamberk.
- 8. Jak vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk jako institucí?**
Podle mého názoru jsou vzájemné vztahy dobré.

9. **Jak vy osobně vnímáte vztahy úředníků Městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?**

Podle mého názoru i zde jsou vztahy dobré.

10. **Měl(a) jste někdy na nějakém obecním (městském) úřadu zkušenost (osobní nebo zprostředkovanou) s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka takového úřadu nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?**

Tuto zkušenost jsem nikdy neměl a sám jsem svého postavení na výhody nikdy nevyužíval. Vždy záleží na osobnosti volených zástupců, aby své postavení nezneužívali.

11. **Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?**

Domnívám se, že je takový úředník nezávislý.

12. **Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?**

Obecně se domnívám, že vlivem smíšeného modelu veřejné správy automaticky nedochází k podjatosti těchto úředníků.

13. **Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?**

Domnívám se, že je politicky absolutně nezávislá a záleží na osobnosti volených zástupců, aby své postavení nezneužívali.

14. **Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. i konkrétně na Městském úřadu Žamberk?**

Necítím žádné problémy.

Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?

(pozn. autora: otázka nepoložena)

15. **Jak byste se vyjádřil(a) k výši příspěvku státu na výkon přenesené působnosti úřadem obce?**

Příspěvek státu na výkon přenesené působnosti úřadu obce s rozšířenou působností plně nekryje výdaje města.

16. **Zaznamenal(a) jste v rámci své činnosti voleného zástupce, jak velký objem finančních prostředků vynakládá Městský úřad Žamberk na vzdělávání úředníků? Nemusíte uvádět číslo, ráda bych slyšela Váš obecný názor na výši těchto nákladů v rámci rozpočtu města.**

Roční částka na vzdělávání úředníků se pohybuje přes 500 tis. Kč, dle mého názoru je tato částka vysoká. Na druhou stranu je nutné uvést, že bez vzdělávání by úředníci neposkytovali své činnosti na úrovni, respektive v souladu s platnými zákony.

17. **Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků, stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?**

Dle mého názoru, s ohledem na výši výdajů v rozpočtu města, je částka na vzdělávání vysoká. S ohledem na změny zákonů a norem je to částka nutná a nezbytná.

18. **Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?**

Ano, domnívám se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné.

19. V případě, že jste neuvolněným zastupitelem, je pro Vás nesnadné zajistit si časový prostor pro účast na prohlubování vzdělávání zastupitele?

Problém to není. V pozici neuvolněného zastupitele jsem sám aktivně vyhledával dostupnou literaturu pro vzdělávání. V pozici uvolněného zastupitele jsem aktivně zajišťoval vzdělávání zastupitelů.

20. Víte, že je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?

Ano, vím, že je tato nabídka vzdělávání.

21. Jakou formu vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning apod.)?

Dle mých zkušeností a s ohledem na pracovní vytížení zastupitelů preferuji semináře v místě bydliště, případně e-learning.

22. Využil(a) jste někdy nabídky vzdělávání zastupitelů?

Ano, využil.

Pokud ano, kdo Vám vzdělávání zprostředkoval (vlastní iniciativa, někdo z úředníků, někdo z volených zástupců apod.) a jak byste zhodnotil(a) přínos pro Vaši veřejnou funkci voleného zástupce?

Vzdělávání jsem zprostředkoval sám přes Svaz měst a obcí v nabídce programu „vzdělaný zastupitel“, dále jsem absolvoval e-learningové vzdělávání. Sám aktivně absolvuji školení a případné porady.

V jaké instituci se vzdělávání uskutečnilo (uskutečnila)?

Vzdělávání zastupitelů proběhlo v místě bydliště v sále zastupitelstva našeho městského úřadu.

Bylo toto (tato) školení bezplatné (bezplatná)?

Ano, toto školení bylo bezplatné.

23. Můžete zhodnotit rozsah svých znalostí z oblasti veřejné správy a uvést, jak jste je získal(a)?

V předchozím zaměstnání jsem pracoval v bankovním sektoru v manažerské a finanční pozici a ve veřejné správě jsem dříve nepracoval. Znalosti jsem získal v průběhu mé práce zastupitele města Žamberk, na školeních, poradách a aktivním studiem zákonů. Vzhledem ke své dlouholeté praxi ve funkci voleného zástupce města a s ohledem na to, že jsem jedním z dvaceti lektorů v České republice, kteří školí zastupitele obcí, pokládám své znalosti z oblasti veřejné správy za výborné.

24. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?

Dle mého názoru se odpovědní zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy dobře. Ne všichni zastupitelé ale přistupují k této práci odpovědně a z jejich konání při jednáních zastupitelstva obce je zřejmá jejich neznalost právních předpisů z této oblasti. Nutno dodat, že podle zákona o obcích se zastupitelé schází na své jednání minimálně jednou do devadesáti dnů a toto je dlouhá doba na případnou potřebu některých zastupitelů se v dané problematice orientovat.

Děkuji vám za rozhovor.

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta A: Rozhovor s respondentem – zastupitel města Žamberk – Z2

Děkuji Vám, že jste si udělal(a) čas na rozhovor se mnou. V úvodu si Vás dovoluji požádat o souhlas s nahráváním našeho rozhovoru do mého mobilního telefonu. Tato nahrávka bude sloužit pouze pro přepis rozhovoru, abychom se nyní nemuseli zdržovat písemným záznamem. Nahrávka nebude nikde uložena ani nikomu poskytnuta. Přepis rozhovoru bude přílohou mé bakalářské práce na téma „Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk“ a veškeré informace, které mi sdělíte, budou v mé bakalářské práci uváděny anonymně, a budou sloužit pouze pro účely mé bakalářské práce. Budu-li dále obecně hovořit o „úředníkovi“, myslím tím úředníka územního samosprávného celku obecně (úředník, vedoucí úředník jako vedoucí oddělení nebo odboru a vedoucí úřadu jako tajemník).

Z2: S nahráváním souhlasím.

- 1. Jak dlouho vykonáváte funkci voleného zástupce (kolik let nebo volebních období)?**
Téměř 12 let.
- 2. Pokud jste neuvolněným zástupcem, pracujete v oboru „příbuzném“ veřejné správě (činnost administrativní, manažerská, finanční apod.), nebo jste někdy v minulosti pracoval(a) ve veřejné správě?**
Ne.
- 3. Spolupracujete v rámci svých pracovních povinností voleného zástupce města s úředníky Městského úřadu Žamberk?**
Ano.
- 4. Jste spokojen(a) s komunikací a jednáním úředníků Městského úřadu Žamberk při spolupráci s vámi?**
Ano.
- 5. Víte, že úředníci Městského úřadu Žamberk vykonávají mimo samostatné působnosti i přenesenou působnost?**
Ano.
- 6. Dochází podle Vás nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností na městském úřadu?**
Podle mého názoru se tyto činnosti vzájemně doplňují.
- 7. Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti na obecní úřady je v poslední době navyšován?**
Ano.
Pokud ano, dokážete nějak specifikovat tento nárůst (procentuálně, obsahově apod.)?
Nedokážu a je to pro mě opět úkol na doplnění vědomostí zastupitele.
Pokud ano, působí městu Žamberk toto navýšení rozsahu činností nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)?
Určitě každé navýšení působí organizační problémy a s tím souvisí i finanční problémy.
- 8. Jak vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk jako institucí?**
Problém vidím aktuálně v osobě tajemníka, který je ve výpovědi a dlouhodobě nemocný.

9. **Jak vy osobně vnímáte vztahy úředníků Městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?**

Já osobně mám dobré vztahy s úředníky a vždy se na ně mohu obrátit, když potřebuji informaci pro mou práci zastupitele.

10. **Měl(a) jste někdy na nějakém obecním (městském) úřadu zkušenost (osobní nebo zprostředkovanou) s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka takového úřadu nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?**

Nemám takovou zkušenost.

11. **Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?**

Měl by být nezávislý.

12. **Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?**

Nedomnívám se, že by automaticky docházelo k podjatosti úředníků.

13. **Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?**

Ne.

14. **Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. konkrétně na Městském úřadu Žamberk?**

Ne.

Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?

(pozn. autora: otázka nepoložena)

15. **Jak byste se vyjádřil(a) k výši příspěvku státu na výkon přenesené působnosti úřadem obce?**

Měl by být vyšší, nepokrývá dostatečně náklady na tento výkon.

16. **Zaznamenal(a) jste v rámci své činnosti voleného zástupce, jak velký objem finančních prostředků vynakládá Městský úřad Žamberk na vzdělávání úředníků? Nemusíte uvádět číslo, ráda bych slyšela Váš obecný názor na výši těchto nákladů v rámci rozpočtu města.**

Přibližně 700 tisíc korun jde z městského rozpočtu na vzdělávání úředníků. Je to poměrně vysoká částka dle mého názoru, ale do vzdělávání je nutné investovat.

17. **Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků, stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?**

Vzhledem k tomu, že je financována z městského rozpočtu, je dostačující.

