

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra humanitních věd



Diplomová práce

**Systemová podjatost úředníků územních samosprávných
celků**

lic. Jaroslav Škarka, MPA

© 2023 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Lic. Jaroslav Škarka, MPA

Veřejná správa a regionální rozvoj – c.v. Šumperk

Název práce

Systémová podjatost úředníků územních samosprávných celků

Název anglicky

Systemic bias of office workers of local autonomous units

Cíle práce

Tématem práce je charakteristika a zhodnocení spojeného modelu veřejné správy, a s tím související analýza rizik systémové podjatosti úředníků územních samosprávných celků v návaznosti na aktuální judikaturu. Cílem diplomové práce je zhodnotit zásahy samosprávy, představených obce, do rozhodovacích pravomocí úředníků územních samosprávných celků, a to na základě dat získaných z polostrukturovaných rozhovorů s vedoucími úředníky městských úřadů, a navrhnout variantní řešení tohoto institutu do budoucna.

Metodika

K dosažení stanoveného cíle bude použita kvalitativní metoda šetření. Jako hlavní technika výzkumu bude zvolen polostrukturovaný rozhovor. Pro oslovení konkrétních respondentů budou zvolena dvě hlavní kritéria. Musí se jednat o vedoucího úředníka a na odboru musí být vykonávány převážně agendy státní správy v přenesené působnosti. Výzkumné šetření pomocí kvalitativní metody bude probíhat na městských úřadech obcí s rozšířenou působností v Pardubickém kraji. Rozhovory budou zaznamenány písemnou formou. Po zpracování poznámek během rozhovorů vznikne základní materiál pro následnou analýzu.

Doporučený rozsah práce

60-70 stran

Klíčová slova

Podjatost, systémová podjatost, námitka podjatosti, samospráva, smíšený model veřejné správy, nestranost, úředník územního samosprávného celku

Doporučené zdroje informací

BROŽ, J. Dny práva 2016, Brno: Masarykova Univerzita, 2017. 261 s. ISBN 978-80-210-8560-2.

GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HORIZKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.

JELÍNKOVÁ, J. Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí. Praha: Grada Publishing, 2017. 272 s. ISBN 978-80-271-0508-3.

KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu podjaté? Právní pohledy. Praha: C. H. Beck, 2013, č. 13. 513 s. ISSN 1210-6410.

KOČÍ, R. Obecní samospráva. Praha: Leges, 2012. 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1.

LOPIŽIĆ, I. Models of deconcentrated performance of state administration tasks in post-socialist countries. Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 17, No. 1, 2017. ISSN 1848-0357.

VEDRAL, J. Správní řád – komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Předběžný termín obhajoby

2022/23 LS – PEF

Vedoucí práce

Ing. Jan Čopík, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra humanitních věd

Elektronicky schváleno dne 27. 2. 2023

prof. PhDr. Michal Lošťák, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 28. 2. 2023

doc. Ing. Tomáš Šubrt, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 02. 03. 2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Systémová podjatost úředníků územních samosprávných celků" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 28. 3. 2023

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval Ing. Janu Čopíkovi, Ph.D., za odborné vedení mé práce, za jeho čas, cenné poznámky a možnost osobních konzultací. Poděkování patří také mé rodině, která mi byla velkou oporou po celou dobu studia.

Systémová podjatost úředníků územních samosprávných celků

Abstrakt

Tato diplomová práce řeší institut systémové podjatosti úředníků územních samosprávných celků. Charakterizuje a hodnotí spojený model veřejné správy. Nejdříve jsou vysvětleny základní pojmy veřejné správy, charakterizována samospráva a státní správa, následně také orgány, které tvoří městský, případně krajský úřad. Dále jsou zhodnoceny fáze reformy veřejné správy. Jsou charakterizována rizika systémové podjatosti úředníků územních samosprávných celků v návaznosti na aktuální judikaturu. Cílem diplomové práce je zhodnotit zásahy samosprávy, představených obce, do rozhodovacích pravomocí úředníků územních samosprávných celků a navrhnout variantní řešení tohoto institutu do budoucna. K naplnění cíle využijeme kvalitativní metodu spočívající ve zkoumání menšího počtu respondentů. Analyzujeme data získávána z polostrukturovaných rozhovorů s vedoucími úředníky městských úřadů, konkrétně s vedoucími odborů dopravy a stavebních úřadů. Po provedeném výzkumu lze konstatovat, že riziko systémové podjatosti vyplývající ze zásahu představených samosprávy do rozhodovacích pravomocí úředníků územních samosprávných celků je velmi vysoké. Mnoho úředníků se s tímto rizikem musí při výkonu své funkce potýkat. Neoprávněné zásahy vedení obcí ovlivňují činnosti mnoha různých agend státní správy. Hlavním zjištěním je, že i po částečné úpravě správního řádu riziko systémové podjatosti v prostředí veřejné správy dále běžně existuje, což je způsobeno spojeným modelem veřejné správy. Jsou navrženy varianty, jak eliminovat rizika institutu systémové podjatosti. Řešení představuje úprava legislativy, ať už novelou správního řádu v posílení pozice úředníka, jako vykonavatele státní správy, nad pozicí zaměstnance, případně dílčí změnou delegace rozhodování o podjatosti. Jako další variantní řešení je možné zřídit soustavu samostatných úřadů nezávislých na územní samosprávě. Institucionální spojení státní správy a územní samosprávy vedlo na úřadech obecních samospráv ve smíšený model veřejné správy. Tento spojený model je zatížen rizikem systémové podjatosti.

Klíčová slova: podjatost, systémová podjatost, námitka podjatosti, samospráva, smíšený model veřejné správy, nestrannost, úředník územního samosprávného celku

Systemic bias of office workers of local autonomous units

Abstract

This diploma thesis deals with an institute of a systemic bias of office workers of local autonomous units. It characterises and assesses a mixed model of a public administration. Initially there are explained elemental terms of the public administration, there is characterised a self-government and a state administration, afterwards there are mentioned authorities forming a municipal, alternatively a regional authority. Subsequently, there are evaluated phases of a reform of the public administration. There are characterized risks of the systemic bias of office workers of local autonomous units in a continuity of a current judicature. An aim of the diploma thesis is to assess interventions of the self-government, superiors of a municipality to decision-making powers of office workers of autonomous units and to suggest a solution to this institute for the future. We will use a qualitative method to achieve the target lying in research of a lower number of respondents. The data gained of half-structured interviews led with head office workers of municipal authorities, specifically with head office workers of transport departments and building departments, will be analysed. It can be stated, the risk of the systemic bias arising from the intervention of superiors of the self-government to the decision-making powers of office workers is very high. Many office workers have to deal with this risk in their post. Unwarranted interferences of the top management of municipalities have impact on different administrative works of the state administration. The main finding is that even after a partial adjustment of an administrative code the risk of systemic bias commonly exists in public administration which is caused by mixed model of the public administration. There are suggested options how to eliminate the risks of the institute of the systemic bias. A solution introduces the adjustment of an amendment of the administrative code by strengthening a post of the office worker as an executor of the state administration over the post of an employee, or by a partial change of a delegation of a deciding about the bias. Another option is to establish a system of separate offices that would be independent of the territorial self-government. An institutional connection of the state administration and the territorial self-government led on offices of municipal self-governments to the mixed model of the public administration. This connected model is loaded of the risk of the systemic bias.

Keywords: bias, systemic bias, objection of bias, autonomy, mixed model of public administration, impartiality, an office worker of local autonomous unit

Obsah

1 Úvod	12
2 Cíl práce a metodika	13
2.1 Cíl práce	13
2.2 Metodika.....	13
3 Teoretická východiska	16
3.1 Základní pojmy ve veřejné správě.....	16
3.1.1 Státní správa a její charakteristika	19
3.1.2 Samospráva a její charakteristika.....	19
3.1.3 Spojený model veřejné správy	21
3.1.4 Samostatná působnost	22
3.1.5 Přenesená působnost	23
3.1.6 Zastupitelstvo územního samosprávného celku.....	24
3.1.7 Rada územního samosprávného celku	26
3.2 Úřad územního samosprávného celku.....	27
3.2.1 Starosta a hejtman	29
3.2.2 Tajemník a ředitel krajského úřadu.....	31
3.2.3 Úředník územního samosprávného celku	32
3.3 Reformy veřejné správy	33
3.3.1 První fáze reformy veřejné správy	35
3.3.2 Druhá fáze reformy veřejné správy.....	38
3.3.3 Třetí fáze reformy veřejné správy	39
3.4 Podjatost.....	40
3.4.1 Systémová podjatost	41
3.4.2 Námitka podjatosti úřední osoby	43
3.4.3 Vývoj právní úpravy a novela správního řádu	46
3.4.4 Podjatost v přestupkovém zákoně.....	50
4 Vlastní práce	51
4.1 Cíle výzkumného šetření	51
4.2 Výběr metody sběru dat	52
4.2.1 Kvalitativní metoda výzkumného šetření	52
4.2.2 Polostrukturovaný rozhovor.....	53
4.3 Výběr výzkumného vzorku a jeho charakteristika	53
4.4 Průběh výzkumného šetření	54
5 Zhodnocení výsledků	56
5.1 Analýza a interpretace dat	56

5.2	Shrnutí získaných výsledků.....	67
6	Závěr.....	70
7	Seznam použitých zdrojů	72
8	Seznam tabulek a grafů	75
8.1	Seznam obrázků	75
8.2	Seznam tabulek	75
8.3	Seznam grafů.....	75
Přílohy.....		76

1 Úvod

V roce 1989 došlo ke změně společenského zřízení na našem území, a tím k postupné transformaci veřejné správy. Došlo k obnovení územní samosprávy jak na úrovni obecní, tak také později na krajské úrovni. Pro činnosti územních samospráv byl zvolen spojený model veřejné správy, jehož principem je vedle výkonu samosprávy (samostatná působnost) také výkon státní správy, který je na územní samosprávy přenesen (přenesená působnost). Nejdříve takový model fungoval v omezené míře především na úrovni obecní. V souvislosti s uskutečněním reformy veřejné správy na přelomu století byl spojený model územní veřejné správy ještě více posílen zejména převedením působnosti zrušených okresních úřadů převážně na obce a částečně také na kraje. Význam územních samospráv je v současném fungování veřejné správy nezastupitelný jak z hlediska výkonu samosprávných činností, tak i z hlediska jejich přeneseného výkonu státní správy.

Mezi odbornou veřejností stále probíhají diskuse o principech fungování spojeného modelu územní veřejné správy. Od počátku reformy již uběhlo mnoho let, je však stále možné sledovat některé problémy, které přinesla každodenní veřejnosprávní praxe. Za jeden z podstatných problémů zmíněného spojeného modelu územní veřejné správy je v poslední době považován vliv samosprávy na výkon státní správy v obcích a krajích, případně vliv opačný. Jedná se například o takové situace, kdy se zástupci územního samosprávného celku hájící zájmy samosprávy snaží ovlivnit rozhodování nebo činnost jiného orgánu stejného územního celku v oblasti státní správy (úřední osoby). V takovém případě můžeme hovořit o tzv. systémové podjatosti. Bude se jednat o situace, kdy na základě zaměstnaneckého poměru úředních osob k územnímu samosprávnému celku existuje riziko, že by jejich postoj mohl být ovlivněn jinými než zákonnými hledisky. Zaměstnanci obcí a krajů jsou totiž zařazeni v organizačních strukturách obecních či krajských úřadů a jejich vedení vůči nim vystupuje z pozice zaměstnavatele.

Téma systémové podjatosti úředníků územních samosprávných celků jsem vybral proto, že se jedná o zajímavý a aktuálně probíraný potencionální problém současné veřejné správy, vycházející ze smíšeného modelu veřejné správy, který se přímo dotýká mé sedmnáctileté správní praxe, z toho šestileté jako vedoucího úředníka.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Tématem práce je charakteristika a zhodnocení spojeného modelu veřejné správy, a s tím související analýza rizik systémové podjatosti úředníků územních samosprávných celků v návaznosti na aktuální judikaturu. Cílem diplomové práce je zhodnotit zásahy samosprávy, představených obce, do rozhodovacích pravomocí úředníků územních samosprávných celků, a to na základě dat získaných z polostrukturovaných rozhovorů s vedoucími úředníky městských úřadů, a navrhnout variantní řešení tohoto institutu do budoucna. V návaznosti na stanovený cíl práce je nutné vyhodnotit, jak se vedoucí úředníci rozhodují, pokud dojde k zásahu vedení obce do pravomocí v rámci přenesené působnosti státní správy. Pokud jsou požadavky ze strany představených obce rozhodnout v jejich prospěch, zda úředník těmto nátlakům vyhoví, či nikoliv. Dílčím cílem je zjistit, pokud opravdu dochází k nátlakům, aby rozhodovali bez objektivního správního uvážení, jaké by jim z toho při nevyhovění vyplývaly důsledky.

2.2 Metodika

K dosažení stanoveného cíle diplomové práce je použita kvalitativní metoda šetření. Jako hlavní metoda je zvolen polostrukturovaný rozhovor, který jako metoda kvalitativního výzkumu patří do skupiny výzkumných rozhovorů. Je na pomezí mezi nestrukturovaným a strukturovaným rozhovorem. Tato metoda nám umožňuje určit hlavní otázky rozhovoru, další otázky, či podotázky, vyslechnout poznatky, názory, sdělení a zkušenosti respondentů. Je třeba mít připravenou hlavní linii rozhovoru. Schémata otázek obvykle určují kategorie otázek, které bude tazatel účastníkovi klást. Po hlavním okruhu otázek následují doplňující otázky, které vychází ze samotného průběhu rozhovoru. Dalšími otázkami může být téma propracované více do hloubky. Na základě délky a složitosti rozhovoru používáme různé záznamy odpovědí, zde bylo využito pouze písemných poznámek, které byly následně analyzovány. Od audiovizuálního záznamu bylo upuštěno, jelikož byl předpoklad, že by se respondenti nechtěli vyjadřovat proti svým nadřízeným, případně proti svému zaměstnavateli.

Kritériem pro výběr vhodných respondentů je předpoklad, že se ve svěřených agendách setkali s riziky systémové podjatosti, konkrétně se zásahem samosprávy

do rozhodovacích pravomocí úředníků územních samosprávných celků v rámci státní správy. Pro oslovení konkrétních respondentů jsou zvolena dvě hlavní kritéria. Musí se jednat o vedoucího úředníka (vedoucí odboru/oddělení městského úřadu v Pardubickém kraji) a na odboru musí být vykonávány převážně agendy státní správy v přenesené působnosti (odbory dopravy s agendou přestupků v dopravě a silničního hospodářství, odbory stavebních úřadů, či výstavby).

Výzkumné šetření pomocí kvalitativní metody probíhalo na městských úřadech obcí s rozšířenou působností, jedno na obecním úřadu s pověřeným úřadem, vše v Pardubickém kraji. Na základě výše uvedených kritérií byli vybráni pracovníci, kteří jsou vedoucí odborů dopravy nebo stavebních úřadů, někde pojmenovány jako odbory výstavby. Bylo osloveno celkem 12 úředníků městských/obecních úřadů v Pardubickém kraji, z toho 7 vedoucích odborů dopravy a 5 vedoucích odborů stavebních úřadů/výstavby. Ve většině případů se jednalo o zaměstnance obcí s rozšířenou působností (obec III. stupně, zkratka ORP), v jednom případě o zaměstnance obce s pověřeným úřadem (obec II. stupně). Bližší seznámení s dotazovanými je uvedeno také v příloze 1.

První kontakt s těmito vedoucími byl telefonický. Všem byl již při telefonickém kontaktu vysvětlen účel a cíl našeho budoucího setkání. Bylo sděleno téma práce. Od některých respondentů byla již v tuto dobu cítit nedůvěra, že by měl být rozhovor na téma, který může být veden proti jejich zaměstnavatelům. V této fázi však rozhovor nikdo neodmítl. Byl stanoven čas a místo setkání. Rozhovory probíhaly vždy v kancelářském prostředí respondenta. U dvou se nepovedlo sjednat shodné datum schůzky, proto rozhovory proběhly pouze telefonicky. Dotazování probíhalo v měsíci lednu roku 2023.

Před samotným začátkem rozhovoru byly sestaveny základní otázky, jež se týkají problematiky systémové podjatosti. Stanoveny byly tyto hlavní výzkumné otázky:

- Jakého odboru jste vedoucí a kolik máte podřízených?
- Jaká je délka Vaší praxe ve vedoucí pozici?
- Agendy vykonávané na Vašem odboru spadají do státní správy, nebo i samosprávy?
- Setkali jste se se zásahem samosprávy (vedení obce) do Vašich rozhodovacích pravomocí v rámci státní správy?
- Můžete definovat, jak často se to stává?
- V jakých konkrétních případech se to stalo a které agendy se to týkalo?
- Jaké byly požadavky vedení obce?

- Jak jste postupoval/a? Rozhodl/a jste se vyhovět požadavkům?
- Pokud ne, jaká byla zpětná vazba vedení obce?
- Věděl o zásahu vedení tajemník úřadu a řešil vzniklou situaci?

Uvedené rámcové otázky, které byly připraveny k dodržení hlavní linky rozhovoru, byly v průběhu rozhovoru doplňovány dle situace a možnosti respondentů, jak tazatel považoval za důležité vzhledem k aktuálnímu průběhu rozhovoru. Hlavní otázky k rozhovoru jsou přílohou 2.

Rozhovory byly individuální. Trvaly cca půl hodiny, v závislosti na sdílnosti respondentů a na obsahové části, jestli došlo k ovlivnění ze strany samosprávy. Dopředu bylo zvoleno výše uvedených deset klíčových otázek. Pokud se respondenti s ovlivňováním svých pravomocí v přenesené působnosti nesetkali, nebo pokud takové skutečnosti nechtěli sdělit, od zbývajících otázek bylo upuštěno, resp. nebyly doplňovány další otázky, jelikož to bylo bezpředmětné. Jindy byly otázky doplněny podotázkami nebo přizpůsobeny dané situaci, což vyplývalo především z kontextu rozhovoru. Byly zaznamenány písemnou formou, a jak již bylo uvedeno dříve, od audiovizuálního záznamu bylo dopředu upuštěno, především z důvodu zachování slíbené anonymity všech dotazovaných.

Po zpracování poznámek během rozhovorů byly tyto poté přepsány a vznikl základní materiál pro následnou analýzu. Ke každé ze základních deseti otázek byly přiřazeny odpovědi všech respondentů. Tato forma zpracování je časově náročná, ale je nezbytná pro další podrobné analyzování. Vlastní výzkum byl pojmenován "Systémová podjatost úředníků".

V závěru praktické části práce byla vyhodnocena získaná data a byly interpretovány výsledky. Byl vyhodnocen cíl, jak se vedoucí úředníci rozhodují, pokud dojde k zásahu vedení obce do pravomocí v rámci přenesené působnosti státní správy. Pokud jsou požadavky ze strany představených obce rozhodnout v jejich prospěch, zda úředník těmto nátlakům vyhoví, či nikoliv. V případě nátlaků na rozhodování úředníků bez objektivního správního rozhodování bylo zjišťováno, jaké důsledky jim z toho při nevyhovění vyplývají. Na konci diplomové práce byly na základě literární rešerše a proběhlého výzkumu navrženy variantní řešení institutu systémové podjatosti.

Tato diplomová práce byla zpracována podle právního stavu ke dni 1. 2. 2023.

3 Teoretická východiska

3.1 Základní pojmy ve veřejné správě

Abychom mohli podrobněji posoudit vzájemný vztah mezi státní správou a místní samosprávou, je třeba nejprve vymezit základní pojmy, které se této problematice týkají. Mezi základní pojmy bezesporu patří pojem veřejná správa, který je běžně používán ve správním právu. Tento pojem lze považovat za ústřední pojem správního práva.¹ Veřejná správa je správa vykonávána ve veřejném zájmu a je správou veřejných záležitostí. V souladu se zásadou legality činí jen to, co je zákonem výslovně dovoleno. Především je třeba říci, že neexistuje žádná ucelená právní definice, která by přesně vyjadřovala podstatu tohoto pojmu. Veřejná správa je tak právně definována v mnoha předpisech, je však nutné najít společné vazby mezi těmito předpisy, které upravují jak organizaci veřejné správy, tak činnosti s veřejnou správou související. Správní věda se zabývá těmito různými souvislostmi v rámci organizace veřejné správy a jejími činnostmi.

