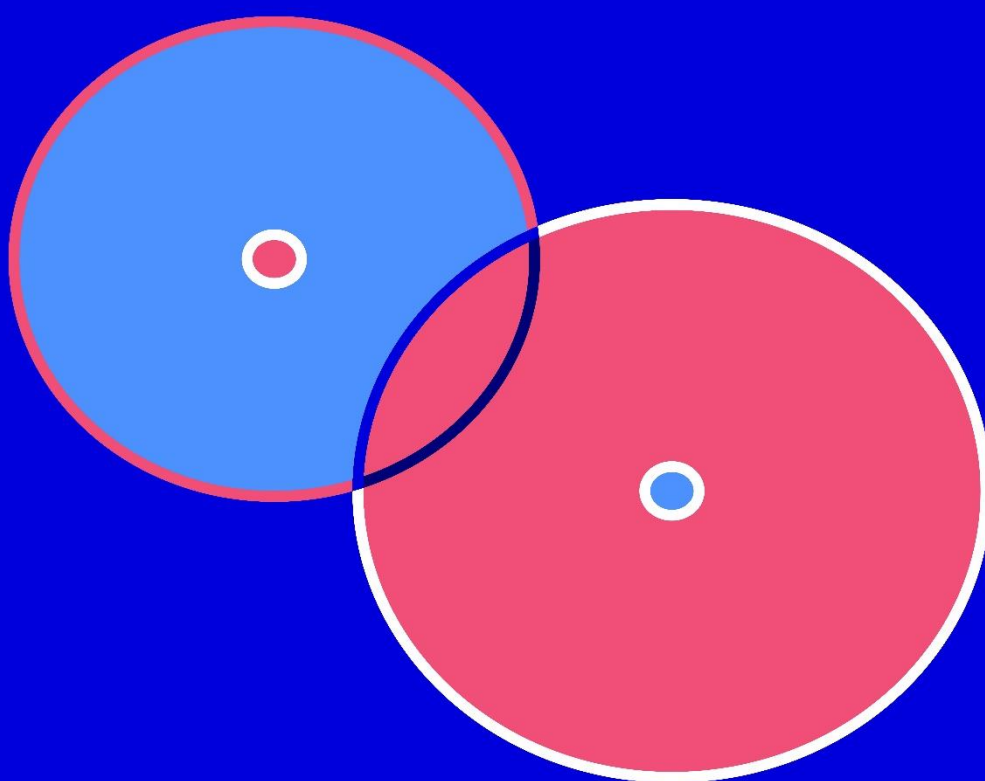


# Co s obcemi? Co s kraji?

sborník z konference Perspektivy veřejné správy III



Petr Konečný (ed.)

2023

ČESKO-SLOVENSKÁ ODBORNÁ KONFERENCE

# PERSPEKTIVY VEŘEJNÉ SPRÁVY III

---

26. V. 2023

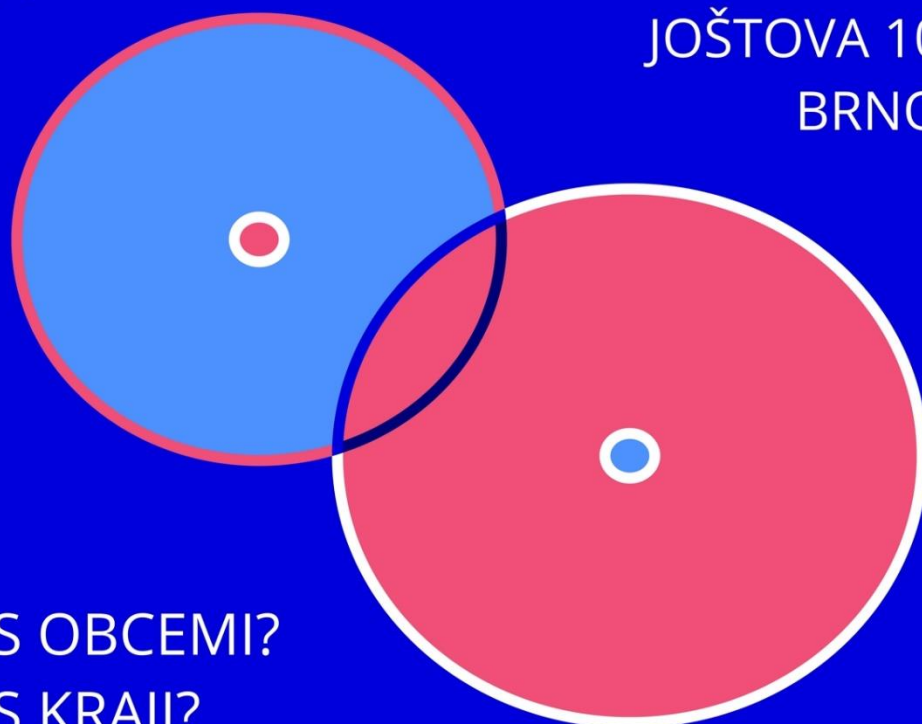
10:00

FSS MUNI

AULA

JOŠTOVA 10

BRNO



CO S OBCEMI?  
CO S KRAJI?

---

INFO & REGISTRACE: [PROMORAVU.CZ/KONFERENCE](https://promoravu.cz/konference)

---



SPOLEČNOST  
PRO MORAVU  
A SLEZSKO

jihomoravský kraj

BRATISLAVA

BRATISLAVSKÝ KRAJ

MUNI  
FSS

**Petr Konečný (ed.)**

# **Co s obcemi? Co s kraji?**

**sborník příspěvků z konference Perspektivy veřejné správy III  
(26. V. 2023, Brno)**



**SPOLEČNOST  
PRO MORAVU  
A SLEZSKO**

**jihomoravský kraj**

© Společnost pro Moravu a Slezsko, z.s.

Jihomoravský kraj, 2023

ISBN 978-80-11-03323-1 (online verze)



# Obsah

Petr Konečný: Úvod . . . . .	5
CO S OBCEMI? . . . . .	7
Petr Voda: Varování z výzkumu sídelních jednotek v rámci obcí . . . . .	7
Jaroslav Kupka: Co se smíšenou správou? Východiska reorganizace obecní a mikroregionální struktury . . . . .	11
Zbyněk Pastyřík: Obec jako základní pilíř veřejné správy a macešský přístup státu . . . . .	16
Juraj Šujan, Ján Mazúr: Bratislava v oslabení: komentár k súčasnému a perspektívnemu postaveniu nielen hlavného mesta na Slovensku . . . . .	20
CO S KRAJI? . . . . .	27
Jiří Nantl: Vyšší územní samosprávné celky a současná česká (a moravská) společnost – předpoklady efektivity . . . . .	27
Michal Pink: Regionální identita krajů v České republice . . . . .	31
Rudolf Cogan: Působnost krajů a jejich velikost . . . . .	35
Barbora Lukáčová: Quo vadis (ne)samospráva na Slovensku? . . . . .	46
Ohlédnutí za předchozími ročníky konference . . . . .	50



# Petr Konečný<sup>1</sup>: Úvod

Co s obcemi? Co s kraji? To jsou otázky, které v České republice a na Slovensku nabývají na naléhavosti. Zejména v tomto čase krizí, kdy intenzivně řešíme, kde ušetřit a co zefektivnit. Perspektivy veřejné správy ovšem sahají daleko za horizont současných problémů. Abychom zvolili schůdné řešení, musíme vědět, odkud jsme vyšli a kam chceme jít.

Správní reforma na přelomu tisíciletí přinesla systém veřejné správy, který dlouho odolával kritické debatě. Postkomunistická politická garnitura po zdlouhavém a komplikovaném jednání schválila v České republice čtrnáct „malých“ samosprávných krajů a smíšenou správu, kterým obětovala okresní úřady i alternativy regionální struktury, ať už v podobě „velkých“ krajů či zemského zřízení. Na Slovensku zvítězila taktéž varianta malých krajů – proti alternativě velkých krajů či župního zřízení, které odkazovalo na uherské správní tradice. Okresní úřady zde byly naopak ponechány, ačkoliv se jim nevyhnul dočasný experiment v podobě správních oblastí (které daly vzpomenout na dávné župy). Postupně také došlo k jednoznačnému prosazení oddělené správy. Oba správní systémy na území, které svého času tvořilo jeden stát, mají vedle malých krajů společný další prvek – rozdrobenou obecní strukturu, která během reformního procesu získala punc „nedotknutelnosti“. A ještě jeden rys – po schválení hlavních reforem jakoby se nad debatou o veřejné správě zavřela voda.

Veřejnost tato problematika dlouho mýjela; občané měli „jiné problémy“, na což se rádi vymluvili i jejich demokraticky zvolení zástupci. O mnoho lépe na tom ale nebyla ani akademická sféra. Odborné analýzy vznikly až po implementaci správní reformy, nezřídka s mnohaletým zpožděním. Vždyť například komentáře k zákonu o krajích jsme se dočkali až v roce 2015<sup>2</sup>, na Slovensku v roce 2021<sup>3</sup>. Kritickou debatu nevyprovokovalo ani dvacáté výročí existence krajů, kdy se k tématu nekonala žádná odborná konference. Média toto jubileum prakticky přešla mlčením<sup>4</sup>. Jedinou viditelnou připomínkou se v ČR stala oficiální putovní výstava v režii Ministerstva vnitra.

Změnu přineslo až krizové období (covidová pandemie, válka na Ukrajině, ekonomická krize), které naplno prověřilo funkčnost veřejné správy. Teprve tehdy pocítili její působení „na vlastní kůži“ prakticky všichni občané, kteří si mohli položit

<sup>1</sup> Mgr. Petr Konečný – SYRI národní institut; Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Ph.D. student.

<sup>2</sup> Cogan, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

<sup>3</sup> Tekeli, Jozef; Tomaš, Lukáš & Hoffmann, Marian. *Zákon o samosprávných krajoch*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.

<sup>4</sup> Mezi málo světlych výjimek patří například rozsáhlý rozhovor s Petrem Pithartem publikovaný u příležitosti třicátého výročí listopadu 1989. Petr Pithart: *Propásli jsme příležitost vrátit se k normálnímu řešení. Morava je obět pragocentrismu*. Zprávy z Moravy, 15. 11. 2019. Dostupné zde: <https://zpravyzmoravy.cz/petr-pithart-propasli-jme-prilezitost-vratit-se-k-normalnimu-reseni-morava-je-obet-pragocentrismu/>

otázku, zda stávající struktura odpovídá (jejich) reálným potřebám. Druhým impulsem – možná ještě silnějším – se stalo hledání úspor ve státním rozpočtu ve snaze vyhnout se úplnému rozvratu veřejných financí a řecké cestě do bankrotu. Co se dosud zdálo být nedotknutelným, bylo podrobena kritice. Padly návrhy na rázné reformy. Jen škoda, že nebyly doprovozeny řádnou odbornou argumentací – jako v případě návrhu Národní ekonomické rady vlády, která doporučila slučování obcí a jednou větou i snížení počtu krajů<sup>5</sup>.

Tuto mezeru ve veřejné debatě se pokouší doplnit právě konference Perspektivy veřejné správy. V rukou držíte sborník z jejího třetího ročníku. Perspektivy veřejné správy se poprvé konaly v roce 2021 v reakci na chybějící nabídku konference, na které by zástupci různých vědních oborů kriticky zhodnotili dosavadní vývoj a diskutovali o možných budoucích řešeních. První dva ročníky byly organizovány jako série přednášek o historickém vývoji a současném stavu s následnou diskuzí. Vystoupili na nich historici, geografové, právníci i politologové. Zkušení akademici, mladí badatelé i zástupci veřejné správy.

Letošní ročník jsme se jako organizátoři rozhodli věnovat výhradně současnosti. Vede nás k tomu právě čas krizí i počínajícího hledání řešení, které může přinést zásadní změnu systému veřejné správy; nejen kosmetické změny, které se míjejí s podstatou problému. Pozvali jsme odborníky z řad právníků a politologů i zástupce veřejné správy z České republiky a Slovenska. Program jsme rozdělili na dvě části – na dva diskuzní panely. Dopolední je věnován obcím, odpolední krajům.

Všichni účastníci panelů byli zároveň vyzváni, aby své vstupní teze vtělili do sborníkových příspěvků, které najdete na následujících stranách. Rozmanitost přednášejících se odrazila v pestrosti pojetí, s jakým přistoupili k tématu. Ostatně, posuďte sami. Přeji vám poučnou a inspirativní četbu.