18. **Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?**

Ano.

19. **V případě, že jste neuvolněným zastupitelem, je pro Vás nesnadné zajistit si časový prostor pro účast na prohlubování vzdělávání zastupitele?**

Není, v případě potřeby jsem si čas na vzdělávání zařídila.

20. Víte, že je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?

Ano, vím.

21. Jakou formu vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning apod.)?

Seminář v místě.

22. Využil(a) jste někdy nabídky vzdělávání zastupitelů?

Ano, využila.

Pokud ano, kdo Vám vzdělávání zprostředkoval (vlastní iniciativa, někdo z úředníků, někdo z volených zástupců apod.) a jak byste zhodnotil(a) přínos pro Vaši veřejnou funkci voleného zástupce?

Některé semináře zprostředkovalo město Žamberk ve spolupráci s Městským úřadem Žamberk v rámci dotace. Dále jsem využila nabídky vzdělávání formou e-learningu prostřednictvím Svazu měst a obcí.

V jaké instituci se vzdělávání uskutečnilo (uskutečnila)?

Tyto semináře probíhaly v budově našeho městského úřadu. E-learning jsem absolvovala přes počítač ve svém volném čase.

Bylo toto (tato) školení bezplatné (bezplatná)?

Všechny semináře a vzdělávací akce, kterých jsem se účastnila, byly poskytovány bezplatně.

23. Můžete zhodnotit rozsah svých znalostí z oblasti veřejné správy a uvést, jak jste je získal(a)?

Znalosti si průběžně doplňuji tak, jak potřebuji pro aktuální řešení situací a se změnami legislativy. Zde mi právě hodně pomáhají informace od úředníků, nebo nahlížím do webu „Odpovědný zastupitel“, kde je i bezplatná právní poradna, nebo do příručky pro zastupitele. Výjimečně využívám i rady právníka v rodině.

24. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?

Myslím, že ne vždy mají dostatečné vědomosti v této oblasti.

Děkuji vám za rozhovor.

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta A: Rozhovor s respondentem – zastupitel města Žamberk – Z3

Děkuji Vám, že jste si udělal(a) čas na rozhovor se mnou. V úvodu si Vás dovoluji požádat o souhlas s nahráváním našeho rozhovoru do mého mobilního telefonu. Tato nahrávka bude sloužit pouze pro přepis rozhovoru, abychom se nyní nemuseli zdržovat písemným záznamem. Nahrávka nebude nikde uložena ani nikomu poskytnuta. Přepis rozhovoru bude přílohou mé bakalářské práce na téma „Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk“ a veškeré informace, které mi sdělíte, budou v mé bakalářské práci uváděny anonymně, a budou sloužit pouze pro účely mé bakalářské práce. Budu-li dále obecně hovořit o „úředníkovi“, myslím tím úředníka územního samosprávného celku obecně (úředník, vedoucí úředník jako vedoucí oddělení nebo odboru a vedoucí úřadu jako tajemník).

Z3: S nahráváním souhlasím.

- 1. Jak dlouho vykonáváte funkci voleného zástupce (kolik let nebo volebních období)?**
Zastupitelkou jsem od roku 2002, tedy čtvrté volební období.
- 2. Pokud jste neuvolněným zástupcem, pracujete v oboru „příbuzném“ veřejné správě (činnost administrativní, manažerská, finanční apod.), nebo jste někdy v minulosti pracoval(a) ve veřejné správě?**
Ve veřejné správě jsem nepracovala, ani nyní v oboru příbuzném nepracuji, ale jsem 27 let ve vedoucí – manažerské funkci ve zdravotnictví a některé zákony, postupy (například akreditace, spisová služba) jsou jistě i společné.
- 3. Spolupracujete v rámci svých pracovních povinností voleného zástupce města s úředníky Městského úřadu Žamberk?**
Ano, spolupracuji, a v období od roku 2010 do 2014 jsem jako místostarostka spolupracovala velmi úzce, v podstatě denně. Nyní jako radní méně často, hlavně v oblasti sociálních služeb, školství, kultury atd.
- 4. Jste spokojen(a) s komunikací a jednáním úředníků Městského úřadu Žamberk při spolupráci s vámi?**
Ano, jsem spokojena, téměř bezvýhradně. I s výsledky našeho snažení.
- 5. Víte, že úředníci Městského úřadu Žamberk vykonávají mimo samostatné působnosti i přenesenou působnost?**
Ano, samozřejmě vím, že různé odbory v různé míře plní i úkoly od státu.
- 6. Dochází podle Vás nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností na městském úřadu?**
Asi ano. Někdy kladně, když se doplňují, ale někdy podle mě nelze některé záležitosti od sebe úplně striktně oddělit. V některých specifických věcech může mít samospráva i protichůdný názor. Myslím si, že někdy prolínání těchto dvou činností ovlivňuje trochu neprůhledně hospodaření úřadu, kdy lze těžko rozlišit, co by měl plně hradit stát, na co by měla přispívat samospráva, kolik času přesně který úředník věnuje samostatné či přenesené působnosti.
- 7. Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti na obecní úřady je v poslední době navyšován?**
Určitě ano, myslím, že stát dost věcí přesouvá na obecní úřady, žádá i plnění nových povinností. Nejsem si jista, jestli zároveň jdou od státu dostatečně za těmito novými úkoly peníze. Myslím, že ne v plném rozsahu.

Pokud ano, dokážete nějak specifikovat tento nárůst (procentuálně, obsahově apod.)?

To si tak úplně netroufám specifikovat, jestli je to 10, 20 %? Myslím, že je to i dost nárazové, podle toho, jaký nový zákon či vyhláška jsou schváleny. Záleží asi i na velikosti města, na tom, že je například Žamberk úřadem s rozšířenou působností, kdy těch povinností i pro ostatní začleněné obce přibývá a fungujeme i pro ně, protože hlavně malé obce nejsou schopny si vlastními silami spoustu věcí zařídit.

Pokud ano, působí městu Žamberk toto navýšení rozsahu činností nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)?

No určitě při sestavování rozpočtu města každý rok vidíme, že položka týkající se úřadu znatelně narůstá. Něco bývá pokryto státem, ale ne všechno, více roste příspěvek města. Snažíme se obecně nezvyšovat počet úředníků, ale v posledních letech vidíme, že někdy toto nelze dodržet a úředníci odůvodněně přibyli.

8. Jak vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk jako institucí?

I v této oblasti záleží na lidech, na jejich vlastnostech. Sama za sebe nemám žádné problémy tam, kde jsem někdy musela jednat jako zastupitelka, radní, či místostarostka. Ale město Žamberk se může někdy chovat vůči některým součástem městského úřadu v podstatě jako občan, kdy něco žádá, chce, ale musí dodržet legislativu. Takže v zájmu obou stran se může někdy řešit nějaká věc více či méně problematicky. Pokud v probíhajícím řešení nějaké problematiky mají obě strany zájem dodržet své povinnosti, ale zároveň se dohodnout, pak v nějakých dílčích přechodných střetech nevidím problém. Takže vztahy mezi orgány města a jednotlivými odbory nevidím nijak zásadně špatně, pokud nenastoupí nějaké soukromé individuální nevráživosti. Ale nevidím v tom zásadní problém.

9. Jak vy osobně vnímáte vztahy úředníků Městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?

Už jsem na tuto otázku v podstatě odpověděla. Záleží i na lidech. Myslím si, za tu dobu, co pracuji v samosprávě, že naši úředníci mají zájem spolupracovat se zastupiteli dobře. Já mám s nimi jen ty nejlepší zkušenosti. Co se potřebuju dozvědět, co si ověřit, s čím pomoci, co vysvětlit – to si vždy dovedu domluvit. Neumím se tak úplně vyjádřit k opačnému vztahu. Zvolení do samosprávy mohou být nejrůznější lidé, různého vzdělání, různých (někdy i těžko přijatelných) názorů, různých pracovních zkušeností. Myslím, že úředníci to s jednotlivci v samosprávě někdy mohou mít dost těžké.

10. Měl(a) jste někdy na nějakém obecním (městském) úřadu zkušenost (osobní nebo zprostředkovanou) s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka takového úřadu nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?

Ano, určitě. Souvisí to s předchozí mojí odpovědí. Mám zkušenost za dobu 16 let v samosprávě, že nemalé procento lidí jde do voleb už s vizí, že budou moci takové jednání uplatnit. Někdy se s tím ani netají, někdy to zatajují a ukáže se to až časem. A to jsou právě ti, se kterými to pak máme všichni těžké – i úředníci, ale i ostatní členové samosprávy i občané. Takové jevy se musejí hlídat a včas rozkrýt, protože to dělá škodu na vztazích, v dodržování zákonů atd.

11. Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?