Veřejnou správu lze definovat jako činnost mající výkonný, vrchnostenský i nevrchnostenský, podzákoný charakter. Veřejná správa zároveň není zákonodárnou ani soudní mocí, kterou vykonávají subjekty, kterým byla tato činnost svěřena zákonem nebo na základě zákona. Je tedy chápána jako součást výkonné moci. Pojem veřejná správa je obecně odvozen od veřejné správy jako záměrné činnosti k dosažení určitého účelu nebo cíle. Podle toho, zda je tento účel soukromý nebo veřejný, se veřejná správa rozlišuje na veřejnou a soukromou. Vyznačuje se tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu a je také vysoce právně závazná.² Tyto faktory vedly autory odborných knih k definici veřejné správy jako "správy veřejných záležitostí ve veřejném zájmu".³ Veřejná správa se od soukromé správy liší jak subjekty, tak vztahem k právu. Tato definice veřejné správy zahrnuje také dva důležité, ale obtížně vysvětlitelné pojmy: veřejná záležitost a veřejný zájem. Veřejnými záležitostmi jsou všechny úkoly, které zákon svěřuje orgánu veřejné správy. Jako veřejný

¹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2012 s. 28.

² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 2.

³ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 4.

zájem se někdy označuje obecně prospěšný zájem (tedy nikoliv soukromý), který má blíže neurčený počet osob. Tyto zájmy nesmí být v rozporu s ustanoveními platného práva.⁴

Veřejná správa je také charakterizována jako veřejná moc, kterou má primárně stát a další příslušné nestátní subjekty, kterým stát část této veřejné moci z vlastní vůle svěřil. Podle teorie samosprávy je tedy stát primárním subjektem a ostatní subjekty (např. veřejnoprávní korporace) jsou subjekty odvozenými.⁵ Toto rozlišení je dáno především dobrovolným delegováním určitých činností státem na nestátní subjekty (na základě normativních právních aktů). Moc obecně označuje specifický soubor procesů a prostředků, jimiž může jeden jedinec nebo skupina vnutit svou vůli jinému jedinci nebo skupině.⁶ Důležitou charakteristikou moci je, že má také schopnost vynutit si realizaci této vůle pod hrozbou určité sankce za její nedodržení. Veřejnou moc vykonávají orgány veřejné moci, které ji vykonávají ve veřejném zájmu nebo k jeho dosažení.⁷ Lze také zdůraznit, že jedním z podstatných rozdílů mezi veřejnou a soukromou správou je, že veřejné správě je dáno právo veřejnomocenským způsobem zasahovat do práv a povinností subjektů prostřednictvím rozhodnutí. Takovýto zásah je autoritativní.⁸ Tento subjekt, o němž veřejná správa rozhoduje, není v rovnocenném postavení s příslušným orgánem veřejné moci a samotné rozhodování nezávisí na vůli adresáta.⁹ Zde je vyjádřeno, že výkonná moc rozhoduje ve veřejném, nikoliv soukromém, zájmu a principu subordinace, tj. nadřazenosti výkonné moci nad adresátem rozhodnutí, kterému se musí podřídit. Subordinační přístup je aplikován vůči nositeli jako subjektu veřejné správy. V této souvislosti je třeba dodat, že ve vztazích, v nichž výkonná moc rozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů, rozhoduje v souladu s ústavně zaručeným principem "panství práva nad státem a státní mocí". Stát sám je vázán právem, které sám vytváří.¹⁰ Subjekty veřejné správy, které jsou nositeli, přebírají odpovědnost za řádné plnění svěřených činností a úkolů. Mezi nositeli veřejné správy řadíme stát jako originálního nositele veřejné správy, dále územní a zájmové

⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2012 s. 31-32.

⁵ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 7.

⁶ HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008. s. 35.

⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2012 s. 28.

⁸ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 4.

⁹ Usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92 a usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25.11.1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

¹⁰ Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle níž „státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“.

veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy, veřejné podniky, fyzické a právnické osoby, o nichž to stanoví přímo zákon. Zatímco adresáti jako subjekty veřejné správy, jsou v podřízeném postavení vůči nositelům (vykonavatelům) veřejné správy. Jedná se o fyzické osoby, fyzické podnikající osoby a právnické osoby.

Veřejná moc se dále dělí na státní moc a veřejnou moc v užším smyslu. Státní mocí se rozumí moc vykonávaná samotným státem a zajišťovaná příslušným aparátem, zatímco veřejnou mocí v užším smyslu se rozumí moc, která je státem delegována na nestátní subjekty a projevuje se jako decentralizovaná státní moc.¹¹

Pojem veřejná správa se používá ve dvou významech:

- z materiálního hlediska, nebo též funkčního, bývá veřejná správa obvykle druhem činnosti státu nebo jiných orgánů veřejné moci a je odlišná od zákonodárné a soudní činnosti, jsou to jednotlivé druhy správních činností (vydání rozhodnutí, exekuce, dozoru apod.),

- formálně (institucionálně) je veřejná správa institucí, která tuto správu vykonává, která má pravomoc a působnost řešit příslušné veřejné záležitosti.¹² Veřejná správa je obvykle definována jako výkon realizace výkonné moci ve státě a existuje vedle moci zákonodárné a soudní. Správu vykonávají a realizují např. ministerstva, obce, kraje apod. Při respektování této trojí dělby moci je nutné odlišit veřejnou správu a její činnosti od ostatních. Veřejná správa se od zákonodárné moci, která především tvoří a schvaluje zákony, liší tím, že zákony nevydává a nevytváří, ale provádí, tedy vykonává. I orgány veřejné správy se částečně podílejí na normotvorbě. Orgány veřejné správy se také částečně podílejí na tvorbě norem. Jedná se však pouze o odvozenou normotvorbu, tzv. podzákonný charakter. Veřejná správa se od soudní moci liší tím, že nenalézá právo ve sféře veřejného i soukromého zájmu, ale prosazuje právo v rámci zákona a výhradně ve veřejném zájmu. Veřejná správa je činností nepřetržitou, která směřuje k naplnění nějakých budoucích cílů, zatímco soudnictví je a výroky jeho orgánů jsou spojeny se současným stavem. Veřejná správa je kontinuální činností k dosažení určitých budoucích cílů, zatímco v soudnictví jsou oznámení instituce vázána na aktuální stav.¹³

¹¹ FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2000. s. 22.

¹² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 4.

¹³ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 5.

3.1.1 Státní správa a její charakteristika

Veřejnou správu jako určitý systém dělíme na státní správu a samosprávu. Státní správu lze definovat jako veřejnou správu, kterou vykonává stát jako právnická osoba veřejného práva. Jedná se o veřejnoprávní korporace. Je to správa vykonávaná státem a jeho orgány. Lze ji chápat jako formu společenské správy, jejímž úkolem je výkon správní moci ve státě. Autoritativní realizace obsahu práva se uskutečňuje prostřednictvím státní správy, a to zpravidla na základě příslušných zákonných zmocnění, která mohou působit normativně.¹⁴ Z organizačního hlediska je státní správa tvořena soustavou státních institucí, které jsou vhodně uspořádány podle svých kompetencí a působnosti a v nichž existují vzájemné vazby a vztahy. Velmi důležitou charakteristikou státní správy je, že její výkon je jednotně upraven zákonem pro celé území státu. Stát plní své úkoly prostřednictvím orgánů státní moci nebo jim podřízených územních pracovišť. Příkladně se jedná o správní úřady nebo organizační složky státu. V takovém případě hovoříme o přímém výkonu státní správy (prezident, vláda, ministerstva, ústřední správní úřady), nebo o nepřímém výkonu státní správy (v přenesené působnosti vykonávají kraje a obce).¹⁵ Státní správa se vyznačuje jednak omezenou právní autonomií při rozhodování, existencí hierarchické struktury s podřízenými vztahy, autoritativními metodami rozhodování a konečně principem jmenování ve složení orgánů státní správy.¹⁶

3.1.2 Samospráva a její charakteristika

Druhou částí veřejné správy je samospráva. Samospráva společně se státem zajišťuje správu státu jako veřejnou správu. Právo na samosprávu je zabezpečováno Ústavou a dalšími právními předpisy, které stanovují působnost samospráv. Samospráva řídí část věcí veřejných ve vlastním zájmu a na vlastní odpovědnost. Jedná se o část veřejné správy, kterou vykonávají nestátní veřejné podniky. Je uskutečňována veřejnoprávními subjekty nestátního charakteru. Veřejnoprávní korporace jsou veřejné subjekty, které mají pravomoc vykonávat veřejné úkoly samostatně. Z výše uvedených definic lze odvodit základní charakteristiky veřejnoprávní korporace:

¹⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2012 s. 32-33.

¹⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 235.

¹⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2012 s. 35-39.

- uplatnění členského principu v organizaci korporace s možností účasti jejich členů,
- existence právnické osoby, tj. subjektu práv a povinností,
- je zřízena zákonem nebo na základě zákona, či jiným aktem moci,
- musí mít pravomoc plnit úkoly, které jí byly svěřeny,
- její činnost musí být nezávislá na státu, nesmí podléhat státní správě a musí ji vykonávat subjekty odlišné od státu.¹⁷

Samospráva je vykonávána vlastním jménem, vlastními prostředky a jak je již uvedeno výše na vlastní odpovědnost. Je třeba upřesnit, že autonomní výkon podléhá státnímu dohledu. Rozdíl oproti státní správě je spatřován ve vlivu nestátních prostředků na společenský život. Nositel samosprávy není podřízen státní správě, pouze může být státní správou kontrolován a dozorován. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Samosprávné subjekty vykonávají veřejnou moc jako decentralizovanou státní moc. Samosprávu lze dělit územní a zájmovou. Územní vznikla na podkladu teritoria. Do územní samosprávy spadají kraje a obce. Obec je základním samosprávným společenstvím, které tvoří územní celek. Zájmová samospráva je definována na podkladu osobním, rozhoduje vlastnost osoby, tj. příkladně výkon profese. Tou může být třeba lékař, auditor nebo advokát. Případně i statut osoby studenta apod. Při definování pojmu samospráva se také rozlišuje mezi politickou a právní rovinou. Politický aspekt představuje výkon veřejné správy občany neboli jejich volenými zástupci, zatímco právní aspekt představuje výkon samosprávy zákonem zmocněnými orgány s určitým rozsahem veřejné moci. Veřejnoprávní korporace, jako subjekty zmocněné k výkonu této samosprávy, se spravují samy prostřednictvím svých samosprávných orgánů.

V místní samosprávě najdeme několik základních principů jejího fungování. Mezi tyto principy patří: samostatnost v rozhodování je omezena pouze zákonem, zásahy státu do činnosti samosprávy vycházejí ze zákona a respektují ho, neexistuje vertikální hierarchie, orgány samosprávy nejsou podřízeny státním orgánům ani vyšším orgánům samosprávy, princip kolegiality v rozhodování. Hlavní orgány místní samosprávy se obvykle ustavují ve volbách, od nichž jsou odvozeny další orgány. Místní samospráva lze rozdělit na zájmové

¹⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 236.

a územní. Vykonavatelé samosprávy jsou vedle územních samosprávných celků i subjekty v oblasti zájmové samosprávy. Mezi takové subjekty patří v ČR stavovské komory s obligatorním členstvím, ostatní stavovské komory s dobrovolným členstvím a veřejné vysoké školy.¹⁸ Naproti tomu územní samosprávy jsou vymezeny svým územím a mají všeobecné zaměření. Předmětem našeho zájmu je územní samospráva, která představuje právo občanů žijících na daném území samostatně spravovat své záležitosti v mezích stanovených ústavou a zákony. V České republice existují dvě úrovně územní samosprávy: obecní samospráva a krajská samospráva.¹⁹

3.1.3 Spojený model veřejné správy

System územní správy je v České republice založen na tzv. spojeném modelu veřejné správy, někdy též nazývaném smíšený či kombinovaný model správy. Obce a kraje vedle své samostatné působnosti zajišťují také výkon státní správy v přenesené působnosti. Výkon samostatné působnosti územními samosprávnými celky se tedy liší od výkonu přenesené působnosti územními samosprávnými celky. Státem jsou zmocněny územní samosprávné celky k výkonu záležitostí a činností, za účelem zefektivnění státní správy v podobě přiblížení k občanům. Spojený model veřejné správy není nový v našem prostředí. Historické poznatky ukazují, že kombinovaný model veřejné správy se na našem území aplikoval již od vzniku zřízení obecní samosprávy v 19. století. Nynější právní úprava je tedy plynulým pokračováním tohoto vývoje, který byl historicky přerušen pouze v období socialismu. Po reformě místní správy po revoluci byl znovu zaveden kombinovaný model výkonu veřejné správy pouze na úrovni obcí. Od roku 2001 došlo k ustanovení krajského zřízení. Po zrušení okresních úřadů byl jejich výkon a kompetence přesměrovány na orgány krajů a obcí s rozšířenou působností.²⁰ Tímto byl následně uplatněn spojený model na všech úrovních samosprávy na našem území, tj v obcích i krajích. V rámci tohoto správního modelu veřejné správy lze sledovat vzájemné interakce mezi oběma složkami veřejné správy.

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 115.

¹⁹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2012. s. 39-43.

²⁰ Národní ústav pro vzdělávání. Územně správní členění České republiky [online]. [cit. 22.11.2022]. Dostupné z: <https://archiv-nuv.npi.cz/t/informace-o-uzemne-spravnim-cleneni-ceske-republiky.html>.

3.1.4 Samostatná působnost

Obec i kraj spravují své vlastní záležitosti samostatně, tzn. v samostatné působnosti. Do samostatné působnosti obce a kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu samotné obce (kraje) a občanů obce (kraje). Do samostatné působnosti územních samosprávných celků spadají záležitosti, které obcím i krajům přísluší jako veřejným samosprávním korporacím. Patří do ní všechny činnosti, na které se v souladu se zákonem o obcích a o krajích vztahuje kompetence obce, potažmo kraje, tedy záležitosti jejich rozvoje. Obce a kraje se řídí zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými na základě zákonů a k jejich provedení. Podle článku 101 Ústavy jsou obce i vyšší územní samosprávné celky samostatně spravovány zastupitelstvy.²¹ Zastupitelstvo v samostatné působnosti obce rozhoduje o programu rozvoje obce, o schvalování územního a regulačních plánů obce, o schvalování rozpočtu obce, závěrečného účtu obce a účetní závěrky obce, o zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce (zřizování mateřských, základních a základních uměleckých škol), o vydávání obecně závazných vyhlášek (např. vybírání místních poplatků, zajištění čistoty ulic, ochrana životního prostředí), o zřizování a zrušování obecní policie a další. Do samostatné působnosti kraje spadá např. zákonodárná iniciativa v podobě předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně (může též předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, pokud by byly v rozporu s legislativou), zřizování právnických osob (nemocnice, střední a vyšší školy, dětské domovy, domovy pro seniory, muzea apod.), schvalování územně plánovací dokumentace (strategie rozvoje územního obvodu kraje), schvalování rozpočtu kraje, schvalování koncepcí rozvoje cestovního ruchu, rozsah výkonu dopravní obslužnosti kraje, zajištění regionálního školství, spravování a údržba silnic II. a III. tříd a další.²² V případě obcí i krajů platí, že pokud zákon nestanoví jinak, platí vždy, že se jedná o samostatnou působnost obce.

Pozitivní vymezení činností v samostatné působnosti není v právních předpisech uvedeno. Do samostatné působnosti nepatří věci, které zákon o obcích a zákon o krajích nebo zvláštní zákon svěřuje do přenesené působnosti nebo do působnosti jiného orgánu veřejné správy. Ve věcech samostatné působnosti se územní samosprávné celky řídí zákony, případně jinými právními předpisy. Samostatná působnost je klíčovou oblastí činnosti obcí

²¹ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²² Vstupní vzdělávání následné: Organizace a činnost veřejné správy [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, [cit. 17.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/kapitola-1-organizace-a-cinnost-verejne-spravy-studijni-podklady-sss.aspx>.

a krajů. Do samostatné působnosti obcí a krajů tedy patří záležitosti, které jsou v zájmu obcí a krajů a občanů obcí a krajů, pokud nejde o přenesenou působnost, nebo o působnost, která je svěřena zvláštním zákonem správním úřadům jako výkon státní správy a dále záležitosti svěřené zákonem do samostatné působnosti.²³

3.1.5 Přenesená působnost

Přenesená působnost územních samosprávných celků se týká výkonu státní správy, kterou stát zákonem přenesl na obce a kraje. Pokud byl výkon státní správy svěřen orgánu obce zákonem, pak se jedná o přenesenou působnost. Přenesená působnost musí být vždy jasně vymezena v zákoně. Pokud je územnímu samosprávnému celku svěřena působnost, aniž by byla výslovně určena, jedná se o samostatnou působnost podle zákona o obcích a podle zákona o krajích. V přenesené působnosti je územní samosprávný celek vázán nejen zákony a jinými právními předpisy, ale také směrnicemi nadřízených orgánů zveřejněnými v Úředním věstníku vlády pro orgány obcí a orgány krajů. Vedle zákonů je výkon přenesené působnosti regulován i dalšími dokumenty, například nařízeními a metodickými pokyny příslušného nadřízeného správního orgánu, povětšinou se jedná o metodiku Ministerstva vnitra. Vůči orgánům obcí vykonává metodickou činnost krajský úřad dle ustanovení § 61 odst. 3 zákona o obcích.²⁴ Nařízení obce vydává obec v přenesené působnosti, jejich vydávání je vyhrazeno radě obce. Rada obce nemůže vydávání nařízení svěřit jinému orgánu obce. Ani zastupitelstvo obce si nemůže vyhradit pravomoc rady vydávat nařízení. Pouze pokud není zřízena rada obce, vydává nařízení zastupitelstvo obce. Obec může nařízení vydat jen na základě zákonného zmocnění k vydání právního předpisu obce v přenesené působnosti. Obec se při vydávání nařízení obce řídí zákony a jinými právními předpisy. Při výkonu přenesené působnosti se dále řídí i usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, dále také opatřeními orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.²⁵ V rámci přenesené působnosti se uplatňují i zvláštní správní opatření stanovená zákonem o obcích a zákonem o krajích. Oproti tomu v oblasti samostatné působnosti může stát pouze dohlížet na dodržování zákona. Do výkonu přenesené působnosti patří v základním rozsahu (obec I. stupně) například evidence obyvatel, pověřený

²³ KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. s. 63.

²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

²⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

obecní úřad (obec II. stupně) může vydávat například stavební povolení či zajišťovat matriční agendu, obecní úřad obce s rozšířenou působností (obec III. stupně) je příkladně oprávněn provádět agendu registru vozidel, registru řidičů, vydávat občanské průkazy a cestovní doklady.

3.1.6 Zastupitelstvo územního samosprávného celku

Z Ústavy ČR vyplývá základní postavení zastupitelstva územního samosprávného celku, konkrétně je to upraveno v článku 101 Ústavy. Zastupitelstvo je, jako jediný orgán územní samosprávy, upraveno na ústavní úrovni. Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem samosprávy, od něhož se odvíjí postavení ostatních orgánů územního samosprávného celku, jimiž jsou rada, starosta, resp. hejtman, a úřad územních samosprávných celků. Mezi orgány obce patří také zvláštní orgány zřízené na základě zvláštních předpisů.

Zákon o obcích, především v ustanovení § 67 až § 98, věnuje obecnímu zastupitelstvu velkou pozornost. Definiuje složení zastupitelstva, které je tvořeno z členů zastupitelstva obce, jejichž počet je vždy stanoven na volební období s přihlédnutím k počtu obyvatel obce a velikosti volebního obvodu následovně:²⁶

Tabulka 1: Počet členů zastupitelstva obce

Počet obyvatel obce	Počet členů zastupitelstva
do 500 obyvatel	5 až 15 členů
nad 500 do 3 000 obyvatel	7 až 15 členů
nad 3 000 do 10 000 obyvatel	11 až 25 členů
nad 10 000 do 50 000 obyvatel	15 až 35 členů
nad 50 000 do 150 000 obyvatel	25 až 45 členů
nad 150 000 obyvatel	35 až 55 členů.