Petr Konečný, editor

---

<sup>5</sup> *Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR*. Vláda České republiky, 2022. Dostupné zde: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijimu.pdf>



# CO S OBCEMI?

## Petr Voda<sup>1</sup>: Varování z výzkumu sídelních jednotek v rámci obcí

Hledání odpovědi na otázku „co s obcemi“ nelze začít rokem 2023 ani rokem 1990. K odpovědi nám může pomoci návrat do roku 1930, kdy bylo území současných českých zemí rozděleno na přibližně 11 000 obcí. Do dnešního dne jich přežilo 6258, přičemž některé se mezitím stihly připojit k jiné obci a znovu osamostatnit. Některé obce zcela zanikly při vysídlování německého obyvatelstva nebo během vytváření vojenských újezdů, stavbě přehrad či důlní činnosti. To jsou však spíše raritní případy. Největší část již neexistujících obcí představují sídla, která fyzicky stále existují, ale již nedisponují vlastní samosprávou, ale jsou součástí jiné obce, na jejíž samosprávě se obyvatelé takových sídel mohou podílet.

Vzhledem k tomu, že nejpravděpodobnější variantou reformy je amalgamacie (slučování obcí), tak z mého hlediska dává smysl podívat se na možné důsledky takového konání.

Odhlédneme-li od statutárních měst se samosprávnými místními částmi, tak v České republice máme z hlediska současné samosprávy tři typy sídel 1) sídla, která jsou samostatnými obcemi s vlastní samosprávou, 2) sídla, která jsou centrální částmi sloučených obcí, a 3) sídla, která jsou periferními částmi sloučených obcí.

Tato situace přináší výzkumný potenciál, který nám do jisté míry umožňuje odhadovat, co by se stalo se současnými obcemi, kdybychom je sloučili do větších celků. Samozřejmě, že takový odhad má své limity. Předchozí slučování se konalo především během trvání nedemokratického režimu před rokem 1989, v situaci, kdy obce neměly vlastní samosprávu a politická angažovanost občanů byla limitovaná. Je tedy pravděpodobné, že minimálně krátkodobé efekty spojování obcí by byly odlišné od odhadů založených na rozdílech mezi třemi typy sídel. V dlouhodobém horizontu je ale podobný výsledek poměrně pravděpodobný.

Co tedy víme z dosavadních výzkumů lokální politiky na úrovni sídel tvořících jednotlivé obce?

Text autorského kolektivu Voda, Svačinová, Smolková a Balík (2017) ukazuje, že podíl kandidátů na obyvatelstvu sídla klesá s rostoucí populační velikostí sídla. To je docela přirozené, protože pokud obec s 50 obyvateli potřebuje pět zastupitelů a najde se pět kandidátů, tak jde o 10 % obyvatel obce, což by ve stotisícovém krajském městě dorovnálo 10 000 kandidátů. Mnohem důležitější zjištění se týká rozdílů mezi samostatnými obcemi a periferními částmi sloučených obcí. Pokud máme dvě početně stejně velká sídla (a stejné jsou i některé další charakteristiky, jako typ zástavby nebo složení populace) pak můžeme v periferní části očekávat stejně nebo mnohem menší počet kandidátů, a to v závislosti na tom, jak velkou část obce periferní část

<sup>1</sup> Mgr. Petr Voda, Ph.D. – Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita

tvoří. Pokud jde jen o několik málo procent, pak se obvykle žádný kandidát z dané části na listině ani neobjeví. I pokud část tvoří zhruba polovinu obce, tak počet kandidátů v části můžeme očekávat zhruba o třetinu nižší než v sídle, které představuje samostatnou obec. Je tedy zřejmé, že z dlouhodobého hlediska amalgamace omezuje zájem voličů o lokální politiku, minimálně v zájmu kandidovat. Zároveň se také ukazuje, že z hlediska kandidatury (a patrně také z hlediska politické participace obecně) je mnohem horší připojovat malé obce k velkým než spojovat podobně velké obce. V tomto ohledu by bylo zajímavé prozkoumat také volební účast, což ale vzhledem k časté absenci překryvu mezi hranicemi částí obce a hranicemi volebních okrsků a také kvůli neznámým počtům osob zapsaných na obecních úradech není v České republice proveditelné. Podobné výzkumy byly provedeny v jiných zemích. Některé ukazují pokles volební účasti (Lapointe, Saarimaa a Tukiainen 2018, Koch a Rochat 2017, Heinisch, Lehner, Mühlböck a Schimpf 2018), některé naopak nárůst (Bhatti a Hansen 2019, Bolgherini a Mollisi 2022)

V navazujícím textu se pak Voda a Svačinová (2018) věnovali tomu, jak se liší distribuce služeb mezi periferními a centrálními částmi sloučených obcí. Výsledky ukazují, že zatímco centrální části a nedělené obce se prakticky neliší v rozsahu poskytovaných služeb (při podobné velikosti), tak v periferních částech je podobné obslužnosti dosaženo až s mnohem větší velikostí. Zatímco prakticky všechny nedělené obce poskytují alespoň nějakou službu ze sady škola, školka, (pošta), knihovna už při velikosti okolo 500 obyvatel, tak v periferních částech je takového stavu dosaženo až při velikosti 2000 obyvatel.

Další výzkum (Voda & Svačinová 2020) ukazuje propojení mezi centrem/periferií a reprezentací. Jak naznačil už výzkum kandidátů, tak centrální části mají větší šanci mít v zastupitelstvu svého reprezentanta než okrajové části. „Centrálními“ částmi jsou v tomto bodě myšleny části ve kterých se nachází obecní úřad a /nebo nějaká služba poskytovaná obcí (znovu se jedná o školy, školky či knihovny).

Vztah mezi reprezentací a službami je pak dále zkoumán pomocí analýzy volebních programů v několika obcích České republiky (Voda, Vodová 2023). Ačkoli se jedná o poměrně malý vzorek 25 obcí, kde nejmenší obcí jsou Livínovice s 2 500 obyvateli a největší Hradec Králové s cca 100 000 obyvateli, výsledky jsou poměrně silné. Ukazuje se, že pokud strana má na kandidátce osobu z určité části, pak výrazně stoupá šance, že daná část bude zmíněna ve volebním programu, než když strana v dané části takovou osobu nemá. To znamená, že se ztrátou kandidátů z periferních částí mizí také schopnost stran nabízet v rámci komunálních voleb řešení problémů periferních částí. Ať už je to způsobeno ztrátou expertizy či zájmu, dopady mohou být reálné.

Jaký je tedy nejpravděpodobnější scénář vývoje při spojování obcí?

Pokud jsou menší obce připojeny k většímu sídlu, dojde k mírnému zlepšení podmínek ve větším sídle, v menších sídlech se postupně zredukuje počet kandidátů, což vyústí ve ztrátu reprezentace. Pokud byla v menším sídle dostupná škola, školka či

knihovna, bude v případě potřeby úspor či optimalizace zrušena, což v rámci zastupitelstva nebude mít kdo rozporovat. Kromě zhoršení dostupnosti služeb dojde také k poklesu politické participace občanů, oslabení pocitu politické schopnosti (political efficacy) a důvěry. O lokálních volbách obvykle uvažujeme jako o tzv. second order elections, tedy jako o volbách ovlivňovaných politikou na národní úrovni. Nicméně změny na lokální úrovni mohou naopak ovlivňovat národní úroveň. Vzhledem k tomu, že obecní zastupitelstva a starostové jsou podle výzkumů CVVM posledními zastupitelskými institucemi, které se těší alespoň 50 % důvěře obyvatelstva, je vhodné si pokládat také otázku, co může slučování obcí provést s důvěrou nejen v lokální instituce, ale také v instituce na národní úrovni a v demokracii jako takovou. Na jedné straně stojí lákavá představa vyšší efektivity, úspor a snazší komunikace dosažené sloučením obcí, na druhé straně pak dopady, jejichž rozsah může přesahovat úroveň lokální politiky a jejichž směr působení nemusí být nutně pozitivní. V případě slučování podobně velkých obcí nemusí být dopady natolik zásadní, na druhou stranu v takových případech často může chybět smysluplné propojení obcí např. vyjíždkou a dojíždkou. V rámci obce pak zůstanou dvě sídla se silnou a neměnnou identitou, která z voleb udělá soutěž mezi sídly o obecní zdroje.

### **Použité zdroje:**

Bolgherini, S., & Mollisi, V. (2022). Does size really affect turnout? Evidence from Italian municipal amalgamations.

Bhatti Yosef & Kasper M. Hansen (2019) Voter turnout and municipal amalgamations—evidence from Denmark, *Local Government Studies*, 45:5, 697-723, DOI: 10.1080/03003930.2018.1563540

Heinisch, R., Lehner, T., Mühlböck, A., & Schimpf, C. H. (2018). How do municipal amalgamations affect turnout in local elections? Insights from the 2015 municipal reform in the Austrian state of Styria. *Local Government Studies*, 44(4), 465-491.

Koch, P., & Rochat, P. E. (2017). The effects of local government consolidation on turnout: Evidence from a quasi-experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 23(3), 215-230.

Lapointe Simon, Tuukka Saarimaa & Janne Tukiainen (2018) Effects of municipal mergers on voter turnout, *Local Government Studies*, 44:4, 512-530, DOI: 10.1080/03003930.2018.1465936

Voda, P., Svačinová, P., Smolková, A., & Balík, S. (2017). Local and more local: Impact of size and organization type of settlement units on candidacy. *Political Geography*, 59, 24-35.

Voda, P., & Svačinová, P. (2016). Political Representation and Local Services. Paper presented at Euloc summer school.

Voda, P., & Svačinová, P. (2020). To be central or peripheral? What matters for political representation in amalgamated municipalities?. *Urban Affairs Review*, 56(4), 1206-1236.

Voda, P., & Vodová, P. (2023). Candidates from centres and peripheries and their focus on policies and services in amalgamated municipalities. Paper presented at ECPR Joint Session.

## Jaroslav Kupka<sup>1</sup>: Co se smíšenou správou? Východiska reorganizace obecní a mikroregionální struktury

Obecní a mikroregionální struktura veřejné správy – ve smyslu prostorové organizace územní samosprávy a výkonu státní správy – je v České republice následující: právo územní samosprávy užívají jednotlivé obce a v míře upravené městskými statuty také městské části statutárních měst. Pokud jde o státní správu, výkon její významné části je delegován na obce (města) s rozšířenou působností a na obce s pověřeným obecním úřadem<sup>2</sup>. Orgány těchto obcí vykonávají prvoinstanční státní správu i na území dalších obcí, nalézajících se v přilehlých správních obvodech. Toto přenesení správní kompetence státu na nestátní subjekty je označováno jako smíšený či spojený model veřejné správy. Okresní úřady, jako orgány všeobecné státní správy, byly bez náhrady zrušeny. Specializovaná státní správa a také fiskální státní správa jsou však stále vykonávány orgány státu; zpravidla na půdorysu dosud existujících správních okresů.

Hranice zmiňovaných správních obvodů sice už v ojedinělých případech neodpovídají současné mikroregionální sídelní struktuře<sup>3</sup>, ale případnou nápravu tohoto nesouladu nelze patrně označit za správní reorganizaci.

Na první pohled tedy není co reorganizovat. Nebýt ovšem otazníku nad opuštěním území státu jeho orgány se všeobecnou působností a nebýt delegování výkonu státní správy obcím, což se projevuje v nepatřičném zájmovém střetu mezi státem a územní samosprávou. Toto nastavení správního systému otevírá možnost faktického ovlivňování správních procesů místními politickými orgány a povýšení lokálních zájmů nad zájmy celospolečenské. Orgány obcí se tak při výkonu státní správy mohou dostat do situace označované jako *systémová podjatost*.

Téma smíšeného modelu veřejné správy a systémové podjatosti bylo zde již vícekrát probíráno. Proto jen zopakují jeho charakteristiku z pera Nejvyššího správního soudu z roku 2012: „...v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze systémové podjatosti podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájem na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečné úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy.“ Soudce Palla doplnil tuto charakteristiku ve svém oponentním stano-

<sup>1</sup> JUDr. Jaroslav Kupka – Kancelář veřejného ochránce práv; dříve zastupitel města Vyškov

<sup>2</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>3</sup> Hampel M., Marada M.: *Sociogeografická regionalizace Česka*, GEOGRAFIE, rok 2015, číslo 3, ročník 120, dále: ČSÚ, sčítání lidu, domů a bytů k 1. 3. 2001, dojízdka do zaměstnání a škol.

visku takto: „*Tento stav je závažným narušením zásady nestrannosti při rozhodování správního orgánu, tedy narušení práva na spravedlivý proces při řízení před správním orgánem.*“<sup>4</sup>

V důvodové zprávě Ministerstva pro místní rozvoj k návrhu stavebního zákona z roku 2019 byl smíšený model veřejné správy dokonce nepřímě označen za klientelistickou a korupční hrozbu.<sup>5</sup> Jde patrně o první vládní přiznání stavu naší veřejné správy, ovšem bez další patřičné odezvy.