Ano, myslím si, že může být nezávislý – pokud dodržuje své povinnosti. Samospráva v čele se starostou by nikdy neměla po úředníkovi chtít rozhodnutí, které by se neslučovalo se zákony, zvyklostmi. Naopak by samospráva měla nezávislost od úředníka vyžadovat, aby si byl zastupitel jistý, že rozhoduje na základě správných postupů.

- 12. Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?**

Myslím si, že automaticky k podjatosti nemusí nedocházet. Od úředníků spíše neočekávám, že by městu nějak chtěli škodit, něco svévolně nepovolit a podobně. Mají profesní čest a povinnosti dané zákony. A obráceně by asi bylo také neprofesionální, kdyby městu vyšli vstříc v rozporu se zákony či dobrými mravy.

- 13. Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?**

Činnost běžných úředníků si myslím, že politicky závislá spíše není. Ale osoby ve vedoucích funkcích již mohou být politicky více či méně závislé. Nejvíce se může do politiky „zaplést“ nejvyšší úředník – tajemník, ředitel úřadu. Záleží hodně i na volených osobách v samosprávě, jak se k vedoucím úředníkům staví. Zda využívají nebo zneužívají například ve volbách nadstandardní informace a oplátkou má pak úředník výhody – vyšší odměny a podobně. Toto se bohužel děje a domnívám se, že to není správně legislativně ošetřeno, neboť ani při očividném zasahování vysokého úředníka do voleb, povolebních vyjednávání a vůbec do průběhu volebního období, není tento úředník nikým kontrolován, natož hnán k zodpovědnosti. Úředník včetně toho nejvyššího má být přísně apolitický, loajální, má měřit všem stejně. To se mnohdy a zcela viditelně neděje.

- 14. Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. i konkrétně na Městském úřadu Žamberk?**

Spíše ne, ale nemusím být o všem informována. Nejzřetelněji je asi problém patrný v průhlednějším financování od státu a od města, jak jsem řekla dříve.

Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?

Město asi nese větší finanční zátěž, než by mělo.

- 15. Jak byste se vyjádřil(a) k výši příspěvku státu na výkon přenesené působnosti úřadem obce?**

Již jsem naznačila opakovaně, že si myslím, že stát nepokrývá dostatečně všechny jím vyžadované povinnosti. Myslím si, že stejně velké město, které není úřadem s rozšířenou působností, je na tom finančně lépe než naše město, které jím je.

- 16. Zaznamenal(a) jste v rámci své činnosti voleného zástupce, jak velký objem finančních prostředků vynakládá Městský úřad Žamberk na vzdělávání úředníků? Nemusíte uvádět číslo, ráda bych slyšela Váš obecný názor na výši těchto nákladů v rámci rozpočtu města.**

Na tvorbě rozpočtu města jsem se aktivně několikrát podílela, tak mám trochu pojem o finančních prostředcích vynakládaných například i na vzdělávání úředníků. Ze strany samosprávy rozhodně není snaha vzdělávání úředníků nějak krátit. Naopak jako zastupitel mám zájem o vzdělaného úředníka. Pokud vím, je i snaha vzdělávat úředníky, ale i zastupitele, v rámci různých výzev (dotací). Jestli je objem financí dostatečný, úplně jistě nevím, domnívám se, že spíše ano. Alespoň nemám zprávy o tom, že by se úředníkům vzdělávání nedostávalo.

- 17. Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků, stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?**

Toto neumím zodpovědně posoudit, hodně záleží na obsahu práce jednotlivého úředníka, jestli jde o vzdělávání prohlubující znalosti nebo o zcela nové aktivity a podobně. U běžného úředníka mi připadá tento rozsah spíše dostačující, u vedoucího pracovníka spíše ne. Určitě stávající rozsah nepovažuji za nadměrně vysoký.

18. Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?

Pro obec by jistě bylo velmi dobré a žádoucí, kdyby se zastupitelé, možná i povinně, vzdělávali. Nejspíše by bylo možné toto vyžadovat od uvolněných zastupitelů, kterým se stává dočasně práce pro město zaměstnáním. Ale nejsem si jistá, jestli je možné do života běžného zastupitele zařadit povinné vzdělávání, spíše ne.

19. V případě, že jste neuvolněným zastupitelem, je pro Vás nesnadné zajistit si časový prostor pro účast na prohlubování vzdělávání zastupitele?

Zastupitel by měl mít možnost se vzdělávat kvalitně, ale dobrovolně. Zastupitel by měl mít sám v sobě touhu se vzdělávat. Ale neuvolnění zastupitelé mají své pracovní povinnosti, kdy jejich součástí je povinné vzdělávání v jejich oboru – například lékař má povinné atestace, tzv. celoživotní vzdělávání, školení, pracuje s maximálním množstvím přesčasové práce atd. Je pro mě velmi nesnadné najít čas k prohlubování vzdělávání ještě pro město.

Víte, že je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?

Ano, vím.

20. Jakou formu vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning apod.)?

Nepreferuji vyloženě asi žádný druh, mám ráda všechny formy, záleží na tématu, kterého se vzdělání týká. Tam, kde to lze, je ale pro mě asi nejvíce dostupný e-learning, který jsem využila opakovaně. Velmi důležité jsou pracovní porady.

21. Využil(a) jste někdy nabídky vzdělávání zastupitelů?

Ano, v minulosti jsem se zúčastnila více druhů vzdělávání pro zastupitele.

Pokud ano, kdo Vám vzdělávání zprostředkoval (vlastní iniciativa, někdo z úředníků, někdo z volených zástupců apod.) a jak byste zhodnotil(a) přínos pro Vaši veřejnou funkci voleného zástupce?

Z vlastní iniciativy, využila jsem i literaturu nebo skripta, z iniciativy zastupitelů, starosty, ale i v rámci vzdělávání úředníků, také opakovaně z iniciativy nejmenovaného politického subjektu.

V jaké instituci se vzdělávání uskutečnilo (uskutečnila)?

Krajský úřad, náš úřad, KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG zastoupení v ČR, CEVRO institut.

Bylo toto (tato) školení bezplatné (bezplatná)?

V podstatě ano.

22. Můžete zhodnotit rozsah svých znalostí z oblasti veřejné správy a uvést, jak jste je získal(a)?

Pokud jsem byla na postu místostarostky, vzdělávala jsem se v legislativě pro školství, kulturu, zdravotnictví, v sociálních věcech, aktivně jsem navštěvovala různé školy, muzea, knihovny, informační střediska, obecní úřady atd., abych měla všeobecný rozhled v těchto oblastech, které jsem měla na starosti. Rozsah znalostí jsem měla asi spíše vyšší, cítila jsem se zodpovědná za to, abych věcem, které mám povinnost ovlivňovat jako zastupitelka, co nejvíce rozuměla. Hodně jsem získala samostudiem a určitě spoluprací s příslušnými úředníky.

23. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?

Na to je velmi těžké odpovědět. Záleží na tom, proč vůbec jde zastupitel do politiky, do voleb, co chce nebo nechce ovlivňovat, jaké má osobnostní kvality. Do zastupitelstva se mohou dostat vynikající lidé, kterým nedělá problém se v této oblasti co nejrychleji vzdělat a své znalosti i používat, ale mohou se tam dostat lidé, kteří si myslí, že vše je jednoduché a všemu rozumí, a vyskytnou se i tací, kteří by nejraději právní předpisy ignorovali. Není jich moc, ale jsou. Nový řadový zastupitel se spíše neorientuje a trvá někdy i dost dlouho,

než získá nějaké znalosti. Minimálně členové rady města se snaží do problematiky dostat co nejrychleji, je to v jejich zájmu, protože za spoustu věcí zodpovídají. Vše je ale ovlivněno velkým rozsahem nutných znalostí, z mnoha oborů. Zákon o obcích si asi prostudují co nejrychleji, ale ostatní věci se spíše učí ad hoc, co je zrovna nutno řešit. A tady právě nastupují vztahy s příslušnými úředníky, kteří jsou v jednotlivých problematikách vzdělání a vzdělávání.

Děkuji vám za rozhovor.

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta A: Rozhovor s respondentem – zastupitel města Žamberk – Z4

Děkuji Vám, že jste si udělal(a) čas na rozhovor se mnou. V úvodu si Vás dovoluji požádat o souhlas s nahráváním našeho rozhovoru do mého mobilního telefonu. Tato nahrávka bude sloužit pouze pro přepis rozhovoru, abychom se nyní nemuseli zdržovat písemným záznamem. Nahrávka nebude nikde uložena ani nikomu poskytnuta. Přepis rozhovoru bude přílohou mé bakalářské práce na téma „Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk“ a veškeré informace, které mi sdělíte, budou v mé bakalářské práci uváděny anonymně, a budou sloužit pouze pro účely mé bakalářské práce. Budu-li dále obecně hovořit o „úředníkovi“, myslím tím úředníka územního samosprávného celku obecně (úředník, vedoucí úředník jako vedoucí oddělení nebo odboru a vedoucí úřadu jako tajemník).

Z4: S nahráváním souhlasím.

