

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra systémového inženýrství



Diplomová práce

**Efektivnost vybraných obecních stavebních úřadů
Královéhradeckého kraje**

Bc. Marian Báchor

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Marian Báchor

Veřejná správa a regionální rozvoj – c.v. Hradec Králové

Název práce

Efektivnost vybraných obecních stavebních úřadů Královéhradeckého kraje

Název anglicky

The effectiveness of selected general building authorities of the Hradec Králové region

Cíle práce

Cílem diplomové práce je vyhodnotit efektivitu vybraných stavebních úřadů v Královéhradeckém kraji na úrovni obcí s rozšířenou působností. Hodnocení bude provedeno za pomoci metody DEA – Data Envelopment Analysis. Pro účely hodnocení proveden popis různých úkonů stavebního úřadu a zhodnocena jejich pracovní náročnost. Budou vybrána nejdůležitější kritéria pro hodnocení efektivnosti.

Metodika

Prostudování odborné literatury.

Volba vhodné hodnotící metody.

Výběr kritérií.

Získání potřebných dat z praxe.

Zpracování vstupních a výstupních dat pomocí vybrané metody DEA.

Vyhodnocení a interpretace zjištěných výsledků.

Analýza možných řešení.

Doporučený rozsah práce

55-70 pages

Klíčová slova

Státní správa, rozhodování, DEA – Data Envelopment Analysis, metoda datových obalů, stavební úřad, stavební zákon, správní řád, podání, žádost, řízení, úředník, vstupy, výstupy, efektivita, královéhradecký,

Doporučené zdroje informací

FIALA, Petr. *Operační výzkum : nové trendy*. Praha: Professional Publishing, 2010. ISBN 978-80-7431-036-2.

FIALA, Petr. *Projektové řízení : modely, metody, analýzy*. Praha: Professional Publishing, 2004. ISBN 80-86419-24-.

JABLONSKÝ, Josef; DLOUHÝ, Martin. *Modely hodnocení efektivnosti a alokace zdrojů*. Praha: Professional Publishing, 2015. ISBN 978-80-7431-155-0.

Předběžný termín obhajoby

2023/24 LS – PEF

Vedoucí práce

doc. Ing. Ludmila Dömeová, CSc.

Garantující pracoviště

Katedra systémového inženýrství

Elektronicky schváleno dne 9. 3. 2023

doc. Ing. Tomáš Šubrt, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 13. 3. 2023

doc. Ing. Tomáš Šubrt, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 01. 01. 2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci " Efektivnost vybraných obecních stavebních úřadů Královéhradeckého kraje " 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(ka) uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne:

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucí mé diplomové práce paní doc. Ing. Ludmile Dömeové, CSc. za to, že se velice ochotně ujala vedení předmětné diplomové práce, za její nezištný přístup, trpělivost při konzultacích a v neposlední řadě za poskytnutí cenných rad.

Efektivnost vybraných obecních stavebních úřadů Královéhradeckého kraje

Abstrakt

Tato diplomová práce zkoumá účinnost deseti vybraných obecních stavebních úřadů v Královéhradeckém kraji, zejména na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. V textu je uvedena definice obecního stavebního úřadu jako orgánu veřejného sektoru, který vykonává veřejnou správu, a je rovněž popsáno postavení úředníka oprávněného vykonávat tuto činnost. Práce zdůrazňuje důvody, proč je nezbytné hodnotit efektivitu jak obecních, tak státních a jiných orgánů veřejné správy.

Pro měření efektivity byla zvolena metoda DEA – Data Envelopment Analysis. V první části práce je tato metoda podrobně představena a následně je aplikována na jednotlivé modely, které analyzují činnost každého z deseti vybraných obecních stavebních úřadů. Tato analýza je prováděna na základě vstupních a výstupních ukazatelů. Získané výsledky jsou důkladně zhodnoceny a na jejich základě je formulován závěr, který identifikuje, který obecní stavební úřad je efektivní, který méně efektivní, a jaké případné důsledky může takové hodnocení mít.

Klíčová slova: Stavební úřad, stavební zákon, žádost, podání, řízení, úředník, referent, rozhodnutí, souhlas, vstupy, výstupy, DEA – Data Envelopment Analysis, metoda datových obalů.

The effectiveness of selected general building authorities of the Hradec Králové region

Abstract

This diploma thesis examines the effectiveness of ten selected general building authorities in the Hradec Králové region, especially at the level of municipal authorities of municipalities with extended powers. The text defines the general building authority as a public sector body that performs public administration, and describes the position of the official authorized to perform this activity. The work emphasizes the reasons why it is necessary to evaluate the effectiveness of both municipal, state and other public administration bodies.

The DEA - Data Envelopment Analysis method was chosen to measure efficiency. In the first part of the thesis, this method is presented in detail and then it is applied to individual models that analyse the activities of each of the ten selected general building authorities. This analysis is performed based on input and output indicators. The obtained results are thoroughly evaluated and based on them, a conclusion is formulated that identifies which municipal building authority is efficient, which is less efficient, and what possible consequences such an assessment may have.

Keywords: Building authority, building law, application, submission, procedure, official, officer, decision, consent, inputs, outputs, DEA - Data Envelopment Analysis, data envelope method.

Obsah

1 Úvod	9
2 Cíl práce a metodika	11
2.1 Cíl práce	12
2.2 Metodika	13
3 Teoretická východiska	14
3.1 Definice pojmů.....	15
3.2 Přístupy k hodnocení efektivnosti.....	16
3.3 Měření efektivnosti ve veřejném sektoru.....	17
3.4 Charakteristika hodnoceného orgánu veřejné správy a úředníka.....	19
3.4.1 Obecní stavební úřad	20
3.4.2 Úředník obecního stavebního úřadu	24
3.5 Vícekriteriální rozhodování	25
3.6 Metoda datových obalů (DEA).....	26
3.6.1 CCR modely	32
3.6.2 CCR vstupově orientovaný model.....	33
3.6.3 CCR model orientovaný na výstupy.....	37
4 Vlastní práce	41
4.1 Výchozí podmínky pro analýzu	42
4.1.1 Konstrukce DEA modelu: Vstupy	43
4.1.2 Konstrukce DEA modelu: Výstupy.....	47
4.2 Hodnocení efektivnosti pomocí modelu CCR	52
4.2.1 Vyhodnocení efektivnosti pomocí vstupně orientovaného modelu CCR.....	53
4.2.2 Hodnocení efektivnosti dle výstupově orientovaného modelu CCR.....	55
5 Výsledky a diskuse	59
5.1 Vstupově orientovaný model CCR	59
5.2 Výstupově orientovaný model CCR	61
6 Závěr	62
7 Seznam použitých zdrojů	65
8 Seznam obrázků, tabulek, grafů a zkratk	66
8.1 Seznam obrázků	66
8.2 Seznam tabulek	66
8.3 Seznam rovnic.....	66
8.4 Seznam citací	67
Přílohy	68

1 Úvod

Adoptování optimálních rozhodnutí, tj. výběr nejefektivnějších řešení pro každého, se stává neodmyslitelnou součástí každodenního života. V soukromém sektoru je naprosto klíčové dosahovat maximální efektivity, neboť hlavním cílem je generovat zisk. Nicméně, uspokojení z konkrétních činností není vždy jen otázkou finančního zisku; často je vnímáno i v širším kontextu, možná dokonce opačně. V některých oblastech není přednostně sledován zisk, protože samotná povaha těchto oblastí to vylučuje. Místo toho je pozitivní výsledek měřen spíše spotřebou zdrojů na danou činnost a vyjadřuje se pomocí různých ukazatelů. Za příklad může posloužit veřejný sektor a výkon veřejné správy, konkrétně výkon státní správy prostřednictvím obecních stavebních úřadů přenesených na územně samosprávné celky, kde koncept zisku není přímo použitelný.

Je obecně známo, že dlouhodobým cílem politické reprezentace na nejvyšší úrovni je neustálé zvyšování efektivity výkonu státní správy. To znamená, aby stát dosahoval co nejnižších nákladů na výkon státní správy a současně disponoval kvalifikovanými a neustále se vzdělávajícími úředníky. Cílem tohoto zefektivňování je rovněž snížení zátěže obyvatel, kteří využívají služby veřejné správy, a zlepšení celkového vnímání veřejného sektoru.

Snaha o neustálé zvyšování efektivity výkonu státní správy by však měla přicházet nejen přímo od státu jako hlavního garanta, ale také nepřímo od obcí, měst a krajů. Politická reprezentace na těchto územně samosprávných celcích by měla aktivně přispívat k efektivitě výkonu státní správy. Otázky využívání veřejných zdrojů jsou stále aktuálnějším tématem, a proto je vhodné hledat všechny možnosti, jak nejen sledovat jejich využívání, ale také zvolit vhodné postupy k efektivnímu nakládání s nimi. Tato práce se důkladně věnuje specifickému odvětví výkonu státní správy-obecními stavebními úřady v Královéhradeckém kraji, kterým byly svěřeny pravomoci, včetně obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.

Tato práce byla vytvořena na základě detailních konzultací o probíhajících tématech s vybranými obecními stavebními úřady v Královéhradeckém kraji a v úzké spolupráci s Krajským úřadem Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) jako jejich nadřízeným správním orgánem. Pro kvantifikaci efektivity byly využity údaje o počtech specifických úkonů, které úředníci obecních stavebních úřadů provádějí v reakci na podněty obyvatel. Tyto údaje poskytují věrohodný obraz o skutečné povaze jejich

pracovních úkolů. Data získaná z těchto zdrojů, která jsou veřejně dostupná, byla systematicky analyzována a zpracována vhodnými metodami, což umožnilo získat kvalitativní pohled na činnost obecních stavebních úřadů.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Tato práce má za cíl systematicky analyzovat efektivnost obecních stavebních úřadů v obcích s rozšířenou působností v Královéhradeckém kraji a zároveň prokázat, že hodnocení efektivity je relevantní i v prostředí, kde hlavním cílem není dosažení zisku. Zvláštní pozornost je věnována možnosti hodnotit nejen celkovou efektivitu organizace, ale také efektivitu jednotlivých činností.

Pro analýzu bylo vybráno všech deset obecních stavebních úřadů v obcích s rozšířenou působností. Data potřebná pro hodnocení byla získána od těchto úřadů a z krajského úřadu. Tyto informace byly následně agregovány s ohledem na jejich rozsah a charakter. Výběr obecních stavebních úřadů v obcích s rozšířenou působností byl motivován jejich postavením na krajské úrovni a v hierarchii veřejné správy. Tyto úřady jsou považovány za klíčové při výkonu státní správy, a díky svému postavení se předpokládá, že vykonávají svou činnost efektivně, což z nich činí příklad pro ostatní obecní stavební úřady.

V teoretické části práce jsou definovány klíčové pojmy, jako jsou "efektivnost", "veřejný sektor", "veřejná správa" a "veřejná služba". Tato definice pomáhá lepšímu zařazení obecního stavebního úřadu do celkového kontextu a porozumění jeho poslání a způsobu vykonávání činnosti. Dále jsou diskutovány faktory a přístupy k hodnocení efektivnosti ve veřejném sektoru.

V rámci teoretické části byla provedena studie a detailní popis metody DEA (metoda datových obalů), která byla použita k hodnocení efektivnosti. Zároveň jsou definovány obecní stavební úřady, role úředníka a je poskytnut stručný přehled historie stavebních úřadů.

Po teoretických východiscích následuje část analýzy, kde je řešený problém podrobněji analyzován. Na začátku této části je v úvodu připomenut problém a jsou poskytnuty dodatečné informace, aby byla zdůvodněna relevantnost provedení této analýzy. Dále jsou stanoveny i výchozí podmínky pro provedení analýzy. Při výběru a definici vstupních ukazatelů byly použity nejen údaje poskytnuté obecními stavebními úřady a krajským úřadem, ale také data z Českého statistického úřadu, mapy správního členění obecních stavebních úřadů a relevantní právní předpisy. V rámci analýzy je všech deset obecních stavebních úřadů zhodnoceno zejména pomocí vstupně orientovaného

modelu CCR a orientačně i výstupně orientovaného modelu CCR. V této analytické části je také podrobně vysvětleno, proč byla zvolena metoda datových obalů, resp. modely CCR, které pracují s předpokladem konstantních výnosů z rozsahu. Následuje vyhodnocení získaných výsledků a formulace závěru, který shrnuje hlavní poznatky z analýzy efektivnosti obecních stavebních úřadů.

2.2 Metodika

1. Cíl výzkumu

Cílem této metodiky je prověřit efektivnost obecných stavebních úřadů na obcích s rozšířenou působností v Královéhradeckém kraji. Konkrétně se zaměřujeme na schopnost těchto úřadů plnit své povinnosti a poskytovat kvalitní služby veřejnosti.

2. Výběr subjektů

Pro analýzu efektivnosti bylo vybráno 10 obecních stavebních úřadů nacházejících se na obcích s rozšířenou působností v Královéhradeckém kraji. Tyto úřady jsou klíčovými hráči ve veřejné správě a mají značný vliv na rozvoj a kvalitu stavebních projektů v regionu.

3. Sběr dat

Data potřebná pro analýzu budou získána z oficiálních statistik, interních záznamů obecních stavebních úřadů a krajského úřadu. Bude se jednat o informace týkající se rozsahu činnosti, finančních prostředků, personálního obsazení a dalších relevantních faktorů.

4. Identifikace vstupů a výstupů

Pro hodnocení efektivnosti budou identifikovány klíčové vstupy (např. lidské zdroje, finanční prostředky, infrastruktura) a výstupy (např. počet vyřešených stavebních žádostí, časová a finanční efektivita).

5. Volba metody

Pro hodnocení efektivity obecných stavebních úřadů bude použita metoda Data Envelopment Analysis (DEA), konkrétně modely CCR (Charnes-Cooper-Rhodes). Tato metoda umožňuje porovnávat výkonnost jednotlivých subjektů a identifikovat optimální kombinaci vstupů a výstupů.

6. Analýza dat

Získaná data budou analyzována pomocí vybraných modelů DEA s cílem stanovit relativní efektivnost jednotlivých obecných stavebních úřadů. Bude zkoumáno, jak efektivně tyto úřady využívají své zdroje k dosažení stanovených cílů a poskytování služeb veřejnosti.

7. Interpretace výsledků

Na základě výsledků analýzy budou vyvozeny závěry a doporučení pro optimalizaci činnosti obecných stavebních úřadů v Královéhradeckém kraji. Tyto závěry budou sloužit jako podklad pro budoucí rozhodování a strategické plánování v oblasti veřejné správy.

3 Teoretická východiska

Kromě definice klíčových pojmů je rovněž vhodné poskytnout celkový pohled na vícekriteriální rozhodování, neboť metoda datových obalů, která byla v této práci použita k hodnocení obecních stavebních úřadů, patří právě mezi metody tohoto typu. Vícekriteriální rozhodování představuje systémový přístup k hodnocení situací nebo subjektů s ohledem na více aspektů nebo kritérií. Tato metoda umožňuje komplexnější analýzu, neboť zohledňuje různorodé faktory a jejich vzájemné vztahy. V rámci vícekriteriálního rozhodování jsou identifikována kritéria, která jsou následně vážena podle jejich důležitosti a vzájemného vztahu. Metoda datových obalů, nebo také DEA, je jedním z nástrojů tohoto přístupu. Tato metoda se snaží identifikovat nejlepší jednotky, které dosahují optimálního výkonu vzhledem k více kritériím. Je to efektivní nástroj pro hodnocení výkonnosti, zejména v případech, kdy nelze jednoznačně vyčíslit výhody nebo ztráty subjektu pomocí jediného kritéria.

V práci je metoda DEA použita k vyhodnocení obecních stavebních úřadů z hlediska efektivity na základě více vstupních a výstupních kritérií. Tato komplexní analýza umožňuje poskytnout ucelený pohled na jejich výkon a identifikovat oblasti, ve kterých mohou být vylepšeny.

3.1 Definice pojmů

Efektivnost, též nazývaná efektivita, může být podle (1) definována z hlediska využívání veřejných zdrojů (financí) jako stav, kdy se z omezených zdrojů získá maximální množství statků a dosáhne se maximálního užitku. Tuto definici lze chápat jako ekonomickou efektivnost, a lze ji aplikovat na obecní stavební úřad bez nutnosti úprav, neboť jeho činnost je financována z veřejných zdrojů.

Důležitým aspektem, který ovlivňuje efektivnost obecního stavebního úřadu, je tzv. procesní efektivnost. Tuto efektivnost lze nalézt v základním právním předpisu, který obecní stavební úřad využívá při výkonu státní správy, a to v ustanovení § 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení nejen podporuje procesní efektivnost (vyřizování věcí správním orgánem – obecním stavebním úřadem bez průtahů, v zákonem stanovené lhůtě dle odst. 1), ale též kombinuje procesní efektivnost s ekonomickou efektivností (minimalizace nákladů dotčených osob a současně i správního orgánu - obecního stavebního úřadu dle odst. 2).

Dle odstavce 1 tohoto ustanovení *Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*

Dle odstavce 2 tohoto ustanovení (2) "Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.