Zdroj: ustanovení § 68 zákona o obcích

Dále zákon o obcích stanovuje mandát, který vzniká zvolením, funkci člena zastupitelstva obce, která je veřejnou funkcí, a odměny za výkon zastupitele, práva a povinnosti členů zastupitelstva obce a ve zvláštní části se věnuje pravomocem zastupitelstva.

²⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

V druhém díle hlavy čtvrté je taxativně vymezena pravomoc zastupitelstva obce, konkrétně od ustanovení § 84.²⁷ Tyto pravomoci nelze přenášet na jiné orgány obce. Jedná se o věci patřící do samostatné působnosti obce, které jsou podrobněji popsány v předchozí kapitole o samostatné působnosti. Je tomu tak proto, že výkon těchto pravomocí je v zákonem stanoveném rozsahu a zastupitelstvo je povinno tyto pravomoci vykonávat přímo a stanoveným způsobem dle zákona. Rozhodovací pravomoci jsou pojmenovány jako rozhodovací činnost v samostatné působnosti obce, jak vymezuje ustanovení § 35 zákona o obcích.²⁸ Zastupitelstvo může rozhodovat i v jiných záležitostech v samostatné působnosti, které jsou mu vyhrazeny zákonem o obcích nebo jinými právními předpisy. Pokud je zřízena rada obce, nesmí zastupitelstvo obce bránit rozhodování rady v taxativním výčtu dle § 102 odst. 2 zákona o obcích.²⁹ V obcích, které nemají zřízenou radu obce, přísluší některé úkoly v přenesené působnosti obecnímu zastupitelstvu. Mezi tyto povinnosti patří v přenesené působnosti vydávání nařízení obce.

Obdobně i zákon o krajích definuje v ustanovení § 31, že se zastupitelstvo skládá z členů zastupitelstva. Rozhodující pro stanovení počtu zastupitelů kraje je počet obyvatel kraje k 1. lednu volebního roku.³⁰

Tabulka 2: Počet členů zastupitelstva kraje

Počet obyvatel obce	Počet členů zastupitelstva
do 600 000 obyvatel	45 členů
nad 600 000 do 900 000 obyvatel	55 členů
nad 900 000 obyvatel	65 členů
nad 10 000 do 50 000 obyvatel	15 až 35 členů
nad 50 000 do 150 000 obyvatel	25 až 45 členů
nad 150 000 obyvatel	35 až 55 členů.

Zdroj: ustanovení § 31 zákona o krajích

²⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

²⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

²⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

³⁰ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení).

Zde je změna oproti metodě stanovení počtu zastupitelů obce, kde je možné rozpětí a o počtu v daném limitu rozhoduje zastupitelstvo, počet zastupitelů kraje je striktně dán počtem obyvatel kraje. Zastupitelstvo obce i kraje se schází dle své potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Hlava V. zákona o obcích a zákona o krajích definuje orgány zastupitelstva a rady obce/kraje. Zastupitelstvo obce i kraje zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Ze zákona je povinnost zřídit vždy kontrolní a finanční výbor. Pokud podle posledního sčítání lidu žije v obci alespoň 10 % občanů jiné národnosti než české, je povinnost zřídit také výbor pro národnostní menšiny.³¹ V kraji je tato hranice 5 % občanů.³² V poslední době se zřizují osadní výbory, které posilují postavení okrajových částí obcí. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu obce.

3.1.7 Rada územního samosprávného celku

Složení rady se sestavuje ze členů zastupitelstva. Členy rady volí z řad svých členů nově zvolení zastupitelé na ustavujícím zastupitelstvu příslušné územně správní jednotky. Volba členů rady samosprávného celku je pravomocí kreační. Kromě řadových členů rady jsou členy rady v případě obcí starosta a místostarosta (případně místostarostové), v případě krajů hejtman a náměstek (případně náměstci) hejtmana.

Zákon o obcích upravuje postavení a pravomoci rady v ustanoveních § 99 až § 102a. Rada obce je výkonným orgánem obce ve věcech samostatné působnosti a ze své činnosti se zodpovídá zastupitelstvu. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Počet členů rady obce je lichý a činí 5 až 11 členů a nesmí přesáhnout jednu třetinu počtu členů zastupitelů. Rada obce není zvolena v obci, kde je v zastupitelstvu méně než 15 členů. Počet členů rady kraje je dán ze zákona, a to buď 9 členů v kraji do 600 000 obyvatel, nebo 11 členů v kraji nad 600 000 obyvatel. Operativnější činnost práce rady obce/kraje je v samostatné působnosti díky častějším schůzím rady. Rada obce rozhoduje na základě přenesené působnosti pouze v případech, že tak stanoví zákon. Tímto příkladem může být vydávání nařízení obce nebo cenová regulace. Nejdůležitější pravomocí rady je v ustanovení § 102 zákona o obcích, které vymezuje jmenovité pravomoci rady obce. Tyto pravomoci patří výlučně radě obce a jinému orgánu obce je nemůže svěřit. Většina pravomocí uvedených v zákoně je samostatnou působností. Například ve věcech

³¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

³² Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení).

hospodaření obce, působnost zástupců v právnických osobách obcí zřizovaných, kontrolní pravomoci atd. Výjimkou je vydávání nařízení obce, které se týká výkonu přenesené působnosti obce. V samostatné působnosti je rada obce oprávněna rozhodovat také o věcech, které nepatří do výlučné působnosti zastupitelstva, nebo které si nevyhradilo k rozhodování svým usnesením samotné zastupitelstvo.

Pro téma diplomové práce jsou nepochybně zajímavé pravomoci rady ve vztahu k organizaci obecního úřadu uvedené § 102 zákona o obcích. Většina těchto pravomocí je nepochybně příkladem vzájemného prolínání státní správy a samosprávy územních celků. Jde o ukázkou spojeného modelu veřejné správy. Konkrétně se může jednat o určení rozdělení pravomocí v obecním úřadu, může zřizovat a rušit oddělení a odbory obecního úřadu dle ustanovení § 102 odst. 2 písm. f).³³

3.2 Úřad územního samosprávného celku

Mezi úřady územního samosprávného celku patří obecní úřady a krajské úřady. Úřad územního samosprávného celku je orgánem, kterému přísluší zabezpečení plnění úkolů samosprávného celku v samostatné i přenesené působnosti.

Činnost obecního úřadu vymezuje ustanovení § 109 až § 112 zákona o obcích.³⁴ Obecní úřad se může členit na odbory a oddělení a je tvořen starostou, místostarostou (místostarosty), tajemníkem obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazenými do tohoto úřadu. V čele obecního úřadu stojí starosta. Rozhodnutí o členění obecního úřadu přísluší radě obce. Tam kde rada obce nepůsobí, rozhoduje zastupitelstvo obce. Důležité pro rozhodování z tohoto hlediska budou místní podmínky a potřeby obce. Zpravidla se však takto strukturují obecní úřady větších obcí, zákon to však neukládá ani obcím s pověřeným úřadem, ani městům. Výjimkou z uvedeného pravidla budou obce s rozšířenou působností, kde například zákon o živnostenských úřadech stanoví existenci živnostenských odborů. Rada obce má díky pravomoci rozhodovat o organizační struktuře úřadu možnost poměrně volného uvážení. Rozhodováním o struktuře úřadu může ušetřit nemalé platové prostředky pro úředníky. Je tendence snižovat počet odborů sloučením, a tím redukovat počet vedoucích oddělení a odborů. Někdy je snaha pověřovat vedením odboru,

³³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

³⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

případně i několika odborů, místostarostu, tzv. gestora. Tímto ovšem dojde k propojení voleného funkcionáře zastupujícího samosprávu k zaměstnancům úřadu a může tím dojít k ovlivňování jejich rozhodování. Je proto nutné racionálně zvažovat změny organizační struktury, jaké to může přinést klady a zápory.

Obecní úřad v samostatné působnosti plní úkoly, které mu uloží zastupitelstvo nebo rada obce a je nápomocen výborům a komisím v jejich činnosti. Zde je dobré zdůraznit, že i pro výkon samostatné působnosti může rada obce zřídit oddělení a odbory. Ve větších městech jsou takovými odbory například odbory rozvoje, odbory investic, odbory správy majetku a jiné. V těchto případech může dojít k tomu, že zaměstnanci odborů vykonávající úkoly v samostatné působnosti mohou do jisté míry při plnění úkolů ovlivnit rozhodování jiných orgánů obce v přenesené působnosti. Příkladem může být příprava podkladových materiálů, návrhů usnesení a důvodových zpráv, které jsou zdrojem posouzení různých variant při rozhodování vedení města. Měl by být zajištěn dostatečný dozor ze strany představených obce, aby zaměstnanci úřadu neovlivňovali výkon samostatné působnosti. Obecní úřad vykonává přenesenou působnost za podmínek stanovených zákonem, s výjimkou věcí, které zákon určí do působnosti zastupitelstva, rady či zvláštních orgánů obce nebo též komisí.

Zřízení funkce tajemníka, který je zaměstnancem obce, je obligatorní povinností v obcích s pověřeným obecním úřadem a obcích s rozšířenou působností. U ostatních obcí je existence funkce tajemníka pouze možností. Není-li v obci funkce tajemníka zřízena nebo není-li ustaven, plní jeho úkoly starosta. Funkce starosty a tajemníka bude popsána v následujících kapitolách.

Krajskému úřadu se zákon o krajích věnuje v ustanovení § 66 až § 70.³⁵ Krajský úřad se člení na odbory a oddělení. Úřad plní úkoly v samostatné i přenesené působnosti. Tento se zabývá úkoly v samostatné působnosti, které mu uloží zastupitelstvo a rada kraje a napomáhá činnosti výborů a komisí. V přenesené působnosti krajský úřad například projednává přestupky, přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízeních podle zvláštních zákonů jako druhý instanční stupeň, tj. jako odvolací orgán, pokud není tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon stanoví jinak, poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím a další. Krajský úřad také zákonnými prostředky kontroluje v potřebném rozsahu činnost orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti. Toto ustanovení

³⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení).

může alespoň částečně omezovat snahy samosprávy v obcích zasahovat do výkonu přenesené působnosti. Podle ustanovení §69a zákona o krajích³⁶ krajský úřad v přenesené působnosti vykonává dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí podle zákona o obcích. Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel, toho zastupuje v plné výši v jeho nepřítomnosti zástupce ředitele. Zde je dán základní rozdíl mezi ředitelem krajského úřadu a tajemníkem obecního úřadu v jejich postavení a vztahu k samosprávě. Tajemník úřadu nestojí v čele úřadu, v čele obecního úřadu stojí podle zákona o obcích starosta a v nepřítomnosti tajemníka ho zastupuje právě starosta. Naopak ředitel krajského úřadu stojí v čele úřadu, nikoliv hejtman, přesto však ředitel krajského úřadu odpovídá hejtmanovi za plnění úkolů v samostatné i přenesené působnosti.

3.2.1 Starosta a hejtman

V osobě starosty a hejtmana dochází k prolínání samostatné a přenesené působnosti územního samosprávného celku. Tento orgán je příkladem možné existence ovlivňování výkonu státní správy samosprávou.

Starosta je reprezentativním orgánem obce. Starostu a místostarostu (případně místostarosty) volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Pokud je zřízena rada, jsou automaticky i členy rady obce. Dle příslušných ustanovení zákona o obcích zastupuje obec navenek, ze své funkce odpovídá zastupitelstvu obce a plní některé další povinnosti, vymezené v ustanovení § 103 až § 108.³⁷ Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, příp. rady obce, může starosta provést jen po předchozím souhlasu těchto orgánů, jinak jsou od počátku neplatné. Starosta nevytváří vůli obce, pouze ji navenek sděluje a reprezentuje.

Pro tuto práci jsou zajímavé pravomoci starosty v oblasti, která je vykonávána v samostatné působnosti, ale zasahuje též do přenesené působnosti nebo kdy starosta vykonává přímo přenesenou působnost. Předně starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat. Bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování nebo odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné. Nutnost souhlasu ředitele krajského úřadu je určitým stabilizačním

³⁶ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení).

³⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

prvkem k obsazení funkce tajemníka. Vůči tajemníkovi obecního úřadu plní starosta funkci statutárního orgánu zaměstnavatele. Není-li v obci tajemník obecního úřadu, potom starosta plní úkoly zaměstnavatele, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat. V těchto obcích také zabezpečuje výkon přenesené působnosti. Není-li v obci ani rada obce, potom jmenuje, odvolává a stanoví plat též vedoucímu odboru. Takovými obcemi jsou obvykle menší obce, kterým je ovšem svěřen nejen výkon samostatné působnosti, ale i určitý výkon přenesené působnosti v základním rozsahu, případně existencí stavebního nebo matričního úřadu. Vztah a návaznost zaměstnanců, kteří vykonávají přenesenou působnost, na představeného obce je zřejmý a zásadní.

V přenesené působnosti může ještě starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit v určitých věcech výkon přenesené působnosti komisi. Komise totiž jako iniciativní a poradní orgány rady obce vykonávají obvykle činnost v samostatné působnosti. Pouze uvedený případ může komisi svěřit i výkon přenesené působnosti. Opět se ukazuje, že je možné ovlivnit výkon státní správy personálním obsazením příslušné komise, které závisí na rozhodnutí rady obce. V obcích, kde není zřízena rada je toto personální rozhodnutí pouze na starostovi. Složení komise může mít výrazný vliv na její činnost a rozhodování. Na tuto pravomoc odkazuje ustanovení § 106 zákona o obcích, který svěřuje starostovi povinnost v případech stanovených zákonem zřídit pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce.³⁸

Hejtman reprezentuje a zastupuje kraj navenek. Má obdobné postavení jako starosta obce. Jak je již popsáno výše, hejtman kraje nestojí v čele krajského úřadu, oproti tomu starosta v čele obecního úřadu ano. Hejtmana zastupuje náměstek hejtmana. Činnosti hejtmana stanovuje zákon o krajích, konkrétně ustanovení § 61 až § 64c.³⁹ Hejtman je volen zastupitelstvem kraje z řad jeho členů, poté se stává automaticky členem rady. Hejtman svolává a zpravidla řídí jednání zastupitelstva a rady kraje a podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání obou orgánů a s náměstkem podepisuje právní předpisy kraje. Z jeho činnosti jsou uvedeny příkladně odpovědnost za včasné objednání přezkumu hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, odpovědnost za informování občanů o činnosti kraje a další úkoly.

³⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

³⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení).

Jedna z pravomocí hejtmána, která může ovlivnit činnost státní správy je, že po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele krajského úřadu v souladu se zvláštním zákonem. Bez souhlasu ministra vnitra jsou tyto úkony neplatné. Hejtman řediteli taktéž stanoví plat a ukládá mu úkoly. Tudiž má obdobný vliv jako starosta obce. Na základě zmocnění v zákoně zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, jejichž ustavení je blíže upraveno v § 65.⁴⁰ Hejtman vykonává také další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou mu svěřeny zastupitelstvem kraje, radou nebo to stanoví zákon. Rada kraje může ukládat úkoly hejtmanovi jen v rozsahu své působnosti.

3.2.2 Tajemník a ředitel krajského úřadu

V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. Ostatní obce mohou zřídit funkci tajemníka obecního úřadu. Před účinností zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mohly funkci tajemníka zřizovat pouze ty obce, v nichž obecní rada zřídila alespoň dva odbory obecního úřadu. Jak je již napsáno v předchozí kapitole, tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta, dříve tato pravomoc patřila radě města se souhlasem okresního úřadu. Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.

Úzký vztah mezi starostou a tajemníkem je vyjádřen také skutečností, že tajemník je odpovědný z plnění úkolů obecního úřadu starostovi, a je mu také podřízen, protože starosta stojí v čele obecního úřadu. Tajemník obecního úřadu nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích. To však nutně nezakazuje členství ani apolitičnost. Účastní se zasedání zastupitelstva a rady obce s hlasem poradním.

Úkoly tajemníka jsou ustanoveny především v ustanovení § 110 zákona o obcích:

- zajištění výkonu přenesené působnosti s výjimkou věcí svěřených radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce,
- plnění úkolů uložených mu zastupitelstvem, radou obce nebo starostou,
- stanovení platu všem zaměstnancům obecního úřadu dle platných předpisů,

⁴⁰ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení).

- plnění úkolů statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce zařazeným v obecním úřadu a také vydávání vnitřních směrnic a dokumentů.⁴¹

Z popisu jednotlivých činností tajemníka je zřejmé, že svým podřízením starostovi může být velmi podstatným způsobem starostou ovlivňován a řízen. Prostřednictvím tajemníka tak může starosta nepřímou zasahovat i do činnosti ostatních zaměstnanců obecního úřadu. Tajemník obecního úřadu zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce, vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada obce.

Dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), tvoří krajský úřad ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel. Ředitele v případě nepřítomnosti zastupuje zástupce ředitele. Ředitel je zaměstnancem kraje. Za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti je odpovědný hejtmanovi. Úkoly svěřené řediteli krajského úřadu jsou ustanoveny v § 69 zákona o krajích. Ředitel je oprávněn zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a schůzí rady s hlasem poradním. Ředitel nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích. Jeho funkce je neslučitelná s funkcí poslance a senátora Parlamentu České republiky a s funkcí člena zastupitelstva územního samosprávného celku.⁴²

3.2.3 Úředník územního samosprávného celku

Zaměstnance územně samosprávných celků, jejich postavení a průběžné vzdělávání upravuje zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, který vstoupil v účinnost 1. ledna 2003. Do té doby se pracovněprávní vztahy zaměstnanců územních samosprávných celků řídily pouze zákonem č. 65/1965 Sb., zákoník práce, který byl zrušen k 1. lednu 2007 zákonem č. 262/2006. Zákon o úřednících územních samosprávných celků se vztahuje pouze na zaměstnance územního samosprávního celku, kteří jsou zařazení do úřadu (do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části

⁴¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).

⁴² Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení).

hlavního města Prahy)⁴³ daného územního samosprávného celku a podílejí se na výkonu správních činností. V zákoně je vymezeno, na koho se ustanovení tohoto zákona nevztahují. Jsou to zaměstnanci zařazení v organizačních složkách územního samosprávného celku, zaměstnanci zařazení jen v jeho zvláštních orgánech a zaměstnanci, kteří řídí a vykonávají obslužné práce. Dále se zákon nevztahuje na osoby, jejichž pracovněprávní vztah je dán dohodou o pracovní činnosti nebo dohodou o provedení práce. Zákon se nevztahuje ani na členy volených orgánů územně samosprávných celků. Pracovnímu poměru na dobu neurčitou musí vždy předcházet veřejné výběrové řízení na obsazení pracovní pozice úředníka územního samosprávného celku. Veřejná výzva zajišťuje určitou transparentnost a rovnost obsazování pracovních pozic ve veřejné správě. To neplatí, pokud je pracovní poměr uzavírán na dobu určitou. Funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka vzniká jmenováním. Zákon specifikuje předpoklady, kdy je možné jmenovat fyzickou osobu do funkce. Taktéž taxativně určuje podmínky pro odvolání z funkce. Hlava IV tohoto zákona ustanovuje povinnost úředníka prohlubovat kvalifikaci. Tím je vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání, příprava a ověření zvláštní odborné způsobilosti. Zkoušku ze zvláštní odborné způsobilosti musí úředník územního samosprávného celku vykonat do 18 měsíců od počátku pracovního poměru. Úspěšně absolvovanou zkouškou úředník prokáže odbornou způsobilost pro výkon svěřené agendy. Vedoucí úředník musí prokázat odbornou způsobilost v obecné části a alespoň v jedné odborné (zvláštní) části agendy, která je svěřena jemu řízeným úředníkům.