- 1. Jak dlouho vykonáváte funkci voleného zástupce (kolik let nebo volebních období)?**
Více volebních období.
- 2. Pokud jste neuvolněným zástupcem, pracujete v oboru „příbuzném“ veřejné správě (činnost administrativní, manažerská, finanční apod.), nebo jste někdy v minulosti pracoval(a) ve veřejné správě?**
Ne.
- 3. Spolupracujete v rámci svých pracovních povinností voleného zástupce města s úředníky Městského úřadu Žamberk?**
Ano, ale spíše výjimečně. To je spíš záležitost radních.
- 4. Jste spokojen(a) s komunikací a jednáním úředníků Městského úřadu Žamberk při spolupráci s vámi?**
Ano.
- 5. Víte, že úředníci Městského úřadu Žamberk vykonávají mimo samostatné působnosti i přenesenou působnost?**
Ano.
- 6. Dochází podle Vás nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností na městském úřadu?**
Ne.
- 7. Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti na obecní úřady je v poslední době navyšován?**
Myslím si, že je.
Pokud ano, dokážete nějak specifikovat tento nárůst (procentuálně, obsahově apod.)?
To nedovedu říct.
Pokud ano, působí městu Žamberk toto navýšení rozsahu činností nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)?
Myslím, že finanční problémy určitě.
- 8. Jak vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk jako institucí?**
Podle mě jsou dobré.

9. **Jak vy osobně vnímáte vztahy úředníků Městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?**

I tady si myslím nejsou nějaké zásadní problémy.

10. **Měl(a) jste někdy na nějakém obecním (městském) úřadu zkušenost (osobní nebo zprostředkovanou) s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka takového úřadu nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?**

Já osobně nemám takovou zkušenost, ale myslím, že k tomu docházet může. Jsou lidé, zastupitelé, kteří nějaké výhody zkusit požadovat mohou.

11. **Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?**

Podle zákona by nezávislý být měl, ale podle skutečnosti někdy možná není. Přece jenom sedí třeba v jedné budově se zástupci města, a když vyřizuje nějakou žádost města nebo obce, která ho zároveň zaměstnává, tak v určitém případě na úředníka vliv vyvíjet může. Nezávislost v tomto smyslu asi úplně neexistuje.

12. **Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?**

Nedomnívám se, že by automaticky docházelo ke skutečné podjatosti úředníků, ale vím, že to může být v řízeních namítáno a zneužíváno k obstrukcím.

13. **Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?**

Ne.

14. **Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. i konkrétně na Městském úřadu Žamberk?**

Ne.

Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?

(pozn. autora: otázka nepoložena)

15. **Jak byste se vyjádřil(a) k výši příspěvku státu na výkon přenesené působnosti úřadem obce?**

Myslím, že by měl být vyšší, město na výkon státní správy doplácí hodně ze svého rozpočtu.

16. **Zaznamenal(a) jste v rámci své činnosti voleného zástupce, jak velký objem finančních prostředků vynakládá Městský úřad Žamberk na vzdělávání úředníků? Nemusíte uvádět číslo, ráda bych slyšela Váš obecný názor na výši těchto nákladů v rámci rozpočtu města.**

Je to částka velká, ale podle zákona se úředníci vzdělávat musí a nemyslím si, že by „utráceli“ za školení více peněz z rozpočtu města, než by bylo nutné.

17. **Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků, stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?**

Toto nedokážu ze své pozice posoudit.

18. Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?

Myslím si, že ano, alespoň na začátku vykonávání této funkce, a určitě pro uvolněné zastupitele. Ale v menším rozsahu, než mají úředníci, protože při zaměstnání není možné si udělat nějak pravidelně čas na větší množství školení pro zastupitele.

19. V případě, že jste neuvolněným zastupitelem, je pro Vás nesnadné zajistit si časový prostor pro účast na prohlubování vzdělávání zastupitele?

V nějakém omezeném rozsahu by problém asi nebyl.

20. Víte, že je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?

Ano, vím.

21. Jakou formu vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning apod.)?

Seminář v místě nebo e-learning.

22. Využil(a) jste někdy nabídky vzdělávání zastupitelů?

Ano, bylo poskytnuto v dotačním titulu pro naše město.

Pokud ano, kdo Vám vzdělávání zprostředkoval (vlastní iniciativa, někdo z úředníků, někdo z volených zástupců apod.) a jak byste zhodnotil(a) přínos pro Vaši veřejnou funkci voleného zástupce?

Zprostředkovali ho úředníci města.

V jaké instituci se vzdělávání uskutečnilo (uskutečnila)?

V zasedací místnosti našeho městského úřadu.

Bylo toto (tato) školení bezplatné (bezplatná)?

Ano.

23. Můžete zhodnotit rozsah svých znalostí z oblasti veřejné správy a uvést, jak jste je získal(a)?

Základní znalosti si myslím mám ze zmíněných školení a dále z webu pro zastupitele.

24. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?

Je to na každém, jestli má zájem si zjistit, o čem za občany rozhoduje a jak to dělat. Nikdo zastupitele nenutí ke školení. Na jednáních zastupitelstva je to docela vidět. Občas někdo ze zastupitelů znalosti nemá nebo je má zkreslené a pak může jednat chybně.

Děkuji vám za rozhovor.

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta B: Rozhovor s respondentem – úředník Městského úřadu Žamberk – U1

Děkuji Vám, že jste si udělal(a) čas na rozhovor se mnou. V úvodu si Vás dovoluji požádat o souhlas s nahráváním našeho rozhovoru do mého mobilního telefonu. Tato nahrávka bude sloužit pouze pro přepis rozhovoru, abychom se nyní nemuseli zdržovat písemným záznamem. Nahrávka nebude nikde uložena ani nikomu poskytnuta. Přepis rozhovoru bude přílohou mé bakalářské práce na téma „Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk“ a veškeré informace, které mi sdělíte, budou v mé bakalářské práci uváděny anonymně, a budou sloužit pouze pro účely mé bakalářské práce. Budu-li dále obecně hovořit o „úředníkovi“, myslím tím úředníka územního samosprávného celku obecně (úředník, vedoucí úředník jako vedoucí oddělení nebo odboru a vedoucí úřadu jako tajemník).

U1: S nahráváním souhlasím.

1. **Od jakého roku (nebo kolik let) jste zaměstnán(a) na městském úřadu v Žamberku?**
Od roku 2003.
2. **Na jaké funkční pozici pracujete (řadový úředník, vedoucí pracovník)?**
Vedoucí pracovník.
3. **Pracujete na odboru, pod který spadá současně výkon samostatné i přenesené působnosti?**
Ano.
4. **Vykonáváte Vy osobně činnost úředníka samosprávy nebo státní správy v přenesené působnosti, nebo Vaše pracovní náplň zahrnuje činnosti obě?**
Obě činnosti.
V případě, že obě, jaká činnost převažuje?
Převažuje samospráva.
- Dochází nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností? Pokud ano, můžete prosím blíže specifikovat vzájemné ovlivňování?**
Spíše ne.
5. **V případě, že vykonáváte činnost v přenesené působnosti, shledáváte podporu státu pro výkon takové činnosti jako dostačující? (metodické vedení a školení, finanční kompenzace, kontrolní činnost apod.)**
Ne. Neustále se mění legislativa včetně metodik, na úřady s rozšířenou působností se přenáší stále více pravomocí, aniž by tomu odpovídalo zvýšení příspěvku na státní správu.
6. **Byl jste někdy ovlivňován(a) Vaším nadřízeným nebo voleným zástupcem v rozhodování v přenesené působnosti, které vycházelo z Vašich odborných kompetencí?**
Ne.
Pokud ano, musel jste se takovému ovlivnění podřídit i přes svůj nesouhlas?
(pozn. autora: otázka nepoložena)
7. **Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti v oblasti Vaší odbornosti je v poslední době navyšován? Jedná se o nějak zásadní navýšení?**
Ano, jak jsem uvedla v předchozí odpovědi – neustále se měnící legislativa, nejedná se ale o zásadní navýšení.

Pokud ano, působí Vám při Vašem objemu práce, příp. působí Městskému úřadu Žamberk, toto navýšení rozsahu nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)?

V případě přenesení pravomocí na úřady s rozšířenou působností nastávají problémy organizační i finanční, týkající se nedostatečné výše příspěvku na státní správu.

- 8. Jak Vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk?**
V pracovní rovině bezproblémové, v osobní rovině (u některých zaměstnanců) problémové.
- 9. Jak Vy osobně vnímáte vztahy úředníků městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?**
S výjimkami bezproblémové.
- 10. Měl(a) jste někdy osobní nebo zprostředkovanou zkušenost s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka úřadu (obecního, městského) nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?**
Ne.