Získání jasné definice pojmu efektivnost či efektivita je klíčové pro každou oblast hodnocení. Zatímco v soukromém ziskovém sektoru lze efektivnost jednoznačně měřit snahou o maximalizaci zisku, v neziskovém sektoru a různých odvětvích veřejného sektoru a výkonu veřejné správy je definice efektivnosti mnohem komplexnější. Tato neurčitost vychází z různorodosti cílů a zaměření organizací v těchto oblastech, což ovlivňuje hodnotící kritéria.

Vymezení pojmu efektivnost či efektivita se v každé oblasti hodnocení liší. V odvětví soukromého ziskového sektoru je efektivnost tradičně definována jako schopnost maximalizovat zisk. Naopak, v neziskovém sektoru, včetně neziskových organizací, a různých aspektech veřejného sektoru a veřejné správy, nelze efektivnost jednoznačně vymezit, neboť je závislá na specifikách dané oblasti.

Neziskový sektor a veřejná správa nekladou důraz na dosažení zisku jako klíčového kritéria efektivnosti. Místo toho se snaží minimalizovat náklady, které jsou spíše spojeny s kvalitou výkonů a výstupů, což má podle (3) vliv na spokojenost obyvatelstva.

Veřejný sektor můžeme podle (4) definovat jako oblast společenské reality ve veřejném vlastnictví, kde se rozhoduje veřejnou volbou a uplatňuje veřejná kontrola. Jeho fungování je hrazeno z veřejných zdrojů s cílem naplňovat veřejný zájem a spravovat věci veřejné. Tento sektor je klíčovou součástí národního hospodářství, poskytující veřejné služby financované především z veřejných zdrojů, zejména formou daní (5).

Podle (6) nese výklad pojmu veřejná správa velkou podobnost s výkladem pojmu veřejný sektor. Veřejná správa, prováděná veřejnými organizacemi s povinností striktně plnit legislativně stanovené úkoly a podléhat přísné kontrole, má omezený manévrovací

prostor pro změnu svých povinností, jelikož jsou normativně vymezeny a pečlivě monitorovány. Mezi nositele veřejné správy v rámci veřejného sektoru patří i obecní stavební úřad, na který se detailně zaměříme v následující části této práce.

Existuje několik výkladových teorií, ale pro potřeby této práce označujeme veřejnou správu jako soubor správních činností a úřadů, které uskutečňují veřejnou politiku a působí ve veřejném zájmu. Funkci veřejné správy lze charakterizovat z hlediska materiálního a formálního. Materiálně je veřejná správa souhrnem činností ve veřejném zájmu na všech úrovních, od ústřední po místní úroveň. Formálně představuje veřejná správa činnost organizačních jednotek a osob, které reprezentují veřejné zájmy (7, 8).

S veřejnou správou úzce souvisí kvalita poskytovaných služeb. Hodnotit efektivnost ve veřejné správě je nezbytné z důvodu, že poskytované služby by měly být co nejkvalitnější. Kvalita v tomto kontextu znamená míru naplnění oprávněných požadavků klientů na veřejnou službu nebo občanů na kvalitu života. Efektivní veřejná správa může zvyšovat kvalitu života občanů a zároveň zlepšovat výkonnost a kvalitu poskytovaných veřejných služeb. Celkově řečeno, ve veřejné správě je klíčové "*dělat správné věci*" – zvyšovat kvalitu života – a "*dělat věci správně*" – tj. kvalitně, efektivně a včas. V ideálním případě by měly být podle (9) vytvořeny podmínky pro to, aby se tyto zásady vzájemně prolínaly a vedly k neustálému zdokonalování, tedy soustavně "*dělat správné věci správně*".

3.2 Přístupy k hodnocení efektivnosti

Společným prvkem při hodnocení efektivnosti veřejného sektoru je snaha najít způsob kvantifikace výstupů, které nelze vyjádřit peněžně, a zhodnocení těchto výstupů vzhledem k použitým vstupům. Základem pro analýzu efektivnosti ve veřejném sektoru slouží tzv. koncept 3E, odvozený z analýzy tří faktorů výkonnosti. Těmito faktory jsou podle (10) hospodárnost (economy), účinnost neboli efektivita (efficiency) a účelnost (effectiveness). Při řízení veřejné správy v souladu s konceptem 3E vychází ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon v § 4 vyjadřuje zájem o to, aby subjekty veřejné správy, včetně obecních stavebních úřadů, využívaly veřejné zdroje hospodárně, efektivně a účelně. Hospodárnost podle tohoto zákona znamená efektivní využití veřejných prostředků pro plnění úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a přitom s odpovídající kvalitou plněných úkolů.

Efektivnost je definována jako dosažení největšího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem vynaložených prostředků. Účelnost spočívá v optimálním dosažení cílů při plnění stanovených úkolů (§ 2 písm. n/ tohoto zákona). Celkově lze podle (11) konstatovat, že tyto principy 3E jsou klíčové pro hodnocení efektivnosti veřejné správy, včetně obecních stavebních úřadů, a tyto zásady slouží jako směrnice pro hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků (§ 2 písm. o/ tohoto zákona).

3.3 Měření efektivnosti ve veřejném sektoru

V oblasti veřejného sektoru je měření efektivnosti běžné na různých úrovních a může se týkat i jednotlivých úsečků uvnitř samostatných jednotek. Tato práce se zaměřuje na veřejný sektor a věnuje se zejména efektivní alokaci zdrojů, což zahrnuje optimalizaci počtu pracovníků, pracovních míst a obslužených občanů jako klientů veřejné správy. Zároveň se zkoumá společenský přínos pro obyvatelstvo (12).

Na rozdíl od soukromého ziskového sektoru, kde zákazník volí mezi finálními výrobky a službami, ve veřejném sektoru se klient, tj. občan využívající veřejné služby, účastní produkčního procesu přímo. Klient nemá podle (13) možnost volby mezi poskytovateli veřejných služeb, a to zejména z hlediska ceny a kvality, bez ohledu na lokalizaci poskytovatele.

V případě obecního stavebního úřadu má klient předem stanovený tento správní orgán věcně a místně podle obecně závazných pravidel ustanovení § 10 a 11 zákona č. 500/2004 Sb. (14). Komplexnost měření efektivnosti ve veřejném sektoru je dána skutečností, že tento sektor má tendenci k neefektivitě. Existují známé faktory, které k tomu přispívají, například:

- veřejný sektor je zejména postaven na principu neziskovosti (s výjimkou zanedbatelných a ekonomicky nepodstatných poplatků, příjmů z uložených pokut atd.);
- rozdíl mezi veřejným sektorem a soukromým ziskovým sektorem je patrný v absenci permanentní hrozby bankrotu ve veřejném sektoru. Na rozdíl od soukromých podniků ve veřejném sektoru nehrozí riziko neúspěchu ve smyslu tradičního bankrotu. Veřejné instituce jsou financovány z veřejných zdrojů a mají za úkol plnit veřejné funkce a poskytovat služby občanům. To znamená, že nemusí konkurovat na trhu a nejsou závislé na ziskovosti v tradičním podnikatelském smyslu. Tato stabilita ve financování

umožňuje veřejným institucím lépe plánovat své činnosti s ohledem na dlouhodobé veřejné potřeby;

- u veřejného sektoru může být vyjádření užitku a pocitu z něj obtížnější, protože veřejné instituce jsou založeny na neziskovém modelu. Na rozdíl od soukromých podniků, jejichž úspěch je často měřen finančním ziskem, veřejné organizace slouží veřejnému zájmu a často mají složitější mechanismy hodnocení užitku. Uživatelé veřejných služeb mohou vnímat užitek nejen finančně, ale také v podobě poskytnutých veřejných služeb, které ovlivňují kvalitu života. Vzhledem k neziskovému charakteru veřejného sektoru může být měření tohoto užitku více orientováno na společenské a obecné blaho než na individuální finanční zisky;
- většina občanů je spíše kritická než uznalá, protože jim chybí možnost volby mezi "lepším" a "horším" poskytovatelem veřejné správy;
- náchylnost ke korupčnímu jednání, která je výsledkem kombinace některých předchozích faktorů a dalších okolností (více korupčních situací, nedostatečné ocenění práce úředníků, pocit nebo skutečné nedostatečné finanční ohodnocení práce úředníků atd.).

Z uvedených pěti důvodů vyplývá, že měření efektivnosti ve veřejném sektoru je komplikované. Na rozdíl od soukromého ziskového sektoru nelze efektivnost primárně měřit podle zisku, ačkoli tento sektor nemůže soutěžit prostřednictvím levnějších produktů nebo nabízet akční slevy. Měření efektivnosti ve veřejném sektoru se podle (15) spíše zaměřuje na dodržování právních předpisů a normativních požadavků stanovených právními akty. Tato omezení nelze obcházet, neboť se jedná o kogentní požadavky, které nelze obcházet, na rozdíl od dispozitivních ujednání ve smlouvách mezi soukromým a veřejným sektorem. Pokud dojde k smluvnímu vztahu mezi veřejným a soukromým sektorem, například při spolupráci s obecním stavebním úřadem, jedná se o vztah na kogentní základě, což je téma, které se tato práce detailně věnuje v části 4.1.2, konkrétně veřejnoprávní smlouvě nahrazující některá rozhodnutí obecního stavebního úřadu.

Existují různé přístupy k měření efektivnosti. Mezi nejjednodušší metody patří využití poměrových ukazatelů, které se zaměřují na výpočet podílů, ačkoliv efektivitu ovlivňuje mnoho dalších faktorů. Tyto ukazatele slouží spíše k základní orientaci ve zkoumané jednotce. Simulace představuje další metodu měření efektivnosti, využívanou pro analýzu komplexních reálných situací, kde jiné analytické metody nestačí. Tato metoda

spočívá v porovnání navrhovaných variant a předpovídání vývoje za různých podmínek ovlivňujících model. Mezi další metody měření efektivnosti patří ekonometrie, která vychází z analýzy produkční funkce. Je třeba poznamenat, že tato metoda vyžaduje náročnou interpretaci výsledků. V rámci této práce byla využita metoda datových obalů, která spadá do kategorie vícekritériálního rozhodování. V tomto přístupu (16) jsou jednotlivé produkční jednotky prezentovány jako varianty, mezi nimiž se vybírá, a jednotlivé vstupy a výstupy slouží jako kritéria pro výběr.

Pojem efektivnost přináší do veřejného sektoru specifické výzvy při měření a hodnocení. Ve srovnání se soukromým sektorem, kde lze efektivnost jednodušeji měřit na základě zisku, ve veřejném sektoru je potřeba zohlednit rozmanitost jeho funkcí a cílů. Tato problematika se výrazně projevuje při hodnocení obecních stavebních úřadů, které vykonávají veřejnou správu v oblasti stavebního řízení. Efektivita ve veřejném sektoru může být chápána jako schopnost využívat veřejné zdroje tak, aby bylo dosaženo optimálního výstupu a přínosu pro občany. Oproti soukromé sféře, kde je klíčovým cílem maximalizace zisku, ve veřejném sektoru hrají roli společenské aspekty, kvalita poskytovaných služeb a naplňování veřejného zájmu.

Pro efektivní měření v této oblasti se často využívá konceptu 3E, který zahrnuje hospodárnost (ekonomii), účinnost (efektivitu) a účelnost (efektivnost). Tento koncept nachází svůj odraz i v legislativě, například ve zvýraznění využívání veřejných prostředků hospodárně, efektivně a účelně.

Z důvodu specifik veřejné správy, jako je neziskový charakter, absenci volby pro občany a odlišný způsob hodnocení, se efektivnost ve veřejném sektoru hodnotí komplexněji. Metody jako vícekritériální rozhodování, ze které vychází metoda datových obalů, se stávají užitečnými nástroji pro takové zhodnocení. Právě v této perspektivě bude tato práce zkoumat efektivitu obecních stavebních úřadů.

3.4 Charakteristika hodnoceného orgánu veřejné správy a úředníka

Obecní stavební úřad představuje důležitý orgán veřejné správy, jehož role a vývoj mají zásadní vliv na oblast stavebního řízení. Pro lepší porozumění jeho fungování je nezbytné pohlédnout na něj i skrze historickou perspektivu.

Historie obecních stavebních úřadů sahá do minulosti, kdy tyto orgány získaly své místo v systému veřejné správy. Jejich vývoj byl ovlivněn proměnlivými legislativními požadavky a potřebami společnosti. V současné době hrají klíčovou roli při regulaci

stavebních aktivit, sledování urbanistického rozvoje a zajištění souladu se stavebními předpisy.

Úředníci obecních stavebních úřadů jsou klíčovými aktéry v této rovnici. Jsou pověřeni plněním úkolů stanovených zákonem, což zahrnuje posuzování stavebních projektů, vydávání stavebních povolení a dohled nad dodržováním stavebních předpisů. Jejich práce je tedy nejen technická, ale i administrativní a vyžaduje znalost aktuální legislativy.

V dalším průběhu této práce budou zkoumány specifika a náročnosti, které obecní stavební úřady čelí ve své každodenní praxi. Bude se klást důraz na to, jakým způsobem se tyto úředníci vyrovnávají s právními normami a jakým způsobem plní svou roli ve veřejné správě.

3.4.1 Obecní stavební úřad

V průběhu dějin byla výstavba neustále ovlivňována a každé období od dávných dob až po známé umělecké slohy prokazovalo svou unikátnost. Kromě uměleckých vlivů existovala také stavební kázeň, která byla vždy nějakým způsobem upravována. I když pravidla a normy mohly být v minulosti neformální a nepsané. Tyto aspekty umožnily, aby tyto stavby odolaly různým vlivům, zejména negativním, a přetrvávaly v obdivuhodně zachovalé podobě po celá staletí. Postupně se s rozvojem společnosti a nárůstem složitosti činností stavebního odvětví začala potřeba regulací a normování stále více projevovat. I stavební činnost se stala předmětem regulací a normativních opatření, aby bylo možné efektivněji a bezpečněji realizovat stavební projekty.

V nedávné historii byly psané zákonné normy v oblasti stavebního práva, které již explicitně definovaly orgány veřejné správy odpovědné za dozor nad dodržováním stavební kázně. Jedním z těchto zákonů byl například zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Podle ustanovení § 9 odst. 2 tohoto zákona byl stavebním úřadem výkonný orgán místního národního výboru s řádně vybudovanou stavební službou, který byl vyhlášen radou krajského národního výboru po slyšení rady okresního národního výboru vyhláškou v úředním listě. Dále také mohl být podle (17) stavebním úřadem výkonný orgán okresního národního výboru.

Dalším relevantním zákonem byl zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Poslední znění tohoto zákona před jeho zrušením v ustanovení § 117 definovalo obecní stavební úřady. Mezi ně patřily obecní

úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, magistrát hlavního města Prahy, úřady městských částí určené statutem, magistráty územně členěných statutárních měst, úřady městských částí nebo městských obvodů určené statutem, magistráty, městské a obecní úřady, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31. prosince 1997 nebo jejichž působnost byla k tomuto datu schválena (18).

Zákon, známý také jako "stavební zákon," má číslo 183/2006 Sb. a bude dále v textu této práce označován tímto číselným označením. V současné době je systém obecních stavebních úřadů upraven v ustanovení § 13 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (19).