3.3 Reformy veřejné správy

Významným okamžikem transformace veřejné správy byl rok 1989. Česká republika byla součástí federativního státu. Z pohledu kompetencí státu nemohla být tedy struktura zákonodárné, výkonné a soudní moci kompletní. Na ústřední úrovni se tedy na začátku devadesátých let řešili dvě hlavní skutečnosti, reorganizace ústřední správy a setrvání federativního uspořádání. Po rozpadu Československé federativní republiky od 1. ledna 1993 se Česká republika stala samostatným státem s vlastní strukturou státních orgánů.⁴⁴

⁴³ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ Veřejná správa v České republice [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2005, [cit. 9.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/verejna-sprava-v-ceske-republice.aspx>.

Reforma územní veřejné správy byla daleko dynamičtější než u ústředních orgánů. Do roku 1990 fungovaly jako orgány státní správy národní výbory, které měly i svou samosprávu v podobě zastupitelstva, ale prakticky nebylo možné fungovat bez centrálně řízené správy. Prvním krokem reformy veřejné správy byla tedy obnova územní samosprávy na místní úrovni, tj. na úrovni obcí zákonem č. 267/1990 Sb., obecní zřízení. Proběhla obnova obecní samosprávy místo zrušených místních a městských národních výborů. Obecní samospráva měla u nás dlouhou tradici, která byla přerušena pouze v období komunismu. V územní správě na nejnižší obecní úrovni byl zvolen spojený model pro výkon veřejné správy. Územní samospráva vykonává samostatnou působnost (samosprávu) i přenesenou působnost (státní správu), kterou na ni deleguje stát. Na okresní a krajské úrovni samospráva zavedena nebyla. Okresní národní výbory nahradily okresní úřady, které byly zřízeny jako orgány státní správy s všeobecnou působností. Okresní úřady vymezil zákon č. 425/1990 Sb. Okresní úřady byly koncipovány s krátkodobou platností, jejich platnost měla být původně omezena pouze na dva roky. Jednalo se tedy původně pouze o dočasný stav, který se však záhy ukázal jako dlouhodobější. Důvodem bylo především váhání mezi krajskou a zemskou variantou, a zároveň udržení stability ve veřejné správě po dobu, kdy samosprávy nabudou zkušenosti s jejím výkonem. Z výše uvedeného je průkazné, že samospráva byla omezena pouze na obecní úrovni. Po zrušení národních výborů nedošlo na krajské úrovni k nahrazení na samosprávné ani na státní úrovni. Působnost krajských národních výborů přešla částečně na nově vzniklé okresní úřady a částečně na ústřední orgány státní správy. Ústřední orgány státní správy zřizovaly při absenci krajských úřadů odloučená pracoviště v území. Vznik detašovaných pracovišť způsoboval pouze větší roztříštěnost veřejné správy v území. Veřejná správa se stávala nepřehlednou a neefektivní.⁴⁵

⁴⁵ MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004. s. 44.

Obrázek 1: Schéma veřejné správy po roce 1989

Schéma veřejné správy po roce 1989



Zdroj: Informační centrum vlády

Tento stav se stával také neúnosným z pohledu decentralizace veřejné správy. Postupně však převládly myšlenky na zavedení krajského stupně jako vyšší samosprávy, protože jako nezbytné se jevilo vytvoření regionů střední velikosti. Vytvoření vyšších územních samosprávných celků ustanovila Ústava ČR již od v roce 1993, ale neupravila konkrétní způsob organizace a kompetence.

Reforma veřejné správy probíhala ve třech etapách a dala se charakterizovat následovně:

- 1) Zavedení krajského zřízení jako územních samosprávných celků
- 2) Zrušení okresních úřadů
- 3) Modernizace a zefektivnění orgánů veřejné správy

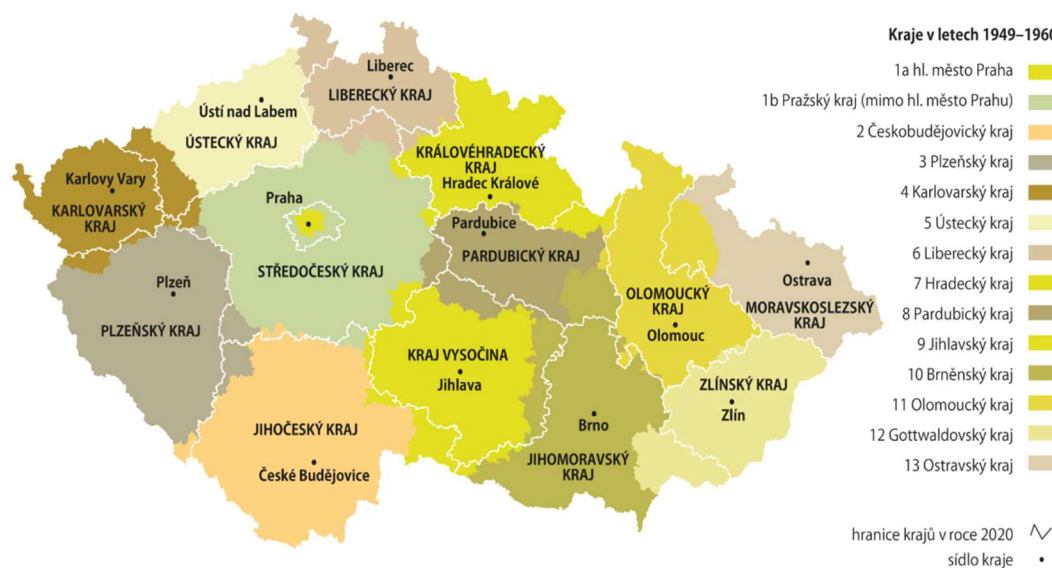
3.3.1 První fáze reformy veřejné správy

Vyšší samosprávu zavedl až 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. Tímto ústavním zákonem bylo vytvořeno 14 krajů. Byly ovšem vymezeny pouze územně, vznikly dle nově složených okresů. Nebyly však zohledněny některé územní nesrovnalosti především na pomezí Čech a Moravy. Oproti tomu bylo

posíleno postavení dalších přirozených center, jakými jsou Pardubice, Liberec nebo Olomouc. V podstatě byla uspokojena všechna meziregionální centra. V porovnání s kraji platnými v letech 1949 až 1960 se jednalo o podobné rozmístění v území. Jak je již uvedeno dříve, zákon nestanovil konkrétní způsob organizace a kompetence krajů. Proto ústavní zákon č. 347/1997 Sb. nabyl účinnosti až 1. ledna 2000.⁴⁶

První volby do zastupitelstev krajů proběhly až v listopadu roku 2000. Příslušné zákony nabyly účinnosti k 1. lednu 2001, případně ihned po volbách do zastupitelstev, ke dni těchto voleb.

Obrázek 2: Porovnání území současných krajů s kraji platnými v letech 1949 - 1960



Zdroj: Český statistický úřad (2021)

V polovině 19. století měly již kraje podobnou územní strukturu jako je tomu nyní. Po revoluci v roce 1848 měly hrát podstatnější roli v uspořádání právě kraje, nestalo se tak, proto byly zrušeny v letech 1867–1868. Poté se základním administrativním celkem staly okresy, jako státní správa většinou, a to až do roku 1948. V roce 1949 bylo opět obnoveno krajské zřízení. Vzniklo tak 13 krajů a samostatná územní jednotka hlavní město Praha.

⁴⁶ MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004. s. 45.

Po reformě území v roce 1960 došlo ke změně, kdy bylo ustanovení pouze 7 krajů a hlavní město Praha.⁴⁷

V následujících letech došlo k zintenzivnění reformy veřejné správy, které bylo potvrzeno přijetím koncepce reformy veřejné správy vládou České republiky v roce 1999. Tu schválila usnesením Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (konkrétně 160 ze 176 přítomných poslanců). V tomto usnesení bylo doporučeno na spojený model výkonu veřejné správy na všech úrovních.⁴⁸ Zajímavostí je, že původně Ministerstvo vnitra České republiky navrhovalo oddělený model veřejné správy. Cíle nastolené reformy veřejné správy vycházející z přijaté koncepce byly modernizace veřejné správy, zvýšení profesionality úředníků, decentralizace a dekoncentrace.

Po přijetí zmíněné koncepce byl v roce 2000 přijat kromě jiných zákonů týkajících se veřejné správy i zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, následovaný také zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Ve vztahu k působnostem krajů byl rozhodující rozsah decentralizace a dekoncentrace. Decentralizační vliv byl dosažen přechodem kompetencí do samostatné působnosti krajů. O dekoncentraci můžeme mluvit ve smyslu přechodu kompetencí v rámci přenesené působnosti krajů, kdy byla zachována podřízenost krajů vůči ústředním správním orgánům. Kromě přenosu kompetencí z ústředních správních úřadů byly některé kompetence přeneseny z okresních úřadů, obce nebyly v tomto případě téměř dotčeny. Nedotčení kompetencí obcí znamenalo pro kraje uspokojení pouze přesunem podílu státu, což bylo v souladu s decentralizačním a dekoncentračním charakterem reformy.⁴⁹

Dalšími zásadními zákony schválenými v této době, které výrazně ovlivňují veřejnou správu, je zákon o obcích uveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 128/2000 Sb., zákon č. 131/2000 Sb., o Hlavním městě Praze, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech. První fáze reformy se tedy týká řešení otázek spojených se zřízením krajů a s jejich činností v období po vzniku krajů.⁵⁰

⁴⁷ Český statistický úřad. *Historie krajského zřízení sahá hluboko do minulosti* [online]. [cit. 15.10.2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xj/historie-krajskeho-zrizeni-saha-hluboko-do-minulosti>.

⁴⁸ MATULA, M. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In: GROSPÍČ, J., VOŠTRÁ, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004. s. 45.

⁴⁹ Veřejná správa v České republice [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2005, [cit. 9.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/verejna-sprava-v-ceske-republice.aspx>.

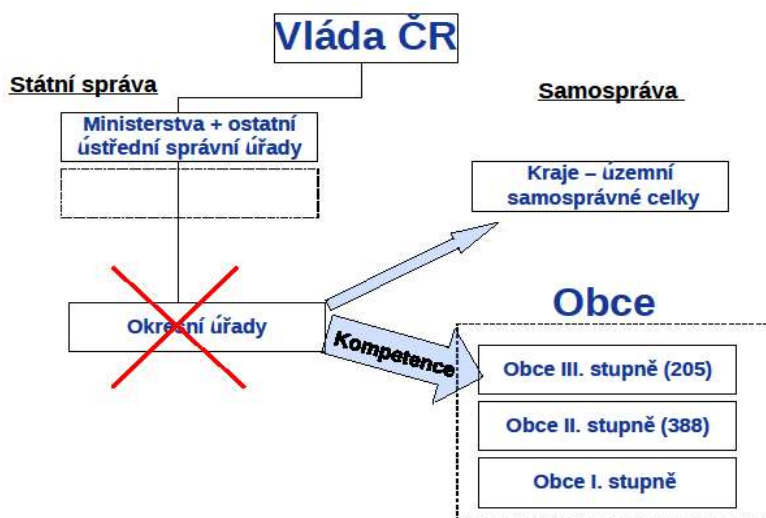
⁵⁰ MATULA, M. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In: GROSPÍČ, J., VOŠTRÁ, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004. s. 46.

3.3.2 Druhá fáze reformy veřejné správy

V průběhu první fáze reformy veřejné správy se diskutovala změna státní správy i na okresní úrovni a převedení kompetencí na jiné orgány veřejné správy. V souladu s tím byla stanovena omezená účinnost zákona o okresních úřadech. To vše dohromady vedlo ke zrušení okresních úřadů ke dni 21. prosince 2002. Jak je již zmiňováno v předchozí kapitole, okresní úřady vznikaly s vědomím toho, že jde pouze o přechodné období. Po zřízení krajského uspořádání existovaly vedle sebe tři stupně územní samosprávy. Od roku 2003 byla všeobecná územní správa opět dvouúrovňovou, představovanou samosprávně.

Obrázek 3: Zrušení okresních úřadů v roce 2002

Výsledek reformy veřejné správy 1998 - 2002



Zdroj: Informační centrum vlády

Působnosti okresních úřadů přešly na orgány územních samospráv, v několika jednotlivých případech na správní úřady. To vše v souladu s decentralizací a dekoncentrací veřejné správy. Je možné konstatovat, že změnou uspořádání došlo k posílení smíšeného modelu veřejné správy, jelikož okresní úřady do té doby představovaly oddělený model veřejné správy, pouze na základě přenesené působnosti bez zastoupení územní samosprávy.

Svůj význam zde sehrál i tlak na nové územní uspořádání státní správy, které bylo na okresní úrovni neměnné od roku 1960. Od roku 1960 se okresy zásadně nezměnily, za tu dobu přibyl pouze okres Jeseník.

Kompetence okresních úřadů nebylo možné převést na všech 381 pověřených úřadů. Některé z těchto úřadů sídlili v malých centrech s malými územními obvody, často pouze s pěti tisíci obyvateli. Zásadní překážkou byla nemožnost vytvořit v takto malých centrech adekvátně kvalitní výkon veřejné správy.⁵¹ Po vyhodnocení expertíz zpracovaných Ministerstvem vnitra České republiky bylo racionálně stanoveno zhruba 200 (nejdříve 192 obcí, později 205) městských úřadů se správními obvody čítajícími zhruba 15 tisíc obyvatel, které by vykonávaly státní správu v širším správním (územním) obvodu. Přihlédnuto bylo k dostupnosti správního centra a k historicko-geografickým kritériím.⁵²

Takové obce byly nazvány obcemi s rozšířenou působností, tzv. obce třetího stupně, do kterých byl převeden největší podíl přenesené působnosti ze zaniklých okresních úřadů. Byla stanovena kategorizace obcí na tři stupně podle svěřeného výkonu státní správy. Druhý stupeň tvoří obce s pověřeným obecním úřadem. V takových obcích bývá často naplňován výkon matriky a stavebních úřadů. První stupeň je tvořen obcemi se základním rozsahem. Uvedené členění můžeme odvodit už ze zmiňovaného územního členění správních obvodů.⁵³

Dále bylo nutné řešit přechod majetku státu, který souvisel s výkonem zmíněných kompetencí na obce, jako subjekty veřejné správy, a v neposlední řadě také přechod pracovníků z okresních úřadů do správních orgánů, na které přešly příslušné kompetence.

3.3.3 Třetí fáze reformy veřejné správy

Stále probíhající třetí fáze reformy veřejné správy má za úkol směřovat ke zkvalitnění výkonu veřejné správy orgány územní samosprávy a dále k dokončení reformních opatření i na úrovni orgánů centrální správy. Nutno podotknout, že tato fáze reformy není nikterak efektivní. Zatímco předchozí kroky reformy přinesly daleko výraznější změny v organizaci územní správy než v jejím konkrétním obsahu, tak v rámci třetí fáze je pozornost primárně

⁵¹ Veřejná správa v České republice [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2005, [cit. 9.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/verejna-sprava-v-ceske-republice.aspx>.

⁵² MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004. s. 47 – 52.

⁵³ MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004. s. 47 – 52.

upřena na obsahovou stránku reformy veřejné správy, která souvisí s otázkami účinnosti správy, správní kultury, etiky, modernizace, informatizace apod.⁵⁴

Často je skloňován Úřad 21. století, jako nástroj a nastavení budoucí vize. Takový úřad, který by plně naplňoval očekávání široké veřejnosti, jako klientů využívajících tuto službu. Je třeba upravit pojetí úředníka i obraz úřadu, který je brán jako rigidní a nesympatická organizace. Úředník by neměl být nazýván byrokratem, ale měl by se snažit, aby byl spíše poradcem veřejné správy. Spokojený klient by měl být základním cílem každé úřední osoby a nastavení moderního úřadu. Počátek 21. století je spojován s turbulentním vývojem informačních technologií. Soukromý sektor se na tento vývoj adaptoval, u veřejné správy není rozvoj tak rychlý. Trend rozvoje digitálního prostředí klade daleko větší požadavky na IT dovednosti úředníka. Proto je nutné, aby se veřejná správa rychleji adaptovala na využití digitálních technologií. Dalším bodem moderního pojetí úřadu je přiblížit se více občanům. Ať už přesunem služeb do on-line prostředí, či standardizace úkonů ve styku s občany.⁵⁵ Konkrétním krokem je například virtualizace úřadu v podobě platformy Portál občana, zajištění kybernetické bezpečnosti, zveřejňování na principu otevřených dat, aplikací, webových stránek, mapových portálů apod. Úřad 21. století by měl být tedy transparentní, otevřený, přívětivý, s moderní komunikací, udržitelný, a především proklientsky orientovaný.

3.4 Podjatost

Podjatost lze v širším smyslu slova definovat jako nezpůsobilost k nestrannému a nezaujatému posuzování záležitostí jiných, která je zapříčiněna především přímým zájmem na výsledku této záležitosti. Metodická pomůcka Ministerstva vnitra ČR uvádí tuto definici podjatosti:⁵⁶ „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.“

⁵⁴ *Rok v obci. Reforma veřejné správy po roce 1989* [online]. [cit. 23.09.2022]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/689-reforma-verejne-spravy-po-roce-1989/>.

⁵⁵ ZAVŘEL, F. *Úřad 21. století. Vize a současné trendy*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2020. s. 3.

⁵⁶ *Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád: Systémová podjatost* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, s. 3 [cit. 15.11.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

Dále tato metodika rozebírá stránku podjatosti, která se může rozlišovat na subjektivní a na objektivní. Subjektivní je ta stránka, která se vztahuje k vlastní úřední osobě (to znamená, že by například úřední osoba rozhodovala o vlastní žádosti, případně o žádosti osoby, se kterou je v blízkém vztahu, ať negativně, či pozitivně). Při objektivní stránce nemá úřední osoba svůj vlastní soukromý zájem na výsledku řízení, ale je ovlivňována objektivními skutečnostmi, například vlivy vnějšími, a není schopna rozhodovat nestranně. Například se jedná o tlaky nadřízených pracovníků na podřízené. A právě toto riziko vnějších vlivů je nazýváno jako riziko systémové podjatosti, či zkráceně systémová podjatost.⁵⁷

D. Chandler a R. Munday píší o institucionální podjatosti (institucionální diskriminaci, systémové podjatosti) jako o tendenci k tomu, aby postupy a praktiky určitých institucí fungovaly způsobem, který vede ke zvýhodňování nebo upřednostňování určitých skupin a znevýhodňování či znehodnocování jiných.⁵⁸

Podjatost lze též dělit na kognitivní a strukturální. Kognitivní podjatost označuje nevědomé vzorce myšlení, které mají nezamýšlený účinek spočívající ve zvýhodňování jedněch a znevýhodňování druhých. Naproti tomu strukturální se týká institucionálních vzorců a postupů, které na základě identity přinášejí výhody jedněm a znevýhodňují druhé.⁵⁹

3.4.1 Systémová podjatost

Na území současné České republiky je tradičně uplatňován kontinentální systém zabezpečování místní veřejné správy. Konkrétně jde o tzv. smíšený model, kdy úřady samospráv (obce, kaje) vykonávají i část státní správy v místech (přenesená působnost).⁶⁰ Pro stát je toto uspořádání ekonomicky výhodné. Nemá totiž povinnost hradit samosprávám skutečné náklady vzniklé v souvislosti s výkonem státní správy, ale pouze na tuto činnost uděluje příspěvky. Ty nemusí odrážet konkrétní náklady.⁶¹ V některých případech ostatně

⁵⁷ *Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád: Systémová podjatost* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, © 2022, s. 3 [cit. 15.11.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

⁵⁸ Chandler, D., Munday, R. *Dictionary of Media and Communication*. Third Edition. Oxford University Press, 2020. p. 220.

⁵⁹ *University of North Georgia. Types of Bias* [online]. [cit. 31.01.2023]. Dostupné z: <https://ung.edu/diversity/bias.php>.

⁶⁰ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2013. s. 56-58.