V dnešní situaci by však měl vzbuzovat obavu i jiný projev smíšeného modelu veřejné správy. Jde o podobu současného krizového zákona<sup>6</sup>. Podle něj zajišťuje připravenost celého správního obvodu obce s rozšířenou působností na řešení krizových situací starosta privilegované obce. Řešení krizových situací je tak ponecháno na místním náhodně voleném funkcionáři, nikoli na profesionálovi, který by k tomu byl připravován a pracovněprávně vázán. To je na pováženou.

Východiskem reorganizace obecní a mikroregionální struktury veřejné správy by tedy mělo být odmítnutí smíšeného modelu veřejné správy a jeho přeměna v model duální, kdy státní správu vykonávají orgány státu a právo územní samosprávy orgány územní samosprávy. To ovšem znamená obnovení chybějících okresních úřadů jako orgánů všeobecné státní správy.

#### Návrh prostorové organizace státní správy a územní samosprávy na mikroregionální úrovni a jejich kooperace

Pro lepší pochopení dalšího výkladu je třeba pojem státní správa zúžit na správní proces, směřující k ochraně veřejného zájmu upraveného právní normou vrchnostenského charakteru. Nemusí přitom jít jen o právní normu státu, ale i právní normy územních samospráv. Veřejný zájem lze odstupňovat podle jeho prostorového a společenského významu. Vedle veřejného zájmu celospolečenského (globálního), existuje i veřejný zájem územní (regionální) nebo místní (lokální). Nižší úroveň veřejného zájmu se vždy jeví vůči vyšší úrovni jako partikulární. Tím ale nepřestává být zájmem veřejným. I partikulární zájem tedy může být legálním veřejným zájmem, jen nesmí být se zájmem vyšší úrovně v kolizi.

Připomenu, že územní samospráva je oprávnění místních nebo regionálních volených orgánů samostatně spravovat místní nebo regionální veřejné záležitosti. Stejně jako státní správa i územní samospráva ovšem může mít stránku jak fiskální tak i vrchnostenskou. I územní samospráva tedy může mocensky regulovat jednání osob

<sup>4</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. As 19/2010-106.

<sup>5</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Návrh stavebního zákona ze dne 25. 11. 2019, str. 12: „*Státní správu na úseku stavebního práva totiž vykonávají v přenesené působnosti převážně orgány územní samosprávy. V mnoha případech však mohou kolidovat legitimní zájmy samospráv, prosazované v samostatné působnosti a veřejné zájmy chráněné státem v přenesené působnosti. Z těchto střetů zájmů poté v praxi plyne riziko systémové podjatosti orgánů, resp. úředníků zařazených do orgánů, které mají ve stavebních věcech rozhodovat. Toto riziko může být v mnoha případech skutečné, jindy jen zdánlivé. V praxi toho pak zneužívají účastníci řízení. V neposlední řadě plynou z tohoto uspořádání místní klientelistické a korupční hrozby.*“

<sup>6</sup> Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

na svém území, pouze však v rozsahu, v jakém jí byly státem svěřeny ke správě veřejné záležitosti. To vše ovšem předpokládá formulaci „místního“ nebo „regionálního“ veřejného zájmu v právních normách, vydávaných místními nebo regionálními samosprávnými orgány. Ty pak jsou v daném území plnohodnotným hmotněprávním pramenem správního práva, stejně jako zákony státu.

Územně samosprávné celky však nemají k výkonu svých právních norem a k prosazení svých veřejných zájmů vlastní systém výkonných orgánů. Nebylo by to ani účelné. Tuto výkonnou funkci musí zajišťovat hierarchicky organizovaný systém politicky neutrálních správních orgánů státu. Nejen proto, že drtivá většina chráněných veřejných zájmů je prozatím – při prakticky chybějící vyšší územní samosprávě vrchnostenského typu v ČR<sup>7</sup> – upravena zákony státu.

Ve výše uvedeném smyslu je tedy třeba pohlížet na státní správu jako na procesní instrument, který slouží k výkonu vrchnostenských správních norem všech správních stupňů, tedy státu, země či kraje a obce.

Po tomto vysvětlení se můžeme zabývat samostatně prostorovou organizací výkonu státní správy a samostatně uplatněním územní samosprávy. U státní správy budou přitom převažovat požadavky efektivity výkonu státní správy a prostorové dosažitelnosti správního orgánu v závislosti na frekvenci jednotlivých správních agend, zatímco uplatnění územní samosprávy je otázkou více politickou.

Státní správa. Jako jednoduché řešení územně správního členění státu pro výkon státní správy na mikroregionální úrovni se nabízí ve využití současného územně správního členění na okresy, správní obvody obcí s rozšířenou působností (obce III. typu) a správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem (obce II. typu). Výhodou tohoto přístupu je minimalizace změn, zachování současné soudní a policejní organizace i územní organizace specializovaných a fiskálních správních agend.

Jak jsem se v úvodu zmínil, byly by potřebné dílčí změny v průběhu současných správních hranic tam, kde již rozpor mezi správní a sídelní strukturou způsobuje lidem problémy. To platí zejména v okolí rostoucích velkých měst. Pozornost zde však věnuji jen Dačicím a Dačicku. Jde o nejzazší část jihozápadní Moravy, která byla správní reformou v roce 1960 přičleněna k Jihočeskému kraji a okresu Jindřichův Hradec. V komunálních volbách roku 2022 zvítězilo v Dačicích Moravské zemské hnutí, usilující o rehabilitaci zemského zřízení na Moravě. Tento doklad vůle občanů Dačic patřit k Moravě nejen historicky, ale i územně správně, zůstal bez politické reakce. Proto alespoň zde uvádím návrh na řešení této územní nepravosti. Nabízí se vytvořit na Dačicku nový správní okres s centrem v Dačicích, který by zahrnoval vedle správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem Dačic a Telče také obce z okresu Znojmo, ležící za řekou Dyjí a obce správního obvodu Jemnice v okrese Třebíč, spadující do Dačic. Dačický okres by tak mohl mít celkem ke 40 tisícům

<sup>7</sup> Konečný P., *Krajská politika: Samosprávné kraje jako politická úroveň*, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2021.

obyvatel, což je spodní hranice pro vytvoření správního okresu<sup>8</sup>. Také srovnatelná velikost s existujícími okresy Jeseník a Tachov. Nový okres by bylo možno prozatím administrativně přiřadit ke Kraji Vysočina, kam spadáje výrazněji než k Jihočeskému kraji a po případném obnovení historických zemských celků jej vrátit na Moravu.

S obnovou okresních úřadů by bylo spojeno i vytvoření jejich územních pracovišť v obcích III. a II. typu. Ta by převzala agendy státní správy, které nyní vykonávají zdejší obecní či městské úřady jako přenesenou působnost. Pro správní obvod obce III. typu by bylo vhodné označení okrsek a pro správní obvod obce II. typu újezd. Hierarchická posloupnost v rámci okresu by pak byla tato: okresní hejtman – vedoucí okrskového pracoviště – vedoucí újezdního pracoviště. V rámci správního obvodu okresu by se zpravidla nacházelo více okrsků, včetně okrsku „metropolitního“.

V okresním úřadě by byla soustředěna štábní pracoviště, fiskální státní správa (ÚZSVM), krizové řízení, případně i některé agendy státní správy, které jsou v současnosti organizovány samostatně jako specializované agendy. Všechna správní rozhodnutí okresního úřadu i jeho územních pracovišť by byla prvoinstančními rozhodnutími okresního úřadu. Odvolacím správním orgánem pro rozhodnutí okresního úřadu by byl krajský úřad.

S výše uvedeným souvisí snížení počtu stavebních a matričních úřadů, které se zatím nacházejí i v některých větších obcích I. typu a přenesení jejich agend na nejbližší územní pracoviště okresního úřadu. Tato koncentrace umožní na jedné straně lepší odbornou specializaci a na druhé straně zastupitelnost zaměstnanců stavebních i matričních úřadů.

Zavedení modelu oddělené státní správy a územní samosprávy se projeví také ve vnitřní územní organizaci statutárních měst. Ta by již svým statutem mohla členit svoje území pro výkon státní správy jen s ohledem na pokyny, resp. ekonomické možnosti státu. Magistráty by také přestaly být odvolacím správním orgánem státní správy vůči rozhodnutím správních úřadů v městských částech a funkci odvolacího správního orgánu by zde převzaly krajské úřady.

Specifická je situace u škol a školských zařízení, jejichž ředitelé v zákonem předvídaných situacích rovněž vstupují do pozice orgánu státní správy a jsou tak jejími územně nejnižšími postavenými orgány.<sup>9</sup> Funkci odvolacího správního orgánu k přezkumu ředitelských rozhodnutí, kterou dosud vykonávají krajské úřady, by mohly převzít okresní úřady.

Pro zajištění dostupnosti „státu“ či státní správy pro občany lze venkovské území státu rozdělit na obvody střediskových obcí s velikostí buď 1500, nebo 750 obyvatel. V centru takto stanovených prostorových sítí by mohlo být umístěno informační

<sup>8</sup> Malík Z.: *Správní členění území státu, občanská samospráva a uspořádání státních služeb*, Hnutí za samosprávnou demokracii Moravy a Slezska, Brno 1993.

<sup>9</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).



a podací místo státní správy. K zajištění této služby se ovšem nabízí i možnost využití již existující sítě poštovních služeben.

Územní samospráva. Strukturování územní samosprávy na místní či obecní úrovni by nemělo být výsledkem organizační iniciativy státu, ale spíše politické iniciativy občanských společenství. Obecní územní samospráva může být v zásadě uplatněna v každém i nejmenším sídle, zatímco území velkých měst je možno dle potřeby strukturovat na menší samosprávné městské části. Je pak věcí ekonomické úvahy, kdy je menší sídla výhodné spojovat do větších politických obcí, a na druhé straně, do jaké podrobnosti je ještě přínosné pro účely územní samosprávy členit území velkých měst.

Územní samosprávu jako správu pouze fiskální lze uplatnit i v nadobecním mikroregionálním rámci. Jejím smyslem by bylo společné řešení potřeb a zájmů, které na jedné straně přesahují ekonomické možnosti jednotlivé obce, ale z pohledu vyšší správní úrovně může jít o věc mimo její politickou pozornost. Například společné zabezpečení sociálních, požárních, zdravotnických nebo kulturních veřejných služeb, či řešením společných infrastrukturních problémů. Orgány těchto samospráv by byly delegovány obcemi daného správního obvodu. Územním podkladem takové mikroregionální samosprávy mohou být správní obvody současných obcí s rozšířenou působností, nově tedy okrsky.

## Zbyněk Pastyřík<sup>1</sup>: Obec jako základní pilíř veřejné správy a macešský přístup státu

Obec je veřejnoprávní korporace, tedy právnická osoba, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost vyplývající z těchto právních vztahů<sup>2</sup>. Finanční samostatnost a nezávislost obcí je dána zákonem o rozpočtovém určení daní. Dále možností hospodářsky využívat svůj majetek; avšak v přímém podnikání jsou obce výrazně omezeny a znevýhodněny. Například stane-li se obec plátcem daně (plátce DPH) nemůže si svobodně, jako soukromý podnikatelský sektor, tuto daň uplatnit do nákladů ve svém účetnictví (uplatnění je kráceno koeficientem); na druhou stranu v rámci dotací mnohdy vlastní daň z přidané hodnoty není uznatelným výdajem z příslušné dotace. V případě velkých investičních záměrů, jako je provozování vodohospodářské infrastruktury ve veřejném zájmu, jde o značně velké procento neuznatelných nákladů v řádu milionů korun.

Obce zároveň vykonávají nejen řadu základních potřeb pro své občany a vlastníky nemovitostí na území obce, ale zajišťují servis státu výkonem státní správy. Na tuto činnost mají zákonem garantovaný příspěvek na tzv. výkon přenesené působnosti, ovšem diskuze nad jeho nedostatečnou výší je stejně stará jako diskuze nad daňovými příjmy obcí z rozpočtového určení daní.

Dynamický rozvoj obcí nastal po roce 1990 změnou politického systému státu, obnovením obecního zřízení a zaručeného ústavního práva na samosprávu, kdy partnerem obcím byly především okresní úřady vykonávající v území výkon státní správy – podle schválené soustavy komunistických okresů a krajů z roku 1960. Poté, co byla po roce 2000 činnost okresních úřadů ukončena, byl ve větší míře zaveden režim smíšeného modelu veřejné správy včetně zřízení nových vyšších územně samosprávních celků – 14 krajů ČR. Obce se dostaly do nezáviděného postavení, kdy jim v oblasti samosprávy vyrostl nový partner, ale i konkurent, se kterým se dělí o podstatnou část příjmů a výdajů státního rozpočtu.