V Královéhradeckém kraji existuje celkem 48 aktivních obecních stavebních úřadů, které vykonávají svou působnost v obcích se základní působností, obcích s pověřenými obecními úřady a obecních úřadech obcí s rozšířenou působností. Mezi nimi se nachází i obecní stavební úřad na krajském úřadu, který má postavení nadřízeného správního orgánu vůči všem 48 obecním stavebním úřadům v Královéhradeckém kraji (2). Z celkového počtu byly pro hodnocení efektivity vybrány obecní stavební úřady, které vykonávají tuto činnost na území obcí s nejširší působností, konkrétně obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Obce s rozšířenou působností jsou stanoveny v příloze č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Tyto obce s rozšířenou působností jsou zároveň pověřenými obecními úřady a musí, jako každá obec, plnit také základní působnost. V Královéhradeckém kraji jsou obcemi s rozšířenou působností následující města: Červený Kostelec, Česká Skalice, Dobruška, Hradec Králové, Náchod, Pec pod Sněžkou, Svoboda nad Úpou, Trutnov, Třebechovice pod Orebem a Úpice. Všechny uvedené obce jsou podle ustanovení § 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, považovány za města. Tato města vykonávají působnost stavebního úřadu v přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

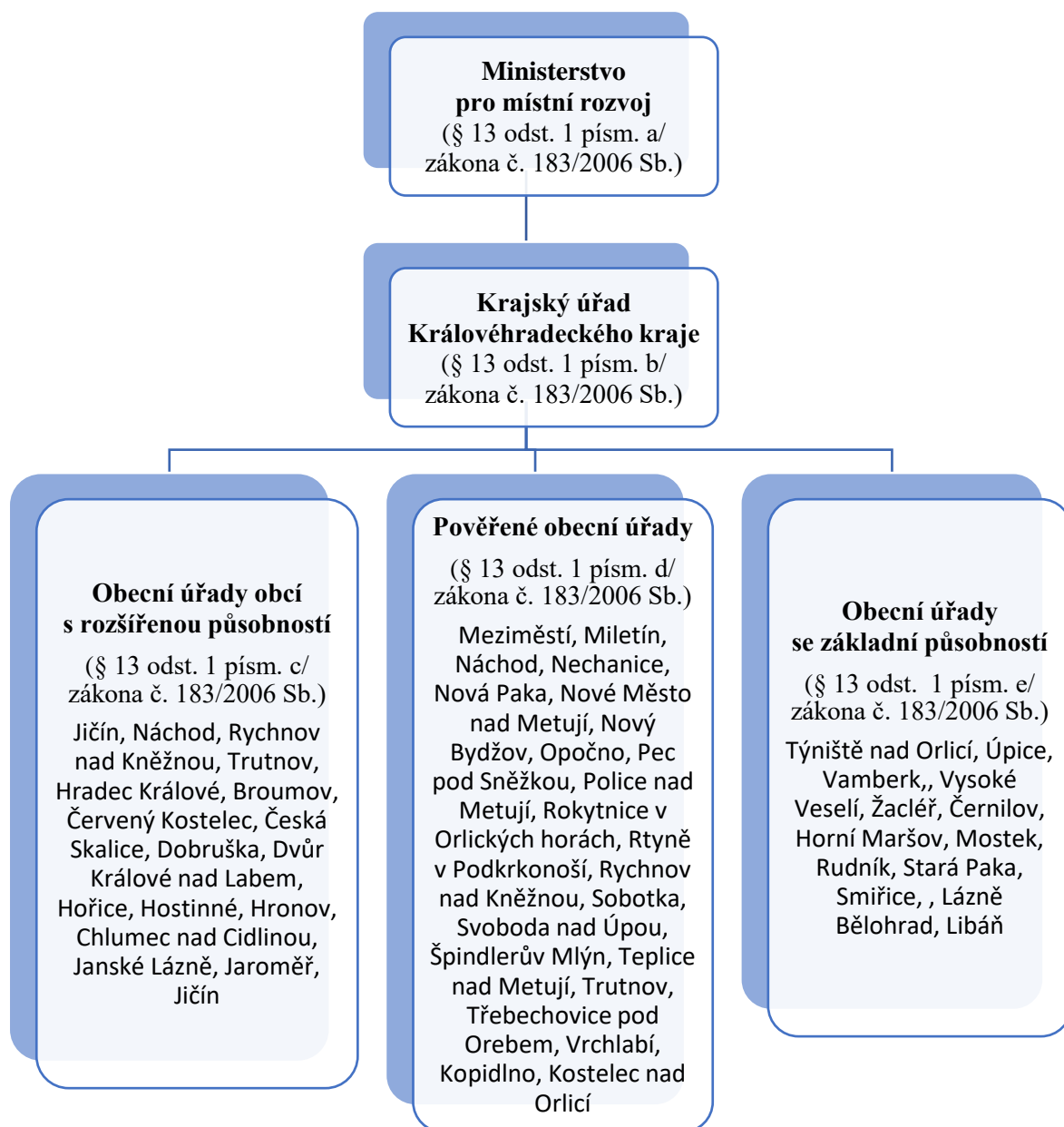
Agenda stavebních úřadů, spadajících pod státní správu, byla svěřena obcím a městům na základě Ústavy České republiky, konkrétně článku č. 105, viz (23). Původně se tato problematika řídila stavebním zákonem č. 183/2006 Sb., jehož ustanovení v platnosti do 31. 12. 2012 řadila obecní stavební úřady pod § 13 odst. 1 písm. d) a f). S rozsáhlou novelizací stavebního zákona od 1. 1. 2013 pak přešly obecní stavební úřady

pod § 13 odst. 1 písm. c). Tato změna měla za cíl zejména zjednodušení a zpřehlednění právních předpisů, aniž by přímo ovlivnila rozsah působnosti těchto úřadů (24).

Aktuální soustava obecních stavebních úřadů v České republice, platná od 1. 1. 2013, je názorně zobrazena v Obrázku č. 1, který byl vytvořen pro účely této práce. Z diagramu lze vyčíst, že Ministerstvo pro místní rozvoj, zřízené zákonem České národní rady č. 2/1969 Sb., má v této oblasti nejvyšší autoritu s celostátním působením. Toto ministerstvo není pouze dozorčím orgánem, ale též poskytuje informační a metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům (krajům), městům, obcím a jejich sdružením, jak stanovuje § 14 zákona č. 2/1969 Sb. (25).

V Královéhradeckém kraji působí celkem 48 aktivních obecních stavebních úřadů, z nichž každý má přidělenou konkrétní působnost v rámci územní samosprávy. Čtyřicátým devátým úřadem s nejvyšším postavením na krajské úrovni je obecní stavební úřad na krajském úřadě. Tento úřad plní roli nadřízeného správního orgánu všem 48 obecním stavebním úřadům v Královéhradeckém kraji, jak stanoví zákon č. 129/2000 Sb. o krajích. Pro hodnocení efektivity byly vybrány obecní stavební úřady, kde výkon této činnosti byl pověřen obcemi s nejširší působností, konkrétně obcemi s rozšířenou působností.

Obrázek č. 1 – soustava obecních stavebních úřadů v Královéhradeckém kraji



Zdroj: vlastní zdroj

3.4.2 Úředník obecního stavebního úřadu

Na obecním stavebním úřadu je povoleno vykonávat činnost pouze osobám, které jsou odborně způsobilé a jejich pracovní podmínky, včetně vstupního, odborného a průběžného vzdělávání, jsou stanoveny zákonem č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (26).

Po nové redakci stavebního zákona č. 183/2006 Sb., platné od 1. 1. 2013, jsou v § 13a stanoveny i kvalifikační požadavky pro nově přijímané úředníky na obecní stavební úřady. Obecní stavební úřad podle § 13 stavebního zákona vykonává činnosti týkající se územního rozhodování a stavebního řádu prostřednictvím zaměstnanců, kteří splňují kvalifikační požadavky stanovené tímto zákonem. Pokud se jedná o úředníka územního samosprávného celku, musí rovněž odpovídat požadavkům zvláštního právního předpisu (zákon č. 312/2002 Sb.).

Podle stanovených kvalifikačních požadavků je osoba považována za kvalifikovanou, pokud má vysokoškolské vzdělání v magisterském nebo bakalářském studijním programu ve stavebním, architektonickém nebo právnickém oboru, nebo vyšší odborné vzdělání v oboru stavebnictví a minimálně 2 roky praxe v této oblasti. Alternativně může splnit kvalifikaci s maturitou v oboru stavebnictví a minimálně 3 roky praxe v oboru stavebnictví.

V případě, že úředník splňuje kvalifikační požadavky stanovené stavebním zákonem, ale nevyhovuje požadavkům zvláštního právního předpisu (zákon č. 312/2002 Sb.), může vykonávat činnost v oblasti územního rozhodování a stavebního řádu za podmínky, že bude do doby splnění těchto požadavků pracovat pod odborným vedením úředníka, který splňuje obě sady požadavků, a to maximálně po dobu 18 měsíců (27, 28).

Cílem ustanovení o kvalifikačních požadavcích pro nové úředníky obecních stavebních úřadů, začleněných do stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (§ 13a) jeho novelou od 1. 1. 2013, je především zvýšit odbornou úroveň práce těchto úřadů. Podle (29) je tato úprava zaměřena na posílení kvalifikace osob vykonávajících činnost na úseku územního rozhodování a stavebního řádu.

Zakotvení kvalifikačních požadavků pro výkon činnosti na obecním stavebním úřadu může být chápáno jako další krok k efektivnějšímu provádění státní správy. Považuje se za nezbytné, aby úředníci disponovali odpovídajícími kvalifikacemi, což přispěje k optimálnímu plnění jejich úkolů v různých oblastech. Od kvalifikovaných úředníků se očekává, že budou schopni vykonávat svou činnost s maximální kompetencí, a to

od základních principů týkajících se chování a veřejného vystupování až po nezbytné odborné znalosti a jejich efektivní aplikaci v praxi. Tímto způsobem je zajištěna kvalita a profesionální standardy ve všech aspektech práce obecních stavebních úřadů.

3.5 Vícekriteriální rozhodování

V reálných rozhodovacích situacích, které jsou inherentně multifaktoriální, se lidé neuchylují k rozhodnutí pouze na základě jednoho jediného kritéria. Při výběru výrobku nebo naplňování jiných požadovaných cílů jsou nuceni brát v úvahu několik optimalizačních kritérií současně. Tento proces rozhodování není omezen pouze na teoretický rámec, ale tvoří běžnou součást našeho každodenního života.

Analýza nabízených variant a používání analytických metod jsou rutinními aspekty lidského myšlení. Každý člověk se téměř neustále angažuje ve vícekriteriálním rozhodování, přičemž se snaží systematicky vybírat neoptimálnější řešení pro danou situaci. To zahrnuje podle (30) zvážení nákladů, složitosti, dostupnosti a dalších proměnných, aby bylo dosaženo co nejlepšího výsledku.

Zcela běžným příkladem tohoto přístupu je podle (31) proces nakupování, kde si lidé při výběru zboží nebo služby automaticky kladli očekávání na to, že získají kvalitní produkt či službu za relativně nízkou cenu. Při optimalizaci kritérií bývá složité dosáhnout harmonie mezi nimi. Výrobek nebo služba, které jsou vynikající z hlediska jednoho sledovaného kritéria, nemusí být na stejné úrovni hodnoceny podle dalšího kritéria. Konflikty v hodnocení vycházejí z individuálních preferencí a požadavků každého jednotlivce.

Výběr optimálního řešení se stává ještě sofistikovanějším vzhledem k tomu, že každý jednatelce přiřazuje podle (32) jednotlivým kritériím odlišnou váhu a důležitost. Každý tak má svůj vlastní pohled na to, co považuje za klíčové kritérium a jaká jsou pro něj nejvýznamnější hlediska při rozhodování. Tento individualismus vede k pestrosti a subjektivitě v rozhodovacím procesu, což reflektuje bohatství lidských preferencí a hodnot.

Při řešení vícekriteriálních úloh se klade za cíl efektivně vyřešit střet mezi různými hodnotícími faktory, i když konečně vybraná varianta nemusí a obvykle ani není považována za optimální ve všech sledovaných aspektech. Rozhodovací úlohy vícekriteriálního charakteru lze rozdělit do dvou hlavních kategorií v závislosti na definici množiny rozhodovacích variant.

První kategorie je známá jako "vícekriteriální hodnocení variant". V této skupině se pracuje s konkrétními variantami, které jsou identifikovány přesným výčtem nebo počtem. Hlavním cílem je vybrat jednu optimální variantu, nazývanou kompromisní varianta, zatímco ostatní varianty jsou považovány za vedlejší, bez ohledu na jejich hodnoty, kvality nebo nedostatky. Dalším cílem této skupiny je "uspořádání variant", kde se sleduje umístění všech hodnocených výrobků nebo služeb od nejlepšího po nejhorší, od nejmenšího po největší a podobně. Třetím cílem může být "klasifikace variant", kde se varianty zařazují do skupin nebo tříd, například jako dobré a špatné, bohaté a chudé, nebo jednoduše efektivní a neefektivní.

Druhou kategorií vícekriteriálního rozhodování je "vícekriteriální programování", kde jsou varianty určeny omezujícími podmínkami. Speciálním případem je "vícekriteriální lineární programování" za předpokladu linearitu funkcí modelu. Hlavním cílem této úlohy je podle (33) obvykle nalézt kompromisní řešení, které optimálně kombinuje všechna kritéria a omezující podmínky.

Analytická metoda vícekriteriálního rozhodování, která využívá matematického modelování a umožňuje porovnávat i složitě srovnatelné ukazatele, nese název analýza obalu dat nebo také metoda datových obalů (Data Envelopment Analysis – DEA).

DEA představuje mocný nástroj pro kvantitativní hodnocení výkonnosti a efektivity jednotek nebo subjektů v rámci vícekriteriálního rozhodování. Tato metoda umožňuje měřit schopnost jednotky využívat své zdroje k dosažení optimální úrovně výstupů při zachování efektivity.

Princip DEA spočívá podle (34) v identifikaci tzv. efektivních jednotek, které dosahují maximálních výstupů při daných vstupech. Následně jsou ostatní jednotky hodnoceny ve srovnání s těmito efektivními jednotkami, což umožňuje identifikovat míru, do jaké se jednotky odchylují od optimální efektivity. Tato metoda se často využívá ve spojení s více kritérii, což umožňuje komplexnější hodnocení výkonnosti. DEA tedy poskytuje robustní analytický rámec pro kvantitativní hodnocení a porovnání subjektů či jednotek v rámci vícekriteriálního rozhodování.

3.6 Metoda datových obalů (DEA)

Měření efektivity je klíčovým prvkem v hodnocení téměř každého subjektu, včetně orgánů veřejné správy. Toto měření představuje důležitý a motivační prvek pro kontinuální zlepšování výkonnosti produkční jednotky. V odborné literatuře se vše, co podléhá

hodnocení efektivity, označuje jako produkční jednotka. Tím může být organizace, která generuje výstupy na základě do ní investovaných vstupů, jako je materiál pro výrobu nebo počet zaměstnanců. Produkční jednotkou může být také entita, která operuje se vstupy, jež jsou předem dané a neměnné, jako například rozloha území.

Pro srovnání a orientaci v činnosti produkční jednotky jsou nezbytné porovnatelné ukazatele, což zahrnuje jak vstupy, tak výstupy. Ty jsou klíčové pro základní hodnocení a následné srovnání produkční jednotky s ostatními. Nicméně pro detailnější analýzu efektivity, s využitím i jiných než pouze jednoduše srovnatelných ukazatelů, je třeba použít analytické metody založené na matematickém modelování.

Jednou takovou metodou je analýza obalu dat, známá též jako metoda datových obalů (DEA). Tato metoda byla úspěšně aplikována i při hodnocení efektivity obecních stavebních úřadů. Jejím cílem je neustále monitorovat využívání veřejných finančních prostředků, určených na veřejnou správu. V soukromém sektoru je hodnocení efektivity nezbytné pro udržení konkurenceschopnosti na trhu, zatímco ve veřejné správě je klíčové kvůli stále rostoucí kontrole ze strany daňových poplatníků, kteří očekávají rychlou a efektivní práci veřejných úředníků.

Při hodnocení efektivity by nemělo jít pouze o získání informace o pořadí hodnocených jednotek, ale zejména o hlubší analýzu, zaměřenou na identifikaci faktorů ovlivňujících efektivitu či neefektivitu. Následující obrázek č. 2 od (34) zjednodušeně znázorňuje proces činnosti produkční jednotky.

Obrázek č. 2 – produkční jednotky a proces činnosti



Zdroj: FIALA, Petr. *Modely a metody rozhodování*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Oeconomica, 2008, 292 s. ISBN 978-80-245-1345-4.

Tato studie se zaměřuje na hodnocení efektivnosti obecních stavebních úřadů, které jsou považovány za produkční jednotky v rámci veřejné správy. Jako klíčové vstupy do analýzy byly zvoleny počty úředníků v různých správních obvodech těchto úřadů.

Výstupem pro produkční jednotku jsou považovány všechny vydané úkony na základě podání a žádostí obyvatel správního obvodu, jako jsou rozhodnutí, souhlasy a další.

Metoda datových obalů byla vybrána jako specializovaný nástroj pro hodnocení efektivnosti těchto obecních stavebních úřadů. Tato metoda je zejména vhodná pro hodnocení efektivnosti homogenních produkčních jednotek, které se zabývají produkcí podobných nebo vzájemně srovnatelných výstupů.

Každá produkční jednotka, ať už homogenní či nikoliv, usiluje především o generování pozitivních výstupů. Čím více pozitivních výstupů dosáhne (maximalizační požadavek), tím je považována za efektivnější. Pro vytváření těchto pozitivních výstupů je však nutné využívat vstupy co nejefektivněji, což představuje minimalizační požadavek. Jednoduchým modelem hodnocení efektivnosti je vzorec, kde efektivnost produkční jednotky lze vyjádřit poměrem mezi výstupem a vstupem:

Rovnice č. 1 – efektivnost produkční jednotky s jedním výstupem a vstupem

$$\text{efektivnost produkční jednotky} = \frac{\text{výstup}}{\text{vstup}}$$

Zdroj: FIALA, Petr. *Modely a metody rozhodování*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Oeconomica, 2008, 292 s. ISBN 978-80-245-1345-4.

Tento vzorec poskytuje základní měřítko efektivnosti, avšak pro komplexnější hodnocení se využívají metody datových obalů, které jsou schopny lépe zachytit multidimenzionální povahu efektivnosti.

Rovnice č. 2, která vyjadřuje efektivitu jako poměr vážené sumy výstupů a vážené sumy vstupů, umožňuje sofistikovanější hodnocení celkové efektivnosti produkční jednotky. Tato rovnice se stává klíčovým nástrojem, pokud máme na mysli komplexní hodnocení efektivnosti v kontextu všech známých výstupů a vstupů.