⁶¹ VALEŠ, L. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2006. s. 100.

zaměstnanec obce vykonává jak samosprávu, tak státní správu. Smíšený model však může umožňovat různé zásahy samospráv do výkonu státní správy (přenesené působnosti). Zaměstnanci obcí (krajů) jsou totiž zařazeni v organizačních strukturách obecních (krajských) úřadů a jejich vedení vůči nim vystupuje z pozice zaměstnavatele. Můžeme tak hovořit o tzv. systémové podjatosti.⁶² Někdy se také můžeme setkat s označením generální podjatost. Modely uspořádání místní veřejné správy v postsocialistických zemích rozebírá např. chorvatská právnička I. Lopižić.⁶³

Soudce nejvyššího správního soudu JUDr. Mgr. Ivo Pospíšil, Ph.D. hovoří o systémové podjatosti jako o důsledku systému nastavení institucionálních vztahů ve veřejné správě. Je tedy důsledkem zavedení smíšeného modelu ve veřejné správě, kdy územní samosprávné celky rozhodují jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Původně byla konstruována pouze pro situaci, kdy úředník rozhoduje v řízení v přenesené působnosti, rozhoduje ale o zájmu územního celku, tedy svého zaměstnavatele.⁶⁴

Přestože správní řád hovoří pouze o podjatosti konkrétní úřední osoby, která je oprávněnou úřední osobou rozhodující v určité věci, mohou nastat situace, kdy jsou z rozhodování vyloučeny všechny úřední osoby, včetně starosty, resp. ředitele krajského úřadu. V případě, že na základě jejich zaměstnaneckého poměru k územnímu samosprávnému celku existuje riziko, že by jejich postoj mohl být ovlivněn jinými než zákonnými ustanoveními, se jedná o systémovou podjatost.

Skutečnosti, které mohou způsobit ovlivnění mimo zákonné prostředky a působí na úřední osobu prostřednictvím zaměstnaneckého vztahu z pozice zaměstnavatele na zaměstnance jsou příkladně:⁶⁵

- jevy v politické či mediální sféře, které u příslušného správního řízení naznačují zájem na výsledku samotného řízení;

⁶² BROŽ, J. *Systémová podjatost v územní samosprávě*. In: HEJČ, D., KLIKOVÁ, A., CHAMRÁTHOVÁ, A., VALDHANS, J. *DNY PRÁVA 2016 – DAYS OF LAW 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: Masarykova Univerzita, 2017. s. 7-20.

⁶³ LOPIŽIĆ, I. *Models of deconcentrated performance of state administration tasks in post-socialist countries. Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 17, No. 1. 2017.

⁶⁴ *Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád: Systémová podjatost* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, © 2022, s. 3 [cit. 11.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

⁶⁵ *Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád: Systémová podjatost* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, © 2022, s. 3 [cit. 17.11.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

- zájem tzv. vlivných osob na výsledku řízení, zájem lze vysledovat např. z mediálního prostoru, jde o snahy nasměrovat rozhodnutí určitým způsobem;
- povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost nebo politický význam;
- podezření z nátlaku, příp. přímé ovlivnění rozhodnutí prostřednictvím zaměstnaneckého vztahu.

Pokud však půjde o nekontroverzní a nezásadní dotčení územního celku, nebude mít rozhodnutí správního orgánu vliv na tento celek, nebude se tudíž jednat o skutečnosti ovlivňující postoj úřední osoby.⁶⁶ Důvodem vyloučení oprávněné úřední osoby z projednávání věci není ani skutečnost, kdy zaměstnanec plní vůči účastníkům řízení zákonné povinnosti, např. uložení sankce za přestupek, obdobně, když zaměstnanec zařazený do obecního úřadu plní povinnosti uložené zákonem vůči obci.⁶⁷ Výjimkou je dle ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu vyloučení úřední osoby, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona.

Systemovou podjatostí není ani situace, kdy územně správní celek nějakým způsobem těží z rozhodnutí správního orgánu. Taková situace nastává třeba při pořízení územního plánu, kdy stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) výslovně rozhodovací pravomoc přisuzuje zastupitelstvu obce. Taková skutečnost, kdy o záležitosti obce rozhoduje její zastupitelstvo, nemůže být brána jako systemová podjatost.

3.4.2 Námitka podjatosti úřední osoby

Posuzovat vyloučení oprávněných úředních osob lze pouze ve správním řízení. Podle ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu může namítat podjatost pouze účastník řízení. Namítat podjatost tedy nejde před zahájením řízení, jelikož nikdo nemá ještě postavení účastníka řízení. Proto s námitkou podjatosti je nutné počkat až po zahájení konkrétního správního řízení.

Výše uvedené však zcela nevylučuje případ, kdy může být úřední osoba vyloučena z řízení ještě před jeho zahájením samotného správního řízení, přestože stěžovatel nemůže tuto podjatost namítat sám. Z ustanovení § 14 odst. 5 totiž vyplývá, že představený má

⁶⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 ze dne 20. 11. 2012.

⁶⁷ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 6. 10. 2008.

povinnost učinit taková opatření, pokud zjistí, že podřízená osoba je podjatá, aby ji vyloučil z řízení a určil jinou úřední osobu, která není k vyloučené ve vztahu podřízenosti. Představený tudíž musí jednat na základě jakéhokoliv podnětu, i když podjatost není namítána účastníkem řízení, či oznámením úřední osoby.⁶⁸ Pokud nastane situace, že bude podána písemnost označená jako „námitka podjatosti“, je nutné toto podání posuzovat jako podnět k prověření možné podjatosti.

Případná podjatost musí být namítnuta a zkoumána v tom řízení, v němž potencionálně podjaté úřední osoby rozhodují.⁶⁹ Není možné, aby účastník řízení namítal podjatost proti úřední osobě, která vede jedno řízení, až v následném řízení. Proti úřední osobě, která je oprávněnou osobou v územním řízení, nemůže být podjatost namítána až v následném stavebním řízení. Jedná o dvě samostatná správní řízení. V následném stavebním řízení již nejde zkoumat okolnosti řízení, které mu předcházelo. Obdobně to také platí pro vydání závazných stanovisek, která předchází konkrétnímu správnímu řízení.

Případnou podjatost by měla úřední osoba zkoumat z moci úřední, aby se předcházelo tomu, že námitku podjatosti podá/ musí podat účastník řízení. Úřední osoba, pokud má pochybnosti o své nepodjatosti, bezodkladně o tom informuje svého nadřízeného (představeného). Ten poté stav posoudí. Představený toto posuzuje, i když se to dozví odjinud než od samotné úřední osoby.

Další možností je namítání podjatosti přímo od účastníka řízení, jak je již napsáno dříve, pouze v samotné správním řízení. Podmínkou je uplatnění námítky bezodkladně. Bezodkladnost podání námítky není ve správním řádu však stanovena konkrétně, proto vždy závisí na posouzení představené osoby v konkrétním případě. Bude tedy záviset na různých okolnostech s tím souvisejících. Další podmínkou je, že stěžovatel musí namítanou podjatost konkrétně odůvodnit. Nemá však povinnost konkrétně dokládat poměr úřední osoby k rozhodované věci, stačí určitá míra podezření.

O námitce musí představený rozhodnout usnesením, nepostačí tedy sdělení, či neformální vyjádření. Toto usnesení se doručuje všem účastníkům řízení. Jedná se o procesní formu rozhodnutí, tudíž se neukládá pouze do spisu.

⁶⁸ VEDRAL, J. *Správní řád - komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 186.

⁶⁹ *Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád: Systémová podjatost* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, © 2022, s. 3 [cit. 18.11.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.

Ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu dále obsahuje větu: „K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil.“ V tomto případě se o námitce nerozhoduje samostatným usnesením. To však neznamená, že by se skutečnostmi, které jsou v ní uvedeny, nemusel správní orgán vůbec zabývat.⁷⁰ S námitkou je na místě se vypořádat v odůvodnění vydaného vlastního rozhodnutí ve věci. Stejně jako samotná námitka, tak rozhodnutí o námitce má účinky pouze pro konkrétní správní řízení a nemůže být uplatňováno v navazujících řízeních.

Pokud je namítána podjatost jedné konkrétní úřední osoby, o námitce rozhodne představený, to je přímo nadřízený. O referentovi rozhoduje vedoucí odboru, o vedoucím odboru tajemník úřadu, o tajemníkovi starosta apod. Kdo je představený vůči jiné osobě je uvedeno v právních předpisech, případně v organizačním řádu úřadu. Posuzuje-li správní orgán, zda konkrétní úřední osoba je či není podjatá, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat následující třífázový algoritmus. Nejprve je třeba zjistit, zda existuje relevantní poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Relevantnost poměru lze přitom odvozovat z řady skutečností, ať už předem daných, např. příbuzenský či profesní vztah k účastníkům (jejich zástupcům), či vzniklých až v průběhu správního řízení – např. přátelský či nepřátelský poměr úřední osoby vyplývající ze způsobu vedení řízení, z komunikace s účastníky (jejich zástupci), z komunikace úřední osoby s médii nebo zapříčiněný protiprávním jednáním úřední osoby (převzetí úplatku apod.). Následně je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá zájem úřední osoby na výsledku řízení. Do třetice je nutné posoudit, zda tento zájem má takový charakter, že lze pro něj pochybovat o nepodjatosti příslušné osoby.⁷¹ Teprve jsou-li plněny všechny tyto podmínky, je možno vyloučit úřední osobu z úkonů v konkrétním řízení, přičemž tyto podmínky se mohou vázat pouze na faktický, a nikoliv hypotetický poměr úřední osoby k projednávané věci či účastníků řízení.⁷²

Pokud by byla namítána podjatost všech zaměstnanců úřadu (zejména systémová podjatost), to je i proti osobě, která stojí v čele úřadu (starosta obce, primátor statutárního města), musí nadřízený orgán rozhodnout o námitce podjatosti vůči této osobě. Ta pak rozhoduje o námitce podjatosti vůči podřízené osobě. Nadřízeným orgánem, který bude

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 89/2010 - 152 ze dne 30. 1. 2013.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 7/2009 - 753 ze dne 26. 6. 2013.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 261/2014 - 42 ze dne 26. 2. 2015.

rozhodovat o námitce, je v těchto případech krajský úřad. Pokud bude námitka směřovat proti všem osobám krajského úřadu, rozhodne o podjatosti představeného, tj. ředitele krajského úřadu, věcně příslušné ministerstvo. Ministerstvo nezkoumá podjatost hejtmána, jelikož podle ustanovení § 68 zákona č. 129/2000 Sb., krajské zřízení, nestojí v čele krajského úřadu hejtman, ale ředitel.

Je možné, aby o námitce podjatosti rozhodl nadřízený orgán rovnou u všech osob. Obdobně jako u opravných prostředků se námitka podjatosti podává u správního orgánu, který ji postoupí nadřízenému orgánu. V ustanovení § 14 odst. 3 je uvedeno, že o námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení. Není však nutné, aby se jednalo o přímého nadřízeného.

Pokud nastane situace, kdy nadřízený orgán dojde k závěru, že existují důvodné pochybnosti o nepodjatosti osoby stojící v čele úřadu, pověří k projednání věci jiný správní orgán ve svém správním obvodu. Toto rozhodne usnesením.

V závěru této části je nutno dodat, že by se k vyloučení osoby z projednávané věci nemělo přistupovat pokaždé více méně automaticky při každé námitce podjatosti. Tento institut bývá často zneužíván, a to především v řízení o přestupku, k procesním obstrukcím. Tam kde nejsou skutečně důvodná podezření z podjatosti úřední osoby, mělo by být postupováno podle obecných zásad činností správních orgánů (rychlost, procesní ekonomie).

3.4.3 Vývoj právní úpravy a novela správního řádu

Pro správní řízení je kromě zásady zákonnosti zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod publikované pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“) zásadní čl. 36 odst. 1 Listiny, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Z uvedeného ustanovení by bylo možné dovodit, že požadavek na nestrannost se týká pouze soudů. Správní orgány ovšem při své rozhodovací činnosti musí být taktéž nestranné. Nestranností se rozumí objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k plnění svých úředních povinností, tj. k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech správních orgánů. V určitém ohledu ji lze ztotožnit s absencí podjatosti. Aby bylo možné z čl. 36 odst. 1 Listiny dovodit nestrannost správních orgánů, resp. jednotlivých úředních osob, je nutné vykládat

citované ustanovení širěji. Ústavní soud judikoval, že i když toto ustanovení výslovně nevyžaduje, aby i „jiný orgán“ vykazoval atributy nezávislosti a nestrannosti tak jako soud, z jeho účelu, jímž je vymezení základních principů spravedlivého řízení, vyplývá nutnost širší interpretace.⁷³ Tento názor podporuje také skutečnost, že nestrannost správních orgánů je explicitně zakotvena v § 7 odst. 1 správního řádu, a k zajištění požadavku nestrannosti slouží mj. postup podle § 14 správního řádu. Nestrannost však nelze ztotožňovat s nezávislostí.

O nestrannosti, nikoliv nezávislosti, úředníků ve spojitosti se systémovou podjatostí hovoří Jitka Jelínková ve třetí části své publikace *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí*.⁷⁴

V plné míře disponují nezávislostí pouze soudci a v určité podstatně omezenější míře jsou nezávislostí nadány také některé osoby působící v tzv. nezávislých správních úřadech. Záruky jejich nezávislosti však zpravidla mají výrazné časové omezení, a to stanovením funkčního období. Nejvyšší správní soud však neshledal, že by absence nezávislosti úředních osob při rozhodování o právech a povinnostech podle zákonných hledisek měla být ústavním deficitem.⁷⁵

Dne 1. 1. 2006 vstoupil v účinnost zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který problematiku systémové podjatosti neupravoval. V této době podle Nejvyššího správního soudu samotný zaměstnanecký poměr nebyl sám o sobě důvodem pro pochybování o nepodjatosti. Musely by vzejít další okolnosti, které by nepodjatost prokazovaly. Tento závěr kritizoval Stanislav Kadečka, který vyslovil názor, že s ohledem na zaměstnaneckou závislost úředníka na obci, pokud má taková obec zájem na výsledku rozhodnutí, lze objektivně pochybovat o nepodjatosti takové osoby.⁷⁶

Další posun přišel až v roce 2012 kdy se Nejvyšší správní soud začal zabývat ve svých usneseních pojmem systémová rizika podjatosti a připouštěl, že výše uvedený vztah úřední osoby a obce může přinést systémovou podjatost, ne však ve všech případech. Lukáš Glaser a Miroslav Mocek vysvětlují ve svém článku *K systémové podjatosti*

⁷³ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1062/08 ze dne 25. června 2009.

⁷⁴ JELÍNKOVÁ, J. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí*. Praha: Grada Publishing, 2017. str. 46-49.

⁷⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 ze dne 20. listopadu 2012.

⁷⁶ KADEČKA, S. *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu podjaté? Právní pohledy*. Praha: C. H. Beck, 2013, č. 13. str. 477-484.

ve veřejné správě ⁷⁷, že Nejvyšší správní soud usnesením rozšířeného senátu v právní větě uvedl, že pokud úředník rozhoduje ve správním řízení, které se týká jeho zaměstnavatele, je důvodem podjatosti samotný jeho zaměstnanecký poměr, pokud je z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn jinými než zákonnými hledisky. ⁷⁸ Přitom do 20. 11. 2012 musela k dovození podjatosti úředních osob přistoupit jiná skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování konkrétní osoby, především zaměstnavatelem. Nejvyšší správní soud vycházel především z toho, že pouze taková situace, která je zákonem výslovně připuštěna (rozhodování ve správním řízení), předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah.

V tomto období právního výkladu po roce 2012 lze příkladně uvést asi nejznámější příklad, kterého se problém systémové podjatosti týkal. Jednalo se o stavbu spalovny v obci Chotíkov. Investorem stavby měla být společnost Plzeňská plynárenská, a.s. Tato společnost byla přitom založena statutárním městem Plzeň, jako jejím jediným společníkem. V rámci správních řízení spolky, zabývající se ochranou životního prostředí, namítaly podjatost úředních osob stavebního úřadu, v odvolacích řízeních pak také Krajského úřadu Plzeňského kraje. Hlavním důvodem namítání systémové podjatosti byl fakt, že zástupci samospráv Města Plzeň a Plzeňského kraje sepsali dohodu o vzájemné spolupráci a podpoře při zpracování komunálního odpadu, což obsahovalo i předmětnou spalovnu. Krajský soud v Plzni konstatoval, že pokud podle usnesení Nejvyššího správního soudu stačí malá míra podezření svědčící o podjatosti úředních osob, výše uvedená dohoda poskytnout maximální součinnost již zakládá obavu pochybovat o nepodjatosti rozhodujících osob ve správním řízení. Jestliže k takovému závazku došlo, byla naplněna ta poměrně nízká míra podezření, že v daném případě může docházet k podjatosti úředních osob podílejících se na uvedeném rozhodovacím procesu.⁷⁹ Proti rozsudku vydala společnost Plzeňská plynárenská kasační stížnost, kterou byla však Nejvyšším správním soudem zamítnuta s obdobným odůvodněním.

⁷⁷ GLASER, L., MOCEK, M. *K systémové podjatosti ve veřejné správě* [online]. [cit. 10.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/k-systemu-podjatosti-ve-verejne-sprave.aspx>.

⁷⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 19/2010-119 ze dne 27. 11. 2012.

⁷⁹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 30 A 76/2012 - 266 ze dne 25. 7. 2014.

Otázka řešení systémové podjatosti byla vlastně postavena nad samotné rozhodování ve věci, a to i v případě, že se může jednat jen o nepatrné, v zásadě nijak významné, pochybování o nepodjatosti úředních osob, které nemůže mít vliv na výsledek řízení. Na jedné straně se soudy brání vyslovit bez dalšího přesvědčení, že samotný poměr k zaměstnavateli, který je současně účastníkem řízení, je důvodem pro vyloučení z projednávání věci pro podjatost. Na straně druhé byl opuštěn dřívější názor, že podmínkou pro pochybování nepodjatosti musí být reálná obava z ovlivňování konkrétní osoby, reálná obava byla nahrazena pouze podezřením.⁸⁰

V ustanovení speciálních zákonů je možno nalézt náznaky toho, že zákonodárce si byl vědom přinejmenším rizika systémové podjatosti. Kupříkladu zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 16 odst. 3 řeší situaci, kdy by účastníkem vyvlastňovacího řízení měla být obec, jejíž obecní úřad rozhoduje o vyvlastnění jakožto příslušný vyvlastňovací úřad tak, že krajský úřad usnesením určí ve svém správním obvodu jiný věcně příslušný vyvlastňovací úřad. Obdobně je upravena situace, kdy by byl účastníkem kraj či hlavní město Praha. Obdobně v tzv. novém přestupkovém zákonu, tj. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který v ustanovení § 63 vylučuje z projednávání a rozhodování věci daný územně správní celek, jde-li o přestupek, z jehož spáchání je podezřelý územně samosprávný celek sám či člen zastupitelstva tohoto územně samosprávného celku.⁸¹

Částečný posun zákonné úpravy přinesla až novela správního řádu, která byla provedena zákonem č. 176/2018 Sb., s účinností od 1. 11. 2018. Tato novela k ustanovení § 14 přidala nový odstavec 2. *Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.* Není zde řešena systémová podjatost přímo, je však negativně upravena podmínka pro vyloučení úřední osoby z důvodu podjatosti. Tato právní úprava platí do dnešní doby.

⁸⁰ GLASER, L., MOCEK, M. K systémové podjatosti ve veřejné správě [online]. [cit. 11.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/k-systemu-podjatosti-ve-verejne-sprave.aspx>.

⁸¹ BROŽ, J. *Systémová podjatost v územní samosprávě*. In: HEJČ, D., KLIKOVÁ, A., CHAMRÁTHOVÁ, A., VALDHANS, J. *DNY PRÁVA 2016 – DAYS OF LAW 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: Masarykova Univerzita, 2017. s. 10.