Smíšený model veřejné správy, přinesl obcím spoustu povinností a komplikací. Obce s rozšířenou působností (tzv. ORP, nebo-li obce III. typu) se staly „malými okresními úřady“. Obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. „dvojkové obce, neboli obce II. typu) a všechny ostatní obce vykonávající základní působnost (tzv. obce I. typu) se staly obcemi druhé kategorie. O spoustě věcí se v rámci politické korektnosti a v rámci politických vlivů veřejně vůbec nemluví. Vyskytla se nám také nově „systémová podjatost.“ Systémovou podjatostí ve státní správě se rozumí stav, kdy je možné pochybovat o nestranném rozhodování ze strany státní správy, z důvodu vlastního zájmu na dané věci. Podjatost může být jednak u konkrétní úřední osoby, ale i u celku, například všech úředníků daného obecního úřadu. Touto problema-

<sup>1</sup> Ing. Zbyněk Pastyřík – legislativní komise Svazu měst a obcí ČR; starosta obce Dambořice.

<sup>2</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obecní zřízení.

tikou se v České republice zabývá Nejvyšší správní soud<sup>3</sup>. Zaměstnanci obcí jsou nově státní úředníci. V čele úřadů ORP sice povinně stojí tajemníci (vedoucí úřadů), ale o faktickou moc a kompetence se dělí se starosty obcí, což jsou volené politické funkce.

Současné kraje jsou prokletím efektivnosti a hospodárnosti výkonu veřejné správy. V obcích (na obecních úřadech) se vykonává státní správa nikoliv podle celostátně platných zákonů a vyhlášek, ale zejména podle metodik nadřízených krajských úřadů. Stát „delegoval“ své kompetence a zajištění státní správy v území podle věcné a místní příslušnosti na konkrétní města a obce (obecní úřady) a svázal je do soustavy množin podle krajských úřadů. Omezil tím svůj vliv pod pláštěm decentralizace, avšak tato teoretická právní decentralizace v návaznosti na zachování finančních toků výhradně ze státního rozpočtu znamenala z praktického hlediska právě opačnou věc, a to poměrně tuhou centralizaci<sup>4</sup>. Nový správní řád a celé správní právo pracuje na principu nadřízených orgánů, vedoucí z obecních úřadů přes krajské úřady až po „pražská ministerstva“ a další ústřední orgány státní správy. Reforma veřejné správy se tak vůbec nepodařila a velmi prodražuje výkon státní správy.

Stát se chová k obcím „macešsky.“ Obce s rozšířenou působností nesou břímě státu a výkonu státní správy, aniž by tyto činnosti byly státem adekvátně zaplacené. I ostatní obce suplují role státu, občané nerozlišují samostatnou a přenesenou působnost. Starostové obcí i úředníci obecních úřadů v obcích I. a II. typu zajišťují svým občanům a klientům celých spádových správních obvodů služby a informace, které mají primárně zajišťovat státní instituce. Je s podivem, že Ministerstvo vnitra před několika lety pro snížení byrokracie zavedlo základní čtyři registry (registr občanů, registr právnických osob, registr územně identifikační adres nemovitostí a registr práv a povinností), ale ostatní původní registry, včetně evidence obyvatel zůstaly v provozu. Stejně tak rejstříky živnostenské, obchodní, školský ad. Dokonce zákonem stanovené publikování veřejnoprávních smluv o zajištění výkonu přenesené působnosti v krajských věstnících nepřineslo žádný efekt, pouze další povinnost a dodnes státní orgány (např. Policie ČR, okresních soudů, apod.) neví, na kterou obec či obecní úřad se obrátit v případě lustrace občanů, komu adresovat žádosti o zprávy o pověsti občanů. Mnohdy vůbec netuší, zda příslušná obec např. vykonává agendu přestupků. Je s podivem, že se vůbec výkon agendy státní správy v naší republice ještě nezhroutil.

Obce vznikly především s účelem výkonu samosprávy, avšak bez ohledu na jejich smysl je na ně v rámci smíšeného modelu veřejné správy přenášeno více nových zákonných povinností, aniž by zákonodárce domýšlel faktický i finanční dopad na územní rozpočty těchto obcí. Jestli je to třeba i záměr, jak donutit nejmenší obce

<sup>3</sup> K tomu např.: Pavel Wisman, *Systémová podjatost ve veřejné správě*, diplomová práce, Brno 2018, Právnická fakulta MU Brno.

<sup>4</sup> Diskutuje Petr Konečný, *Krajská politika: samosprávné kraje jako politická úroveň*, Brno 2021, Centrum pro studium demokracie a kultury.

vzdát se své samostatnosti a soustředit výkon samostatné a přenesené působnosti do větších „střediskových“ obcí, jak bylo běžné za minulého režimu, opravdu nevím, ale stávající legislativní proces v posledních letech k tomu zkrátka směřuje.

Přitom obce uměly historicky řadu úkolů státu vykonávat v rámci svých obecních úřadů, efektivně a účelně, například v oblasti veřejného stavebního práva. Před účinností dosavadního stavebního zákona<sup>5</sup> zřizovaly obce „stavební komise“ jako orgány pro výkon přenesené působnosti pro ohlašování udržovacích prací a povolování drobných staveb. Tato pravomoc byla obcemi ještě v dřívějších dobách (předkomunistické ČSR) vykonávána v rámci samostatné působnosti<sup>6</sup>. Také současné provozování služeb „CzechPOINTů“ obecními úřady přinesl občanům do jejich území přiblížení státní správy. Zákonem se zavedla sice povinnost, ale technické parametry zajištění této veřejné služby zůstalo opět na bedrech obcí (samospráv) a mnoho obecních úřadů nemá dodnes tyto „czechpointy“ propojeny kvalitním internetovým připojením, například pomocí státní uzavřené optické datové sítě. Ovšem i většina dalších ohlášených „vládních“ kroků elektronizace a digitalizace veřejné správy zůstává pouze prázdným politickým slibem tzv. „na papíře.“

Obce obstály nejen v rámci svého hospodaření (samosprávy) a zajištění úkolů státu (výkonu státní správy), ale jsou nepostradatelným partnerem v rámci krizového řízení i organizacím integrovaného záchranného systému a v neposlední řadě podnikatelskému sektoru<sup>7</sup>.

Diskuze nad omezováním a slučováním obcí mezi námi starosty proto neobstojí. Hájíme svá práva na samostatnost obcí a na jejich samosprávu. Vidíme, že živé obce jsou dány nejen soukromou iniciativou místních obyvatel, ale i možností volit a být volen do obecních zastupitelstev a spravovat si záležitosti obce samostatně. V případě potřeby umí obce vzorně spolupracovat, prostřednictvím zakládání dobrovolných svazků obcí, zřizováním spádových škol, členstvím v místních akčních skupinách atd. Obce jsou svázány platnou a funkční legislativou a nerezignují-li občané obce na kontrolní funkce a opoziční role, jsou obce skvělým nástrojem rozvoje naší společnosti a území i do dalších let.

Spáše než obcemi se však zabýváme v diskuzi současnými kraji a také jejich volenými funkcionáři. Kraje jsou slabé a roztříštěné územní jednotky v rámci našeho státu, odkladiště politiků s celostátními ambicemi. Posvěťme si na rozrůstající se kumulace funkcí regionálních krajských politiků a řešme otázku neslučitelnosti výkonu funkcí nejen u volených poslanců a senátorů, kteří jsou finančně omezeni na svých odměnách v případě souběhu výkonu funkcí uvolněných členů zastupitelstev obcí. Podívejme se, kolik těchto politiků vykonává volené funkce nejen na obcích a v parlamentu, ale zároveň v krajské samosprávě. Na volené funkcionáře se nevztahuje

<sup>5</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

<sup>6</sup> JUDr. Fidelis Schlée, *Sbírka vzorců pro správu obce a obecní úřadování*, 1937, Praha.

<sup>7</sup> Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a zákon č. 239/2000 Sb. O integrovaném záchranném systému.

zákoník práce, je však objektivně s podivem, že by někdo dokázal svědomitě a odpovědně vykonávat tři různé volené funkce na tři plné pracovní úvazky.

Reformou vyšších územně samosprávných celků, tzn. krajů do zemského zřízení modelu tří VÚSC – země České, země Moravskoslezské a Hlavního města Prahy, bychom docílili efektivnější veřejné správy. Fragmentace státu do krajů vede k prohlubování regionálních rozdílů a vytváření nových vnitrozemských periferií. Koncepce zdravotnictví, dopravní infrastruktury a obslužnosti, ale i jiným oblastí se nám přelévá z regionu do regionu, podle toho kolik pomyslných „krajských hranic“ zrovna překračujeme. Význam volených krajských zastupitelstev v porovnání s volenými zastupitelstvy statutárních měst je velmi diskutabilní. Při prostém přepočtu daňových příjmů z rozpočtového určení daní na „hlavu obyvatele kraje“ je kraj pouze „chudším příbuzným“ velkých statutárních měst. Regiony se tak nerozvíjí rovnoměrně podle jednotlivých krajů, ale nerovnoměrně podle metropolí statutárních měst a širších aglomerací krajských sídelních měst. Naše obce I. typu ve stínu těchto dominantních metropolitních oblastí buď geograficky těží v jejich blízkosti a těší se přízni obyvatel dostupnosti služeb, nebo naopak trpí svou polohou geograficky vzdálených malých venkovských sídel na vnějším okraji krajské nebo státní hranice.

V rámci další diskuze k budoucnosti perspektivy veřejné správy, bychom se měli zamyslet, zda opravdu chce stát slabé regiony, slabé kraje a obce, anebo naopak chceme spravedlivý rozvoj území včetně vzdálenějšího venkova, kde efektivní provoz veřejné správy zajistíme jediné zdravými a funkčními obcemi. Obce stojí na vedlejší koleji politické soutěže, většina obcí a řada měst má zvolenou samosprávu nikoliv podle politických preferencí voličů, ale podle konkrétních osobních znalostí daného místa voliči. Je proto smutné, že stát se chová k samosprávě tak necitlivě a neuctivě. Přitom jsou to právě města a obce, jako základní jednotky veřejné správy, které dokáží zajistit provoz státních služeb i v době ekologických, ekonomických nebo jiných, třeba klimatických nebo politických krizí. Obce tuto svoji službu státu a celé společnosti prokazují více než jeden a půl století.

## Juraj Šujan<sup>1</sup>, Ján Mazúr<sup>2</sup>: Bratislava v oslabení: komentár k súčasnému a perspektívnemu postaveniu nielen hlavného mesta na Slovensku

Po dvoch dekádach od komplexnej reformy územnej samosprávy na Slovensku silnejú hlasy volajúce po novej reforme územnej samosprávy (verejnej správy), či po „dokončení“ procesu decentralizácie. Túto potrebu vníma aj samotný štát, čoho dôkazom sú prebiehajúce práce na reforme verejnej správy, ktoré sa stali predmetom značnej kritiky, hoci sú zatiaľ len v internej fáze.<sup>3</sup> Okrem štátu pripravujú svoje návrhy aj záujmové združenia samospráv.<sup>4</sup> Súčasne zo strany štátu silnie tlak na udržateľné fungovanie samospráv, najmä z dôvodu nových, finančne nekrýtych úloh, inflačných tlakov na ceny energií či stavebných prác, ako aj nesytemovým znižovaním príjmov samospráv.<sup>5</sup> Pritom to boli práve samosprávy, na ktoré sa prenieslo množstvo úloh súvisiacich s organizáciou úloh počas pandémie COVID-19, či pomoci utečencom z Ukrajiny.

Tento príspevok má za cieľ zamerať sa v kontexte perspektívnych zmien v postavení územnej samosprávy osobitne na postavenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, popísať hlavné nedostatky súčasného nastavenia a načrtnúť možné smery ďalšieho vývoja. Množstvo východísk a záverov je aplikovateľných aj na iné tzv. metropolitné mestá, pre ktoré je typická veľká spádová oblasť, z ktorej ľudia denne cestujú do mesta; v prostredí Českej republiky a Slovenskej republiky ide o mestá ako Brno, Ostrava, Košice. Niektoré východiská a závery sú potom taktiež uplatniteľné aj pre ostatné krajské či väčšie mestá primárne na Slovensku.

Výklad v príspevku je rozdelený na viaceré tézy, ktoré postupne rozoberáme. Začíname prvou tézou o absencii mestskej agendy v cieľoch a záujmoch štátu, na čo nadväzuje druhá téza o nevhodnosti súčasného administratívneho členenia územia, ktoré nezohľadňuje skutočné ekonomické a sociálne väzby a dynamiku v území. Tretia téza sa sústreďuje na nedostatočné finančné zdroje pre samosprávy, ako aj osobitne pre hlavné mesto ako také (téza č. 4). Napokon sa venujeme všeobecnému nedostatku regulačných nástrojov pre regulovanie negatívnych javov v mestskom prostredí.

<sup>1</sup> Ing.Arch. Juraj Šujan – hlavný architekt hlavného mesta Bratislavy.

<sup>2</sup> Ján Mazúr – ředitel Metropolitního institutu Bratislavy; Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě.