Rovnice č. 2 – produkční jednotky a jejich efektivnost s více výstupy a vstupy

$$\text{efektivnost produkční jednotky} = \frac{\text{vážená suma výstupů}}{\text{vážená suma vstupů}}$$

Zdroj: FIALA, Petr. *Modely a metody rozhodování*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Oeconomica, 2008, 292 s. ISBN 978-80-245-1345-4.

Tato rovnice umožňuje přizpůsobit váhy jednotlivým výstupům a vstupům na základě jejich relativního významu pro celkovou efektivitu. Takový přístup je klíčový pro komplexní hodnocení, protože bereme v úvahu multidimenzionální povahu produkční jednotky.

Předchozí rovnice můžeme jednoduše aplikovat na různá odvětví nebo oblasti, jako například vyjádření zisku na jednoho pracovníka, počtu pacientů na jednoho lékaře, počtu zákazníků na jednu pokladnu, nebo dokonce na počet žádostí na jednoho úředníka. Avšak abychom skutečně pochopili celkovou efektivitu produkční jednotky, musíme pečlivě zvážit všechny relevantní vstupy a výstupy, což nám poskytne komplexnější pohled na efektivitu této jednotky.

Metoda datových obalů vychází z předpokladu, že pro daný problém existuje množina přípustných řešení, kterou tvoří všechny možné kombinace vstupů a výstupů. Na rozdíl od statistických metod, které se zaměřují na srovnání efektivit jednotek vzhledem k průměrné efektivitě, metoda datových obalů provádí srovnání jednotek vzhledem k jednotce, která dosahuje nejlepších výsledků.

Tato metoda je podle (36) založena na teorii lineárního programování, což ji řadí mezi modely vícekritériálního rozhodování, a to zejména kvůli existenci více vstupních a výstupních údajů.

Metoda datových obalů vychází z původního Farrellova modelu z roku 1957, který sloužil k měření efektivity s jedním vstupem a jedním výstupem (viz rovnice č. 1 v předchozí části této práce). Tento model byl později rozšířen v roce 1978 Charnerem, Cooperem a Rhodem, a podle prvních písmen jejich příjmení je znám jako model CCR. Model CCR pracuje s konstantními výnosy z rozsahu.

V roce 1984 přinesli Banker, Charner a Cooper nový model BCC, který pracuje s proměnlivými výnosy z rozsahu. Oba modely CCR a BCC umožňují hodnocení efektivity produkčních jednotek s více vstupními a výstupními údaji, které jsou zaznamenány v kritériální matici. Tato matice zachovává akceptování kompenzace kritériálních hodnot, což znamená, že vyšší výstupy jsou podle (37) vyžadovány při vyšší spotřebě vstupů za podmínky udržení efektivity.

V této konkrétní práci budou pro hodnocení efektivity obecních stavebních úřadů využity modely CCR. Tyto modely poskytují robustní rámec pro komplexní analýzu a porovnání efektivity těchto veřejných institucí.

Lze předpokládat, že zkoumaný soubor obsahuje p jednotek, které jsou identifikovány jako DMU 1 až DMU p . Každá jednotka spotřebovává m vstupů k produkci n výstupů. Počáteční tabulku metody datových obalů lze následovně znázornit:

Tabulka č. 1 – výchozí tabulka pro metodu datových obalů

PRODUKČNÍ JEDNOTKY	VSTUPY				VÝSTUPY			
	X_1	X_2		X_m	Y_1	Y_2		Y_n
DMU 1	x_{11}	x_{21}		x_{m1}	y_{11}	y_{21}		y_{n1}
DMU 2	x_{12}	x_{22}		x_{m2}	y_{12}	y_{22}		y_{n2}
DMU p	x_{1p}	x_{2p}		x_{mp}	y_{1p}	y_{2p}		y_{np}

Zdroj: FIALA, Petr. *Modely a metody rozhodování*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Oeconomica, 2008, 292 s. ISBN 978-80-245-1345-4.

V případě, že produkční jednotka skutečně spotřebovává více vstupů k produkci více výstupů, lze efektivitu, kromě slovního vyjádření a jednoduchého znázornění jako poměr vážené sumy výstupů a vážené sumy vstupů, formulovat samozřejmě i podrobnou

matematickou rovnicí. Necht' x_{ik} je množství vstupu i spotřebovaného jednotkou k a y_{jk} množství výstupu j produkovaného k -tou jednotkou a docílí se tím následující rovnice:

Rovnice č. 3 – produkční jednotky a jejich efektivnost s více výstupy, vstupy a vahami

$$\Phi_k = \frac{\sum_{j=1}^n u_j y_{jk}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{ik}}, \quad k = 1, \dots, p$$

Zdroj: ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.

Jejím základním principem je, že pro daný soubor jednotek (označovaných jako DMU 1 až DMU p), každá z těchto jednotek spotřebovává m vstupů k produkci n výstupů. V rámci metody datových obalů se tato situace zobrazuje pomocí tabulky, kde jednotlivé řádky představují jednotky a sloupce představují vstupy a výstupy. Předpokládejme, že efektivita každé jednotky může být měřena pomocí vážené sumy vstupů a výstupů, kde váhy (u_j a v_i) vyjadřují podle (38) relativní důležitost jednotlivých vstupů a výstupů. Na základě této míry efektivity jsou jednotky rozděleny na efektivní a neefektivní. Efektivní jednotky jsou ty, které spotřebovávají malé množství vstupů na produkci velkého množství výstupů.

V metodě datových obalů se připouští použití různých vah vstupů a výstupů pro každou jednotku. Tyto váhy se odvozují zejména z technologických charakteristik jednotlivých jednotek, což dává smysl termínu relativní technická efektivita (rovnice č. 4). Tato relativní technická efektivita se vyjádří jako poměr vážené produkce výstupů k vážené spotřebě vstupů nebo naopak.

Míra technické efektivity může být následně vyjádřena pomocí vzorce, který zohledňuje váhy vstupů a výstupů pro každou jednotku. V souboru všech jednotek je vždy minimálně jedna jednotka, která je efektivní. Cílem může být dosáhnout toho, aby relativní technická efektivita této jednotky byla rovna jedné. Celková míra technické efektivity se pak vyjádří vzorcem, který zahrnuje podle (39) váhy všech vstupů a výstupů pro všechny hodnocené jednotky, kde u_{jk} a v_{ik} jsou individuální váhy pro jednotlivé jednotky.

Rovnice č. 4 – relativní technická efektivnost

$$\Phi_k = \frac{\sum_{j=1}^n u_{jk} y_{jk}}{\sum_{i=1}^m v_{ik} x_{ik}}, \quad k = 1, \dots, p$$

Zdroj: ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.

V knize "Ekonomicko-matematické metody" její autor Tomáš Šubrt dále uvádí, že výpočtem modelu datových obalů získáme koeficient technické efektivity. Tento koeficient je relativní a vyjadřuje efektivitu jednotky v rámci zkoumané skupiny jednotek. Pokud je koeficient technické efektivity roven jedné, ve skupině není žádná jednotka efektivnější. Jestliže je menší než jedna, existuje ve skupině minimálně jedna jednotka, která je efektivnější než ostatní. Metoda datových obalů následně pro neefektivní jednotky určuje tzv. virtuální (hypotetické) jednotky, které jsou charakterizovány jako vážený průměr efektivních jednotek. Efektivní jednotky pro neefektivní jednotky jsou označovány jako "peer jednotky". Skutečná jednotka je považována za neefektivní, pokud produkuje méně výstupů nebo spotřebovává více vstupů než její virtuální jednotka.

Autor Šubrt však také upozorňuje na několik nevýhod metody datových obalů. Jedna z nich spočívá v tom, že jednotka může působit efektivně, ale ve skutečnosti nemusí být efektivní. Naopak neefektivní jednotka nemá možnost ukázat, že by s jinými váhami byla efektivní, neboť váhy byly stanoveny na základě jejích dat. Přestože metoda datových obalů má své nevýhody, nabízí také několik výhod. Lze ji využít i u vstupů a výstupů

s různorodými obtížně kvantifikovatelnými jednotkami, a není nutné znát ceny vstupů a výstupů, protože jsou agregovány na základě stanovených vah pro každou jednotku. Další výhodou je podle (40) možnost zohlednit faktory z okolního prostředí jednotek, což umožňuje aplikaci metody napříč různými odvětvími, včetně zdravotnictví, sociálních služeb nebo hodnocení efektivnosti institucí v oblasti obecních stavebních úřadů.

3.6.1 CCR modely

CCR modely vícekriteriálního rozhodování se vyznačují tím, že komplexní množství vstupů a výstupů je zredukováno na jediný virtuální vstup a jediný virtuální výstup. Tato redukce umožňuje vyjádřit míru efektivnosti zkoumané jednotky prostřednictvím poměru mezi jedním výstupem a jedním vstupem. Klíčovým prvkem modelů CCR je využití váhových multiplikátorů (označovaných jako u a v), které slouží k agregaci více vstupů a výstupů do jediného kompaktního ukazatele.

V rámci těchto modelů není nutné předem stanovovat konkrétní hodnoty vah (u , v). Namísto toho se váhy hledají tak, aby maximalizovaly efektivnost zkoumané jednotky. To znamená, že váhové multiplikátory jsou optimalizovány tak, aby co nejlépe odrážely efektivnost jednotky vzhledem k poskytovaným vstupům a výstupům.

Tento přístup umožňuje podle (41) flexibilitu při hodnocení efektivity, protože váhy jsou odvozeny na základě samotných dat a optimalizovány s cílem co nejpřesněji zachytit efektivitu zkoumané jednotky v daném kontextu.

Pro hodnocení efektivnosti obecních stavebních úřadů je důležité zohlednit konkrétní faktory, a proto může být využit jak model orientovaný na vstupy, tak i model orientovaný na výstupy. Oba přístupy mají své vlastní výhody a využití.

Model orientovaný na vstupy se zaměřuje na analýzu efektivity na základě vstupů, což může být například počet zaměstnanců, finanční prostředky, časové zdroje apod. Tento model je vhodný, pokud chceme posoudit efektivitu obecního stavebního úřadu zejména z hlediska vstupních zdrojů, které jsou do činnosti úřadu investovány.

Naopak model orientovaný na výstupy se soustředí na hodnocení efektivity na základě výsledků, tedy výstupů, které obecní stavební úřad produkuje. To může zahrnovat množství vyřízených žádostí, kvalitu poskytovaných služeb, časovou efektivitu a další faktory. Tento model je užitečný pro posouzení, jak efektivně obecní stavební úřad generuje výstupy ve srovnání s poskytnutými vstupy.

Celkově je vhodné kombinovat oba přístupy nebo zvolit ten, který lépe odpovídá konkrétním cílům a charakteristikám hodnoceného obecního stavebního úřadu. Použití obou modelů umožní získat komplexnější a vyváženější pohled na celkovou efektivitu.

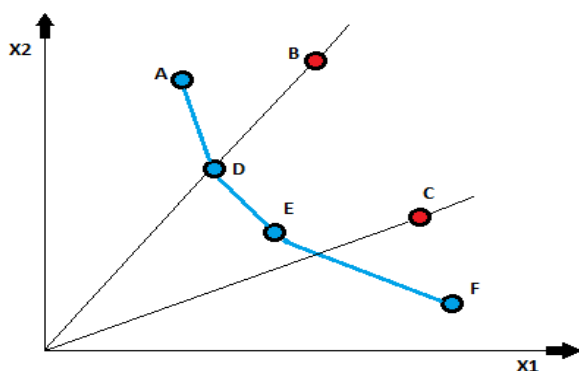
3.6.2 CCR vstupově orientovaný model

Obrázek č. 3 podle (42) ilustruje situaci, ve které jednotka spotřebovává dva vstupy (x_1 , x_2) k produkci jednoho výstupu (y). Tato situace je příkladem modelu orientovaného na vstupy (vstupově orientovaný model) v rámci metody datových obalů, známé také jako CCR model. Cílem tohoto modelu je stanovit optimální množství vstupů tak, aby neefektivní jednotka dosáhla efektivnosti.

Při práci s tímto modelem se předpokládá, že výnosy z rozsahu jsou konstantní. Konstantní výnosy znamenají, že změna množství vstupů je přímo úměrná změně množství výstupů. Koeficient technické efektivity je klíčovým ukazatelem v tomto modelu a je definován jako poměr vážené produkce výstupů a vážené spotřeby vstupů.

V případě, že koeficient technické efektivity dosahuje hodnoty jedna, jednotka je považována za efektivní. Koeficient nižší než jedna naznačuje neefektivitu jednotky a ukazuje na míru potřebného snížení množství vstupů k dosažení efektivity.

Obrázek č. 3 – vstupově orientovaný CCR model



Zdroj: FIALA, Petr. *Modely a metody rozhodování*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Oeconomica, 2008, 292 s. ISBN 978-80-245-1345-4.

Obrázek č. 3 je vizuálním nástrojem pro interpretaci efektivity jednotek v rámci modelu datových obalů (DEA). Jednotky na tomto obrázku jsou označeny písmeny A, B,

C, *D*, *E* a *F*. Předpokládejme, že tyto jednotky reprezentují obecní stavební úřady. V modelu DEA je klíčovým prvkem koeficient technické efektivity (*TE*), který určuje, jak efektivně každá jednotka využívá své vstupy k produkci výstupů.

1. Efektivní jednotky:

- Jednotky označené jako *A*, *D*, *E* a *F* se nacházejí na hranici praktické efektivity. To znamená, že jsou považovány za efektivní v rámci dané skupiny jednotek. Tyto jednotky dosahují nejlepšího poměru výstupů k vstupům, který je dosažitelný v daném modelu a za použití konkrétních váhových multiplikátorů.

2. Neefektivní jednotky:

- Jednotky označené jako *B* a *C* jsou považovány za neefektivní, protože leží mimo hranici praktické efektivity. To znamená, že tyto jednotky by mohly dosáhnout lepší efektivity, sníží-li svou spotřebu vstupů nebo zvýší-li svou produkci výstupů.

3. Virtuální (hypotetické) jednotky:

- Průsečíky hranice praktické efektivity a spojnic neefektivních jednotek představují virtuální jednotky pro neefektivní jednotky. To jsou hypotetické kombinace vstupů a výstupů efektivních jednotek, které by mohly sloužit jako referenční body pro neefektivní jednotky. Například neefektivní jednotka *C* by mohla dosáhnout úrovně efektivity spojením vlastností jednotek *E* a *F*.

Celkově řečeno, metoda datových obalů a modely CCR využívají podle (43) tuto vizuální reprezentaci k identifikaci efektivních a neefektivních jednotek a k určení směrnic pro zlepšení efektivity v neefektivních případech.

Vstupově orientovaný CCR model se zaměřuje na individuální přidělení vah vstupům a výstupům pro každou jednotku. Cílem je najít takové váhy, které maximalizují koeficient technické efektivity pro každou jednotku. Tato optimalizace probíhá za podmínky, že váhy jsou nezáporné a že při použití souboru vah pro všechny jednotky nebude žádný koeficient technické efektivity přesahovat hodnotu jedna. Tímto způsobem model identifikuje optimální přístup každé jednotky k využívání svých vstupů k produkci výstupů. Váhy jsou nastaveny tak, aby co nejlépe odrážely efektivitu každé jednotky

v rámci souboru hodnocených jednotek. Efektivita jednotky se měří poměrem vážené produkce výstupů a vážené spotřeby vstupů, kde váhy reflektují relativní důležitost jednotlivých vstupů a výstupů. Tímto způsobem CCR model vytváří systematický a porovnatelný rámec pro hodnocení efektivity jednotek v různých oblastech, což usnadňuje identifikaci optimálních postupů a zvyšuje celkovou efektivitu hodnocených subjektů.

Flexibilita v přizpůsobení vah v modelu DEA představuje možnost lépe odrazit skutečný vliv jednotlivých faktorů na efektivitu jednotky. V rámci tohoto modelu jsou přidělovány váhy vstupům (v_{ik}) a váhy výstupům (u_{jk}) pro každou jednotku. Tato schopnost přizpůsobit váhy umožňuje jednotce dosáhnout vyššího koeficientu efektivity, než by bylo dosaženo za běžných podmínek.

Důležité je však při interpretaci výsledků brát v úvahu, že přizpůsobení vah může vést k větší variabilitě v hodnocení efektivity. Kritický přístup je nezbytný, zejména pokud jsou váhy přidělovány faktorům, které by v reálném provozu mohly být obtížné dosáhnout, a je třeba zvážit realističnost a praktičnost těchto přidělených vah.

Pro každou jednotku je v modelu DEA nutné určit individuální váhy vstupů a výstupů. Tento proces vyžaduje sestavení a řešení p modelů pro soubor p jednotek. Každý z těchto modelů má $p+1$ omezujících podmínek a $m+n$ proměnných. Pro ilustraci, matematický model pro H -tou jednotku může být vyjádřen následovně:

Rovnice č. 5 – vstupově orientovaný model CCR vyjádřený matematicky

$$\Phi_H = \frac{\sum_{j=1}^n u_{jH} y_{jH}}{\sum_{i=1}^m v_{iH} x_{iH}} \rightarrow MAX$$

za podmínek:

Rovnice č. 6 – vstupově orientovaný model CCR s omezujícími podmínkami

$$\Phi_H = \frac{\sum_{j=1}^n u_{jH} y_{jH}}{\sum_{i=1}^m v_{iH} x_{iH}} \rightarrow MAX$$

$$u_{jH} \geq 0, \quad j = 1, 2, \dots, n$$

$$v_{iH} \geq 0, \quad i = 1, 2, \dots, m$$

Zdroj: ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.