3.4.4 Podjatost v přestupkovém zákoně

Pro úplnost je třeba uvést, že zcela jinak pojal riziko podjatosti přestupkový zákon č. 250/2016 Sb., který vstoupil v účinnost dne 1. 7. 2017. V ustanovení § 63 je upraveno preventivní vyloučení úředních osob z projednávání a rozhodování věci, a to v těchto konkrétních případech:⁸²

- 1) *Je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku.*
- 2) *Je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný správní orgán ve správním obvodu jiného odvolacího správního orgánu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku.*

Konkrétně to znamená, že správní orgán nemůže vést řízení o přestupku své obce, obdobně krajský úřad nemůže vést odvolací řízení o svém kraji. Důvodem této legislativní úpravy jsou zvýšené nároky na projednávání přestupků nestranným a nezávislým orgánem. Jedná se o prevenci rizika podjatosti. Zde nemůže být uplatňován postup podle ustanovení § 14 správního řádu.

⁸² Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

4 Vlastní práce

4.1 Cíle výzkumného šetření

V návaznosti na teoretickou část práce, kde je charakterizována systémová podjatost úředníků územních samosprávných celků, a na hlavní cíl zhodnotit zásahy samosprávy, představených obce, do rozhodovacích pravomocí úředníků územních samosprávných celků je cílem výzkumného šetření vyhodnotit, jak se vedoucí úředníci rozhodují, pokud dojde k zásahu vedení obce do pravomocí v rámci přenesené působnosti státní správy. Pokud jsou požadavky ze strany představených obce rozhodnout v jejich prospěch, zda úředník těmto nátlakům vyhoví, či nikoliv. Dílčím cílem je zjistit, pokud opravdu dochází k nátlakům, aby rozhodovali bez objektivního správního uvážení, jaké by jim z toho při nevyhovění vyplývaly důsledky. Vlastní výzkum byl pojmenován Systémová podjatost úředníků.

Před samotným začátkem rozhovoru byly sestaveny základní otázky, jež se týkají problematiky systémové podjatosti.

Hlavní výzkumné otázky:

- Jakého odboru jste vedoucí a kolik máte podřízených?
- Jaká je délka Vaší praxe ve vedoucí pozici?
- Agendy vykonávané na Vašem odboru spadají do státní správy, nebo i samosprávy?
- Setkali jste se se zásahem samosprávy (vedení obce) do Vašich rozhodovacích pravomocí v rámci státní správy?
- Můžete definovat, jak často se to stává?
- V jakých konkrétních případech se to stalo a které agendy se to týkalo?
- Jaké byly požadavky vedení obce?
- Jak jste postupoval/a? Rozhodl/a jste se vyhovět požadavkům?
- Pokud ne, jaká byla zpětná vazba vedení obce?
- Věděl o zásahu vedení tajemník úřadu a řešil vzniklou situaci?

4.2 Výběr metody sběru dat

K dosažení výše uvedeného stanoveného cíle je použita kvalitativní metoda šetření. Jako hlavní metoda je zvolen polostrukturovaný rozhovor. Uvedené rámcové otázky, které byly připraveny k dodržení hlavní linky rozhovoru, byly v průběhu rozhovoru doplňovány dle situace a možnosti respondentů, jak tazatel považoval za důležité vzhledem k aktuálnímu průběhu rozhovoru.

4.2.1 Kvalitativní metoda výzkumného šetření

Vzhledem ke zvolenému tématu práce bylo rozhodnuto, jakým způsobem budou data analyzována. Byla zvolena metoda kvalitativního výzkumného šetření. Ke zkoumání skutečnosti se používají dva zcela odlišné přístupy, a to kvalitativní a kvantitativní. V kvantitativním výzkumu jsou sbírána taková data, které využijeme k ověřování hypotéz, v kvalitativním výzkumu se výzkumník snaží sesbírat veškerá data související s tématem výzkumu. Kvalitativní výzkum se snaží zkoumat předměty, které jsou tříditelné a nějak měřitelné. Kvalitativní výzkum bývá také nazýván konstruktivistickým, naturalistickým, interpretativním nebo reflexivním. Disman jej charakterizuje jako nenumerické šetření a interpretaci sociální reality.⁸³ Kvalitativní metoda výzkumného šetření se snaží porozumět jevům, které jsou zkoumány. Vždy platí, že míra důvěry a otevřenosti zkoumaného vzorku vůči tazateli značně ovlivňuje kvalitu získaných dat.

Výhody a nevýhody podle Hendla:⁸⁴

Kvantitativní výzkum:

- + eliminace působení rušivých proměnných
- + relativně rychlý sběr a analýza dat
- + výsledky poměrně nezávislé na výzkumníkovi
- kategorie použité ve výzkumu nemusí odpovídat lokálním, subkulturním apod.

zvláštnostem

- výsledky mohou být příliš abstraktní, obecné
- výzkumník může opomenout důležité fenomény či intervenující proměnné, protože

se soustřeďuje pouze na testování určité teorie, která s nimi nemusí počítat

⁸³ DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost*. 4. vydání. Praha: Karolinum Press, 2011. s. 293.

⁸⁴ HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. s. 46-55.

Kvalitativní výzkum:

- + problém zkoumán v přirozeném prostředí
- + zohlednění místních či jiných zvláštností
- + počáteční prozkoumání problému
- problematická generalizace výsledků
- výzkum časově náročný
- výsledky snadněji ovlivnitelné osobou výzkumníka

4.2.2 Polostrukturovaný rozhovor

Polostrukturovaný rozhovor je metoda kvalitativního výzkumu. Patří do skupiny výzkumných rozhovorů. Je na pomezí mezi nestrukturovaným a strukturovaným rozhovorem. Tazatel má možnost si připravit skupinu otázek, nebo také návod, ale není nutné se toho plně držet. Je potřeba připravit hlavní linku rozhovoru. Schéma otázek obvykle specifikuje okruhy otázek, na které se tazatel bude účastníků ptát. Na hlavní jádro otázek se poté nabalují otázky doplňující, které vychází ze samotného průběhu rozhovoru. Dalšími otázkami může být téma propracované více do hloubky. Zvláštní pozornost je nutné věnovat především začátku a konci hovoru. Na začátku hovoru je nutné si získat důvěru tázané osoby, zajistit si souhlas s písemným záznamem, u našeho citlivého tématu i slib plné anonymity konkrétní osoby i celého úřadu. I na samotném konci rozhovoru lze získat ještě důležité informace. Na základě délky a složitosti rozhovoru používáme různé záznamy odpovědí, zde bylo využito pouze písemných poznámek, které byly následně analyzovány. Od audiovizuálního záznamu bylo upuštěno, jelikož byl předpoklad, že by se respondenti nechtěli vyjadřovat proti svým nadřízeným, případně proti svému zaměstnavateli.

4.3 Výběr výzkumného vzorku a jeho charakteristika

Kritériem pro výběr vhodných respondentů byl předpoklad, že se ve svěřených agendách setkali s riziky systémové podjatosti, konkrétně se zásahem samosprávy do rozhodovacích pravomocí úředníků územních samosprávných celků v rámci státní správy.

Rozhovory probíhaly po předchozí telefonické domluvě vždy ve stanovený den, čas, a na stanoveném místě, a to většinou v kanceláři respondenta. Ve dvou případech nebyl nalezen společný termín, proto se rozhovor uskutečnil nekontaktně, telefonicky. Samotnému

rozhovoru předcházelo stručné vysvětlení, proč jsou taková data získávána. Rozhovory trvaly cca půl hodiny.

Pro oslovení konkrétních respondentů jsem si zvolil kritéria:

- Vedoucí úředník (vedoucí odboru/oddělení městského úřadu v Pardubickém kraji);
- Odbor musí vykonávat převážně agendy státní správy v přenesené působnosti (odbory dopravy s agendou přestupků v dopravě a silničního hospodářství, odbory stavebních úřadů, či výstavby).

Bylo osloveno celkem 12 úředníků městských/obecních úřadů v Pardubickém kraji, z toho 7 vedoucích odborů dopravy a 5 vedoucích odborů stavebních úřadů/výstavby. Ve většině případů se jednalo o zaměstnance obcí s rozšířenou působností (obec III. stupně, zkratka ORP), v jednom případě o zaměstnance obce s pověřeným úřadem (obec II. stupně).

4.4 Průběh výzkumného šetření

Výzkumné šetření pomocí kvalitativní metody probíhalo na městských úřadech obcí s rozšířenou působností, jedno na obecním úřadu s pověřeným úřadem, vše v Pardubickém kraji. Na základě výše uvedených kritérií byli vybráni pracovníci, kteří jsou vedoucí odborů dopravy nebo stavebních úřadů, někde pojmenovány jako odbory výstavby. První kontakt s těmito vedoucími byl telefonický. Některé vedoucí odborů dopravy znám například z krajských porad. Proto byl v těchto případech první kontakt jednodušší, ze strany oslovených byla přislíbena spolupráce při strukturovaném rozhovoru. Všem byl již při telefonickém kontaktu vysvětlen účel a cíl našeho budoucího setkání. Bylo sděleno téma práce. Z některých respondentů byla již v tuto dobu cítit nedůvěra, že by měl rozhovor na téma, které může být veden proti jejich zaměstnavatelům. V této fázi však rozhovor nikdo neodmítl. Byl stanoven čas a místo setkání. Rozhovory probíhaly vždy v kancelářském prostředí respondenta. U dvou se nepovedlo sjednat shodné datum schůzky, proto rozhovory proběhly pouze telefonicky. Samotné dotazování probíhalo v měsíci lednu roku 2023.

Analytická část diplomové práce byla zpracovávána na základě kvalitativního výzkumného šetření. Strukturovaný rozhovor byl zvolen jako optimální metoda. Tato metoda nám umožňuje určit hlavní otázky rozhovoru, další otázky, či podotázky, vyslechnout poznatky, názory, sdělení a zkušenosti respondentů. Rozhovory byly individuální. Trvaly cca půl hodiny, v závislosti na sdílnosti respondentů a na obsahové části, jestli došlo k ovlivnění ze strany samosprávy. Dopředu bylo zvoleno deset klíčových

otázek. Pokud se respondenti s ovlivňováním svých pravomocí v přenesené působnosti neseťkali, nebo pokud takové skutečnosti nechtěli sdělit, od zbývajících otázek bylo upuštěno, resp. nebyly doplňovány další otázky, jelikož to bylo bezpředmětné. Jindy byly otázky doplněny podotázkami nebo přizpůsobeny dané situaci, což vyplývalo především z kontextu rozhovoru.

Rozhovory byly zaznamenány písemnou formou, jak již bylo uvedeno dříve, od audiovizuálního záznamu bylo dopředu upuštěno, především z důvodu zachování slíbené anonymity všech dotazovaných. Po zpracování poznámek během rozhovorů byly tyto poté přepsány a vznikl základní materiál pro následnou analýzu. Ke každé ze základních deseti otázek byly přiřazeny odpovědi všech respondentů. Tato forma zpracování je časově náročná, ale je nezbytná pro další podrobné analyzování. V závěru praktické části diplomové práce byla získaná data vyhodnocena, byly vybrány nejčastější a nejojedinejší odpovědi. Byl vyhodnocen cíl, jak se vedoucí úředníci rozhodují, pokud dojde k zásahu vedení obce do pravomocí v rámci přenesené působnosti státní správy. Pokud jsou požadavky ze strany představených obce rozhodnout v jejich prospěch, zda úředník těmto nátlakům vyhoví, či nikoliv. Bylo zjištěno, pokud dochází k nátlakům, aby úředníci rozhodovali bez objektivního správního uvážení, jaké jim z toho při nevyhovění vyplývaly důsledky.

5 Zhodnocení výsledků

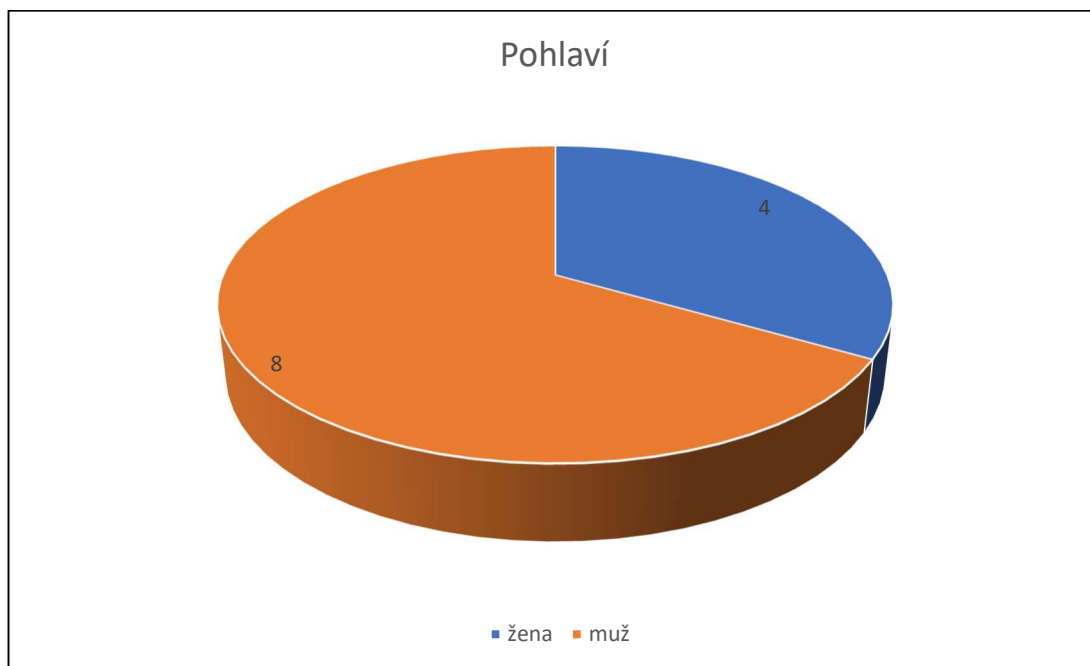
Před vlastní analýzou získaných dat je nutné podotknout, že všichni dotazovaní mají dlouhodobou praxi ve veřejné správě, tudíž byl předpoklad, že se všichni s jedním z rizik systémové podjatosti, které vzniká ze společného modelu veřejné správy, a to s ovlivňováním rozhodovacích pravomocí úředníků ze strany samosprávy, setkali. Osloveni byli vedoucí, kteří na svěřených odborech rozhodují o agendách v přenesené působnosti. Konkrétně byly zvoleny agendy přestupků v dopravě, silničního hospodářství, stavebního a územního plánování.

5.1 Analýza a interpretace dat

Otázka č. 1: Jakého odboru jste vedoucí a kolik máte podřízených?

Rozhovory probíhaly s vedoucími stavebních úřadů a odborů dopravy. Záměrem bylo oslovit vyrovnaný (podobný) počet vedoucích obou typů odborů. Bylo osloveno 12 vedoucích úředníků městských a obecních úřadů v Pardubickém kraji, z toho tedy 7 vedoucích odborů dopravy a 5 vedoucích odborů stavebních úřadů/výstavby. V 11 případech se jednalo o zaměstnance obcí s rozšířenou působností, v jednom případě o zaměstnance obce s pověřeným úřadem. Z 12 vedoucích bylo 8 mužů, ženy pouze 4. Ukazuje to trend, kdy je ve státní správě více manažerů mužů, přesto že ve veřejné správě pracuje více žen.

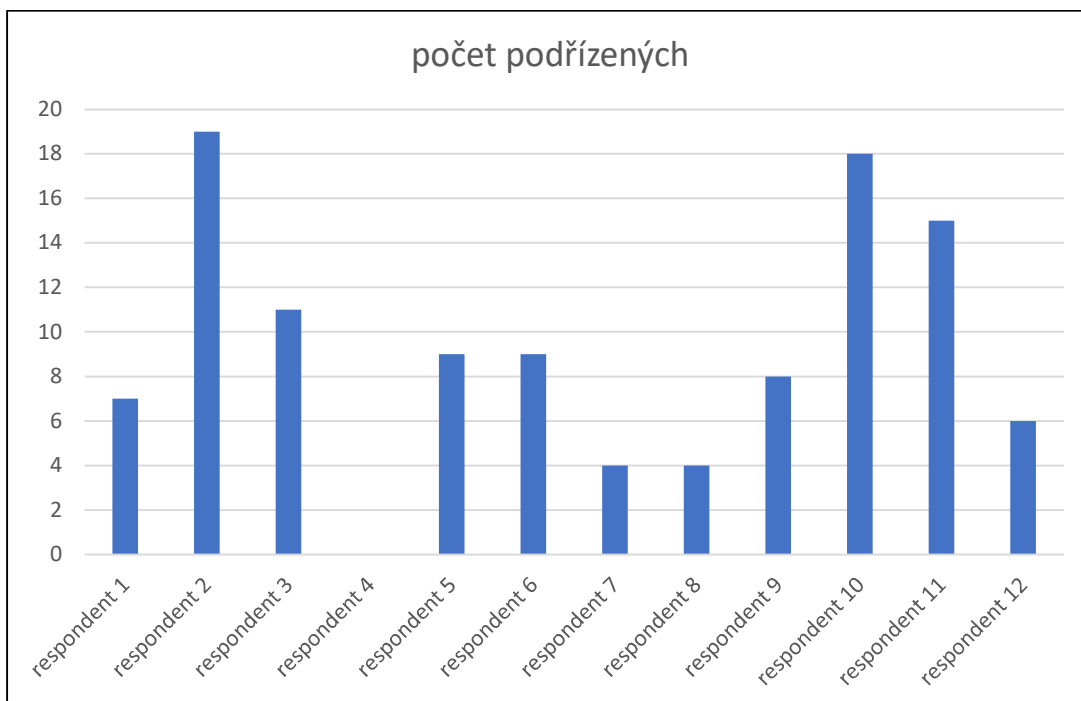
Graf 1: Pohlaví vedoucích



Zdroj: vlastní výzkum Systémové podjatosti úředníků

Druhou podotázkou byl počet podřízených. Nejvíce podřízených mají respondent 2 (19), respondent 10 (18) a respondent 11 (15). Jedná se o odbory dopravy, kde kromě běžných správních činností, jako bývají registry vozidel, registry řidičů, jsou i činnosti v agendách silničního hospodářství, přestupků v dopravě, často také matriky a agendy občanských průkazů a cestovních dokladů. Tito respondenti si postěžovali na velký počet podřízených s velkým záběrem odborných činností. Pro odbory na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností s počtem obyvatel okolo 15 tisíc a do 30 tisíc obyvatel ve správním obvodu se skutečně jedná o výjimečně velké odbory. Respondent 4 nemá žádného podřízeného, jelikož se jedná o zaměstnance pověřeného úřadu. Zde je samozřejmě předpoklad, že čím více podřízených, a s tím spojených agend, tím je větší riziko systémové podjatosti. Tento předpoklad se nepotvrdil pouze u respondenta 11.

Graf 2: Počet podřízených

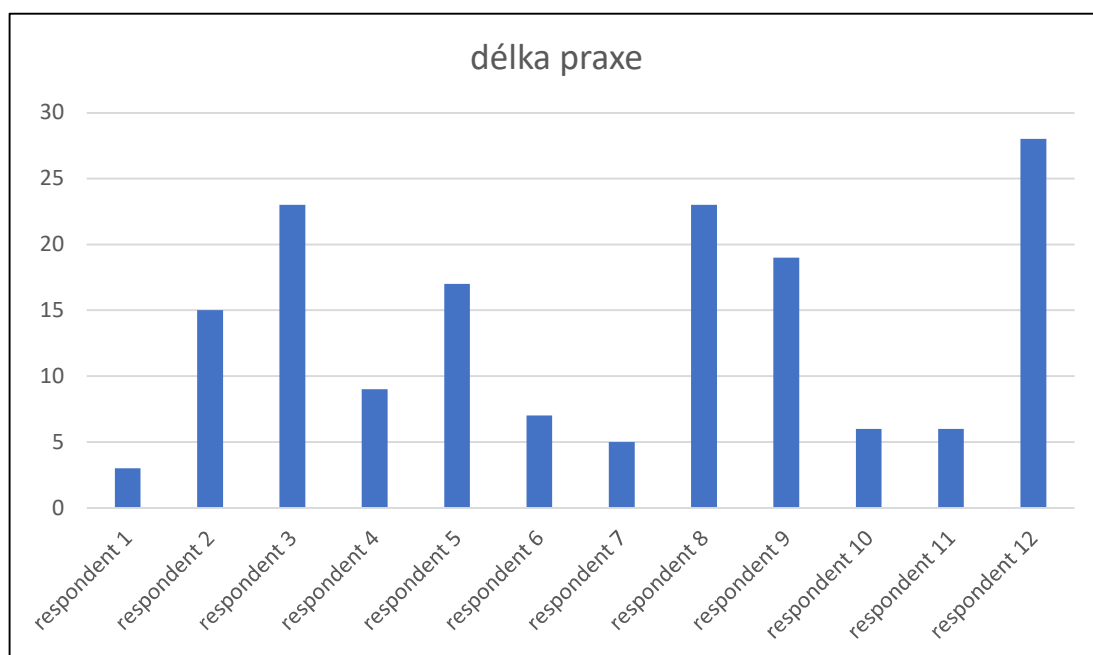


Zdroj: vlastní výzkum Systémové podjatosti úředníků

Otázka č. 2: Jaká je délka Vaší praxe ve vedoucí pozici?