<sup>3</sup> Pozri: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-8&sprava=reforma-verejnej-spravy-je-v-internej-faze-priprav-do-parlamentnych-volieb-sa-jej-posun-do-legislativneho-procesu-neplanuje>.

<sup>4</sup> Pozri informácie k pripravovanému materiálu Únie miest Slovenska: <https://www.uniamiest.sk/tlacovespravy/otvorit-temu-reformy-spravovania-statu-je-nevyhnutnost>; pozri aj Združenie miest a obcí Slovenska: [https://www.zmos.sk/zmos-niektore-prenesene-kompetencie-budeme-musi-et-statu-vracat-oznam/mid/414056.html#m\\_414056](https://www.zmos.sk/zmos-niektore-prenesene-kompetencie-budeme-musi-et-statu-vracat-oznam/mid/414056.html#m_414056).

<sup>5</sup> Pozri napr.: <https://www.uniamiest.sk/tlacovespravy/unia-miest-slovenska%3A-matovičov-„bo-nus“-ruinuje-mestá-a-obce->.

## **Téza č. 1: Mestská agenda sa vytratila z cieľov a záujmov štátu**

Mestská agenda a mestský rozvoj je dlhodobo podcenený v agende jednotlivých ministerstiev na Slovensku. Zdá sa, akoby štát nevnímal benefity, ktoré prinášajú mestá pre rozvoj národného hospodárstva, či dosahovanie environmentálnej a energetickej efektivity. Žiadne ministerstvo nemá v názve rozvoj miest, téma rozvoja miest je podcenená aj v agende individuálnych ministerstiev. Jediné ministerstvo, v ktorého gescii je mestská agenda, ministerstvo dopravy, ju rovnako nevykonáva primerane k jej významu.<sup>6</sup> To možno demonštrovať napríklad absenciou diskusie o postavení miest, či legislatívnych návrhov, ktoré by systematicky zlepšovali postavenie miest a podporovali by mestskú agendu. Fragmentáciaestskej agendy je potvrdená tým, že územnosprávne členenie gestoruje ministerstvo vnútra<sup>7</sup> a územnoplánovaciú a stavebnú legislatívu nosnú pre rozvoj miest gestoruje podpredseda vlády pre legislatívu.<sup>8</sup>

Výsledkom je, že vláda a jednotlivé ministerstvá pri predkladaní legislatívnych návrhov rutinne ignorujú osobitné východiská, potreby a záujmy miest a obyvateľov, ktorí v nich žijú. Nedávnymi príkladmi sú nová stavebná a územnoplánovacia legislatíva či návrh nových technických noriem, ktorých prijatie bez úprav by bolo vysoko problematické, či priam nevykonateľné.<sup>9</sup> Problémom je samotný prístup zákonodarcu, ktorý pracuje s predpokladom, že mestá (či dokonca na tunajšie pomery veľké metropolitné mestá ako Bratislava a Košice) majú rovnaké potreby ako menšie obce so stovkami či tisíckami obyvateľov.

Vláda taktiež nezriadila pre mestá či ostatné samosprávy žiadnu osobitnú platformu, ktorá by umožňovala riadený dialóg o záujmoch samospráv. Neexistuje ani právomoc legislatívnej iniciatívy vybraných samospráv (resp. skupiny samospráv alebo ich záujmových združení) tak voči vláde či voči parlamentu. Princíp „jedno pravidlo pre všetkých“ ignoruje základnú priestorovú a funkčnú logiku a z toho dôvodu nefunguje. Slovenské mestá potrebujú osobitné prístupy pre územné plánovanie, urbanizmus, dopravné plánovanie, strategické plánovanie územia, ako aj pre finančné plánovanie a daňovú politiku.

## **Téza č. 2: Rozvoj miest nekončí na administratívnych hraniciach mesta**

Kľúčovým východiskom pri diskusii o postavení a fungovaní metropolitných miest je ich vzťah s metropolitným regiónom. Pre metropolitné mestá je typické silné metropolitné zázemie – množstvo bývajúcich v prstenci okolo metropolitného mesta. Metropolitné zázemie je umožnené a poháňané práve dominantným pôsobením ekonomického centra. Kvalita metropolitného zázemia je daná najmä tým, či sa

<sup>6</sup> § 8(1)(o) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

<sup>7</sup> § 11(a) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

<sup>8</sup> § 1aaa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

<sup>9</sup> Pozri zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní; zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe; k slovenským technickým normám pozri: <https://www.normoff.gov.sk/stranka/117/navrhy-povodnych-stn-na-verejne-prerokovanie/?csr=2866063424173841641>.

v ňom umožnia aj iné funkcie než čisto bývanie – práve pri absencii iných funkcií dochádza k vzniku negatívneho fenoménu metropolitných území tzv. *urban sprawls* (v češtine sa zaužíval pojem *sídelní kaše*, neriadená suburbanizácia), kedy sa metropolitné zázemie stáva nocľahárňou a nie kvalitným miestom pre život, v ktorom si obyvatelia nájdu potrebné služby, občiansku vybavenosť či iné dôvody pre pobyt. Ak chýbajú, sú obyvatelia zázemia nútení za nimi cestovať primárne do jadra metropolitného regiónu, čo vytvára veľký tlak na územie, najmä v podobe intenzívnej dopravy, znečistenia životného prostredia, ale aj sekundárnych negatívnych javov ako sociálna neutržateľnosť a pod.<sup>10</sup>

Kvalitné metropolitné územie sa dá dosiahnuť jeho vyváženým plánovaním, čo však vychádza predovšetkým z vhodného inštitucionálneho a kompetenčného nastavenia celého metropolitného regiónu. Našou dlhodobou ambíciou by malo byť zjednotenie administratívneho členenia a skutočného fungovania územia – ambícia, ktorá so sebou okrem zvýšenej kvality služieb pre obyvateľov, či zníženej intenzity negatívnych javov, prináša aj značné úspory a skvalitnenie výkonu samotnej demokracie.<sup>11</sup> O potrebe municipalizácie sa v slovenskom prostredí nesmelo odborne diskutuje už niekoľko rokov, no politicky ide o málo atraktívnu tému napriek tomu, že sa vyskytla v kľúčových vládnych dokumentoch.<sup>12</sup>

Kým sa dosiahne zjednotenie administratívneho členenia a skutočného fungovania územia, je vhodné prinajmenšom posilniť postavenie metropolitných jadier pri strategickom a územnom plánovaní metropolitného zázemia s cieľom riešiť problémy vznikajúce v dôsledku zástavby v zázemí.<sup>13</sup> To možno dosiahnuť motivujúcimi nástrojmi pre spoločné územné plánovanie (možnosť získať prístup k novým prostriedkom pre spoločné plánovanie či infraštruktúrne projekty), prípadne potrebou získať záväzné stanovisko metropolitného mesta pre záväzné plány okolitých obcí a miest z metropolitného zázemia. Uvedené však vyžaduje, aby štát vôbec rozoznal potrebu tento problém riešiť.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Pozri stratégiu Bratislava 2030, od s. 17, k dispozícii: [https://bratislava2030.sk/wp-content/uploads/2023/03/B-Analyticka-cast-Bratislava-2030\\_032023.pdf](https://bratislava2030.sk/wp-content/uploads/2023/03/B-Analyticka-cast-Bratislava-2030_032023.pdf).

<sup>11</sup> Artur Torres Pereira and Leen Verbeek, 'Local and Regional Democracy in the Slovak Republic (CG30(2016)09-Final)' (Council of Europe, 2016); Tomáš Černěňko, Peter Harvan, and Jozef Kubala, 'Skrýty poklad v samospráve: alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach' (2017); Tomáš Černěňko and Jozef Kubala, 'Výzva pre slovenské metropoly: analýza alternatívnych usporiadaní výkonu správy Bratislavy a Košíc', (2018).

<sup>12</sup> Pozri napr.: Vláda SR: Programové vyhlásenie vlády 2021-2024, 2021, s. 85; MF SR: Moderné a úspešné Slovensko. Národný integrovaný reformný plán. 2020, s. 104.

<sup>13</sup> Pre prehľad k suburbanizácii Bratislavy pozri najmä: Martin Šveda and Pavel Šuška, *Suburbanizácia: Ako sa mení zázemie Bratislavy* (2019).

<sup>14</sup> Ako poznámku pod čiarou zanecháme aj potenciál zlúčenia vybraných obcí s metropolitným mestom. Hoci sa prvý pohľad javí, že obce zo zázemia strácajú kontrolu nad svojimi kompetenciami, ich obyvatelia získavajú prístup k službám mesta (napr. škôlky, školy, parkovanie), ako aj slovo pri plánovaní celého mesta (volebné právo). Diskusia o rozširovaní napríklad Bratislavy však v súčasnosti neprebíha.



### **Téza č. 3: Financovanie samospráv na Slovensku takmer vôbec nereflektuje ekonomickú aktivitu v území, je neadekvátne a zviazané**

Práve financovanie samospráv je v jadre sporu medzi vládou a samosprávami, ktorý naplno prepukol v roku 2022 pri prijímaní zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ambíciou tohto zákona bolo znížiť daňové zataženie rodičov formou zvýšeného daňového bonusu.<sup>15</sup> Avšak práve dane z príjmov fyzických osôb predstavujú dominantný zdroj príjmov samospráv. Táto séria opatrení viedla k zníženiu príjmov samospráv o zhruba 6-7,5 %, pričom kompenzačné mechanizmy sú časovo obmedzené. Problematický je však aj spôsob, akým sa samotná zmena uskutočnila – bez riadnej verejnej diskusie a konzultácie so záujmovými združeniami samospráv.

Medzičasom došlo taktiež k vzniku nových úloh pre samosprávy, inflačnému tlaku na ceny energií či stavebných prác, bez adekvátnych nových zdrojov, ktoré by nárast nákladov pomohli kompenzovať. Hoci energetická cenová kríza či celková inflácia predstavujú objektívny faktor, pri ktorom sú aj možnosti štátu relatívne obmedzené, právny poriadok SR obsahuje jasné ústavné garancie nových zdrojov pre plnenie nových úloh samosprávy či preneseného výkonu štátnej správy.<sup>16</sup> Je preto problematické, ak štát dlhodobo samosprávy skôr zaťažuje a novovytvorené nástroje smerujú skôr k centralizácii a závislosti na štátnej moci, než k decentralizácii. Rovnako sú dlhodobo nedostačujúce aj kompenzácie za prenesený výkon štátnej správy ale i samotné rozlíšenie toho, čo je originálna právomoc a čo je prenesený výkon štátnej správy. Interpretačné vákuum sa potom zvykne pod finančným tlakom vyplniť nezdravým oportunistom.

Cestou by malo byť okrem možných nových zdrojov (napríklad nové daňové príjmy – nové miestne dane), aj liberalizácia existujúcich miestnych daní. Miestne dane dnes predstavujú doplnkový a fakultatívny zdroj pre samosprávy, avšak zákonné východiská miestnych daní výrazne obmedzujú samosprávy v kvalitnejšom poskytovaní miestnych služieb. Liberalizácia – zvýšenie flexibility pri miestnych daniach – by umožnila adresnejšie pôsobenie daní, prípadne väčšiu progresivitu v zdanení, ako aj zvýšenie príjmov samospráv, pri zachovaní potrebnej politickej legitimacy zo strany mestských zastupiteľstiev. Nové miestne dane by zároveň mohli predstavovať nové regulačné nástroje pre problematické javy vyskytujúce sa zvlášť v mestách (napr. všeobecná daň z motorových vozidiel, daň z vonkajšej reklamy).

Veľkou otázkou je taktiež adekvátnosť a miera redistribúcie samotného nosného zdroja príjmov samospráv – podielu na dani z príjmov fyzických osôb. Je prirodzené, že ekonomicky výkonnejšie regióny a mestá pomáhajú financovať menej rozvinuté

<sup>15</sup> Pre širší kontext a diskusiu pozri: Ján Mazúr: Daňový bonus 2022: premárnená príležitosť na reformu fiškálnej decentralizácie (2022). K dispozícii na: [https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie\\_a\\_podujatia/Milniky\\_zborniky/Milniky\\_2022\\_-\\_Zbornik\\_FINAL.pdf](https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_2022_-_Zbornik_FINAL.pdf).

<sup>16</sup> Porovnaj čl. 6(2) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti a čl. 71(1) Ústavy SR.

regióny, avšak je problematické, ak redistribučný mechanizmus nezohľadňuje reálne náklady na výkon samosprávy v ekonomicky výkonnejších mestách. Základným problémom pre Bratislavu a iné metropolitné mestá je množstvo populácie, ktorá intenzívne, na dennej báze, využíva služby mesta a nie je zohľadnená v trvalo bývajúcej populácii (s ktorou počíta redistribučný mechanizmus) a nie je zohľadnená dostatočne ani v iných častiach redistribučného mechanizmu.