Pokud ano a chcete se se svou zkušeností se mnou podělit, můžete mi ji prosím popsat?
(pozn. autora: otázka nepoložena)

- 11. Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?**
Je nezávislý. Vyplývá to mimo jiné ze správního řádu – základní zásady činnosti správních orgánů.
- 12. Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?**
Nedochází. Pokud by mělo automaticky docházet k podjatosti úředníků, státní správa by byla částečně paralyzována. Momentálně se v Poslanecké sněmovně řeší legislativní návrh Pardubického kraje na změnu správního řádu, který upravuje systémovou podjatost.
- 13. Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?**
Spíše ne.
- 14. Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. i konkrétně na Městském úřadu Žamberk?**
Částečně se problémy vyskytují.

Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?

Zejména finanční – příspěvek na státní správu nepokrývá všechny náklady. Samospráva je tak nucena dotovat náklady na státní správu a pro zastupitele jsou pak úředníci drazí a město na ně doplácí. Zvýšení rozpočtového určení daní nerespektuje velikost správního obvodu.

- 15. Jak dlouho vykonáváte odbornou agendu, ke které jste dle pracovního zařazení příslušný(á)?**
15 let
- 16. Je pro výkon Vaší práce vyžadována zkouška odborné způsobilosti?**
Ano.

Pokud ano, absolvoval(a) jste již tuto zkoušku?

Pro jednu část své činnosti ano, pro další nebyla požadována, neboť splňuji vzdělání.

- 17. Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků (průběžné vzdělávání), stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?**

U některých činností je nadměrně vysoká, většina činností je odborná a účastnit se školení na jednu odbornost 18x za 3 roky je zbytečné plýtvání finančními prostředky. Momentálně se do těchto dní počítají pouze akreditovaná školení, což má v praxi za následek, že tzv. měkké techniky se nebudou do školení počítat.

Změnil(a) byste něco na současném systému vzdělávání úředníků územních samosprávných celků? Pokud ano, co by to bylo?

Počet dnů stanovit jako minimální a stačilo by například celkem 9 dnů za tři roky. Mělo by to ale zřejmě za následek snížení finančních prostředků na vzdělávání v rozpočtu města. V případě zásadních novelizací právních předpisů nebo zcela nových právních předpisů by příslušné ministerstvo ve spolupráci s krajským úřadem mělo pořádat školení zdarma.

- 18. Vyžadoval výkon práce na Vašem pracovním místě na Městském úřadu Žamberk zvýšení vzdělání?**

Ne.

Pokud ano, vzdělání jste si zvýšil(a) nebo Vám jiným způsobem umožnil vedoucí úřadu vykonávat práci (např. udělením výjimky ze vzdělání, dočasné zařazení s podmínkou doplnění vzdělání do určité doby apod.)?

Pokud jste si vzdělání zvyšoval(a), umožnil Vám zaměstnavatel toto studium v rámci pracovní doby, podporoval Vás nějakým způsobem ve studiu, uzavřeli jste spolu smlouvu o zvýšení vzdělání? (pozn. autora: otázky nepoloženy)

- 19. Jakým způsobem se dozvídáte o vzdělávacích akcích zařazených do průběžného vzdělávání?**

Webové stránky, oslovení ze strany školicích agentur.

Jaká hlediska ovlivňují výběr účasti na vzdělávací akci (cena, téma, lektor, místo, pouhé splnění povinnosti apod.)?

Téma a lektor.

- 20. Jakou formu průběžného vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning apod.)?**

Seminář kdekoli.

- 21. Jsou ve vztahu k Vaší odborné činnosti nabízeny krajským úřadem či ministerstvem metodické semináře?**

Většinou jen v případě zcela nových zákonů nebo velkých novelizací (v loňském roce například zákon o odpovědnosti za přestupky).

Pokud ano, jsou vykonávány zdarma a mimo úřední dny?

Zdarma a podle možností lektora (většinou mimo úřední dny).

- 22. Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?**

Ano.

- 23. Víte, zda je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?**

Ano. Víím, že Svaz měst a obcí nabízí vzdělávání zastupitelů i formou webu „Vzdělaný zastupitel“ a některé agentury přímo na základě zákona o obcích a nakládání s majetkem.

- 24. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?**

Nevolněni zastupitelé minimálně.

Děkuji vám za rozhovor.

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta B: Rozhovor s respondentem – úředník Městského úřadu Žamberk – U2

Děkuji Vám, že jste si udělal(a) čas na rozhovor se mnou. V úvodu si Vás dovoluji požádat o souhlas s nahráváním našeho rozhovoru do mého mobilního telefonu. Tato nahrávka bude sloužit pouze pro přepis rozhovoru, abychom se nyní nemuseli zdržovat písemným záznamem. Nahrávka nebude nikde uložena ani nikomu poskytnuta. Přepis rozhovoru bude přílohou mé bakalářské práce na téma „Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk“ a veškeré informace, které mi sdělíte, budou v mé bakalářské práci uváděny anonymně, a budou sloužit pouze pro účely mé bakalářské práce. Budu-li dále obecně hovořit o „úředníkovi“, myslím tím úředníka územního samosprávného celku obecně (úředník, vedoucí úředník jako vedoucí oddělení nebo odboru a vedoucí úřadu jako tajemník).

U2: S nahráváním souhlasím.

- 1. Od jakého roku (nebo kolik let) jste zaměstnán(a) na městském úřadu v Žamberku?**
Od roku 1995, 23 let.
- 2. Na jaké funkční pozici pracujete (řadový úředník, vedoucí pracovník)?**
Řadový úředník, referent stavebního úřadu.
- 3. Pracujete na odboru, pod který spadá současně výkon samostatné i přenesené působnosti?**
Ano.
- 4. Vykonáváte Vy osobně činnost úředníka samosprávy nebo státní správy v přenesené působnosti, nebo Vaše pracovní náplň zahrnuje činnosti obě?**
Vykonávám obě činnosti.
V případě, že obě, jaká činnost převažuje?
Převažuje činnost úředníka státní správy.
- Dochází nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností? Pokud ano, můžete prosím blíže specifikovat vzájemné ovlivňování?**
Jako úředník samosprávy pouze přiděluji čísla popisná a tato činnost nijak neovlivňuje mou činnost jako úředníka státní správy.
- 5. V případě, že vykonáváte činnost v přenesené působnosti, shledáváte podporu státu pro výkon takové činnosti jako dostačující? (metodické vedení a školení, finanční kompenzace, kontrolní činnost apod.)**
Podporu státu vnímám jako nedostatečnou. Metodické vedení zejména při novelizacích právních předpisů je špatné. Se změnami stavebního zákona nebyly opakovaně k dispozici prováděcí vyhlášky.
- 6. Byl jste někdy ovlivňován(a) Vaším nadřízeným nebo voleným zástupcem v rozhodování v přenesené působnosti, které vycházelo z Vašich odborných kompetencí? Pokud ano, musel jste se takovému ovlivnění podřídit i přes svůj nesouhlas?**
Byl jsem v jednom případě ovlivňován v řízení, ve kterém měla obec postavení účastníka řízení a snažila se zabránit vydání stavebního povolení. Takovému ovlivňování jsem se však nemusel podřizovat.

- 7. Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti v oblasti Vaší odbornosti je v poslední době navyšován? Jedná se o nějak zásadní navýšení?**

Rozsah výkonu přenesené působnosti se průběžně navyšuje i v souvislosti s vydáním nebo změnami jiných právních předpisů, ze kterých stavebnímu úřadu plynou další povinnosti (například zapisování staveb do registru RUIAN, řešení reklamací Katastrálního úřadu).

Pokud ano, působí Vám při Vašem objemu práce, příp. působí Městskému úřadu Žamberk, toto navýšení rozsahu nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)?

Každá taková činnost mě časově zatěžuje a mnohdy není dostatek prostoru na výkon agendy podle stavebního zákona (vyřizování žádostí v zákonných lhůtách, vyřizování spisové služby atd.).

- 8. Jak Vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk?**

Vztahy jsou většinou dobré, záleží ale na konkrétních osobách, které jsou v daném volebním období zvolené do samosprávných funkcí. Setkal jsem se i s případem, kdy zástupce orgánu města úmyslně podnikal kroky, aby zabránil vydání stavebního povolení jinému subjektu a následně jako orgán města napadal vydané rozhodnutí stavebního úřadu u nadřízeného orgánu.

- 9. Jak Vy osobně vnímáte vztahy úředníků Městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?**

Vztahy jsou většinou dobré, například radní města častokrát odborné záležitosti konzultují se stavebním úřadem. Jsou však také případy, kdy se setkávám s kritikou práce stavebního úřadu od volených zástupců samosprávy, aniž by si předem ověřili skutečný stav věci a znali skutečné pravomoci stavebního úřadu. Například zaměňují kompetence samosprávy s kompetencemi stavebního úřadu při výkonu státní správy. Pak se snaží činnost stavebního úřadu napadat například slovy: „jak tady mohl stavební úřad povolit takovou stavbu?“, přitom daná stavba splňovala všechny zákonné požadavky a stavební úřad neměl možnost takovou stavbu zakázat. V takovém případě si neuvědomují, že regulace výstavby v daném území je plně v kompetenci právě samosprávy, a to už při pořizování územního plánu obce, územních studií nebo regulačního plánu.