Pro dosažení maximální hodnoty zlomku stačí pevně určit hodnotu jmenovatele a poté maximalizovat hodnotu čitatele. Tato úprava vytváří lineární optimalizační model, který může být vyjádřen následovně:

Rovnice č. 7 – orientovaný model CCR po úpravě na vstupu vyjádřený matematicky

$$\Phi_H = \sum_{j=1}^n u_{jH} y_{jH} \rightarrow MAX$$

za podmínek:

Rovnice č. 8 – omezující podmínky pro upravený CCR model - vstupově orientovaný

$$\sum_{i=1}^m v_{iH} x_{iH} = 1$$

$$-\sum_{i=1}^m v_{iH} x_{ik} + \sum_{j=1}^n u_{jH} y_{jk} \leq 0, \quad k = 1, 2, \dots, p$$

$$u_{jH} \geq 0, \quad j = 1, 2, \dots, n$$

$$v_{iH} \geq 0, \quad i = 1, 2, \dots, m$$

Zdroj: ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.

Primární model, který je výsledkem výpočtu, poskytuje konkrétní váhy pro každý vstup a výstup v rámci hodnocené jednotky. Tyto váhy reflektují, jak efektivně jednotka

využívá své vstupy k dosažení výstupů. Koeficient technické efektivity ΦH pro jednotku H pak poskytuje jasný indikátor míry efektivity této jednotky v rámci zkoumané skupiny.

Duální model, který může být vytvořen pro jednotku H , má za cíl identifikovat tzv. peer jednotku nebo jednotky. Tyto peer jednotky jsou charakterizovány jako efektivní jednotky, které mohou sloužit, jako vzor pro zlepšení neefektivní jednotky H . Analyzováním duálního modelu můžeme podle (44) získat přehled o tom, jak by neefektivní jednotka mohla optimalizovat své vstupy a výstupy k dosažení vyšší efektivity.

Celkově lze říci, že kombinace primárního a duálního modelu poskytuje ucelený pohled na efektivitu a možnosti zlepšení hodnocených jednotek. Tato analýza může být nástrojem pro strategické rozhodování a optimalizaci výkonu v rámci dané skupiny jednotek.

3.6.3 CCR Výstupově orientovaný model

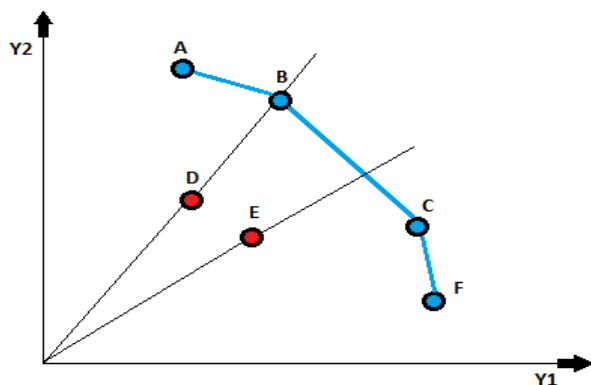
V tomto modelu jsou přiděleny váhy výstupům a vstupům pro každou hodnocenou jednotku. Tyto váhy jsou optimalizovány tak, aby koeficient technické efektivity každé jednotky byl co největší, což značí maximální efektivitu. V tomto případě se koeficient technické efektivity stanovuje jako poměr celkové vážené spotřeby vstupů a celkové vážené produkce výstupů.

V rámci modelu je každá jednotka rozdělena do dvou kategorií: efektivní a neefektivní. Efektivní jednotky dosahují maximální efektivity, zatímco neefektivní jednotky by měly optimalizovat svou produkci výstupů tak, aby dosáhly vyšší efektivity. Obrázek č. 4 ilustruje jednotku, která produkuje dva výstupy (y_1, y_2) s použitím jednoho vstupu (x). V tomto případě jednotka s koeficientem technické efektivity rovným jedné by byla považována za efektivní.

Koeficient technické efektivity větší než jedna by značil, že jednotka je neefektivní, a je třeba zvýšit produkci výstupů k dosažení efektivity.

Výstupově orientovaný CCR model může být užitečným nástrojem pro hodnocení efektivity jednotek, kde je důležité optimalizovat produkci výstupů na základě stanovených vah. Tato metoda umožňuje identifikovat, jak efektivně jednotky využívají své vstupy a jak by mohly dosáhnout vyšší efektivity.

Obrázek č. 4 – výstupově orientovaný CCR model



Zdroj: FIALA, Petr. *Modely a metody rozhodování*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Oeconomica, 2008, 292 s. ISBN 978-80-245-1345-4.

Výstupově orientovaný CCR model je založen na stejných principech jako vstupově orientovaný model, ale liší se perspektivou. Zaměřuje se na stanovení optimálních vah vstupů a výstupů pro každou jednotku tak, aby minimalizoval koeficient technické efektivity. V tomto případě jsou váhy stanoveny tak, aby koeficient technické efektivity byl co nejblíže jedné, což značí minimalizaci efektivnosti. Jednotky jsou rozděleny do dvou kategorií: efektivní a neefektivní. Efektivní jednotky dosahují maximální produkce výstupů pod danými váhovými omezeními, zatímco neefektivní jednotky by měly optimalizovat své výstupy tak, aby dosáhly vyšší efektivity.

Obrázek č. 4 ukazuje, že jednotky *A*, *B*, *C* a *F* jsou na hranici praktické efektivity, což znamená, že dosahují relativně největší produkce výstupů. Jednotky *D* a *E* jsou považovány za neefektivní, protože leží mimo tuto hranici a jejich produkce výstupů je příliš nízká. Průsečíky hranice efektivity a spojnic neefektivních jednotek znázorňují virtuální jednotky pro neefektivní jednotky.

V matematickém modelu pro výstupově orientovaný CCR model jsou váhy vstupů a výstupů optimalizovány pro minimalizaci koeficientu technické efektivity pro každou jednotku. Tento model slouží k hodnocení efektivity a optimalizaci výkonu jednotek, jako jsou obecní stavební úřady, s důrazem na minimalizaci nesprávně využitých výstupů.

Rovnice č. 9 – model CCR matematicky vyjádřený – výstupově orientovaný

$$\Phi_H = \frac{\sum_{i=1}^m v_{iH} x_{iH}}{\sum_{j=1}^n u_{jH} y_{jH}} \rightarrow MIN$$

za podmínek:

Rovnice č. 10 – Výstupově orientovaný model CCR – omezující podmínky při výstupu

$$\Phi_H = \frac{\sum_{i=1}^m v_{iH} x_{ik}}{\sum_{j=1}^n u_{jH} y_{jk}} \geq 1, \quad k = 1, 2, \dots, p$$

$$u_{jH} \geq 0, \quad j = 1, 2, \dots, n$$

$$v_{iH} \geq 0, \quad i = 1, 2, \dots, m$$

Zdroj: ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.

I pro výstupově orientovaný model CCR lze provést úpravu předchozí rovnice zafixováním jmenovatele na hodnotu 1 a zápis modelu lze vyjádřit následujícím způsobem:

Rovnice č. 11 – výstupově orientovaný model CCR po matematické úpravě

$$\Phi_H = \sum_{i=1}^m v_{iH} x_{iH} \rightarrow MIN$$

za podmínek:

Rovnice č. 12 – výstupově orientovaný model CCR pro omezující podmínky

$$\sum_{j=1}^n u_{jH} y_{jH} = 1$$

$$\sum_{i=1}^m v_{iH} x_{ik} - \sum_{j=1}^n u_{jH} y_{jk} \geq 0, k = 1, 2, \dots, p$$

$$u_{jH} \geq 0, \quad j = 1, 2, \dots, n$$

$$v_{iH} \geq 0, \quad i = 1, 2, \dots, m$$

Zdroj: ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.

Duální model u výstupově orientovaného CCR modelu umožňuje, identifikovat peer jednotky pro jednotku H . Duální model se vytváří s cílem získat informace o vzájemných vztazích mezi jednotkami, zejména těmi, které jsou považovány za efektivní.

V rámci duálního modelu jsou odhadnuty tzv. duální váhy, které odpovídají vstupům a výstupům každé jednotky vzhledem k efektivním jednotkám. Tyto duální váhy umožňují identifikovat, jaké kombinace efektivních jednotek by mohly nahradit neefektivní jednotku, aby dosáhla vyšší efektivity. Tím je zajištěno, že výstupově orientovaný CCR model může identifikovat, které jednotky jsou pro jednotku H relevantními peer jednotkami.

Duální model představuje podle (47) užitečný nástroj pro zhodnocení efektivity jednotek a umožňuje identifikaci možných zlepšení v produkci výstupů jednotky H .

4 Vlastní práce

V sektoru soukromých firem jsou zpracovávány rozličné studie, které se zabývají různými výstupy. Jako příklad lze uvést, jak firmy v daném roce hospodařily, spokojenost zákazníků, příliv nových zákazníků, kolik jich firma obsloužila, jak je vnímána ve svém okolí, její vliv atp. Z těchto studií se následně sestavují rozmanité hodnotové žebříčky.

Ve smyslu pověřených stavebních úřadů se taková hodnocení neprovádějí pravidelně, a je to z důvodů těžko kvantifikovatelné činnosti. Jinak je tomu u firem v soukromém sektoru, kde je to relativně snazší a vše se odvíjí od obratu firmy. Nadřízeným orgánem pro stavební úřady je krajský úřad, který jako nadřízený orgán obecních stavebních úřadů pravidelně vykonává dozor a metodické činnosti nad činnosti

a výkonem tohoto úseku státní správy, tím získává různá data, která dále eviduje a orientačně vyhodnocuje.

Nadřizený orgán je však podrobně nezkoumá, protože pravomoc orgánu je pouze nad správnou a řádnou vykonanou činností. Krajskému úřadu nepřísluší sledování, jaký počet úředníků vykonává na obecním stavebním úřadě svou činnost a jak jsou za ni úředníci ohodnoceni, dále výše nákladů, které jsou potřebné na provoz nad rámec příspěvku státu na vykonávání těchto činností atd. Tato analytická práce nám názorně ukáže, který obecní stavební úřad je možné považovat za více efektivní a jaký zase vykazuje menší efektivitu s daným návrhem na provedení potřebných opatření.

4.1 Výchozí podmínky pro analýzu

Tato část práce se bude zabývat detailnějšími informacemi, kde budou představeny údaje na vstupu a výstupu pro hodnocení obecních stavebních úřadů a jejich efektivnost. Dále vysvětlíme, jak se k těmto číslům dospělo a proč byly vybrány jako výchozí. Tato práce vychází ze skutečnosti, že všechna výchozí data a podmínky jsou stejně váženy, protože jeden vstupní ukazatel nemůže dostat větší váhu než druhý, protože oba vstupy jsou při hodnocení efektivnosti stejně důležité, navíc pokud jeden ze vstupů (obyvatelstvo na správní obvod) se téměř nemění. Totéž platí zejména pro výstupy, protože všechny výstupy mají pro příjemce veřejné správy stejný význam, zejména bez ohledu na to, zda obdrží například souhlas, rozhodnutí, nebo veřejnou zakázku, která opravňuje provádět stavbu.

Tyto tři výstupy spolu úzce souvisejí, to znamená, že rozhodnutí může být nahrazeno konsensem nebo veřejnoprávní zakázkou a je na žadateli, aby učinil odpovídající opatření, ať už zvolí kteroukoli možnost. Rovněž nelze rozlišovat mezi rozhodnutím, souhlasem a veřejnou zakázkou, protože se ve všech třech případech podle subjektivního hlediska prvního jedná o jiný úkon, rozsah a posuzování žádosti o vydání těchto úkonů je vždy stejný pro žadatele. Nelze ani důrazně srovnávat např. rozhodnutí o udělení práva (např. stavební povolení) a povinnosti (odstranění stavby, uhrazení pokuty za správní delikt atd.), protože se diametrálně liší v úkonech činnosti. Ze všech těchto důvodů nebyly jednotlivé výchozí údaje brány v úvahu pro hodnocení účinnosti. Kromě toho bude konkrétně vysvětleno, proč byla efektivita obecních stavebních úřadů hodnocena pomocí modelů CCR, které fungují s konstantní návratností z rozsahu.

4.1.1 Konstrukce DEA modelu: Vstupy

Při hodnocení výkonu uvedených 10 obecních stavebních úřadů byl při vstupu zohledněn počet jejich zaměstnanců, jako určitý počet zaměstnanců zařazených do příslušného oddělení nebo odboru daného úřadu, tzn. počet státních zaměstnanců – oprávněných úředních osob dle Správního řádu: Zákon č. 500/2004 Sb. § 15, odstavec 2, viz (48). Pro účely této vědecké práce budou tato data nazývána jako počet úředníků. Do počtu úředníků se nezapočítávají ti, kteří vykonávají administrativní a sekretářskou činnost podle § 6 odst. 1 písm. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., viz (49), a úředníci, kteří plní územně plánovací činnost a další úkoly.

Při zpracovávání této diplomové práce, zjištění z běžné praxe a konzultací se stavebními úřady, bylo ověřeno, že nelze skutečné vynaložené finanční náklady spolehlivě vyčíslit tak, aby tato data sloužila jako dostačující a věrohodný pro zhodnocení dané efektivity. Je tomu tak zejména proto, že na výkon obecních stavebních úřadů stát poskytuje obcím příspěvky v souladu s ustanovením § 62 zákona č. 128/2000 Sb., neboť Ministerstvo vnitra rovněž uvádí a pravidelně zveřejňuje výši příspěvku a způsob jeho výpočtu.

Zbývající náklady na plnění platí každá obec a město z jiných zdrojů (např. pronájem nebo prodej movitého a nemovitého majetku, přijaté poplatky za správu, daňové příjmy apod.). I po konzultaci s několika pověřenými pracovníky příslušných městských úřadů bylo potvrzeno, že kalkulace skutečných nákladů je nereálná, a to i proto, že stát nesleduje a nekontroluje, kolik ze stavebních poplatků ve skutečnosti obecní stavební úřady čerpaly a čerpají na svou činnost, neboť příspěvek zůstává pouze příspěvkem (Ministerstvo vnitra požaduje příspěvky na výkon státní správy neúčelovými dotacemi) a nepokrývá tedy veškeré náklady na podrobnější cíle příspěvku. Obce samy nemůžou rozhodnout a nezjišťují, jakou část příspěvku vyčerpají nebo kolik peněz uvolní mimo rámec příspěvku, neboť z pohledu obce je obtížné jeho výši ovlivnit.

Postupy pro výpočet příspěvku jsou již dlouhodobě zavedené. Samozřejmě nelze předpokládat, že činnost obecních stavebních úřadů je každý rok stejná a že se vyřizuje stejný počet žádostí a podání. Možnost skutečného určení o úhradě všech nákladů na výkon činnosti hlavního stavebního úřadu tedy vylučuje i to, že příspěvek je vždy poskytován ročně a předem, nikoli zpětně, tzn., že pokryje všechny náklady činnosti po kalkulaci skutečných nákladů.

Současné zákony a předpisy jsou takto nastaveny. Příspěvek státu na výkon státní správy převedený na obce se vypočítává podle počtu obyvatel správního obvodu obecního stavebního úřadu podle metodiky pravidelně zveřejňované Ministerstvem vnitra, která stanoví dvě kritéria pro výpočet příspěvku. Standard je velikost správního obvodu a poměr rozlohy centrální oblasti ke správnímu obvodu, kde velikost odkazuje na počet obyvatel správního obvodu. V příspěvku státu se podle (50, 51, 52) nerozlišuje mezi obecními stavebními úřady a speciálními stavebními úřady, které existují i ve městech s rozšířenou působností, ale příspěvek je stanoven z celkového pohledu výkonu stavebních úřadů bez rozlišení mezi obecné a speciální. Stanovení výše příspěvků pro výkon státní správy obce pro rok 2023 a jeho postup je rovněž uveden především v příloze č. 8 v souladu s 1 odst. 10 zákona. č. 449/2022 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2023, viz (53).

Nutno podotknout, že postup při stanovení výše příspěvků státní správy je pro hlavní město Prahu odlišný, kde vše závisí na počtu obyvatel správních obvodů a u krajských úřadů, kde vše závisí na počtu referentů na krajském úřadě (viz příloha č. 8 k zákonu č. 449/2022 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2023, viz (54)). V předchozí části této diplomové práce lze odvodit, že státní příspěvek nezohledňuje jeden z důležitých faktorů ovlivňujících náklady státní správy, tedy počet úředníků, kteří vykonávají konkrétní odvětví státní správy. Pokud jde o způsob výpočtu příspěvků, výdaje státu sice nijak neovlivňují počet úředníků, ale někdy výrazně ovlivňují rozpočty obcí a měst, kde sídlí obecní stavební úřad.