Trvalo bývajúca populácia Bratislavy tak nielenže dopláca na menej rozvinuté regióny redistribúciou časti dane z príjmov, ale taktiež dotovaním základných služieb v samotnej Bratislave pre osoby neprihlásené na trvalý pobyt, pre návštevníkov či denne dochádzajúcich za prácou. Obdobný problém má paradoxne aj zázemie Bratislavy, v ktorom býva množstvo obyvateľov zo samotnej Bratislavy bez zmeny trvalého pobytu. Z tohto dôvodu možno argumentovať v prospech nového finančného modelu pre celé metropolitné územie.

Na Slovensku samosprávy nemajú žiadny podiel na ekonomickej aktivite na svojom území – daň z príjmov právnických osôb a daň z pridanej hodnoty sú príjmom štátneho rozpočtu. Samosprávy nedisponujú nástrojmi na výkon hospodárskej politiky voči zamestnávateľom, nemajú na to ani adekvátne prostriedky a často ani priamu motiváciu (okrem sekundárnej motivácie spojenej so zvyšovaním zamestnanosti). Hospodárska politika smerom k zamestnávateľom je preto takmer výlučne v rukách štátu. Pritom samosprávy sú hlavnými orgánmi územného plánovania na svojom území, ktoré dokáže byť katalyzátorom rozvoja územia.

Zvlášť v mestskom prostredí je však veľmi problematické, ak mestá pri územnom plánovaní veľkých rozvojových lokalít nedisponujú nástrojmi pre financovanie rozvoja verejnej infraštruktúry. Predstava, že infraštruktúra a verejná občianska vybavenosť v rozvojových lokalitách bude financovaná z vlastných príjmov samosprávy, je vzdialená realite. Bratislava tak do veľkej miery žije ešte z infraštruktúry vybudovanej za predchádzajúceho režimu, prípadne ako aj ostatné mestá na Slovensku z infraštruktúry vybudovanej z Európskych štrukturálnych a investičných fondov, ku ktorým však má Bratislava zo zlých dôvodov veľmi obmedzený prístup.<sup>17</sup> Možnou cestou ďalšieho rozvoja by bolo zvýšiť flexibilitu pri zavádzaní a využívaní poplatku za rozvoj tak, aby bol priamo spojený aj so zhodnocovaním územia zmenami územného plánu.

Všeobecný princíp „jedno pravidlo pre všetkých“ uplatnené napríklad pri platovej otázke v štátnej správe – predovšetkým v prenesenom výkone štátnej správy – pôsobí rovnako problematcky, nakoľko nezohľadňuje regionálne rozdiely v životných nákladoch.<sup>18</sup> Výsledkom je nízka konkurencieschopnosť viacerých povolání

<sup>17</sup> Tu uvedieme, že práve prístup k EŠIF má Bratislava ako súčasť Bratislavského kraja – tzv. viacrozvinutého regiónu v kontexte EÚ – významne sťažený. Paradoxne Bratislava nedokáže ťažiť z tohto „úspechu“, ktorý je do veľkej miery len „papierový“, nakoľko dane, v ktorých sa tento zvýšený príjem odráža, získava štát.

<sup>18</sup> Pozri stratégiu Bratislava 2030, od s. 307, k dispozícii: [https://bratislava2030.sk/wp-content/uploads/2023/03/B-Analyticka-cast-Bratislava-2030\\_032023.pdf](https://bratislava2030.sk/wp-content/uploads/2023/03/B-Analyticka-cast-Bratislava-2030_032023.pdf).

v miestnej štátnej správe, najmä učiteľských a obdobných povolanií, ktorá oslabuje konkurencieschopnosť ekonomicky výkonnejších miest či regiónov, zvlášť vo vzťahu k zahraničným mestám. V kontexte prehľbujúceho sa problému „odlivu mozgov“<sup>19</sup> zo Slovenska je zvlášť dôležité vytvoriť verejné politiky, ktoré podporujú konkurencieschopnosť kľúčových profesií.<sup>20</sup>

#### **Téza č. 4: Postavenie hlavného mesta nie je adekvátne zohľadnené v legislatíve ani financovaní**

Neadekvátnosť financovania miest je osobitne prítomná v Bratislave, ktorá má len minimálne kompenzované zvýšené náklady na plnenie funkcie hlavného mesta. Je zjavné, aké zvýšené náklady toto postavenie vyvoláva – zvýšený náklad na MHD, budovanie, správu ciest a infraštruktúry, reprezentatívne verejné priestory, umelecké diela a pamätníky, či mestskú políciu v prípade protestov či medzištátnych zápasov. Aktuálne sú tieto funkcie skôr ad hoc dotované v dôsledku politických rozhodnutí a chýba v ich financovaní systematický prístup, čo prehľbuje politickú odkázanosť. Rovnako je postavenie Bratislavy ako hlavného mesta nezohľadnené v akomkoľvek privilegovanom prístupe k legislatívnej iniciatíve. Naopak Bratislava ako ekonomický motor Slovenska je rovnako ako ostatné obce odkázaná na dobrú vôľu štátnych orgánov aj v takých banálnych otázkach, ako je prístup k základným dátam a štatistikám štátu pre územné či strategické plánovanie.<sup>21</sup>

#### **Téza č. 5: Mestá nemajú dostatočné nástroje na regulovanie vybraných javov na ich území**

Už vyššie sme spomenuli chýbajúce a nedostatočné nástroje miest pre regulovanie negatívnych javov v metropolitnom zázemí. Nemenej problematické však je, že mestá nie sú všeobecne zákonom splnomocnené na primerané regulačné pôsobenie proti negatívnym javom aj na svojom území. Nosnou otázkou je napríklad určovanie dopravnej politiky, kde až donedávna mal štát rozhodujúce slovo v podobe záväzného stanoviska krajského dopravného inšpektorátu (policajný zbor) – reflex, ktorý sa bude dlho a ťažko meniť.

Podobnou témou, kde však vidno pozitívny trend, sú vlastné tzv. *územnotechnické predpisy* pre Bratislavu a Košice.<sup>22</sup> Toto splnomocnenie je dôležité práve kvôli špecifikám, ktoré výstavba vo väčších mestách prináša; sú to pritom práve samotné mestá, ktoré majú najlepšiu vedomosť o potrebách a možnostiach v území. Obdobné splnomocnenie je potrebné na úseku technických noriem pre dopravné stavby

<sup>19</sup> Najnovšie sa k téme „úniku mozgov“ spustila diskusia na stránkach Denníka N: <https://e.dennikn.sk/3340100/ja-sa-chcem-citit-dobre-tak-caute-preco-mozgy-odchadzaju-z-krajiny/>.

<sup>20</sup> Aj keby sme priznali vysokú mieru politickej citlivosti regionálnej diferenciácii plátov, je stále možné využívať iné nástroje, napríklad podpora bývania pre učiteľské profesie a pod.

<sup>21</sup> Uvedené sa azda zmení od septembra 2023 vplyvom legislatívnej iniciatívy hlavného mesta.

<sup>22</sup> § 39(2) zákona č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní.

(najmä ulice a cesty), kde všeobecný princíp „jedno pravidlo pre všetkých“ povedie k nákladným dopravným stavbám neuspôsobeným pre 21. storočie a viaceré spôsoby mobility.

# CO S KRAJI?

## Jiří Nantl<sup>1</sup>: Vyšší územní samosprávné celky a současná česká (a moravská) společnost – předpoklady efektivity

### Úvod

Vyšší úroveň územní samosprávy v České republice a její konkrétní podoba je výsledkem vývoje 90. let 20. století. Tehdejší trauma ze zániku česko-slovenské federace vedlo k akcentování unitárních charakteristik českého státu, odkládání praktického zavedení vyšších územních samosprávných celků, které ještě v původním znění Ústavy České republiky byly variantně označovány jako země nebo kraje, a nakonec k přijetí krajského zřízení v nynější podobě v roce 2000. Fakt, že krajské zřízení bylo součástí obecnější reformy veřejné správy směřující k zavedení modelu přeneseného výkonu státní správy územními samosprávnými celky, má rovněž svou relevanci.

Uplynulé téměř čtvrt století od zavedení tohoto uspořádání je nicméně spojeno s určitým společenským vývojem, který byl v posledních letech akcelerován celospolečenskými krizovými situacemi (pandemie onemocnění covid, nutnost reakce na uprchlickou vlnu související s agresí Ruska proti Ukrajině), při nichž došlo k zobecnění očekávání spojených s rolí krajů jako organizátorů integrovaných záchranných systémů a krizových stavů. Jinými slovy, vyvstala společenská očekávání, že vyšší územní samosprávné celky budou přebírat vyšší míru odpovědnosti za koordinaci určitých záležitostí na svém území, které by i de iure jdou napříč kompetencemi krajů a obcí. Do tohoto prostoru a měnících se společenských očekávání pak dále vstupuje debata spojená s vývojem veřejných rozpočtů a tím vyvolanou otázkou zvyšování efektivity fungování státu a veřejnoprávních korporací. Je proto na místě podívat se podrobněji na současné předpoklady efektivity působení vyšších územních samosprávných celků.

### Velikost vyšších územních samosprávných celků

Je zřejmé, že podstatným atributem ovlivňujícím celkové fungování územní samosprávy je již sama velikost daného celku. V České republice se setkáváme s tím, že prakticky neexistuje jednotné pojetí kraje jako úrovně územní samosprávy. Vedle hlavního města Prahy v postavení kraje nacházíme kraje organizované jako rozšíření metropolitní oblasti Brna a Ostravy (s tím, že některé vzdálenější části krajů mají tuto návaznost relativně slabou) a dále pak “venkovské” kraje bez jádrové metropolitní aglomerace. Tyto faktory ovlivňují nejen nároky na veřejnou infrastrukturu a služby,

---

<sup>1</sup> Mgr. Jiří Nantl, LL.M. – ředitel CEITEC Masarykovy univerzity; náměstek hejtmana Jihomoravského kraje.

ale i samotnou identitu (její existenci a sílu) kraje a styl politiky a správy rozvíjející se v daných konturách. Větší stupeň srovnatelnosti pozic krajů a uznání důležitosti polycentričnosti státu by přitom byl důležitým prvkem ovlivňujícím rozvoj celého státu.

## **Ekonomický základ samosprávy**

Vedle území samosprávného celku a jeho občanů je zásadním atributem fungování samosprávy její ekonomický základ. Samospráva má právo hospodařit s vlastním majetkem a využívat jej pro zabezpečování svých činností. Z historických souvislostí vzniku současných krajů vyplynulo, že jejich majetek je zásadně omezený (jeho základem byl majetek státu převedený krajům v rámci reformy veřejné správy v souvislosti s agendami bývalých okresních úřadů, pokud nepřešly na obce s rozšířenou působností). Ještě významnější omezení plyne z toho, že dnešní kraje představují jedinou úroveň správy státu, která nemá naprosto žádnou možnost svými politickými rozhodnutími ovlivnit výši svých daňových příjmů (tato možnost je omezená i u obcí, které však mají vlastní příjem z daně z nemovitosti). I v pohledu na podíl samospráv na výnosu sdílených daní v rámci rozpočtového určení daní je patrný centralistický pohled, který možná ani neodpovídá reálnému rozložení odpovědností jednotlivých úrovní, neboť kumulovaný podíl obcí a krajů na sdílených daních nedosahuje ani čtyřiceti procent výnosu sdílených daní (přímo u krajů se jedná přibližně o pouhých deset procent).

## **Institucionální kapacita**

Zde hovoříme jak o konstrukci a efektivitě volených orgánů, tak o vlastní administrativní kapacitě dnešních krajů. Východím bodem je skutečnost, vyšší územní samosprávné celky jsou konstruovány po vzoru samosprávy komunální a legislativní úprava krajského zřízení koncepčně kopíruje obecní zřízení<sup>2</sup>, ačkoli i při existující rozdrobenosti krajů je stále naprosto zásadní rozdíl mezi velikostí typické obce (tři čtvrtiny obcí v České republice mají méně než 1500 obyvatel) a průměrného kraje.

Ústavní postulát, že kraj je spravován zastupitelstvem, vychází z teoretického principu, že samospráva nezná dělbu moci, avšak ve vztahu k reálnému chodu krajů (rozsahu agendy krajů, frekvenci zasedání zastupitelstev atd.) je spíše fikcí. Aplikace uvedeného principu v rovině okruhu záležitostí, které podléhají rozhodnutí zastupitelstva, však vede k přehlcení vrcholného voleného orgánu kraje rutinní agendou, která často přehlhuje zásadní politická rozhodnutí týkající se rozvoje kraje.