- 10. Měl(a) jste někdy osobní nebo zprostředkovanou zkušenost s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka úřadu (obecního, městského) nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?**

Ano.

Pokud ano a chcete se se svou zkušeností se mnou podělit, můžete mi ji prosím popsat?

Setkal jsem se několikrát s tlakem ze strany samosprávy na přednostní vyřízení žádosti především z důvodu, aby bylo požadované rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu včas doloženo např. k žádosti o dotaci. Město někdy podává na poslední chvíli žádosti, nemá přitom všechny potřebné podklady a požaduje, aby bylo řízení i přesto zahájeno, podklady doplňuje až v průběhu řízení, aby bylo stavební povolení vydáno včas pro podání žádosti o dotaci.

- 11. Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?**

Myslím si, že úředník v takovémto modelu nemůže být nikdy plně nezávislý.

- 12. Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?**

Zastávám názor, že úředník, který je zaměstnancem obce, nemůže mít z principu stejný přístup při řešení záležitostí obce, kde je zaměstnán, jako při řešení záležitostí ostatních. I když se takový úředník bude snažit o co nejspravedlivější přístup při řešení žádosti každého stavebníka, u žádosti obce bude mít vždy podvědomě snahu více vyhovět, nebo bude alespoň více nápomocen k dosažení požadovaného rozhodnutí.

- 13. Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?**

Určitě bych nemluvil o absolutní politické nezávislosti. Výkon státní správy je dán zákony, které platí pro všechny stejně, ale některé záměry obce, které prochází přes stavební úřad, mohou být politicky ovlivněny. Tím chci říct, že se například obci podaří politicky prosadit nějaký stavební záměr, nemyslím si však, že by se dalo úplně politicky ovlivnit rozhodnutí stavebního úřadu ve věci.

- 14. Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. i konkrétně na Městském úřadu Žamberk?**

Jako problémové vnímám uspořádání některých odborů na našem městském úřadu. Například odbor regionálního rozvoje a územního plánování, do kterého byl zařazen i stavební úřad, zahrnuje jak úředníky samosprávy (majetkové a investiční oddělení), tak úředníky vykonávající státní správu (stavební úřad, územní plánování, památky).

Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?

Mohu uvést konkrétní příklad. Vedoucí tohoto odboru zajišťuje investice města a zároveň jako stavebník podává za město u stavebního úřadu žádosti o povolení stavebních záměrů města. Setkal jsem se s případem, kdy město jako stavebník provádělo stavební úpravy v budově, jejíž provoz musel být nutně zahájen k určitému dni. Ke kolaudaci ale nebylo zajištěno souhlasné stanovisko hasičů z důvodu závady. V takovém případě by měl stavební úřad užívání stavby rozhodnutím zakázat. Vedoucí tohoto odboru je jako pověřená osoba v případě staveb města v postavení stavebníka, v jehož zájmu je zajistit provoz zmíněné budovy včas. Zároveň je však v postavení vedoucího stavebního úřadu, který by měl bdít nad správnou a zákonnou činností stavebního úřadu. Dostal se tak ale do situace, kdy jako vedoucí stavebního úřadu by měl správně trvat na zakázání užívání stavby, ale zároveň do situace zástupce stavebníka u stavby, kterou sám investičně zajišťoval a chybějící podklady stavebnímu úřadu by měl sám dokládat.

Dále jsem se setkal s případem, kdy vedoucí tohoto odboru zastupoval město v řízení o žádosti jiného subjektu z pozice účastníka řízení. Město se v tomto případě snažilo zabránit vydání stavebního povolení. Tento vedoucí, který je zároveň vedoucím stavebního úřadu, podával za město námítky do řízení vedeného u stavebního úřadu, ačkoli ze své pozice vedoucího by měl stavební úřad řídit.

- 15. Jak dlouho vykonáváte odbornou agendu, ke které jste dle pracovního zařazení příslušný(á)?**

23 let.

- 16. Je pro výkon Vaší práce vyžadována zkouška odborné způsobilosti?**

Ano.

Pokud ano, absolvoval(a) jste již tuto zkoušku?

Absolvoval jsem tuto zkoušku v roce 1995.

- 17. Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků (průběžné vzdělávání), stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?**

Myslím si, že je dostačující. Úředník má možnost si během 3 let rozvrhnout proškolení podle potřeby, kdy je například z důvodu novelizace zákonů potřeba častější proškolení, jindy zase potřeba není.

Změnil(a) byste něco na současném systému vzdělávání úředníků územních samosprávných celků? Pokud ano, co by to bylo?

Ne.

- 18. Vyžadoval výkon práce na Vašem pracovním místě na Městském úřadu Žamberk zvýšení vzdělání?**

Ano.

Pokud ano, vzdělání jste si zvýšil(a) nebo Vám jiným způsobem umožnil vedoucí úřadu vykonávat práci (např. udělením výjimky ze vzdělání, dočasné zařazení s podmínkou doplnění vzdělání do určité doby apod.)?

Vzdělání jsem si zvýšil.

Pokud jste si vzdělání zvyšoval(a), umožnil Vám zaměstnavatel toto studium v rámci pracovní doby, podporoval Vás nějakým způsobem ve studiu, uzavřeli jste spolu smlouvu o zvýšení vzdělání?

Ze strany zaměstnavatele nebyla žádná podpora.

- 19. Jakým způsobem se dozvídáte o vzdělávacích akcích zařazených do průběžného vzdělávání?**

Většinou jsou stavebnímu úřadu zasílány nabídky od školících agentur, písemně i elektronicky.

Jaká hlediska ovlivňují výběr účasti na vzdělávací akci (cena, téma, lektor, místo, pouhé splnění povinnosti apod.)?

Školení vybíráme podle tématu a hlavně podle lektora, se kterým máme dobré zkušenosti.

- 20. Jakou formu průběžného vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning apod.)?**

Kvalitní seminář kdekoliv, přínosné jsou pracovní porady, na kterých máme možnost si předat zkušenosti s jinými úřady

- 21. Jsou ve vztahu k Vaší odborné činnosti nabízeny krajským úřadem či ministerstvem metodické semináře?**

Minimálně. Poslední metodická porada organizovaná MMR k novele stavebního zákona nám „metodicky“ nic neobjasnila.

Pokud ano, jsou vykonávány zdarma a mimo úřední dny?

Ano, jsou vykonávány zdarma, ale ne vždy mimo úřední dny.

- 22. Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?**

Myslím si, že je to pro výkon funkce zastupitele nezbytné.

- 23. Víte, zda je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?**

Nevím, nesetkal jsem se s takovou nabídkou.

- 24. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?**

Myslím, že většina zastupitelů nezná to základní, a to je rozdíl mezi výkonem státní správy a samosprávou.

Děkuji vám za rozhovor.

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta B: Rozhovor s respondentem – úředník Městského úřadu Žamberk – U3

Děkuji Vám, že jste si udělal(a) čas na rozhovor se mnou. V úvodu si Vás dovoluji požádat o souhlas s nahráváním našeho rozhovoru do mého mobilního telefonu. Tato nahrávka bude sloužit pouze pro přepis rozhovoru, abychom se nyní nemuseli zdržovat písemným záznamem. Nahrávka nebude nikde uložena ani nikomu poskytnuta. Přepis rozhovoru bude přílohou mé bakalářské práce na téma „Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk“ a veškeré informace, které mi sdělíte, budou v mé bakalářské práci uváděny anonymně, a budou sloužit pouze pro účely mé bakalářské práce. Budu-li dále obecně hovořit o „úředníkovi“, myslím tím úředníka územního samosprávného celku obecně (úředník, vedoucí úředník jako vedoucí oddělení nebo odboru a vedoucí úřadu jako tajemník).

U3: S nahráváním souhlasím.

- 1. Od jakého roku (nebo kolik let) jste zaměstnán(a) na městském úřadu v Žamberku?**
Od roku 2006.
- 2. Na jaké funkční pozici pracujete (řadový úředník, vedoucí pracovník)?**
Vedoucí pracovník, vedoucí odboru.
- 3. Pracujete na odboru, pod který spadá současně výkon samostatné i přenesené působnosti?**
Ano.
- 4. Vykonáváte Vy osobně činnost úředníka samosprávy nebo státní správy v přenesené působnosti, nebo Vaše pracovní náplň zahrnuje činnosti obě?**
Vykonávám obě činnosti.
V případě, že obě, jaká činnost převažuje?
Převažuje samospráva.
Dochází nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností? Pokud ano, můžete prosím blíže specifikovat vzájemné ovlivňování?
Činnosti se neovlivňují.
- 5. V případě, že vykonáváte činnost v přenesené působnosti, shledáváte podporu státu pro výkon takové činnosti jako dostačující? (metodické vedení a školení, finanční kompenzace, kontrolní činnost apod.)**
Podpora státu je v tomto případě dostatečná.
- 6. Byl jste někdy ovlivňován(a) Vaším nadřízeným nebo voleným zástupcem v rozhodování v přenesené působnosti, které vycházelo z Vašich odborných kompetencí?**
Ovlivňována jsem nebyla.
Pokud ano, musel jste se takovému ovlivnění podřít i přes svůj nesouhlas?
(pozn. autora: otázka nepoložena)
- 7. Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti v oblasti Vaší odbornosti je v poslední době navyšován? Jedná se o nějak zásadní navýšení?**
Ne.
Pokud ano, působí Vám při Vašem objemu práce, příp. působí Městskému úřadu Žamberk, toto navýšení rozsahu nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)? (pozn. autora: otázka nepoložena)

8. Jak Vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk?
Na odborné úrovni a v kompetencích jako korektní, v osobní rovině napjaté, mnohdy nekorektní.