Při takto nastaveném současném fungování některých odborů státní správy, řeší tento problém příslušné kompetentní osoby. Zpravidla jsou to osoby stojící v čele obce, města a jejich úřadů, na které přechází funkce státní správy, neboť čím větší je počet úředníků ve výkonu správy, tím to znamená také vynaložení většího financování na běžný provoz a jejich ohodnocení.

Počet obyvatel ve správním obvodu může být dobrým ukazatelem skutečné účinnosti obecních stavebních úřadů vzhledem k počtu jejich zaměstnanců. Tento parametr může spolehlivě ustoupit finanční náklady, protože, jak bylo dříve uvedeno, výše je závislá na počtu obyvatel v daném správním obvodu.

Je třeba upozornit na dvě skutečnosti, které byly brány v úvahu při výpočtu druhého vstupu. První z nich se týká toho, že výchozí počet obyvatel není pro hodnocení efektivnosti založen na celkovém počtu obyvatel obce s rozšířenou působností, ale je určen

na základě pohybu obyvatelstva pouze v rámci správního obvodu, kde působí státní správa obecního stavebního úřadu. Důvodem k tomu je skutečnost, že v některém z případů existuje více obecních stavebních úřadů v jednom správním obvodu obce s rozšířenou působností. Výjimkou, pokud jde o počet obecních stavebních úřadů, je správní obvod obce s rozšířenou působností, kde působí pouze jeden obecní stavební úřad (55, 56).

Pro stanovení počtu obyvatel v rámci správního obvodu obecního stavebního úřadu v obci s rozšířenou působností, byla použita jako výchozí základní vyhláška č. 388/2002 Sb., která stanovuje správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem a správní obvody obcí s rozšířenou působností, v souladu s platnými předpisy. Kromě toho byly také využity elektronické mapy správního členění, které jsou v rámci projektu veřejně dostupné pod názvem "Portál digitální mapy veřejné správy Královéhradeckého kraje." Tento projekt je spravován Krajským úřadem Královéhradeckého kraje, a slouží k poskytnutí uceleného přehledu o správním členění v daném regionu, na (58, 59).

Druhá, obecně známá skutečnost, která byla ověřena během této práce a vyžaduje pozornost je, v souvislosti s velkým počtem obyvatel v rámci správních obvodů Královéhradeckého kraje, zejména nedodržování správních hranic na několika místech. Toto nerespektování hranic lze jednoduše identifikovat porovnáním stanovených správních obvodů podle vyhlášky č. 388/2002 Sb. s mapami správního členění zveřejněnými na Portálu digitální mapy veřejné správy Královéhradeckého kraje.

Například v mapě Obce Královéhradeckého kraje, mapě Obce s rozšířenou působností a na mapě stanovených úřadů je zřejmé, že hranice některých správních obvodů neodpovídají těm, které byly stanoveny podle vyhlášky č. 388/2002 Sb. Ačkoli není k dispozici informace ze zdrojů, proč k této situaci došlo, může se zdát, že jde o historicky dané správní obvody stavebních úřadů, které byly vytvořeny před stanovením pověřených obecních úřadů a před vznikem obcí s rozšířenou působností, stanovením jejich správních obvodů v souvislosti s ukončením okresních úřadů a vznikem krajů na základě zákona č. 129/2000 Sb.

Konkrétně jde podle (60, 61, 62) o správní části vybraných měst, kde obecní stavební úřad vykonává působnost pro další obce a jejich správní části, v důsledku toho se počet příslušných obyvatel buď omezil, nebo naopak zvýšil ve vyšší působnosti na obcích s rozšířenou působností.

Tyto obce vykonávají tuto působnost v souladu s ustanovením § 13 odst. 1 písm. g) stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který nabyl účinnosti ode dne 1. 1. 2013, na základě

nařízení kraje podle § 13 odst. 2 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., nebo ode dne 1. 1. 2013 na základě § 13 odst. 3. Příslušný kraj také může tuto působnost odejmout.

Dalším specifikem je situace ve statutárním městě, kde existuje obecní stavební úřad na úrovni celého města a také na úrovni jednotlivých městských částí. V hodnocení efektivity se statutární město hodnotí jako celek, což znamená, že je hodnoceno za jediný obecní stavební úřad složený z celkem jednadvaceti částí. Toto zařazení do hodnocení je z důvodu toho, že jednotlivé městské části nejsou zodpovědné za všechny aspekty činnosti obecního stavebního úřadu, zejména co se týká plnění stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Jejich působnost je upravena vnitřním statutem města (obecně závazná vyhláška statutárního města, ve znění pozdějších změn, přenesená působnost). Hodnocení efektivity jednotlivých městských částí zvlášť a jejich srovnávání s ostatními obecními stavebními úřady, které mají na starosti celou agendu podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., by tak nebylo úplně objektivní (63, 64, 65).

Předchozí informace o stanovení počtu obyvatel pro jednotlivé správní obvody jsou obsáhlé, ale v této práci nejsou nadbytečné, protože některé údaje byly dopočítávány. To by následně mohlo vést k potenciální zavádějící povaze, při zpětné kontrole údajů z použitých zdrojů. Kromě toho bylo také uvedeno, že existují anomálie v hranicích správních obvodů obecních stavebních úřadů, a různé zdroje tyto anomálie nevedou v evidenci. Celkově řečeno, veškeré údaje a informace které byly použity v této práci, jsou důležité, protože zdůrazňují potřebu pečlivého a kritického přístupu. Důležité je také uznat existenci potenciálních problémů a nepřesností, které mohou ovlivnit výsledky analýzy.

4.1.2 Konstrukce DEA modelu: Výstupy

Výstupní data tvoří tři položky, které vznikly agregací několika podpoložek. Celkově jsou zahrnuty počty vyřízených podání (žádostí) a odpovídajících konečných úkonů, které provedli úředníci obecních stavebních úřadů. V těchto výstupních datech byly zahrnuty pouze ty úkony, které ukončují konkrétní procesy, které jsou spravovány obecními stavebními úřady. Například výzvy k doplnění neúplných žádostí, usnesení o přerušení řízení kvůli nedostatečnosti žádosti nebo nezaplaceným správním poplatkům a dalším úkonům, které se provádějí v průběhu jednotlivých procesů (řízení a jiné postupy), nebyly do těchto výstupních dat zařazeny.

Důvodem je, že tyto úkony jsou spíše reakce na nedostatky ze strany žadatelů a neovlivňují konečnou efektivitu obecních stavebních úřadů. Tímto přístupem se

zaměřujeme na konkrétní výsledky a ukončení procesů, které mají větší vliv na celkovou dobu vyřízení u obecních stavebních úřadů.

Prvním krokem byla volba opatření, která zahrnují různé administrativní kroky a rozhodnutí v rámci stavebního procesu. Tato opatření mají charakter rozhodnutí a mohou zahrnovat následující kategorie, jak je definován stavební zákon č. 183/2006 Sb.: Územní rozhodnutí (§ 92), Územní rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení (§ 95), Rozhodnutí týkající se změn nebo zrušení územního rozhodnutí (§ 94), Rozhodnutí o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 odst. 3 až 6), Územní rozhodnutí a stavební povolení ve spojeném řízení (§ 78 odst. 1), Usnesení o odložení ohlášení (§ 105 odst. 4), Rozhodnutí zakazující provedení ohlášené stavby (§ 107), Stavební povolení (§ 115), Usnesení týkající se neschopnosti stavby podléhat zkrácenému řízení nebo námitkám účastníků řízení (§ 117 odst. 4), Rozhodnutí o povolení změn stavby před dokončením (§ 118), Rozhodnutí zakazující užívání stavby (§ 120 odst. 2), Rozhodnutí zakazující užívání změn stavby (§ 127 odst. 2), Rozhodnutí o povolení odstranění stavby (§ 128 odst. 2), Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby (§ 129 odst. 1), Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 3), Rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích prací (§ 135), Rozhodnutí o nezbytných úpravách (§ 137), Rozhodnutí o nařízení poskytnutí projektové dokumentace nebo jiných potřebných materiálů (pokud jsou vyžadovány nezbytné úpravy) a za podmínek vyplacení zálohy stavebního příspěvku na jejich pořízení (§ 137 odst. 5), Rozhodnutí o poskytnutí stavebního příspěvku (§ 138 odst. 3), Rozhodnutí o nařízení údržby stavby (§ 139), Rozhodnutí o nařízení vyřízení stavby (§ 140), Rozhodnutí o opatřeních se sousedními pozemky nebo staveb (§ 141), Rozhodnutí o přestupcích fyzické osoby (§ 178).

Rozhodnutí o správním deliktu týkající se právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající (§ 180) zahrnuje podle (66) několik různých typů úkonů, které jsou stanoveny v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb. Tyto úkony jsou následující: Usnesení o postoupení podání pro nepříslušnost (§ 12), Usnesení, kterým se rozhoduje o námitce podjatosti úřední osoby (§ 14 odst. 2), Usnesení o odložení případu (§ 43 odst. 1), Usnesení o zastavení řízení na základě žádosti (§ 66 odst. 1), Usnesení o zastavení řízení, které je vedeno z moci úřední (§ 66 odst. 2), Rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení (§ 88 odst. 2), Rozhodnutí ve smyslu přezkumného řízení (§ 95 odst. 2), Rozhodnutí o obnově řízení na základě žádosti (§ 100 odst. 1), Rozhodnutí o obnově řízení, které je vedeno z moci úřední

(§ 100 odst. 3), Nové rozhodnutí (§ 101), Usnesení o zastavení řízení (§ 102 odst. 4), Exekuční příkaz (§ 111), Usnesení o zastavení exekuce (§ 115), Rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit náklady exekuce (§ 116), Rozhodnutí týkající se právního vztahu (§ 142 odst. 1), Usnesení o zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení (§ 156 odst. 2). V každém z těchto případů jde o úkony, které jsou vykonávány v rámci správního řízení. Řízení je proces prováděný správním orgánem, jehož cílem je vydání rozhodnutí, které buď zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti konkrétní osoby, nebo prohlašuje, že taková práva nebo povinnosti existují nebo neexistují. Tímto způsobem se z procesního hlediska správní řízení ukončuje.

Druhý prvek, který se zkoumá a má podobné úkony, které, i když nemají formální charakter rozhodnutí, mají právní účinky. Tyto úkony nemohou podle (67) obvykle ukládat povinnosti, což je vyhrazeno pro rozhodnutí (jak stanovuje § 9 zákona č. 500/2004 Sb.). Kromě vzácných výjimek nemohou tyto úkony prohlašovat, že určitá osoba má či nemá právo, nebo že právní vztah vznikl, trvá nebo zanikl (podobně jako v případě rozhodnutí podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb.), viz (68).

Celkově jsou výstupy, pro potřeby této práce, označeny jako "souhlyasy." Podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. jde o následující: Územně plánovací informace (§ 21), Územní souhlas (§ 96), Územní souhlas kombinovaný se souhlasem s provedením ohlášených staveb (§ 79 odst. 2), Souhlas s provedením ohlášené stavby (§ 106), Kolaudační souhlas (§ 122), Ověření dokumentace stavby (§ 125 odst. 4), Souhlas se změnou v užívání stavby (§ 127 odst. 2), Oznámení staveb posouzených autorizovaným inspektorem (§ 117), Výzva k přidělení čísla popisného nebo evidenčního, případně orientačního (121 odst. 2). Podle zákona č. 500/2004 Sb. sem patří: Exekuční výzva (§ 109), Vyrozumění o vyřízení stížnosti (§ 175 odst. 5). Souhlyasy jsou typicky vydávány mimo rámec klasického správního řízení, jak je definováno v § 9 zákona č. 500/2004 Sb. Ve smyslu tohoto zákona mají povahu, osvědčení nebo sdělení. To znamená, že pro obecní stavební úřad jde o zjednodušený a efektivní postup, protože náklady, které by byly spojeny s formálním správním řízením, jsou minimální, než jak je tomu u rozhodnutí. Pro obyvatele však mají tyto souhlyasy stejný význam jako některá rozhodnutí.

Třetím aspektem, který se zde zohledňuje, jsou veřejnoprávní smlouvy, které představují nejen méně častěji využívané úkony obecních stavebních úřadů, ale také nahrazují určité typy rozhodnutí stanovených stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů. V této práci budeme tuto kategorii označovat jako "VPS"

(Veřejnoprávní smlouvy). Konkrétně se jedná o následující typy veřejnoprávních smluv: Veřejnoprávní smlouva, která nahrazuje územní rozhodnutí (§ 78 odst. 3 až 5), Veřejnoprávní smlouva, která nahrazuje územní rozhodnutí a současně stavební povolení (§ 78 odst. 3 až 5 SZ), Veřejnoprávní smlouva, která nahrazuje pouze stavební povolení (§ 116 SZ).

Tyto úkony mohou sloužit jako alternativa k běžným postupům v oblasti stavební praxe a jsou možné k použití až od poslední novely stavebního zákona č. 183/2006 Sb., tedy od 1. 1. 2007. Vzhledem k obavám z neobvyklé povahy těchto úkonů, které se v té době objevily, neznalosti jejich účinků, byla jejich četnost používání výrazně nižší ve srovnání s předchozími dvěma typy úkonů, které byly doplněny pro hodnocení efektivity.

Veřejnoprávní smlouvy byly vybrány jako samostatná kategorie pro hodnocení efektivity z několika důvodů. Jedním z nich je, že úředníci obecních stavebních úřadů mají povinnost při předběžných konzultacích s potenciálními stavebníky nabízet možnost využití veřejnoprávní smlouvy jako alternativy k povolením ve formě územního rozhodnutí a stavebního povolení. Tato volba klade na stavebníky určité požadavky, protože musí zajistit dokumentaci pro veřejnoprávní smlouvu.

Nicméně, tato povinnost na straně stavebníků je vyvážena tím, že cesta k uzavření a účinnosti veřejnoprávní smlouvy je zpravidla kratší než doba potřebná pro provedení konkrétního správního řízení, jak je stanoveno v rámci stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Úředníci obecních stavebních úřadů by měli směřovat k tomu, aby tuto možnost využití tohoto typu smluv aktivně nabízeli – nejen z důvodu efektivity, protože uzavírání smluv tímto procesem je spojeno s nižšími náklady ve srovnání se správním řízením nebo vydáváním souhlasů mimo správní řízení, ale také proto, že je dokonce povinností úředníků obecních stavebních úřadů upřednostňovat zjednodušující postupy, jak je zakotveno v § 4 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

Z tohoto vyplývá, že veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány mimo rámec klasického správního řízení. Stavebník předkládá návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy spolu s potřebnými podklady. Obecní stavební úřad po přezkoumání návrhu rozhodne o jeho přijetí nebo odmítnutí. Tento proces neprovází složité postupy, jako je včasné oznámení o zahájení správního řízení, přerušování správního řízení, výzva k doplnění žádosti ve správním řízení nebo vydání rozhodnutí ve správním řízení, což by vedlo k vyšším materiálním a finančním nákladům jak pro obecní stavební úřad, tak i pro občany.

I když se veřejnoprávní smlouva týká smluvního vztahu mezi veřejným a soukromým sektorem, nelze si dohodnout odlišné podmínky uzavření smlouvy. Veřejnoprávní smlouva slouží pouze jako náhrada za klasická rozhodnutí, která jsou vydávána ve správním řízení, a nelze upravovat podmínky v rozporu s předpisy, zejména s ustanoveními stavebního zákona č. 183/2006 Sb., které jsou kogentní a musí být dodržovány.

Uvedené tři skupiny výstupů obecních stavebních úřadů zahrnují úkony prováděné podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. v oblasti územního plánování (část třetí, hlava II- § 21, hlava III-díl 4) a stavebního řádu (část čtvrtá a pátá), a také v souladu s ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., viz (70).

Výše uvedené výstupy jsou hlavním zaměřením této práce, a proto neposkytuje detailní analýzu ostatních činností obecního stavebního úřadu, která spadá do oblasti územně plánovací činnosti podle zbývajících ustanovení třetí části stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Tato činnost územního plánování zahrnuje zejména: Pořizování územního plánu a regulačního plánu pro území obce a pro území dalších obcí ve svém správním obvodu (§ 6 odst. 1 písm. a/ a c/ stavebního zákona č. 183/2006 Sb.), Vymezení zastavěného území obcí ve svém správním obvodu (§ 6 odst. 1 písm. d/ stavebního zákona č. 183/2006 Sb.), Další činnosti podle § 6 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Tyto úkoly jsou součástí územně plánovací činnosti obecního stavebního úřadu a věnují se především rozvoji a regulaci území a zastavěného prostoru. Jejich hlavním cílem je plánování a správa území s ohledem na urbanistický a stavební vývoj.