Velikosti vyšších územních samosprávných celků neúměrný je i způsob fungování odvozených volených orgánů. Kraje mívají relativně vysoké počty “uvolněných” (tj. v plném rozsahu placených) funkcionářů, kteří však mají velmi omezenou podporu (v podstatě se nevyskytují štáby osobních spolupracovníků). Ve způsobu rozhodování exekutivy krajů je kladen důraz na kolektivní rozhodování, není možnost delego-

---

<sup>2</sup> Diskutuje např.: Konečný, Petr. *Krajská politika: samosprávné kraje jako politická úroveň*. Brno, 2021.

vat ani banální samosprávná rozhodnutí na úroveň jednotlivých členů krajských rad v rámci jejich gescí.

Administrativní kapacita krajů představovaná především krajskými úřady je poplatná potřebám výkonu státní správy v přenesené působnosti. Není mi známa žádná ucelená analýza personálních kapacit krajských úřadů dedikovaných pouze výkonu samosprávných činností, lze se však domnívat, že je relativně omezená. To znamená, že kraje často postrádají adekvátně vybavené profesionální struktury k řízení systémů veřejných služeb, které provozují. Zatímco na komunální úrovni jsou veřejné služby zajišťované obcí poskytovány vesměs omezeným počtem organizací, v podmínkách krajů naopak často jde opravdu o systémy tvořené často rozsáhlými organizacemi (například soustava krajských nemocnic patří typicky mezi největší zaměstnavatele v regionu a její obrat může být vyšší než samosprávný rozpočet kraje). Důsledkem je, že není dostatečně zaplněna rovina tvorby “provozní strategie” jednotlivých sektorů veřejných služeb, tj. rozhodování o otázkách, které jsou systémové, avšak nikoli politické ve smyslu předmětu soutěže politických stran.

Na rozdíl od sousedních zemí (zejména Rakouska) u nás není rozvinutý koncept holdingových struktur ve veřejných službách; není pro něj k dispozici odpovídající právní rámec<sup>3</sup>. Za určitých předpokladů lze využít instituty obchodních společností, to však vyvolává politické až ideologické spory. Pro etatistický přístup k samosprávě je charakteristické, že územní samospráva nemá možnost nastavovat politiky odměňování v organizacích, které zřizuje (pokud je zřizuje ve formě příspěvkové organizace), neboť úroveň a podmínky platů určuje vláda nařízením.

## **Systematičnost vztahů s obecními samosprávami**

Vztah krajské a obecní úrovně samosprávy je ústavně koncipován jako vzájemně zcela nezávislý, takže neexistuje obecný institucionální rámec jejich vzájemného kontaktu. V praxi jsou tyto kontakty do jisté míry nahodilé a tažené stranicko-politickými strukturami v území, což však komplikuje fenomén místních “nezávislých” hnutí na komunální úrovni bez návaznosti na úroveň vyšší. Důležitým faktorem je také relativně vysoký počet obcí (zejména malých). Vzhledem k tomu, že možnost systematicky konzultovat dopady opatření krajů s obcemi je významná pro efektivitu (i další parametry) fungování krajů, bude zapotřebí hledat vhodné formy<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Veřejnoprávní legislativa v zásadě zná institut příspěvkové organizace, který je vhodný spíše pro menší organizace a předpokládá relativně detailní kontrolu ze strany volených orgánů kraje, která opět prakticky ladí spíše s komunální úrovní samosprávy.

<sup>4</sup> Například posílením zprostředkující role obcí s rozšířenou působností i v oblasti samosprávných záležitostí, čemuž by mohl napomoci nyní de lege ferenda diskutovaný institut meziobecních společenstev, případně v metropolitních oblastech institut metropolitních svazků s možností účasti kraje.

## Závěrečné náměty

Co by tedy mohlo napomoci zvýšení dosud nedostatečné efektivity působení vyšších územních samosprávných celků?

- Redukce počtu vyšších územních samosprávných celků, ať již skrze sloučení některých krajů tak, aby vznikly celky zahrnující vždy alespoň 1,5–2,5 mil. občanů (tedy plnohodnotný region v evropském srovnání), anebo formou zemského zřízení, které by případně bylo možno aplikovat i asymetricky (jak připouštělo původní znění Ústavy).
- Posílení samostatného ekonomického základů vyšší územní samosprávy možností vlastního daňového příjmu, například prostřednictvím možnosti rozhodovat o výši určité části daně z příjmu, která by pak byla vlastním příjmem.
- Reforma právní úpravy orgánů vyšších územních samosprávných celků, aby jejich uspořádání a způsob fungování byl úměrně velikosti těchto celků bližší spíše úrovni celostátní.
- Vytvoření profesionálních struktur pro správu systémů veřejných služeb vyšších územních samosprávných celků (a zavedení platové autonomie vyšších územních samosprávných celků v těchto službách, aniž by musely přijímat pro jednotlivé organizace formu obchodních společností).
- Vznik právního rámce pro vazby mezi obcemi a vyššími územními samosprávnými celky v podobě povinných meziobecních společenstev v rámci obvodů obcí s rozšířenou působností (a metropolitních svazků obcí), ideálně s tím, že území meziobecního společenstva by vždy bylo samostatným volebním obvodem pro volby do zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku garantujícím reálné zastoupení občanů všech částí jeho území.



## Michal Pink<sup>1</sup>: Regionální identita krajů v České republice

Na základě úvah a plánů se zavedením vyšších územně správních celků v průběhu devadesátých let jsme od roku 2000 každé čtyři svědky krajských voleb. Voliči v nich rozhodují o obsazení celkem 675 mandátů ve 14 krajských zastupitelstvech. Mandáty v České republice získávají jak etablované parlamentní strany, tak i představitelé kandidátních listin ryze regionálního charakteru. Jaký je však jejich poměr vůči ostatním stranám? Existují kraje, kde najdeme regionální kandidátní listiny opakovaně? A jedná se opravdu o regionální strany, které vyjadřují odraz společné lokální/regionální identity? Na tyto otázky se snaží ve stručnosti odpovědět následující příspěvek. Na první místě si však ujasněme, co rozumíme pod termínem regionální politické stran. Maxmilián Strmiska (2005) regionální stranu definuje jako samostatnou stranicko-politickou formaci regionální obediencie, jejichž ideově programová i organizační identita, stejně jako jimi používané (a s jejich identitou spjaté) zdroje politické legitimace a volební mobilizace mají regionální charakter. Regionální strana tedy představuje empirický otisk regionální identity, která slouží jako základ politické strany. Současně je na místě uvést, že za úspěšnou regionální stranu lze považovat takovou kandidátní listinu, která uspěla ve volbách, tedy získala zastoupení v regionálním zastupitelském sboru. V tomto textu se proto zaměřím na strany, které odpovídají výše uvedené definici a zároveň v minulosti získaly mandát. Jako zdroj dat nám v tomto případě poslouží volební portál Českého statistického úřadu volby.cz.

Přehled stran splňující výše uvedená kritéria najdeme v tabulce č. 1. Je zřejmé, že regionální strany dokáží oslovit voliče, ale není tomu tak ve všech krajích, a ne ve všech volbách. Nejčastěji je tomu v Libereckém a Karlovarském kraji, kde se pravidelně daří necelostátním, kandidátním listinám a v některých volbách dokáže uspět i více regionálních listin současně. V posledních volbách se v Karlovarském kraji jednalo o opakovaný zisk více jak 5% u listiny Hnutí za harmonický rozvoj obcí a měst, doplněné listinou SNK – Starostové pro kraj, která nebyla odnoží celostátní politické strany STAN a koaliční listinou Volba pro kraj a Karlovaráci. Celkově dokázali získat skoro 20% a 10 mandátů z 45. Podobně je tomu i v Libereckém kraji, kde byla v minulosti v krajském zastupitelstvu přítomna skupina zastupitelů za Stranu pro otevřenou společnost, Změnu pro Liberecký kraj a do dnešních dnů jsou zde i velice úspěšní Starostové pro Liberecký kraj, kteří ale představují úspěšnou základnu později etablované celostátní politické strany, proto s nimi ve srovnání s ostatními případy nebude jako regionální stranou nakládáno. Na třetím místě je uveden případ Ústeckého kraje, kde v letech 2008 a 2012 dokázala oslovit voliče kandidátní listina s názvem Severočechi. Už podle názvu může navozovat dojem, že se jedná o příklad regionální identity přetvořené do politické strany, která je u voličů úspěšná, ale od roku 2016 nedokáže překročit 5% hranici a v roce 2020 její pozici v krajském prostředí na-

<sup>1</sup> doc. Mgr. Michal Pink, Ph.D. – Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita.

hradilo nové spojení lokálních stran UFO (Ústecké fórum občanů) a Pro Most, pocházející ze dvou klíčových měst kraje. Co by však mohlo představovat regionální stranu, které se zatím dlouhodoběji daří oslovovat voliče, je uskupení Jihočeši. Jejich kandidátní listina dokázala třikrát za sebou získat mandáty v zastupitelském sboru a obhájit svou existenci jak z pozice opoziční, tak i regionálně vládnoucí strany. Podobnou strategii jako u Jihočechů lze najít v Královéhradeckém kraji už v roce 2004, protože zde dokázala kandidátní listina Volba pro kraj získat 5 % a později se zde dvakrát po sobě podařilo získat mandát straně Východočeši. Jejich krajské působení vedlo v roce 2020 k vytvoření širší koalice s ODS a STANem. K dalším již méně úspěšným regionálním kandidátním listinám patřilo Sdružení pro kraj v roce 2000 a první dvou volbách i případ Jihomoravského kraje, kde se přes požadovaných 5 % dokázala prosadit dvojice listin Nestraníci pro Moravu a Zelená pro Moravu. Jejich počáteční úspěch ovšem nepokračoval a od roku 2008 zde již žádná regionální strana zastoupení nezískala.

**Tabulka č. 1. Zisky regionálních stran v krajských volbách (%)**

Kraj	Strana	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Karlovarský	Alternativa			9,94	6,70	2,80	
	Doktoři			9,56			
	Hn. Harm. rozvoj				9,09	6,40	7,29
	SNK Star. Kraje						5,45
	Koalice VOK, KVC						6,51
Liberecký	SLK			13,72	22,21	32,35	38,57
	SOS	9,23	12,62	6,12	2,42		
	Změna pro L. kraj				16,85	7,06	
Ústecký	Severočeši.cz			13,20	12,02	2,13	2,46
	UFO/Pro Most						5,97
Jihočeský	Jihočeši.cz				14,57	5,80	6,54
Královéhradecký	Východočeši.cz				7,69	8,98	
	Volba pro kraj		5,0				
Pardubický	Sdružení pro P. kraj	5,60					
Vysočina	Pro Vysočinu				6,38		
Jihomoravský	Nestraníci pro Moravu	6,76					
	Zelená pro Moravu		5,08				

Zdroj: volby.cz

Co tedy říci? Náznaky regionálních stran můžeme najít v malých a středně velkých krajích v Čechách, nikoliv na Moravě. Otázkou však zůstává, co za tím může být a zda je důvodem úspěchu regionálních stran v některých krajích přítomnost regionální identity. Odpověď nám přinese druhá tabulka, která zobrazuje nutný počet hlasů, který vede k zisku mandátu krajského zastupitele. Podle ní lze usuzovat spíše na vedlejší efekty volebního systému než na přítomnost regionální identity.

**Tabulka č. 2: Počet hlasů odpovídající 5% omezovací klauzuli v jednotlivých krajích**

Kraj	2000	2004	2008	2012	2016	2020
<b>Středočeský</b>	<b>14214</b>	<b>13873</b>	<b>19 844</b>	<b>17 490</b>	<b>17527</b>	<b>20910</b>
Jihočeský	8262	7455	10 194	9 956	9153	9945
Plzeňský	7645	6926	8 944	8 727	8016	8685
<b>Karlovarský</b>	<b>3291</b>	<b>2933</b>	<b>4 138</b>	<b>3 607</b>	<b>3058</b>	<b>3990</b>
Ústecký	9232	8159	12 083	10 650	9315	9995
<b>Liberecký</b>	<b>5414</b>	<b>5200</b>	<b>6 484</b>	<b>6 474</b>	<b>6191</b>	<b>6941</b>
Královéhradecký	7438	7108	8 977	8 169	8154	8853
Pardubický	7095	6446	8 662	7 773	7462	8305
Vysočina	7072	6363	9 028	8 203	7590	7973
<b>Jihomoravský</b>	<b>15533</b>	<b>13472</b>	<b>18 886</b>	<b>17 367</b>	<b>17219</b>	<b>18144</b>
Olomoucký	8382	7236	9 748	8 844	8458	9365
Zlínský	8237	7231	9 667	9 346	9096	9605
<b>Moravskoslezský</b>	<b>15646</b>	<b>13475</b>	<b>19 055</b>	<b>15 999</b>	<b>14930</b>	<b>15762</b>

Zdroj: [www.volby.cz](http://www.volby.cz) / vlastní výpočty

Uvedená tabulka č. 2. podává vysvětlení, proč se v Karlovarském a Libereckém kraji může dařit regionálním – nebo spíše necelostátním stranám – lépe než např. ve Středočeském, Jihomoravském a Moravskoslezském kraji. Volební systém vychází z poměrného zastoupení kandidátních listin a pro přepočítání hlasů na mandáty stanovil tzv. upravený D'hondtův dělitel. Volební obvod, na jehož úrovni dochází k převodu hlasů na mandáty, je shodný s krajskými hranicemi a podle počtu obyvatel se volený sbor rozděluje do tří skupin: V kraji s méně než 600 tis. obyvateli se volí 45 krajských zastupitelů, v samosprávném regionu o počtu obyvatel mezi 600–900 tis. obyvateli je to 55 členů sboru a v případě většího množství obyvatel než 900 tisíc tak voliči rozhodují o složení 65členného zastupitelského sboru (Zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů).