Druhá otázka se také týkala obecné informace o tazateli, a to, jak dlouhá je jeho praxe ve vedoucí pozici. Zde naopak nejvíce let praxe vykazují především vedoucí stavebních odborů. Konkrétně respondent 3, který má 23letou praxi v manažerské pozici, a respondent 12 dokonce odpověděl, že má praxi 35 let. Stavební úřady tu byly v různé formě ještě za minulého režimu a poté po započetí reformy veřejné správy spadala tato agenda pod jednotlivé obce. Naopak odbory dopravy vznikaly až na začátku tohoto století po konci okresních úřadů, tj. po 31.12.2002. Státní správa přešla na krajské úřady a na obce s rozšířenou působností. Zde se nabízí vyhodnotit, zda zkušenější úředníci mají větší odvahu odmítat zásahy vedení do jejich rozhodovacích pravomocí. Tato hypotéza se nepotvrdila, jelikož u respondenta 12 s nejdelší aktivní praxí, došlo ve všech případech k vyhovění. Příčinou tedy bude spíše osobnost vedoucího a často jeho osobní odvaha, a zároveň z druhé strany osobnostní rysy členů vedení.

Graf 3: Délka praxe

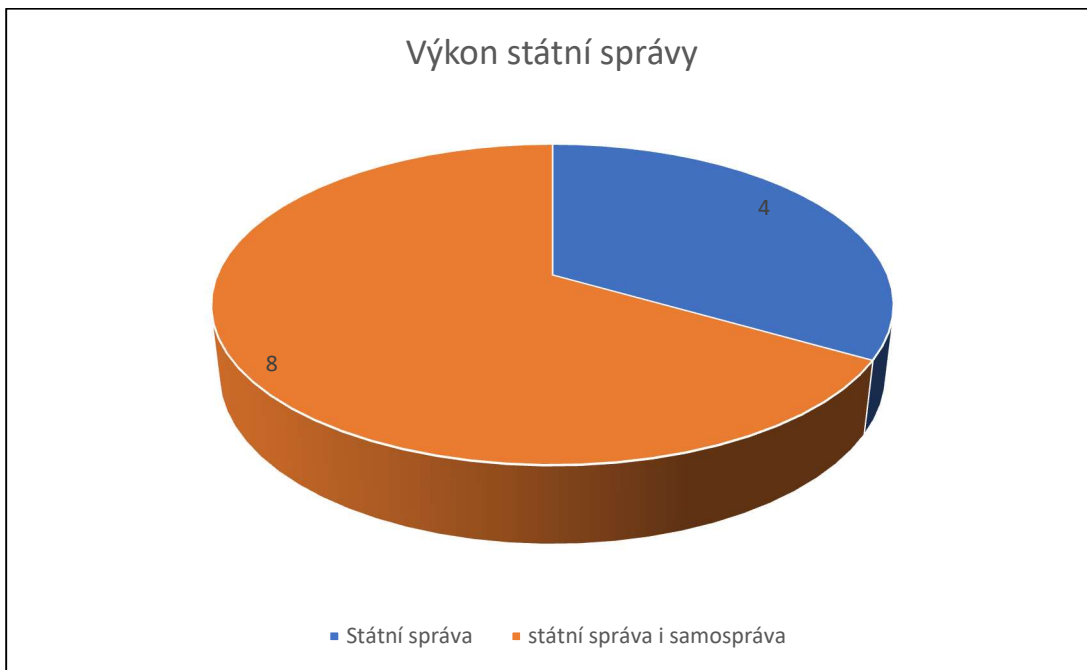


Zdroj: vlastní výzkum Systémové podjatosti úředníků

Otázka č. 3: Agendy vykonávané na Vašem odboru spadají do státní správy, nebo i samosprávy?

Třetí otázka se týkala působnosti agend odboru, zda spadají pouze do státní správy, nebo jestli se činnosti prolínají také se samosprávou. 8 tazatelů odpovědělo, že na odborech pod jejich vedením je výkon pouze státní správy v přenesené působnosti, u 4 tazatelů jsou vykonávány spolu se státní správou také samosprávné činnosti. Respondent č. 10 dále uvedl, že na jeho odboru probíhá státní správa i samospráva. Kdy zaměstnanec, který zastupuje obec jako vlastníka, dává souhlasy pro druhého zaměstnance stejného odboru, který rozhoduje v přenesené působnosti jako státní orgán. Tato organizační struktura je minimálně nestandardní. Vedoucí takového odboru zodpovídá jak za podklady k vydání rozhodnutí, tak o rozhodnutí ve věci. Může pak nastat i taková situace, kdy úředník jednoho odboru vydá žádost a jiný úředník téhož odboru rozhodnutí. Nastává tedy absurdní situace, kdy například o návrhu stanovení dopravního značení i o samotném povolení rozhoduje jediný odbor, potažmo vedoucí. Toto je zrovna dle mého názoru nepovedená aplikace smíšeného modelu veřejné správy.

Graf 4: Výkon státní správy a samosprávy



Zdroj: vlastní výzkum Systémové podjatosti úředníků

Otázka č. 4: Setkali jste se se zásahem samosprávy (vedení obce) do Vašich rozhodovacích pravomocí v rámci státní správy?

Tato otázka byla soustředěna na zásahy vedení obce do rozhodování úředních osob. 66,6 % respondentů se minimálně jednou za svou praxi vedoucího úředníka setkalo se zásahem vedení obce do jejich přidělených rozhodovacích pravomocí v rámci státní správy. Zde nebylo nutné pokládat další doplňující otázky, jelikož hned následovala otázka upřesňující.

Tabulka 3: Zásahy samosprávy

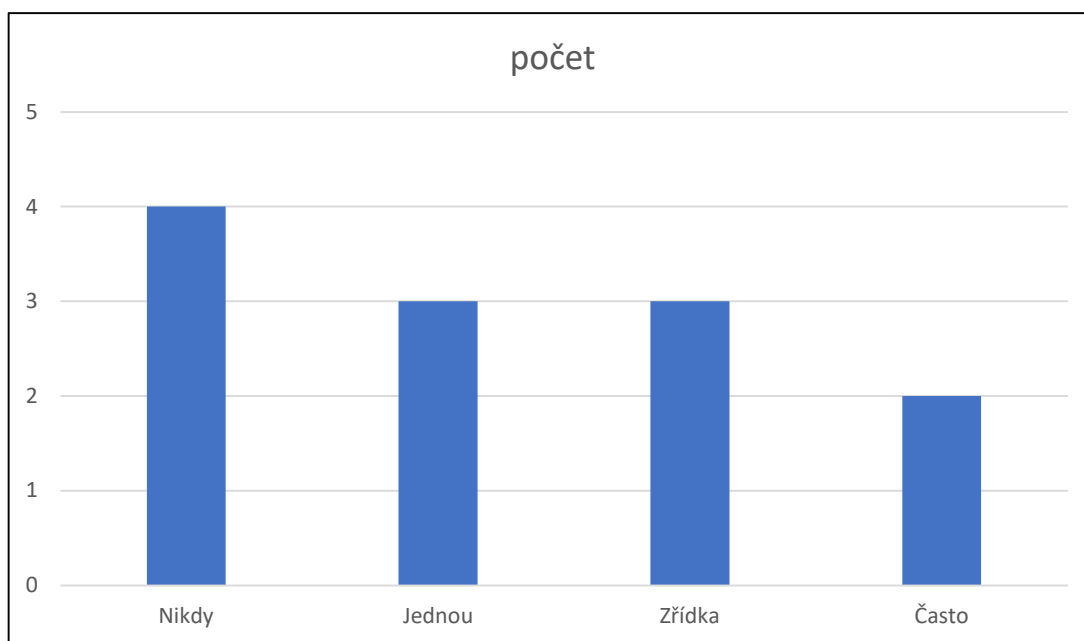
respondenti	Zásah samosprávy ano/ ne
Respondent 1	Ano
Respondent 2	Ano
Respondent 3	Ano
Respondent 4	Ne
Respondent 5	Ano
Respondent 6	Ano
Respondent 7	Ne
Respondent 8	Ano
Respondent 9	Ne
Respondent 10	Ano
Respondent 11	Ne
Respondent 12	Ano

Zdroj: vlastní výzkum Systémové podjatosti úředníků

Otázka č. 5: Můžete definovat, jak často se to stává?

Otázka číslo 5 přímo navazuje na otázku předchozí a zaměřuje se na frekvenci zásahů samosprávy do rozhodovacích pravomocí. Pouze 4 respondenti se nesetkali s přímým ovlivněním představených obce. Je však silně znepokojující, že 8 tazatelů se s ovlivněním setkala. 5 respondentů opakovaně. Respondenti 10 a 12 dokonce v mnoha případech. Ve kterých případech se tak stalo, je zjišťováno v další otázce.

Graf 5: Počet zásahů vedení do rozhodování



Zdroj: vlastní výzkum systémové podjatosti úředníků

Otázka č. 6: V jakých konkrétních případech se to stalo a které agendy se to týkalo?

Otázka č. 7: Jaké byly požadavky vedení obce?

Otázka č. 8: Jak jste postupoval/a? Rozhodl/a jste se vyhovět požadavkům?

Další sada otázek se týkala pouze 8 vedoucích, a to těch, kteří odpověděli na otázku č. 4 kladně, viz tabulka 1: Zásahy samosprávy. Otázky jsou vyhodnocovány společně, protože spolu úzce souvisí.

Respondent 1 na tuto otázku odpověděl, že se to stalo v agendě přestupků. Zde bylo nutné se doptávat dále, protože bylo zřejmé, že se respondent nechce blíže vyjádřit. Byla doplněna otázka, zda se jedná o přestupky v dopravě a zopakována otázka, v jakých konkrétních případech se to stalo. Po drobném zaváhání bylo respondentem odpovězeno, že šlo o přestupky v dopravě a že se to stalo pouze jednou. Byl tlak na prodlužování procesních lhůt, aby obviněný pravomocným rozhodnutím nedosáhl 12 trestných bodů a neměl tím pádem zákaz řízení motorových vozidel. V tomto případě tedy šlo o typický klientelismus neboli protekci ze strany člena vedení obce ve prospěch jeho známého. Z tohoto vztahu je predikce, že bude mít později člen vedení na oplátku jisté výhody. Požadavky vedení obce spočívaly v tom, že se opakovaně dotazovali na možnosti vedení správního řízení

ve prospěch obviněného. Na otázku, jestli jste se rozhodl vyhovět požadavkům, bylo odpovězeno, že požadavkům vyhověno nebylo, že bylo postupováno přesně podle zákona. A doplněno, že respondent nemá dostatečnou osobní odvahu, aby postupoval v rozporu se zákonem. Takové jednání by mohla odhalit kontrola nadřízeného orgánu, a to si nedovolil riskovat.

Respondent k sadě otázek č. 6 až 8 sdělil, že se to stalo v agendě přestupků, resp. v agendě registru řidičů. Následovala otázka, kdy se tazatel doptával, v jakém případě se to stalo. Odpovězeno bylo, že při zadržení řidičského průkazu. Byl vyvinut tlak na vrácení řidičského průkazu přestupci bez správního řízení o zadržení řidičského průkazu. Obdobně jako u respondenta 1 se jedná o klientelismus ze strany starosty města. Požadavkem starosty bylo rozhodnout ve prospěch jeho osoby blízké. Respondent takovému požadavku nevyhověl a postupoval v souladu se zákonem.

Respondent 3 nejdříve nechtěl být k těmto otázkám sdílný, po zopakování otázek a opětovném příslibu plné anonymity odpověděl, alespoň v obecné rovině. S nepřímým nátlakem se několikrát setkal při změně územního plánu. Nejčastěji však ve formě dotazů, které byly vznešeny na postup správního orgánu, proč se postupovalo konkrétním způsobem v některých případech. Na další doplňující otázku, o jaké konkrétní případy šlo mimo zasedání zastupitelstva již respondent 3 nechtěl odpovídat. Je tedy zřejmé, že se vedoucí úředník se zásahem vedení obce do rozhodovacích pravomocí opakovaně setkával. Dotazy, pravděpodobně v rámci interpelací zastupitelů, nelze však posuzovat jako systémovou podjatost, či zásah do pravomocí státní správy. Dotazování na postup správních orgánů je v pravomoci členů zastupitelstva. Další požadavky, než které byly vznešeny na zastupitelstvu, nebyly ze strany vedení obce vysloveny. Nároky byly vyřízeny při jednání zastupitelstva města.

U respondenta 5 byla prvotní odpověď dokonce záporná, že se se zásahem samosprávy do rozhodovacích pravomocí vůbec neseťkal. Na tuto informaci jsem reagoval, jestli se opravdu za svou sedmnáctiletou praxi ve vedoucí funkci neseťkal se systémovou podjatostí. Na to odpověděl, že měl zatím štěstí a nikdo po něm z obce nechtěl nic nad rámec zákona. Poté se respondent 5 zamyslel a připustil, že se s tím vlastně setkává v případech, kdy obec má představu o instalaci dopravního značení, která není v souladu se zákonem. Dotčeným orgánem při stanovení dopravního značení je policie. Řekl, že se rozchází stanovisko policie s požadavky vedení obce. Na otázku, jak se rozhodoval, jestli vyhověl

nárokům, nebo ne, bylo sděleno, že se správní orgán přiklonil k odbornému názoru policie, jako dotčenému orgánu v řízení, a nepřistoupil na podmínky obce.

Respondent 6 odpovídal, že se to stalo za 7 let jeho výkonu vedoucího úředníka pouze jednou. Jednalo se o stavbu chodníku, ve vlastnictví města, na kterou chtělo město čerpat dotaci do určitého data. Vzhledem ke lhůtám společného územního a stavebního řízení ze stavebního zákona to bylo nereálné. Respondent 6, aby neodmítl své nadřízené, tak našel zákonnou možnost v podobě povolení veřejnoprávní smlouvou, která nemá takové nároky na dodržení termínů. Došlo tedy k dohodě a akceptaci vedení, termín podání žádosti o dotace se stihl. V tomto případě měl respondent vlastně štěstí, že byla jiná zákonná možnost, která uspokojila požadavky vedení obce. Není tedy možné prokázat, jaká by byla reakce vedení na odmítnutí požadavku na nedodržení lhůt ve stavebním řízení.

U respondenta 8 bylo potvrzeno, že se s riziky systémové podjatosti setkal výjimečně. Na podpůrnou otázku „V jakých konkrétních případech?“ odpověděl, že si vzpomíná na jediný případ. Vedení města se snažilo omezit průjezd rozměrnějších vozidel silnici vedoucí skrz zastavěné území města. V řízení bylo částečně přistoupeno na nátlak vedení. Snížena byla tonáž vozidel oproti původnímu návrhu, který by lépe vyhovoval motoristické veřejnosti. Taková situace by se dala hodnotit jako kompromisní pro obě strany, správní orgán částečně vyhověl vedení obce.

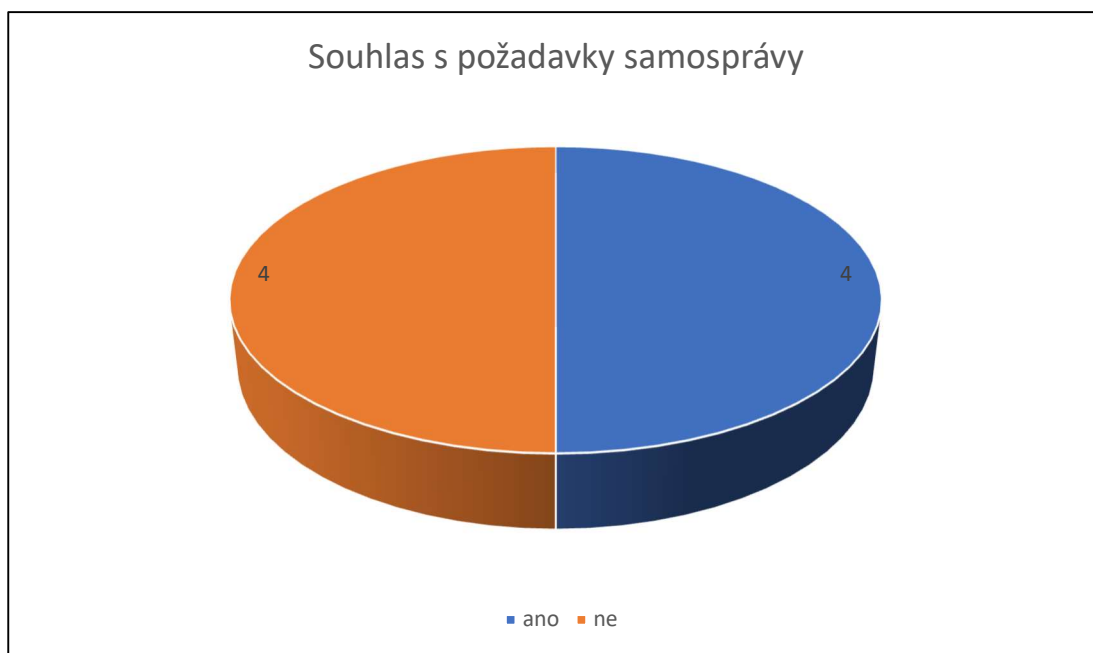
Respondent 10 reagoval na otázku, jak často se setkal se zásahem samosprávy do pravomocí státní správy, že to bývá celkem často. Že si myslí, že největší podíl na tom má rozsáhlost a rozmanitost agend svěřených do odboru dopravy. Druhým faktorem podle jeho názoru je stálost vedení, již několikáté volební období, což způsobuje sebejistotu úzkého vedení města. Respondent poté sdělil tři případy z poslední doby. Na základě podnětu dopravního inspektorátu Policie ČR byl odstraněn přechod pro chodce přes silnici II. třídy, který byl minimálně využíván. Na základě zásahu samosprávy musel být přechod zpět obnoven, přes původní nesouhlas správního orgánu a PČR. Přechod se nacházel v okrajové části obce, ve které bydlí jeden z místostarostů. Požadavkem obce bylo vydání stanovění dopravního značení dle představ vedení obce pod pohrůžkou výpovědi odborného referenta zodpovědného za danou agendu, nikoliv vedoucího odboru. Z výše uvedeného je zřejmé, že došlo k vyhovění požadavku vedení města. To bylo také potvrzeno na přímou otázku. Druhým případem je vydání rozhodnutí o uzavírce a objížďce tak, aby objízdná trasa byla vedena mimo území dané obce. Opět se tak dělo přes nesouhlas dotčeného orgánu

Policie ČR. Byla položena doplňující otázka, jakým způsobem byly uplatňovány požadavky obce. Na to bylo respondentem odpovězeno, že probíhal dohled nad vydáním správního rozhodnutí. Zástupce vedení se snažil přímo určovat podmínky rozhodnutí, zasahoval do průběhu správního řízení. I v tomto případě bylo vyhověno podmínkám obce a objízdná trasa byla vedena mimo zastavěné území okrajové části obce. Třetím případem zasahování vedení do rozhodovacích pravomocí správního orgánu byla situace, ve které proběhly pokusy o ovlivňování výše pokut udělovaných u přestupků v dopravě. Především u přestupků za překročení rychlosti ze stacionárního radaru, za špatné parkování a stání vozidel. Jelikož jsou vybrané pokuty stoprocentním příjmem obce, samospráva se snažila o tlak na udělování co nejvyšších pokut. V tomto případě nebylo vyhověno. Bylo vysvětleno, že udělování trestů je na správním uvážení oprávněné úřední osoby, a to pouze v zákonném rozmezí. Vedení obce vysvětlení akceptovalo, obešlo se to bez dalších negativních reakcí. U tohoto respondenta došlo k nejsilnějšímu argumentu vedení města, kdy bylo vyhrožováno mocí zaměstnavatele, udělit výpověď nespolupracujícímu úředníkovi.