Některé další výstupy, které byly demonstrovány v předchozí části této práce, mají význam jako územně plánovací podklad pro rozhodování obecního stavebního úřadu podle relevantních ustanovení stavebního zákona č. 183/2006 Sb. (např. § 2 odst. 1, písm. n), § 43 odst. 5, § 90 písm. a). V některých případech mohou dokonce nahrazovat samotné rozhodování obecního stavebního úřadu (např. § 61 odst. 2 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.) nebo mít jiný význam pro jeho činnost. Je důležité, že činnost územního plánování je specifickou samostatnou disciplínou a má své vlastní postupy a časové nároky. Proces vyřizování územně plánovací dokumentace může vyžadovat více času a výstupy z něj nemusí být generovány v rámci jednoho kalendářního roku. Z tohoto důvodu nebyly tyto úkony zahrnuty do počtu výstupů v této analýze.

Dále je třeba poznamenat, že § 6 odst. 2 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. tvoří určitou výjimku ohledně vyřizování územně plánovací dokumentace, a to tak, že

pořizovatelem nemusí být výhradně obecní úřad obce s rozšířenou působností, ale i jiný obecní úřad, pokud splňuje určené kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti. Tuto činnost může jiný obecní úřad vykonávat jako obec s rozšířenou působností na základě veřejnoprávní smlouvy s obcemi, pro kterou by jinak tuto činnost vykonával obecní úřad s rozšířenou působností. Dalším výstupem, který úřady územního plánování mají, jsou například stanoviska podle § 6 odst. 1 písm. 1 písm. e) stavebního zákona č. 183/2006 Sb., která jsou vyžadována pro potřeby řízení a dalších postupů podle tohoto zákona. Územně plánovací činnost, vydávání stanovisek podle § 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a další související úkoly podle § 6 odst. 1 tohoto zákona, jsou vykonávány jinými úředníky než těmi, kteří se zabývají běžnou agendou obecních stavebních úřadů. Tato činnost má specifické postupy a nároky a obvykle je podle (72, 73) prováděna odbornými pracovníky v oblasti územního plánování.

V Královéhradeckém kraji se vyskytují výjimečné případy, a proto by bylo neobjektivní zahrnovat je do počtu výstupů územně plánovací dokumentace, dalších výstupů a následně hodnotit aktuálnost těchto modelů orgánů CCR. Tyto činnosti jsou prováděny obecními úřady s rozšířenou působností v různém rozsahu, které nemohou samy ovlivnit.

4.2 Hodnocení efektivity pomocí modelu CCR

Zvolené modely CCR (Constant Returns to Scale) jsou vhodné pro hodnocení efektivity obecních stavebních úřadů, protože se zakládají na předpokladu, že výnosy z rozsahu jsou dány, což znamená, že změna množství vstupů vede k přímo úměrné změně množství produkovaných výstupů (např. počtu vydávaných rozhodnutí).

Modely CCR jsou užitečné pro analýzu efektivity v situacích, kdy lze očekávat přímou míru mezi množstvím vstupů a výstupů. Přičemž se při počtu obyvatel očekává zvýšení počtu podání na obecní stavební úřad, což by mělo vést k potřebnému navýšení počtu úředníků a zvýšení produkovaných výstupů. Modely CCR nám umožní analyzovat, zda je nárůst výstupů v souladu se zvýšením vstupů, a tím zhodnotit jejich efektivitu.

Naopak při snížení počtu obyvatel by mělo dojít ke snížení počtu podání, a to by mělo vést ke snížení počtu úředníků, ale ne na úkor kvality a časových lhůt vydávání rozhodnutí. Modely CCR umožňují prověřit, zda snížení výstupů je proporcionální k poklesu vstupů, a tím hodnotit výstavbu v situaci se snižujícím se počtu obyvatel. Software Efficiency Measurement System (EMS) je užitečný nástroj pro výpočet efektivity

pomocí modelů CCR. Pomocí tohoto softwaru se dá analyzovat, zda obecní stavební úřady efektivně využívají své zdroje a zda jsou schopny udržet počet úředníků mezi zvýšením nebo poklesem počtu obyvatel a jejich výstupy. Tímto se dají identifikovat oblasti, kde by mohly být provedeny úpravy nebo zlepšení ve prospěch efektivity.

4.2.1 Vyhodnocení efektivity pomocí vstupově orientovaného modelu CCR

Obdržené údaje ze všech 10 obecních stavebních úřadů v obcích s rozšířenou působností budou nejprve analyzovány prostřednictvím vstupově orientovaného modelu CCR. Tento model poskytne informace o tom, jak by bylo vhodné upravit vstupy, aby se neefektivní jednotky staly efektivními.

Tabulka č. 2 obsahuje základní údaje o počtu provedených úkonů obecními stavebními úřady. Vstupy do modelu jsou reprezentovány počtem úředníků a počtem obyvatel ve správních obvodech. Všechny výstupy, uvedené v předchozí části této práce, byly agregovány do tří položek.

Tabulka č. 2 - výchozí údaje pro vstupově orientovaný model CCR

Městský Úřad	Počet úředníků		Rozhodnutí	Souhlasy	VPS
Červený Kostelec	4		33	24	0
Česká Skalice	5		96	35	0
Dobruška	3		141	49	5
Hradec Králové	36		963	318	0
Náchod	12		111	52	0
Pec pod Sněžkou	1		63	12	0
Svoboda nad Úpou	1		102	9	0
Trutnov	9		204	147	0
Třebechovice pod Orebem	4		392	37	0
Úpice	2		95	20	0

Zdroj: vlastní zpracování

V tabulce č. 4 jsou prezentovány skutečné počty vstupů a vedle nich počty vstupů (EF), které by méně efektivní jednotky musely využít k dosažení současného objemu výstupů a být tak považovány za efektivní jednotky, aniž by bylo nutné provádět další rozbor a hodnocení. Jednotky označené čísly 3, 4, 7, 8 a 9 jsou považovány za efektivní.

Tabulka č. 4 – srovnání efektivnosti pro vstupově orientovaný model CCR

Městský Úřad	Vstupy	
	Počet úředníků	Počet úředníků EF
1. Červený Kostelec	4	1,5
2. Česká Skalice	5	2,33
3. Dobruška	3	
4. Hradec Králové	36	19,74
5. Náchod	12	3,24
6. Pec pod Sněžkou	1	
7. Svoboda nad Úpou	1	
8. Trutnov	9	9
9. Třebechovice pod Orebem	4	
10. Úpice	2	1,45

Zdroj: vlastní zpracování

4.2.2 Hodnocení efektivnosti dle výstupově orientovaného modelu CCR

V rámci hodnocení všech 10 obecních stavebních úřadů na obcích s rozšířenou působností bude použit i výstupově orientovaný model CCR. Výsledky této analýzy odhalí, jaké množství produkce by měly generovat méně efektivní jednotky, aby se staly efektivními. Důraz je však třeba klást na to, že tato analýza bude provedena pouze orientačně, aby poskytla obecný náhled na modely CCR. V tomto konkrétním případě nemá obecní stavební úřad schopnost ovlivnit výstupy.

Samozřejmě jsou zachovány původní výchozí údaje, které byly využity i pro vstupově orientovaný model CCR. Přehled výchozích údajů lze znovu nalézt v tabulce č. 5.

Tabulka č. 5 – výchozí údaje pro výstupově orientovaný model CCR

Město	Počet úředníků	Rozhodnutí	Souhlas y	VPS	Efektivita	Splňuje model
1. Červený Kostelec	4	33	24	0	0.412162162	Ne
2. Česká Skalice	5	96	35	0	0.500944303	Ne
3. Dobruška	3	141	49	5	1	Ano
4. Hradec Králové	36	963	318	0	1	Ano
5. Náchod	12	111	52	0	0.384142521	Ne
6. Pec pod Sněžkou	1	63	12	0	0.675675676	Ne
7. Svoboda nad Úpou	1	102	9	0	1	Ano
8. Trutnov	9	204	147	0	1	Ano
9. Třebechovice pod Orebem	4	392	37	0	1	Ano
10. Úpice	2	95	20	0	0.743291592	Ne

Zdroj: vlastní zpracování

Zde je prezentována tabulka č. 7 obsahující reálná čísla výstupů a jejich odpovídající hodnoty pro efektivní jednotky (EF). Tyto hodnoty představují množství, které by neefektivní jednotky musely produkovat, aby zachovaly aktuální úroveň vstupů a mohly být považovány za jednotky efektivní. Efektivními jednotkami jsou v tomto případě jednotky č. 3, 4, 7, 8 a 9.

Tabulka č. 7 – srovnání efektivnosti pro výstupově orientovaný model CCR

MĚSTSKÝ ÚŘAD	VÝSTUPY					
	Rozhodnutí	Rozhodnutí EF	Souhlasy	Souhlasy EF	VPS	VPS EF
1. Červený Kostelec	33	68,31	24	1 494,44	0	2,35
2. Česká Skalice	96	120,39	35	35,11	0	2,75
3. Dobruška	141	0	49	0	5	0
4. Hradec Králové	963	1 024,65	318	317,8	0	31,85
5. Náchod	111	185,28	52	52,12	0	2,25
6. Pec pod Sněžkou	63	0	12	0	0	0
7. Svoboda nad Úpou	102	0	9	0	0	0
8. Trutnov	204	423	147	147	0	15
9. Třebechovice pod Orebem	392	0	37	0	0	0
10. Úpice	95	95,1	20	20,09	0	1,6

Zdroj: vlastní zpracování

5 Výsledky a diskuse

5.1 Vstupově orientovaný model CCR

Na základě výsledků z programu EMS pro vstupově orientovaný model CCR lze konstatovat, že čtyři z deseti obecních stavebních úřadů jsou efektivní, dosahují 100% hodnoty. Další dva obecní stavební úřady dosahují efektivity v rozmezí 70% až 99% zatímco tři obecní stavební úřady mají efektivitu na úrovni 65%. Pouze jeden obecní stavební úřad vykazuje efektivitu kolem 37%. Tyto procentní hodnoty u méně efektivních jednotek naznačují, že by bylo vhodné snížit vstupy z původních hodnot s cílem dosáhnout optimální úrovně efektivity.

Pro přehlednost původních a efektivních hodnot byly vytvořeny tabulky č. 4 a č. 7 s hodnotami z výsledkových tabulek. Tyto tabulky názorně ilustrují rozdíly mezi současnými a efektivními hodnotami. Některé odchylky jsou výrazné, zatímco u jiných můžeme hovořit o zanedbatelných rozdílech. Tato práce se nezaměřovala na detailní zkoumání konkrétních hodnot v desetinných číslech, například na doporučení snížení počtu úředníků o specifický pracovní úvazek. Místo toho bylo provedeno matematické zaokrouhlování. Při vyhodnocování výsledků je třeba věnovat pozornost zejména vstupově orientovanému modelu CCR, a to zejména jednomu z jeho vstupů - počtu úředníků. Tento vstup lze ovlivnit obecním stavebním úřadem, na rozdíl od druhého vstupu - počtu obyvatel a podání, která jsou mimo jeho kontrolu.

Po analýze výsledků vstupově orientovaného modelu CCR z tabulky č. 4 lze konstatovat, že města Červený Kostelec a Česká Skalice by musela snížit počet úředníků z 5 na 2 a z 4 na 2. Město Náchod by mělo snížit svůj stav úředníků z 12 na 3. Mezi méně efektivními obecními stavebními úřady vede město Úpice, kde by se měl počet úředníků snížit o přibližně jeden pracovní úvazek. U města Trutnov nedochází k významným změnám, a proto by nemělo být nutné snižovat stav úředníků v důsledku zaokrouhlení výsledků. Nicméně u města Náchod a zejména u Hradce Králové jsou zjištěny výraznější odchylky.

Je vhodné se pozastavit nad produkční jednotkou č. 4, což je obecní stavební úřad v Hradci Králové. Tato jednotka vykazuje nejnižší procentuální efektivitu, což je patrné zejména při srovnání se skutečným počtem úředníků ve srovnání s jinými úřady. Je důležité zdůraznit, že do výpočtu byly zahrnuty hodnoty ze všech 21 místních částí, což signifikantně ovlivnilo celkový výsledek. Tato práce se zaměřovala na činnost obecního

stavebního úřadu v určitém rozsahu, a proto nebylo možné hodnotit jednotlivé místní části samostatně. Každá místní část má svůj vlastní počet úředníků na vedoucích pozicích. Vedoucí pozice by nebyly obsazeny, pokud by celý správní obvod Hradec Králové zahrnoval pouze magistrát tohoto statutárního města. Snížení počtu úředníků by tedy mohlo být minimálně z 36 na 20, což by výrazně ovlivnilo celkový výpočet. Mohli bychom provést i jiný výpočet zohledňující 21 městských částí samostatně, ale to by vyžadovalo upravený výpočet a hodnocení v rámci omezené činnosti vykonávané pro městské části nebo obvody. To však nebylo hlavním cílem této práce, která se soustředila na obecní stavební úřady obcí s rozšířenou působností, a městské části Hradce Králové, i když mají přímou spojitost s hodnoceným magistrátem, nebyly zahrnuty do této analýzy.

Dalším faktorem, který bezpochyby přispívá k nižší efektivitě města Hradce Králové a dalších měst s nižším výkonem, je zaměření činnosti téměř výhradně na území samotného města. Naopak u ostatních hodnocených měst má na efektivitu vliv jak centrum města, tak i jeho jednotlivé části. Města kladou větší důraz na urbanistické a architektonické aspekty, což vede ke komplexnějšímu a časově náročnějšímu posuzování žádostí, zejména při projednávání a umisťování nových staveb v ochranných pásmech kulturních památek, v městských památkových zónách nebo rezervacích. Dále je nezbytné pečlivě sledovat koncentraci budov a dodržování specifických zásad pro umístění staveb, jako jsou vzájemné odstupy, požární bezpečnost, hygienické standardy a další požadavky. Při zvýšené složitosti řízení, které si vyžaduje určitý počet úředníků, je nezbytné zajistit dostatečný personál pro výkon dalších úkolů obecního stavebního úřadu. Při tom však není možné slepě se odvolávat na provedená hodnocení efektivit a vyžadovat nekompromisní respektování těchto posudků. Kromě zjevného výrazného nárůstu počtu úředníků ve městě Hradec Králové, což má své opodstatnění, nelze u ostatních hodnocených obecních stavebních úřadů tvrdit, že jsou zcela neefektivní. I když se mohou vyskytovat určité rezervy, není možné jednoznačně navrhnout úpravy počtu úředníků bez detailního posouzení a zohlednění dalších faktorů.

5.2 Výstupově orientovaný model CCR

Pro úplnost je nutné podrobněji přiblížit výsledky výstupově orientovaného modelu podle programu EMS. Čtyři obecní stavební úřady jsou považovány za efektivní, jelikož hodnota jejich skóre nepřesahuje hranici 100 %. Překročení této hranice u výstupově

orientovaného modelu CCR u méně efektivních jednotek ve srovnání s vstupově orientovaným modelem CCR naznačuje, že tyto jednotky by musely zvýšit svou produktivitu (měřenou počty rozhodnutí, souhlasů a veřejnoprávních smluv) na hodnoty přesahující 100 % při zachování současného množství vstupů. S výjimkou jednoho obecního stavebního úřadu, který dosahuje hodnoty přibližně 176 %, se všechny ostatní méně efektivní pohybují v rozmezí do hodnoty 150 %.

Výsledky obou modelů jsou stejné v případě efektivních obecních stavebních úřadů. Pokud hodnota skóre nepřesahuje hranici 100 % v obou modelech (vstupově orientovaném i výstupově orientovaném), jedná se o jednotky považované za efektivní. V obou případech to znamená, že dané obecní stavební úřady dosáhly maximální možné produktivity vzhledem k množství vstupů, což naznačuje jejich efektivitu a schopnost efektivně využívat poskytované zdroje k dosažení stanovených cílů a výstupů. Tyto výsledky mezi oběma modely určují spolehlivost a objektivitu při hodnocení efektivity obecních stavebních úřadů.

6 Závěr

V průběhu této studie bylo úspěšně demonstrováno využití metody datových obalů (DEA) a jejích modelů CCR pro hodnocení efektivnosti, zejména v kontextu produkčních jednotek, jako je obecní stavební úřad. DEA rovněž potvrdila schopnost posuzovat efektivnost jak celkové jednotky, tak i jednotlivých jejích složek. Tato metodika umožňuje hodnocení produktivních jednotek, které pracují se vstupy a výstupy, přičemž některé z těchto výstupů jsou pro danou jednotku neovlivnitelné. I přes tuto neovlivnitelnost je v procesu hodnocení efektivnosti nezbytné je zahrnout.

Zohledněním dalších faktorů v rozšířenějším hodnotícím modelu by bylo možné podstatněji reflektovat různé aspekty ovlivňující efektivnost. Mezi tyto faktory by mohly patřit územní podmínky, jako je reliéf, dojezdové vzdálenosti, dopravní dostupnost správních obvodů a materiální vybavení obecních stavebních úřadů (například kapacita vozového parku, dostupnost veřejných rejstříků) a další. Z hlediska složitosti procesů mohou hrát roli i chráněná území, například Krkonošský národní park, Chráněná krajinná oblast Broumovsko, a exponované oblasti kolem vodních toků, frekventovaných komunikací a dalších významných krajinných prvků.