9. Jak Vy osobně vnímáte vztahy úředníků Městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?
Z mé pozice jako korektní.

10. Měl(a) jste někdy osobní nebo zprostředkovanou zkušenost s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka úřadu (obecního, městského) nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?
Ne.

Pokud ano a chcete se se svou zkušeností se mnou podělit, můžete mi ji prosím popsat?
(pozn. autora: otázka nepoložena)

11. Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?
Ano, pokud je mu umožněno vykonávat jeho práci dle zákona.

12. Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?
Nemyslím si, že by automaticky docházelo k podjatosti úředníků.

13. Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?
Pokud vykonávají svou práci dle požadavků zákona, tak ano, ale záleží na osobním profilu každého úředníka.

14. Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. i konkrétně na Městském úřadu Žamberk?
Někteří zastupitelé/politici se opravdu (většinou na začátku funkčního období) mohou pokoušet ovlivňovat chod úřadu/úředníků dle svého názoru a dle slibů, které byly dány občanům, bez ohledu na zákony.

Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?
Jak jsem již uvedla – pokusy o ovlivnění chodu úřadu/úředníků.

15. Jak dlouho vykonáváte odbornou agendu, ke které jste dle pracovního zařazení příslušný(á)?
Od roku 2006.

16. Je pro výkon Vaší práce vyžadována zkouška odborné způsobilosti?
Ne.

Pokud ano, absolvoval(a) jste již tuto zkoušku? (pozn. autora: otázka nepoložena)

17. Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků (průběžné vzdělávání), stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?
Rozsah požadavků na vzdělání je vysoký.

Změnil(a) byste něco na současném systému vzdělávání úředníků územních samosprávných celků? Pokud ano, co by to bylo?

Problematický je požadavek akreditace kurzů u ministerstva vnitra – tyto kurzy jsou finančně náročnější a jejich kvalita tomu mnohdy neodpovídá, do vzdělávání nelze započítat potřebná kvalitní školení/kurzy bez akreditace, není zajištěn výběr akreditovaných kurzů z jednoho místa a na stejné úrovni. Pro některé činnosti není zajištěn dostatečný počet a různorodost školení tak, aby naplnily požadovaný počet vzdělávání za 3 roky (tak, aby úředníci nejezdili stále na stejná školení jen z důvodu splnění počtu povinných dnů, což může být v rozporu s dobrým hospodařením územního samosprávného celku). Zkoušky zvláštní odborné způsobilosti jsou prováděny komisemi, jejichž členové nejsou praktici, ale zkouší pouze znění zákona bez ohledu na praxi na úradech, zkoušky jsou stresující záležitostí pro úředníky. Bohužel v současnosti není vůle ministerstva/akreditační komise nově akreditovat, případně reakreditovat, pro průběžné vzdělávání kurzy tzv. měkkých technik, neboť se preferují většinou pouze odborné kurzy, což však není správné. Úředník se ve své praxi denně setkává se situacemi, na které se musí kvalitně připravit, což je, respektive mělo by být komplexním pohledem na vzdělávání úředníka zohledněno.

18. Vyžadoval výkon práce na Vašem pracovním místě na Městském úřadu Žamberk zvýšení vzdělání?

Ne.

Pokud ano, vzdělání jste si zvýšil(a) nebo Vám jiným způsobem umožnil vedoucí úřadu vykonávat práci (např. udělením výjimky ze vzdělání, dočasné zařazení s podmínkou doplnění vzdělání do určité doby apod.)?

Pokud jste si vzdělání zvyšoval(a), umožnil Vám zaměstnavatel toto studium v rámci pracovní doby, podporoval Vás nějakým způsobem ve studiu, uzavřeli jste spolu smlouvu o zvýšení vzdělání?

(pozn. autora: otázka nepoložena)

19. Jakým způsobem se dozvídáte o vzdělávacích akcích zařazených do průběžného vzdělávání?

E-mailové nabídky, letáky a pozvánky.

Jaká hlediska ovlivňují výběr účasti na vzdělávací akci (cena, téma, lektor, místo, pouhé splnění povinnosti apod.)?

Výběr ovlivňuje aktuální potřeba témat, připravované změny v legislativě nebo vzdělávací plán úředníka.

20. Jakou formu průběžného vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning apod.)?

Formu určuje účel a počet vzdělávaných úředníků (formy jsou různé, záleží také na tématech).

21. Jsou ve vztahu k Vaší odborné činnosti nabízeny krajským úřadem či ministerstvem metodické semináře?

Ne.

Pokud ano, jsou vykonávány zdarma a mimo úřední dny? (pozn. autora: otázka nepoložena)

22. Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?

Ano.

23. Víte, zda je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?

Ano, taková témata existují, ale ze strany zastupitelů o ně není zájem. Pouze výjimečně, a většinou v rámci financování z dotačního projektu, dochází k akceptaci vzdělávání zastupitelů.

24. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?

Orientují se velmi málo. Nemají zájem se vzdělávat v této oblasti a spoléhají pouze na své „všeobecné“ znalosti. Začínají se zajímat většinou až při problémech. Pokud se v zákonech orientují, je to spíše vlivem jejich profesního nebo osobního zájmu, případně tehdy, když se připravují na prosazování svých zájmů/slibů a politického vlivu na ostatní zastupitele, příp. na úředníky.

Děkuji vám za rozhovor.

OTÁZKY ROZHOVORU

Varianta B: Rozhovor s respondentem – úředník Městského úřadu Žamberk – U4

Děkuji Vám, že jste si udělal(a) čas na rozhovor se mnou. V úvodu si Vás dovoluji požádat o souhlas s nahráváním našeho rozhovoru do mého mobilního telefonu. Tato nahrávka bude sloužit pouze pro přepis rozhovoru, abychom se nyní nemuseli zdržovat písemným záznamem. Nahrávka nebude nikde uložena ani nikomu poskytnuta. Přepis rozhovoru bude přílohou mé bakalářské práce na téma „Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk“ a veškeré informace, které mi sdělíte, budou v mé bakalářské práci uváděny anonymně, a budou sloužit pouze pro účely mé bakalářské práce. Budu-li dále obecně hovořit o „úředníkovi“, myslím tím úředníka územního samosprávného celku obecně (úředník, vedoucí úředník jako vedoucí oddělení nebo odboru a vedoucí úřadu jako tajemník).

U4: S nahráváním souhlasím.

- 1. Od jakého roku (nebo kolik let) jste zaměstnán(a) na městském úřadu v Žamberku?**
Od roku 1989.
- 2. Na jaké funkční pozici pracujete (řadový úředník, vedoucí pracovník)?**
Řadový úředník.
- 3. Pracujete na odboru, pod který spadá současně výkon samostatné i přenesené působnosti?**
Ano.
- 4. Vykonáváte Vy osobně činnost úředníka samosprávy nebo státní správy v přenesené působnosti, nebo Vaše pracovní náplň zahrnuje činnosti obě?**
Vykonávám pouze samosprávné činnosti.
V případě, že obě, jaká činnost převažuje?
Dochází nějakým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto činností? Pokud ano, můžete prosím blíže specifikovat vzájemné ovlivňování?
(pozn. autora: otázky nepoloženy)
- 5. V případě, že vykonáváte činnost v přenesené působnosti, shledáváte podporu státu pro výkon takové činnosti jako dostačující? (metodické vedení a školení, finanční kompenzace, kontrolní činnost apod.)**
(pozn. autora: otázky nepoloženy)
- 6. Byl jste někdy ovlivňován(a) Vaším nadřízeným nebo voleným zástupcem v rozhodování v přenesené působnosti, které vycházelo z Vašich odborných kompetencí? Pokud ano, musel jste se takovému ovlivnění podřít i přes svůj nesouhlas?**
(pozn. autora: otázky nepoloženy)
- 7. Myslíte si, že rozsah výkonu přenesené působnosti v oblasti Vaší odbornosti je v poslední době navyšován? Jedná se o nějak zásadní navýšení?**
Pokud ano, působí Vám při Vašem objemu práce, příp. působí Městskému úřadu Žamberk, toto navýšení rozsahu nějaké problémy (organizační, finanční, materiální apod.)? *(pozn. autora: otázky nepoloženy)*
- 8. Jak Vy osobně vnímáte vztahy Městského úřadu Žamberk a orgánů města Žamberk?**
Po vyjasnění některých personálních změn jsou vztahy již lepší.
- 9. Jak Vy osobně vnímáte vztahy úředníků Městského úřadu Žamberk a volených zástupců samosprávy města Žamberk?**
Já osobně nemám problém.