Respondent 12 odpověděl, že se s ovlivňováním a zásahy vedení města v agendách stavebního úřadu setkává nepravidelně, občasně. Po otázce, zda je schopen a ochoten konkretizovat ovlivňování, přiblížil dva vzorové případy. V rámci budování 10 rodinných domů byla snaha o prosazení změny územního plánu. Již v přípravné fázi byla snaha o ústupky ve prospěch žadatelů při budoucí změně územního plánu. Při otázce, jaké dílčí kroky zástupci samosprávy podnikali, bylo respondentem sděleno, že to již nechce dále specifikovat. Druhý případ nastal, když byla dokončena významná stavba v investorství města. Byl tlak na co nejdříve termín kolaudace bez všech podkladů, které vyžaduje stavební zákon. V tomto případě nebylo plně vyhověno, ale stavba byla povolena v režimu předčasného užívání, aby nešlo k porušení zákona. Vedení města toto řešení přijalo bez negativních reakcí, bylo rádo, že je možné stavbu pustit do užívání. I u respondenta 12 došlo k silnému zásahu samosprávy do rozhodovacích pravomocí úředníků v činnostech stavebního úřadu.

Z 8 respondentů, kteří odpověděli na otázku č. 4, jestli byli někdy ovlivněni vedením obce ve svých rozhodovacích pravomocích státního orgánu, jich polovina přistoupila na požadavky, nátlak zástupců vedení obce. Druhá polovina striktně postupovala dle právních předpisů a jistě prokázala osobní statečnost, nenechala se negativně ovlivnit, přitom byla v podřízeném zaměstnaneckém vztahu.

Graf 6: Souhlas s požadavky samosprávy



Zdroj: vlastní výzkum Systémové podjatosti úředníků

Otázka č. 9: Pokud ne, jaká byla zpětná vazba vedení obce?

4 respondenti, kteří nepřistoupili na požadavky obce nad rámec jejich pravomocí jim přidělených v samosprávných činnostech, byli konfrontováni se zpětnou reakcí vedení obce. Jednalo se o respondenty 1, 2, 3 a 5. Z toho u třech respondentů vedení obce přijalo vysvětlení a rozhodnutí úředníka bez další negativní reakce. Ukazuje se, že často přes počáteční nátlak, stačí dostatečně argumentovat, proč takové žádosti nemůže být vyhověno a jaké by to mělo konsekvence. U respondenta 2 nevyhovění bylo řešeno v osobní rovině mezi starostou a vedoucím úředníkem, ale po pohovoru to již nepřineslo další reakce.

Otázka č. 10: Věděl o zásahu vedení tajemník úřadu a řešil vzniklou situaci?

Poslední otázka byla směřována k působení tajemníka. Tajemník je vedoucí úřadu, pomyslný představitel úředníků. Tudíž byl logický předpoklad, že bude v případech sporů a nátlaků od samosprávy zastupovat úředníky, tedy hájit zájmy státní správy na základě zákonných povinností. Z odpovědí od respondentů je však zřejmé, že v 5 z 8 případů o nátlaku vůbec nevěděl. Většinou se situace řešila na úrovni vedoucí odboru a vedení obce.

Z odpovědí vyplynulo, že vedoucí úředníci ani neočekávají vliv tajemníka, vnímají ho, že je v obdobné pozici vůči vedení jako ostatní úředníci. Třemi respondenty byl tajemník úřadu informován, ale ani v jednom případě do situací nezasahoval. Jak poukazoval respondent 10, tajemníka jen informoval dle hierarchie úřadu, ale ani ho nenapadlo, že by mu nějakým způsobem pomohl. Ukazuje se, že působení tajemníka v těchto situacích je prakticky nulové. Minimálně z manažerského pohledu to je jistě selhání.

Tabulka 4: Působení tajemníka

Vliv tajemníka	počet
Nevěděl o zásahu vedení do pravomocí úřední osoby	5
Věděl o zásahu vedení do pravomocí úřední osoby	3
Řešil zásah s vedením	0
Neřešil zásah s vedením	8

Zdroj: vlastní výzkum Systémové podjatosti úředníků

5.2 Shrnutí získaných výsledků

Před samotným výzkumným šetřením jsme si stanovili cíl empirické části, který koresponduje s hlavním cílem práce a který jsme naplňovali pomocí hlavních výzkumných otázek. Cílem výzkumného šetření bylo vyhodnotit, jak se vedoucí úředníci rozhodují, pokud dojde k zásahu vedení obce do pravomocí v rámci přenesené působnosti státní správy. Pokud jsou požadavky ze strany představených obce rozhodnout v jejich prospěch, zda úředník těmto nátlakům vyhoví, či nikoliv. Dílčím cílem bylo zjistit, pokud opravdu dochází k nátlakům, aby úředníci rozhodovali bez objektivního správního uvážení, jaké by jim z toho při nevyhovění vyplývaly důsledky ze strany vedení obce.

K naplnění cíle jsme soustředili otázky č. 4 až 8. Při dotazování bylo zjištěno, že 2 ze 3 vedoucích úředníků se za svou praxi již setkalo minimálně jednou se systémovou podjatostí. To je samo o sobě jistě znepokojující zjištění. Z 8 respondentů se jich 5 setkává s ovlivňováním opakovaně. Dva z nich připustili, že dokonce v mnoha případech. Otázky č. 6, 7 a 8 směřovaly přímo ke konkrétním případům, ve kterých byly úřední osoby

konfrontovány s požadavky vedení. Očekávaně se to stává v agendách, které jsou prospěšné buď pro samotnou obec nebo pro osoby blízké zástupcům vedení obce. Jsou to agendy přestupků v dopravě, především ovlivňování výše pokut, umělé prodlužování lhůt v přestupkovém řízení, agendy silničního hospodářství, kde je ovlivňována instalace dopravního značení a trasy uzavírek a objízdných tras. V neposlední řadě též v agendách stavebních úřadů, při ovlivnění podmínek kolaudací, zkracování zákonných lhůt, individuálních zájmů při schvalování územních plánů a jejich dílčích změn.

Bylo zjištěno, že z 8 respondentů, kteří se s riziky systémové podjatosti přímo setkali, jich polovina vyhověla požadavkům vedení, byť někteří pouze částečně. Druhá polovina striktně postupovala dle právních předpisů a jistě prokázala osobní statečnost, nenechala se negativně ovlivnit. Úředníci jsou jistě podjatí při zvažování, zda jim je bližší úřední nestrannost při výkonu svěřené agendy státní správy, nebo budou-li v přízni starosty.

9. otázka směřovala na dílčí cíl, zjistit, jaké by jim ze zamítnutí spolupráce hrozily důsledky. Z 8 respondentů, u kterých byl zjištěn zásah do rozhodovacích pravomocí, 4 respondenti odmítli pokusy o ovlivnění, či nátlak. Ti pak také byli vystaveni zpětné vazbě vedení obce. Jak je již uvedeno dříve, u 3 respondentů vedení přijalo důvody úředníka bez dalších negativních reakcí. Ukázalo se, že přes počáteční nátlak stačí dostatečně argumentovat, proč takové žádosti nemůže být vyhověno a jaké by to mělo konsekvence. Výsledkem je tedy spíše pokus o vytvoření nátlaku na úředníky. U jednoho z respondentů bylo nevyhovění řešeno v osobní rovině mezi starostou a vedoucím úředníkem, ale po pohovoru to již nepřineslo další reakce, jen částečnou antipatii.

Závěrečná otázka rozhovoru byla věnována roli tajemníka, pokud je tato funkce zřízena. Bylo zjištěno, že působení tajemníka při takovém zásahu do pravomocí úřední osoby je bohužel téměř nulová. Je zjevné, že není běžnou praxí, aby vedoucí úředníci očekávali od svého nadřízeného ochranu před zásahy představených obce. Úředníci ho vnímají jako někoho, kdo je v obdobné pozici vůči samosprávě jako oni. Ale právě z pozice nejvyššího úředníka by měla být činnost tajemníka jiná. Měl by aktivně hájit zájmy na nestranný a spravedlivý výkon státní správy.

Závěrem lze tedy z analyzovaných dat konstatovat, že riziko systémové podjatosti vyplývající ze zásahu představených samosprávy do rozhodovacích pravomocí úředníků územních samosprávních celků je velmi vysoké. Mnoho úředníků se s tímto rizikem musí při výkonu své funkce potýkat. Neoprávněné zásahy vedení obcí ovlivňují činnosti mnoha

různých agend státní správy. Částečnou útěchou může být pouze fakt, že z těchto zásahů při odmítnutí porušení zákonných povinností nevyplývají téměř žádné negativní důsledky, především ve smyslu zaměstnaneckého vztahu. V závěrečné kapitole jsou navrženy variantní řešení, jak rizikům systémové podjatosti vyplývajícím ze spojeného modelu veřejné správy předcházet, či je přímo eliminovat.

6 Závěr

Do dnešní doby nebyl judikaturou stanoven jednotný postup k řešení systémové podjatosti. Soudy rozhodují nejednoznačně a často nepředvídatelně. I na základě uvedeného v této práci nelze opomíjet, že riziko systémové podjatosti v prostředí veřejné správy dále běžně existuje. Je to způsobeno spojeným modelem veřejné správy. Podstatnou část správních činností v rámci přenesené působnosti vykonávají územní samosprávné celky, to jsou obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady.

Řešení představuje úprava legislativy. Částečný posun zákonné úpravy přinesla novela správního řádu účinná od 1. 11. 2018. K ustanovení § 14 byla přidána podmínka pro vyloučení úřední osoby z důvodu její podjatosti, kdy úřední osoba není vyloučena, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím vztahem k územnímu samosprávnému celku, tzn. k zaměstnaneckému poměru. Zde se nabízí navrhnout změnu novelou správního řádu v posílení pozice úředníka, jako vykonavatele státní správy, nad pozicí zaměstnance. V současné úpravě a nastavení společného modelu územní samosprávy má silnější pozici vedení samosprávy, jako zástupce zaměstnavatele, a v mnohých případech úředníkům nezbyvá nic jiného než se nechat ovlivnit z pozice moci. Tato dispozice však zásadně narušuje obecné zásady pro výkon státní správy.

Další navrženou dílčí změnou související s přechozí variantou, může být změna delegace rozhodování o podjatosti a následně též o rozhodování ve věci. Je třeba jasně v zákoně uvést, že o celé námitce podjatosti rozhodne nadřízený orgán. Zrušilo by se delegování na jiný správní orgán na stejném stupni, a tím by došlo k celkovému zkrácení doby správního řízení. Omezila by se obstrukční taktika, která je v praxi běžná především v přestupkovém řízení. Zároveň by musel být změněn výpočet na výkon přenesené působnosti podle navržené úpravy. Obdobně by musela být také řešena delegace u krajů, zde by musel rozhodnout nadřízený orgán, tedy příslušné ministerstvo.

Jako další variantní řešení je možné zřídit soustavu samostatných úřadů. Státních úřadů dopravy, státních stavebních úřadů a úřadů územního plánování. Případně dalších agend vykonávaných v přenesené působnosti, například vodoprávního úřadu, který by mohl být jako speciální stavební úřad přidružen k obecnému stavebnímu úřadu. Toto řešení předpokládá zřízení samostatné soustavy úřadů, nezávislých na územních samosprávách. Tedy změnit současný model územních samospráv v rozhodování v přenesené působnosti.

Čímž by se eliminovalo riziko systémové podjatosti a nerozhodovalo by se často podle okolností jednotlivého případu, v závislosti na kontroverzi projednávané věci, dle lobování externích účastníků, či dle vůle představených územních samospráv. V nedávné době probíhal, a částečně ještě probíhá, pokus o zřízení centrálního stavebního úřadu, s krajskými úřady a místními, s působností zhruba v rozmezí bývalých okresních úřadů. Takové řešení má však očekávané velké počáteční náklady na pořízení a vybavení nových kancelářských prostor, přijetí nového personálu apod. Musí tomu také předcházet zásadní legislativní změny, které budou mít vliv na mnoho právních předpisů. A zcela zásadní je politická vůle, ať už se jedná o snahy centrálně řídit uvedené agendy, či neochoty zbavit se vlivu z pozice obecních a krajských samospráv. Forma státního stavebního úřadu s jedním odvolacím stavebním „superúřadem“ je prozatím jen řešením problematickým a zjevně nedomyšleným, jedná se však o důsledek nekoncepčních kroků v reformě veřejné správy.

Institucionální spojení státní správy a územní samosprávy vedlo na úřadech obecních samospráv ve smíšený model veřejné správy. Tento spojený model je zatížen rizikem systémové podjatosti. A jak bylo dokázáno ve výzkumné části, bez přijetí zásadních opatření bude dále vytvářet, mnohdy nejen v teoretické rovině, korupční a klientelistické hrozby. Pro samotné občany by bylo přehlednější, pokud by jasně věděli, jestli jednají s politickou reprezentací, nebo s úředníkem státní správy.

Byly charakterizovány a zhodnoceny zásahy samosprávy, představených obce, do rozhodovacích pravomocí úředníků územních samosprávných celků, a to na základě dat získaných z polostrukturovaných rozhovorů s vedoucími úředníky městských úřadů, a navrženy variantní řešení tohoto institutu do budoucna. Cíl diplomové práce byl splněn.

7 Seznam použitých zdrojů

- BROŽ, J. *Systémová podjatost v územní samosprávě*. In: HEJČ, D., KLIKOVÁ, A., CHAMRÁTHOVÁ, A., VALDHANS, J. *DNY PRÁVA 2016 – DAYS OF LAW 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: Masarykova Univerzita, 2017. 261 s. ISBN 978-80-210-8560-2.
- Český statistický úřad. *Historie krajského zřízení sahá hluboko do minulosti* [online]. [cit. 15.10.2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xj/historie-krajskeho-zrizeni-saha-hluboko-do-minulosti>.
- DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost*. 4. vydání. Praha: Karolinum Press, 2011. 374 s. ISBN 80-246-1966-0.
- FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 352 s. ISBN 8021015756.
- GLASER, L., MOCEK, M. *K systémové podjatosti ve veřejné správě* [online]. [cit. 10.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/k-systemu-podjatosti-ve-verejne-sprave.aspx>.
- HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008. 496 s. ISBN 978-80-7380-104-5.
- HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. 408 s. ISBN 978-80-7367-485-4.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2013. 256 s. ISBN 978-80-7380-459-6.
- Chandler, D., Munday, R. *Dictionary of Media and Communication*. Third Edition. Oxford University Press, 2020. 560 pages. ISBN: 9780198841838.
- JELÍNKOVÁ, J. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí*. Praha: Grada Publishing, 2017. 272 s. ISBN 978-80-271-0508-3.
- KADEČKA, S. *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu podjaté? Právní pohledy*. Praha: C. H. Beck, 2013, č. 13. 513 s. ISSN 1210-6410.

- KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.
- KOČÍ, R.: *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1.
- LOPIŽIĆ, I. Models of deconcentrated performance of state administration tasks in post-socialist countries. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 17, No. 1. 2017.
- MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.
- Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád: Systémová podjatost [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, [cit. 15.11.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>.
- Národní ústav pro vzdělávání. Územně správní členění České republiky [online]. [cit. 22.11.2022]. Dostupné z: <https://archiv-nuv.npi.cz/t/informace-o-uzemne-spravnim-cleneni-ceske-republiky.html>.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- Rok v obci. Reforma veřejné správy po roce 1989 [online]. [cit. 23.09.2022]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/689-reforma-verejne-spravy-po-roce-1989/>.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 30 A 76/2012 - 266 ze dne 25. 7. 2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 7/2009 - 753 ze dne 26. 6. 2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 89/2010 - 152 ze dne 30. 1. 2013
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 261/2014 - 42 ze dne 26. 2. 2015.
- Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu [online]. [cit. 11.12.2022]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>.
- *University of North Georgia. Types of Bias* [online]. [cit. 31.01.2023]. Dostupné z: <https://ung.edu/diversity/bias.php>.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 ze dne 20. 11. 2012.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 ze dne 20. listopadu 2012.

- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 19/2010-119 ze dne 27. 11. 2012.
- Usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92 a usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25.11.1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 6. 10. 2008.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1062/08 ze dne 25. června 2009.
- Ustanovení článku 2 odst. 3 Ústavy ČR a článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle níž „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“.
- VALEŠ, L. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2006. 244 s. ISBN 80-7380-010-1.
- VEDRAL, J. *Správní řád - komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- Veřejná správa v České republice [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2005, [cit. 9.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/verejna-sprava-v-ceske-republice.aspx>.
- Vstupní vzdělávání následné: Organizace a činnost veřejné správy [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, [cit. 17.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/kapitola-1-organizace-a-cinnost-verejne-spravy-studijni-podklady-sss.aspx>.
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení).
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení).
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- ZAVŘEL., F. *Úřad 21. století. Vize a současné trendy*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2020. ISBN: 978-80-7616-065-1.

8 Seznam tabulek a grafů

8.1 Seznam obrázků

Obrázek 1: Schéma veřejné správy po roce 1989

Obrázek 2: Porovnání území současných krajů s kraji platnými v letech 1949 - 1960

Obrázek 3: Zrušení okresních úřadů v roce 2002

8.2 Seznam tabulek

Tabulka 1: Počet členů zastupitelstva obce

Tabulka 2: Počet členů zastupitelstva kraje

Tabulka 3: Zásahy samosprávy

Tabulka 4: Působení tajemníka

8.3 Seznam grafů

Graf 1: Pohlaví vedoucích

Graf 2: Počet podřízených

Graf 3: Délka praxe

Graf 4: Výkon státní správy a samosprávy

Graf 5: Počet zásahů vedení do rozhodování

Graf 6: Souhlas s požadavky samosprávy

Přílohy

Příloha 1: Seznam respondentů

Příloha 2: Hlavní otázky k rozhovoru

Příloha 1: Seznam respondentů

Respondent	Funkce	Pohlaví	Délka praxe
Respondent 1	Vedoucí odboru dopravy	Žena	3 roky
Respondent 2	Vedoucí odboru správního a dopravy	Žena	15 let
Respondent 3	Vedoucí odboru stavebního	Muž	23 let
Respondent 4	Vedoucí stavebního úřadu	Žena	9 let
Respondent 5	Vedoucí odboru dopravy a silničního hospodářství	Muž	17 let
Respondent 6	Vedoucí stavebního úřadu	Muž	7 let
Respondent 7	Vedoucí odboru výstavby a technické správy	Muž	5 let
Respondent 8	Vedoucí odboru místního a silničního hospodářství	Muž	23 let
Respondent 9	Vedoucí odboru dopravy	Muž	19 let
Respondent 10	Vedoucí odboru dopravy	Muž	6 let
Respondent 11	Vedoucí odboru dopravy	Žena	15 let
Respondent 12	Vedoucí odboru stavební úřad	Muž	35 let

Příloha 2: Hlavní otázky k rozhovoru

Jakého odboru jste vedoucí a kolik máte podřízených?
Jaká je délka Vaší praxe ve vedoucí pozici?
Agendy vykonávané na Vašem odboru spadají do státní správy, nebo i samosprávy?
Setkali jste se se zásahem samosprávy (vedení obce) do Vašich rozhodovacích pravomocí v rámci státní správy?
Můžete definovat, jak často se to stává?
V jakých konkrétních případech se to stalo a které agendy se to týkalo?
Jaké byly požadavky vedení obce?
Jak jste postupoval/a? Rozhodl/a jste se vyhovět požadavkům?
Pokud ne, jaká byla zpětná vazba vedení obce?
Věděl o zásahu vedení tajemník úřadu a řešil vzniklou situaci?