Lze racionálně argumentovat, že tyto faktory mají významný vliv na celkovou efektivnost. V optimálním stavu by měli úředníci být schopni efektivně reagovat na výzvy, které přináší práce v terénu, včetně oblastí s chráněnými územími. Přítomnost těchto faktorů může ovlivnit i vzájemnou zastupitelnost úředníků, zejména při jejich výjezdech do terénu.

V důsledku toho by bylo možné argumentovat pro volbu vyššího počtu úředníků, i na úkor několikrát zdůrazněné efektivnosti, aby bylo zajištěno plnohodnotné poskytování veřejných služeb klientům veřejné správy, zejména v prostředí s těmito specifickými územními podmínkami.

V případě města Hradce Králové lze tuto úvahu podrobněji vysvětlit. Pokud by město nebylo rozčleněno na městské části, existuje předpoklad, že by počet úředníků mohl ještě více klesnout. To by bylo způsobeno tím, že i v rámci městských částí je nezbytné zohledňovat zastupitelnost úředníků. Proto by bylo bezpečnější volit vyšší počet pracovníků, ačkoliv z hlediska hodnocení efektivnosti by to nebylo nezbytně nutné. Nelze také opomenout, že Českou republiku postihla celosvětová ekonomická krize, která měla

výrazný dopad na různá odvětví, zejména stavebnictví, výrobu a bankovní sektor. Tyto faktory spolu úzce souvisejí a mohly ovlivnit i efektivitu obecních stavebních úřadů.

Dokončení nových staveb stagnovalo či dokonce klesalo, zejména menší stavební společnosti se ocitly v obtížné situaci a některé zanikly. Omezení se týkala i úvěrové politiky bank. Všechny tyto faktory měly vliv na různá odvětví a přímo ovlivňovaly i obecní stavební úřady. Je logické předpokládat, že výkonnost těchto úřadů klesala vzhledem k obtížnějším podmínkám.

Vzhledem k vzájemné zastupitelnosti a s ohledem na přechodná období, jako jsou ekonomické krize nebo jiné dočasně náročné vlivy, se jevílo vhodnější udržovat stávající počty úředníků. Masivní propouštění kvalifikovaných úředníků by bylo nevhodné, zejména s ohledem na složitější proces následného přijímání nových pracovníků, kteří by museli projít odborným školením. Financování vzdělávání úředníků překračuje rámec rozpočtu obecního stavebního úřadu. Výsledky hodnocení efektivnosti obecních stavebních úřadů byly proto interpretovány s ohledem na realitu, kde optimální řešení nemusí vždy odpovídat aktuálním podmínkám. Nízká efektivita některých úřadů byla chápána jako odraz obtížnějších okolností a nebyla vnímána jako důvod k masivní korekci počtu úředníků.

Rozšířený model pro hodnocení efektivnosti by měl zahrnovat sledování činnosti obecních stavebních úřadů v delším časovém horizontu než jedno kalendářní období. Tím by bylo možné lépe demonstrovat, že činnost těchto úřadů je ovlivňována nejen aktuálními událostmi, ale také dlouhodobými ekonomickými podmínkami a dalšími faktory. Provedené hodnocení efektivnosti také ukázalo, že lze zaměřit buď na celkovou činnost produkční jednotky, nebo selektivně hodnotit pouze dílčí oblasti, což umožňuje detailnější pohled na jednotlivé aspekty činnosti úřadů.

Obecní stavební úřady byly podrobeny prověření i z hlediska výstupově orientovaného modelu, avšak pouze orientačně, aby poskytly celkovou představu o metodě datových obalů. Je důležité zdůraznit, že bez ohledu na velikost počtu úředníků nemá obecní stavební úřad přímý vliv na výstupy, které jsou odvozeny od počtu obyvatel ve správním obvodu a počtu žádostí podaných obyvateli. Jak již bylo zmíněno, ani počet obyvatel jako vstup pro hodnocení efektivnosti není ovlivnitelný ze strany obecního stavebního úřadu. Zavedení výstupově orientovaného modelu bylo představeno s cílem ukázat, že existují produkční jednotky, na které lze působit tak, aby byla ovlivnitelná z pohledu produkovaných výstupů prostřednictvím zásahů do všech využívaných vstupů.

Analyzování dosahovaných hodnot výstupů by bylo možné, ale tato analýza by vyžadovala hlubší pohled do jednotlivých procesů prováděných obecními stavebními úřady. Může zahrnovat zhodnocení složitosti a náročnosti posuzování podání, časové intervaly v procesech a další komplexní rozbor činnosti. Například metoda SWOT by mohla být využita k posouzení silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb, které mohou ovlivňovat činnost obecních stavebních úřadů, zejména z vnějšího prostředí.

7 Seznam použitých zdrojů

Odborné publikace:

ČMEJREK, Jaroslav, KOPŘIVA, Radek. *Základy veřejné správy*. Vyd. 1. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, 126 s. ISBN 978-80-213-1626-3.

FIALA, Petr. *Modely a metody rozhodování*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Oeconomica, 2008, 292 s. ISBN 978-80-245-1345-4.

FIALA, Petr. *Operační výzkum: nové trendy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2010, 239 s. ISBN 978-80-7431-036-2.

HUDEČKOVÁ, Helena, ZAGATA, Lukáš. *Sociologie a její aplikace ve veřejné správě*. Vyd. 1. V Praze: Česká zemědělská univerzita, 2007, 143 s. ISBN 978-802-1316-379.

JABLONSKÝ, Josef. *Modely hodnocení efektivnosti produkčních jednotek*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2004, 183 s. ISBN 80-864-1949-5.

JABLONSKÝ, Josef. *Operační výzkum: kvantitativní metody pro ekonomické rozhodování*. 3. vyd. Praha: Professional Publishing, 2007, 323 s. ISBN 978-80-86946-44-3.

MAREČEK, Jan, DOLEŽAL, Jiří, SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra, SKLENÁŘ, Tomáš, TUNKA, Martin, VOBRÁTILOVÁ, Zdeňka. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5.

OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2001, 246 s. ISBN 80-726-1018-X.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4.

POMAHAČ, Richard. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, xii, 278 s. ISBN 80-717-9748-0.

ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.

Akademické práce:

BĚHOUNKOVÁ, Lenka. *Efektivnost poskytování veřejných služeb v obci Pelhřimov – slučování středních škol*. České Budějovice, 2012. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta, Katedra obchodu a cestovního ruchu. Vedoucí práce Prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

HORSKÁ, Eva. *Hodnocení efektivnosti a strategické plánování v neziskových organizacích*. Praha, 2008. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, Katedra veřejných financí. Vedoucí práce Ing. Barbora Slintáková, Ph.D.

SVOBODA, František. *Hodnocení efektivnosti vybraných obecných stavebních úřadů Plzeňského kraje*. Praha, 2014. Bakalářská práce. Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, Katedra systémového inženýrství. Vedoucí práce doc. Ing. Milan Houška, Ph.D.

MURINOVÁ, Michaela. *Porovnání systémů pro hodnocení efektivnosti pomocí DEA modelů*. Praha, 2013. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta informatiky a statistiky, Katedra ekonometrie. Vedoucí práce Mgr. Irena Šindelářová, Ph.D.

Internetové zdroje:

Mapy správního členění. *Portál digitální mapy veřejné správy Královéhradeckého kraje* [online]. [cit. 2023-08-07]. Dostupné z: <http://geoportal.kralovehradecky-kraj.cz/gs/mapy-spravniho-cleneni/>

Příspěvek na výkon státní správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2013-07-04]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

Příspěvek na výkon státní správy pro rok 2023. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2023-07-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-pro-rok-2023.aspx>

Statut města Hradec Králové. *2023 Hradec Králové: Evropské hlavní město kultury* [online]. [cit. 2023-08-23]. Dostupné z: <http://www.hradeckralove.eu/obcan/urad/verejne-dokumenty/statut-mesta/.aspx>

Legislativní zdroje:

Zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 1958

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 1969.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 1976.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 1992.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2000.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2000.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2004.

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

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2002.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2004.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2022.

Zákon č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2022. In: *Sbírka zákonů*. 2023.

Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2022. In: *Sbírka zákonů*. 2023.

Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2023.

8 Seznam obrázků, tabulek, grafů a zkratk

8.1 Seznam obrázků

Obrázek 1 – soustava obecných stavebních úřadů v Královehradeckém kraji.....	22
Obrázek 2 – proces produkční jednotky	26
Obrázek 3 – princip modelu CCR orientovaného na vstupy	31
Obrázek 4 – princip modelu CCR orientovaného na výstupy	34

8.2 Seznam tabulek

Tabulka 1 – výchozí tabulka pro metodu datových obalů	28
Tabulka 2 – výchozí údaje pro vstupově orientovaný model CCR	50
Tabulka 3 – výpočet programu EMS pro vstupově orientovaný model CCR	51

Tabulka 4 – srovnání efektivnosti pro vstupově orientovaný model CCR.....	51
Tabulka 5 – výchozí údaje pro výstupově orientovaný model CCR	52
Tabulka 6 – výpočet programu EMS pro výstupově orientovaný model CCR.....	53
Tabulka 7 – srovnání efektivnosti pro výstupově orientovaný model CCR.....	53

8.3 Seznam rovnic

Rovnice 1 – efektivnost produkční jednotky s jedním výstupem a vstupem.....	27
Rovnice 2 – efektivnost produkční jednotky s více výstupy a vstupy.....	27
Rovnice 3 – efektivnost produkční jednotky s více výstupy a vstupy a vahami	29
Rovnice 4 – relativní technická efektivita	29
Rovnice 5 – matematicky vyjádřený vstupově orientovaný model CCR.....	32
Rovnice 6 – omezující podmínky pro vstupově orientovaný model CCR	33
Rovnice 7 – matematicky vyjádřený vstupově orientovaný model CCR po úpravě	33
Rovnice 8 – omezující podmínky pro upravený vstupově orientovaný model CCR	33
Rovnice 9 – matematicky vyjádřený výstupově orientovaný model CCR.....	35
Rovnice 10 – omezující podmínky pro výstupově orientovaný model CCR	35
Rovnice 11 – matematicky vyjádřený výstupově orientovaný model CCR po úpravě	36
Rovnice 12 – omezující podmínky pro upravený výstupově orientovaný model CCR	36

8.4 Seznam citací

1. PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4.
2. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2004.
3. HORSKÁ, Eva. *Hodnocení efektivnosti a strategické plánování v neziskových organizacích*. Praha, 2008. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, Katedra veřejných financí. Vedoucí práce Ing. Barbora Slintáková, Ph.D.
4. OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2001, 246 s. ISBN 80-726-1018-X.
5. BĚHOUNKOVÁ, Lenka. *Efektivnost poskytování veřejných služeb v obci Pelhřimov – slučování středních škol*. České Budějovice, 2012. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta, Katedra obchodu a cestovního ruchu. Vedoucí práce Prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
6. HUDEČKOVÁ, Helena, ZAGATA, Lukáš. *Sociologie a její aplikace ve veřejné správě*. Vyd. 1. V Praze: Česká zemědělská univerzita, 2007, 143 s. ISBN 978-802-1316-379.
7. POMAHAČ, Richard. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, 278 s. ISBN 80-717-9748-0.
8. ČMEJREK, Jaroslav, KOPŘIVA, Radek. *Základy veřejné správy*. Vyd. 1. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, 126 s. ISBN 978-80-213-1626-3.

9. Řízení procesů výkonu státní správy: Případová studie Vsetín. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2013-10-04]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/rizeni-procesu-vyk-st-spr-pdf.aspx
10. HORSKÁ, Eva. *Hodnocení efektivnosti a strategické plánování v neziskových organizacích*. Praha, 2008. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, Katedra veřejných financí. Vedoucí práce Ing. Barbora Slintáková, Ph.D.
11. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2004.
12. MURINOVÁ, Michaela. *Porovnání systémů pro hodnocení efektivnosti pomocí DEA modelů*. Praha, 2013. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta informatiky a statistiky, Katedra ekonometrie. Vedoucí práce Mgr. Irena Šindelářová, Ph.D.
13. NOVOSÁDOVÁ, Ivana. *Modely hodnotenia efektivity a ich aplikácia na nemocnice v ČR*. Praha, 2006. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta informatiky a statistiky. Katedra statistiky a pravděpodobnosti. Vedoucí práce Ing. Mgr. Martin Dlouhý, Dr., MSc.
14. Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
15. KRŇÁVEK, Jiří. *Hodnocení efektivity vysokého školství se zaměřením na modely analýzy obalu dat*. Praha, 2013. Bakalářská práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta informatiky a statistiky, Katedra ekonometrie. Vedoucí práce Prof. Ing. Josef Jablonský, CSc.
16. MURINOVÁ, Michaela. *Porovnání systémů pro hodnocení efektivnosti pomocí DEA modelů*. Praha, 2013. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta informatiky a statistiky, Katedra ekonometrie. Vedoucí práce Mgr. Irena Šindelářová, Ph.D.
17. Zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 1958
18. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 1976.
19. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2006.
20. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2000.
21. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2002.
22. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2000.
23. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 1992.
24. Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů
25. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 1969.
26. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2002.
27. Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů
28. Zákon č. 312/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

29. MAREČEK, Jan, DOLEŽAL, Jiří, SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra, SKLENÁŘ, Tomáš, TUNKA, Martin, VOBRÁTILOVÁ, Zdeňka. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5.
30. JABLONSKÝ, Josef. *Operační výzkum: kvantitativní metody pro ekonomické rozhodování*. 3. vyd. Praha: Professional Publishing, 2007, 323 s. ISBN 978-80-86946-44-3.
31. Řízení procesů výkonu státní správy: Případová studie Vsetín. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online].[cit. 2013-10-04]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/rizeni-procesu-vyk-st-spr-pdf.aspx
32. JABLONSKÝ, Josef. *Operační výzkum: kvantitativní metody pro ekonomické rozhodování*. 3. vyd. Praha: Professional Publishing, 2007, 323 s. ISBN 978-80-86946-44-3.
33. JABLONSKÝ, Josef. *Operační výzkum: kvantitativní metody pro ekonomické rozhodování*. 3. vyd. Praha: Professional Publishing, 2007, 323 s. ISBN 978-80-86946-44-3.
34. JABLONSKÝ, Josef. *Modely hodnocení efektivnosti produkčních jednotek*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2004, 183 s. ISBN 80-864-1949-5.
35. JABLONSKÝ, Josef. *Modely hodnocení efektivnosti produkčních jednotek*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2004, 183 s. ISBN 80-864-1949-5.
36. FIALA, Petr. *Operační výzkum: nové trendy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2010, 239 s. ISBN 978-80-7431-036-2.
37. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
38. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
39. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
40. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
41. FIALA, Petr. *Modely a metody rozhodování*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Oeconomica, 2008, 292 s. ISBN 978-80-245-1345-4.
42. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
43. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
44. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
45. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
46. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
47. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.
48. Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů
49. Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů
50. Příspěvek na výkon státní správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2013-07-04]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

51. Příspěvek na výkon státní správy pro rok 2023. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2023-07-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-pro-rok-2023.aspx>
52. Zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů
53. Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012. In: *Sbírka zákonů*. 2011.
54. Zákon č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2010. In: *Sbírka zákonů*. 2009.
55. Mapy správního členění. *Portál digitální mapy veřejné správy Královéhradeckého kraje* [online]. [cit. 2023-08-07]. Dostupné z: <http://geoportal.kralovehradecky-kraj.cz/gs/mapy-spravniho-cleneni/>
56. Obyvatelstvo Královéhradeckého kraje 2023. *Český statistický úřad: Krajská správa ČSÚ v Hradci Králové* [online]. [cit. 2023-08-07]. Dostupné z: [Královéhradecký kraj měl k 30. 6. 2022 celkem 542 084 obyvatel | ČSÚ v Hradci Králové \(czso.cz\)](http://www.czso.cz)
57. Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2002.
58. Mapy správního členění. *Portál digitální mapy veřejné správy Královéhradeckého kraje* [online]. [cit. 2023-08-07]. Dostupné z: <http://geoportal.kralovehradecky-kraj.cz/gs/mapy-spravniho-cleneni/>
59. Vyhláška č. 388/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů
60. Mapy správního členění. *Portál digitální mapy veřejné správy Královéhradeckého kraje* [online]. [cit. 2023-08-07]. Dostupné z: <http://geoportal.kralovehradecky-kraj.cz/gs/mapy-spravniho-cleneni/>
61. Zákon č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů
62. Mapy správního členění. *Portál digitální mapy veřejné správy Královéhradeckého kraje* [online]. [cit. 2013-08-07]. Dostupné z: <http://geoportal.kralovehradecky-kraj.cz/gs/mapy-spravniho-cleneni/>
63. Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů
64. Statut města Hradec Králové. *2023 Hradec Králové: Evropské hlavní město kultury* [online]. [cit. 2023-09-09]. Dostupné z: <http://www.hradeckralove.eu/obcan/urad/verejne-dokumenty/statut-mesta/statut-mesta-hradeckralove.aspx>
66. Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů
67. Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů
68. Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů
69. Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů
70. Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů
71. Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů
72. Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů
73. Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů
74. ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 351 s. ISBN 978-80-7380-345-2.