10. Měl(a) jste někdy osobní nebo zprostředkovanou zkušenost s tím, že volený zástupce vyžadoval od úředníka úřadu (obecního, městského) nějakou výhodu (např. přednostní vyřízení, ovlivňování řízení) nebo od úředníka požadoval (ze svého soukromého zájmu) informace nesouvisející s výkonem jeho funkce voleného zástupce?

Ne.

Pokud ano a chcete se se svou zkušeností se mnou podělit, můžete mi ji prosím popsat?
(pozn. autora: otázka nepoložena)

11. Domníváte se, že úředník vykonávající činnost v přenesené působnosti je ve svém rozhodování o žádosti dané obce (města) nezávislý, když je zároveň zaměstnaný v tomto územním samosprávném celku (obci, městě) a touto obcí (městem) placený?

Úředník by měl postupovat podle platné legislativy nezávisle na tom, pro koho žádost vyřizuje.

12. Můžete vyjádřit obecně svůj názor na to, zda vlivem smíšeného modelu veřejné správy (samostatná a přenesená působnost vykonávaná úřadem obce) automaticky dochází k podjatosti úředníků rozhodujících v přenesené působnosti o záležitostech obce, v jejímž úřadu jsou jako zaměstnanci zařazeni?

Určitě automaticky k podjatosti nedochází.

13. Domníváte se, že činnost úřadů (úředníků) územních samosprávných celků je politicky absolutně nezávislá?

Ne.

14. Cítíte nějaké problémy ve fungování smíšeného modelu veřejné správy obecně, resp. i konkrétně na Městském úřadu Žamberk?

Je možné ovlivňování například na stavebním úřadu, památkách a podobně.

Pokud ano, jaké problémy dle Vašeho názoru tento model způsobuje?

Nemám s tím osobní zkušenost.

15. Jak dlouho vykonáváte odbornou agendu, ke které jste dle pracovního zařazení příslušný(á)?

29 let.

16. Je pro výkon Vaší práce vyžadována zkouška odborné způsobilosti?

Ne

Pokud ano, absolvoval(a) jste již tuto zkoušku? (pozn. autora: otázka nepoložena)

17. Domníváte se, že povinnost prohlubování kvalifikace úředníků (průběžného vzdělávání), stanovená zákonem č. 312/2002 Sb. (zákon o úřednících územně samosprávných celků), je co do rozsahu povinných 18 dnů ve 3 po sobě následujících letech dostačující, nedostačující nebo naopak nadměrně vysoká?

Povinných 18 dnů je adekvátních u těch úředníků, kde je předpoklad podstatných změn v legislativě. Na mém postu je změna minimální, například nový občanský zákoník, zákon o obcích. Je nesmysl zúčastňovat se stále stejných školení jen pro získání počtu bodů, o ceně těchto školení nemluvě. Tuto situaci řeším školeními ve vzdělávacím programu RENTEL. Mám tak splněné povinné dny školení, ušetřím zaměstnavateli finanční prostředky a vyberu si školení, která aktuálně využiji (například nová pravidla českého pravopisu, kyberhrozby a podobně).

Změnil(a) byste něco na současném systému vzdělávání úředníků územních samosprávných celků? Pokud ano, co by to bylo?

Školení řešit aktuálně, podle potřeby úředníka, a ne hromadným nastavením dnů.

- 18. Vyžadoval výkon práce na Vašem pracovním místě na Městském úřadu Žamberk zvýšení vzdělání?**

Konkrétní výkon práce ne, ale pro budoucí možnou potřebu jsem si jej chtěla sama zvýšit. Původní středoškolské jsem si doplnila o vysokoškolské.

Pokud ano, vzdělání jste si zvýšil(a) nebo Vám jiným způsobem umožnil vedoucí úřadu vykonávat práci (např. udělením výjimky ze vzdělání, dočasné zařazení s podmínkou doplnění vzdělání do určité doby apod.)? (pozn. autora: otázka nepoložena)

Pokud jste si vzdělání zvyšoval(a), umožnil Vám zaměstnavatel toto studium v rámci pracovní doby, podporoval Vás nějakým způsobem ve studiu, uzavřeli jste spolu smlouvu o zvýšení vzdělání?

Zaměstnavatel mi studium v rámci pracovní doby neumožnil ani mě ve studiu nijak nepodporoval.

- 19. Jakým způsobem se dozvídáte o vzdělávacích akcích zařazených do průběžného vzdělávání?**

Z letáků, ze vzdělávacího programu RENTEL.

Jaká hlediska ovlivňují výběr účasti na vzdělávací akci (cena, téma, lektor, místo, pouhé splnění povinnosti apod.)?

Téma, cena, místo.

- 20. Jakou formu průběžného vzdělávání preferujete (seminář v místě, seminář v jiném městě, e-learning apod.)?**

Při drobných změnách nebo úpravách v legislativě preferuji seminář v místě, e-learning, u podstatných změn zákonů seminář v místě nebo v jiném městě.

- 21. Jsou ve vztahu k Vaší odborné činnosti nabízeny krajským úřadem či ministerstvem metodické semináře?**

Ano.

Pokud ano, jsou vykonávány zdarma a mimo úřední dny?

Zdarma, mimo úřední dny.

- 22. Domníváte se, že by vzdělávání zastupitelů mělo být ze zákona povinné (jako je tomu u úředníků podle zákona, který jsem před chvílí zmínila)?**

Ano.

- 23. Víte, zda je v nabídce vzdělávacích institucí také téma vzdělávání zastupitelů?**

Ano, vím, že je nabízeno.

- 24. Můžete z vlastní zkušenosti vyjádřit svůj názor na to, jak se zastupitelé orientují v základních právních předpisech o fungování veřejné správy?**

Někteří se příliš neorientují.

Děkuji vám za rozhovor.

ANOTACE

Jméno a příjmení:	Iveta Dušková
Katedra:	Ústav pedagogiky a sociálních studií
Vedoucí práce:	JUDr. Zdenka Nováková, Ph.D.
Rok obhajoby:	2018

Název práce:	Smíšený model veřejné správy na Městském úřadu Žamberk
Název v angličtině:	The Dual Model of Public Administration at the Municipal Office in Žamberk
Anotace práce:	Bakalářská práce se zabývá smíšeným modelem veřejné správy a problematikou jeho uplatnění u obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a dále systémem vzdělávání úředníků územních samosprávných celků a volených zástupců územní samosprávy. Definuje základní pojmy veřejné správy, vztahy samostatné a přenesené působnosti, podjatost úředníků územních samosprávných celků, charakterizuje úředníka a voleného zástupce města a vymezuje požadavky na jejich vzdělávání. V praktické části se zaměřuje na město a Městský úřad Žamberk, kde prostřednictvím řízených rozhovorů a vlastního pozorování autora ověřuje hlavní cíl výzkumu, tedy zjištění, je-li úředník územního samosprávného celku automaticky podjatý. Dílčím cílem empirického výzkumu je zkoumání rozsahu, úrovně a možností vzdělávání úředníků územního samosprávného celku a volených zástupců.
Klíčová slova:	Smíšený model veřejné správy, veřejná správa, státní správa, územní samospráva, samostatná působnost, přenesená působnost, systémová podjatost, úředník, zastupitel, vzdělávání, zákon
Anotace v angličtině:	The bachelor thesis deals with the dual model of public administration at the municipal office with extended competence and with the system of education of officials and representatives. It defines the basic concepts of public administration and system bias, characterizes the official, representative, and defines the requirements for their education. The main objective of the work is to verify whether an official is automatically biased and if the risk of system bias is more likely in a dual model. The secondary objective of the research is to find out the possibilities of training officials and representatives in comparison with the existing education system.

Klíčová slova v angličtině:	Dual model of public administration, public administration, state administration, territorial self-government, independent competence, delegated competence, systemic bias, official, representative, education, law
Přílohy vázané v práci:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otázky rozhovoru – varianta A 2. Otázky rozhovoru – varianta B 3. Pomocná mapa pro vyhodnocení rozhovorů 4. Přepis rozhovoru – respondent Z1 5. Přepis rozhovoru – respondent Z2 6. Přepis rozhovoru – respondent Z3 7. Přepis rozhovoru – respondent Z4 8. Přepis rozhovoru – respondent U1 9. Přepis rozhovoru – respondent U2 10. Přepis rozhovoru – respondent U3 11. Přepis rozhovoru – respondent U4
Rozsah práce:	87 stran + 11 příloh
Jazyk práce:	český