K základním charakteristikám proporčních volebních systémů patří proměnná v podobě přirozeného prahu. Pro její určení je důležitá velikost volebního obvodu a používaná volební formule. Tomáš Lebeda (2001: 145) charakterizuje tuto základní proměnnou proporčních volebních systémů jako nejmenší možné procento hlasů, které strana ve volebním obvodu musí získat, aby obdržela alespoň jeden mandát. Tento pojem současně souvisí s další procentní hranicí, kterou je omezovací klauzule představující zákonem stanovené nezbytné procento hlasů nutné pro účast na rozdělování mandátů. Omezovací nebo také uzavírací klauzule představuje primární administrativní proměnnou, která je závislá jen na vůli autora volebních pravidel.

Podle uvedených pravidel a podle tabulky č. 2. jsou patrné rozdíly mezi trojicí početně největších krajů (Středočeský, Jihomoravský, Moravskoslezský) a dvojicí nejmenších krajů (Karlovarský a Liberecký), kde je potřeba k zisku mandátu oslovit odlišné počty voličů. Maximálních hodnoty dosahuje hodnota nutná k zisku mandátu např. ve Středočeském kraji – téměř 20 tisíc hlasů v roce 2008 a 2020. Opak představuje dvojice Libereckého a Karlovarského kraje, kde k zisku mandátu krajského zastupitele postačilo ani ne tři tisíce hlasů v roce 2004.

A co říci závěrem? I když v prostředí České republiky existují samosprávné kraje a konají se zde opakovaně přímé volby na krajské úrovni, jsou úspěchy regionálních stran spíše vedlejším produktem nastavení volebního systému než výrazem silné regionální identity. Největší roli přitom hraje volební práh, který je v menších krajích výrazně nižší než v krajích s 65ti zastupiteli a největším počtem obyvatel, resp. voličů.

## Zdroje

Lebeda, T. (2001): Přirozený práh poměrných systému, teorie a realita. *Politologický časopis*. č. 2. s. 134–149.

Strmiska, M. (2005): Regionální strany, stranické systémy a teritoriálně-politický pluralismus. Pojetí a typologie evropských regionálních stran a regionálních stranických soustav. Brno: Anton Pasienska.

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

# Rudolf Cogan<sup>1</sup>: Působnost krajů a jejich velikost<sup>2</sup>

## 1. ÚVOD

### Velikost kraje

Velikost krajů České republiky byla a je dána na základě politických dohod, konkrétně konsensu nalezeného v zákonodárném sboru v závěru minulého století a inkorporovaného do ústavního zákona č. 347/1997 Sb. (o vytvoření vyšších územních samosprávných celků). Většinou akceptovaný návrh vycházel z území krajů z roku 1948. Působnost krajů nebyla při rozhodování o velikosti a konkrétním vymezení území krajů brána do úvahy<sup>3</sup>.

Studie otevírá otázku vhodného nastavení aktuální a výhledové velikosti krajů z hlediska odvětvových agend, tedy témat působnosti krajů. Autor má za to, že je při stanovení velikosti nutno vycházet z toho, co kraj jako správní, hlavně tedy samosprávní, mezostruktura dělá. Studie se podrobně zaměří na oblast zdravotnictví, která patří mezi nejvýznamnější krajské agendy.

Za kraj v této studii považují veřejnoprávní korporaci, tedy územní samosprávné společenství (realizující rovněž státní správu); beru do úvahy třináct krajů, nikoli hlavní město Prahu. Hlavní město Praha je zvláštním samosprávným společenstvím, které vykonává působnost obce i kraje, a jelikož funkce obce převažují, řadím ji mezi obce, nikoli mezi kraje<sup>4</sup>.

Velikostí kraje se rozumí počet obyvatel kraje, především počet občanů kraje, tedy lidí s evidenčním trvalým pobytem v některé z obcí kraje. Druhým kritériem pro popis velikosti kraje je velikost plochy, tedy velikost území kraje.

### Rozdělení veřejné správy

Veřejná správa se tradičně rozděluje a realizuje v určitých odvětvích, tématech. Ty jsou na úrovni státu zaštiťovány ministerstvy (sociálních věcí, průmyslu apod.). Jednotlivé agendy jsou pak v rámci veřejné správy různou měrou a způsoby rozděleny mezi jednotlivé úrovně. Například věci zahraniční nebo armády jsou řízeny jen ministerstvem, nicméně v mnoha odvětvích jsou činnosti rozděleny mezi stát, kraje a obce. Můžeme to demonstrovat na ose: vysoké školy – střední školy – základní školy – mateřské školy (plus speciální školy). Případně: dálnice a silnice I. třídy – silnice II. a III. třídy – místní komunikace.

<sup>1</sup> JUDr. Ing. Rudolf Cogan, Ph.D. – náměstek hejtmana Královéhradeckého kraje.

<sup>2</sup> Autor by na tomto místě rád poděkoval odborům Krajského úřadu Královéhradeckého kraje za inspiraci a zpracování dat.

<sup>3</sup> Základní kritéria pro vymezením vyšších územních samosprávných celků v ČR připomíná René Wokoun in: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, 2007, str. 327.

<sup>4</sup> Právní postavení hlavního města Praha je nověji rozebráno: Děvěrová, M. a kol. Zákon o hlavním městě Praze. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.

Delší diskuze by mohla proběhnout o tom, nakolik a jak vhodně jsou jednotlivé agendy decentralizovány. Velkou měrou bylo toto rozdělení nastaveno při reformě veřejné správy kolem roku 2000. Studie popisuje rozdělení jednotlivých agend, přičemž naznačuje odpověď na otázku po jejich vhodném rozdělení, ovšem aniž by si činila nárok na jednoznačné řešení. Jde o to, nakolik nynějším praktickým činnostem krajů odpovídá jejich velikost.

### Krajská odvětví veřejné správy

Krajskou agendu pracovně rozdělují do témat, která budu analyzovat z hlediska významu krajů v rámci celé veřejné správy a zároveň z hlediska nastavení vhodné velikosti krajů. Za hlavní krajské agendy považují zdravotnictví, dopravu, školství, sociální věci a kulturu. Pořadí odráží jejich faktickou velikost, ekonomickou náročnost a snad i význam pro obyvatele. Kraje vykonávají i další agendy, např. regionální rozvoj a ochranu životního prostředí, tyto agendy jsou ovšem bez institucionálních opor a jde většinou o přidělování a přerozdělování různých dotací. Ještě je tu třetí skupina agend, kam spadá územní plánování (pořizování zásad územního rozvoje) a do jisté míry i ochrana životního prostředí, neboť kraje schvalují plán odpadového hospodářství. Ve třetí skupině jsou tedy rozhodnutí účinná krajem i právně obecně závazná a mají normativní charakter. Kraje sice nemají v těchto odvětvích institucionální aparát, nicméně disponují silným právním nástrojem – (jinak výjimečnou) vrchnostenskou samosprávou.

Petr Konečný při popisu jednotlivých oblastí samostatné působnosti krajů používá převážně adjektivum regionální<sup>5</sup>; uvádí, že se obecně předpokládá, že do samostatné působnosti krajů náleží tyto oblasti: územní plánování (zásady územního rozvoje), silnice regionálního významu (silnice II. a III. třídy), regionální veřejná doprava, regionální nemocnice, specializované ústavy sociální péče a obecně sociální služby, střední školy, vyšší odborné školy, speciální školy, jazykové školy, základní umělecké školy a zvláštní školská zařízení, regionální kulturní instituce, koordinace činnosti obcí a krizové řízení v případě rozsáhlejších krizových situací.

Solidní a podrobný přehled samostatné (i přenesené) působnosti poskytuje také Jitka Peková<sup>6</sup>.

Na Slovensku tematickou působnost samosprávných krajů obsahuje (demonstrativně) přímo i právní předpis - zákon č. 302/2001 Z. z. o samosprávě vyšších územních celků, a to v § 4 odst. 1. Jde o 18 poměrně podrobných položek (písmen). Kraj mimo jiné „obstaráva, prerokúva a schvaluje územnoplánovacie podklady samosprávneho kraja a územné plány regiónov“, „podieľa sa na tvorbe a ochrane životného prostredia“ a dále „obstaráva a schvaluje program rozvoja v oblasti poskytovania

<sup>5</sup> Konečný, P.: Krajská politika: samosprávné kraje jako politická úroveň. Brno – Centrum pro studium demokracie a kultury, 2021, str. 80.

<sup>6</sup> Peková, J., Plilný, J., Jetmar, M.: Veřejný sektor – řízení a financování. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 146 – 151.

sociálních služeb a spolupracuje s obcemi a inými právnickými osobami a fyzickými osobami pri výstavbe zariadení a bytov určených na poskytovanie sociálních služeb“. Více témat je uvedeno formulací „utvárá podmienky na rozvoj“. Tato se váže k zdravotnictví, školství, kultuře a cestovnímu ruchu<sup>7</sup>. Nenalézáme mezi nimi silnice a veřejnou dopravu.

### Velikost krajů

Pojednání nejprve analyzuje velikost krajů z hlediska dvou vytyčených dimenzí – počtu obyvatel a velikosti plochy území. U konkrétní agendy se podíváme na význam krajů, v porovnání se státem a obcemi, přičemž půjde o to, jak velký podíl veřejné správy je nyní realizován kraji.

V další části se autor pokouší vyhodnotit význam a vhodnou velikost krajů v rámci jednotlivých agend – nakolik je velikost krajů adekvátní pro jednotlivé hlavní agendy samosprávy krajů.

### Paradigmata územní samosprávy

Na úvod je třeba připomenout všeobecné mínění, že nejlepší formou řízení územních jednotek je demokratická samospráva, realizovaná volenými zástupci (nikoli např. správa vládním úředníkem, byť demokraticky instalovaným, nebo rodově daným činitelem).

Dále bazírujeme na principu subsidiarity, politické zásady, podle níž se rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na tom nejnižším stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům. Vyšší úrovně správy mají rozhodovat jen tam, kde si to povaha věci vyžaduje.

Například rozhodování o mateřské škole nebo mostku náleží obci, kdežto armáda nebo dálnice má být v kompetenci státu. Má se za to, že princip subsidiarity je prohloubením myšlenky demokracie, je opakem centralismu a zdůrazňuje decentralizaci a úlohu samospráv. Principy zastupitelské demokracie a subsidiarity jsou v práci považovány za nezpochybnitelné.

Autor dále dovozuje, že princip subsidiarity preferuje menší územní jednotky před většími, tedy nejen nižší úroveň, ale v dané úrovni i menší území nebo menší počet obyvatel (což samozřejmě naráží na efektivitu, zejm. úspor z rozsahu). Princip subsidiarity také pravděpodobně preferuje kolektivní rozhodování před vládou jedince.

### Otázka petrifikace velikosti

Po dvaceti letech od reformy, včetně vzniku krajů, jsou kraje relativně pevnou součástí veřejné správy ČR. Přes návrhy změn na úpravu velikosti či počtu krajů, ba návrhy na zrušení krajů, nedošlo k žádné významné změně. Podle mínění autora je to principiálně dobře. Veřejná správa by měla být stabilizována – občané si za 20

<sup>7</sup> Tekeli, J., Tomáš, L., Hoffmann, M.: Zákon o samosprávných krajoch. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 69 – 108.

let na kraje teprve trochu zvykli; stejně jako na ostatní subjekty působící ve veřejné i soukromé správě.

Studie je tedy velkou měrou akademická a změny v reálu nevyvolá. Autor je s tímto srozuměn a ani nehoruje za okamžité či rychlé změny. Je lepší mít mírně nesprávně nastavené jednotky územní samosprávy, než jednotky všeobecně neakceptované, podléhající akutním nápadům, jak z hlediska územního, tak působnostního.

Návrhy na změny i zrušení krajů jsou časté, málokdy fundované – například v listopadu 2022 předložené návrhy Národní ekonomické rady vlády (NERV) na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR<sup>8</sup>, které obsahují i výrok „Lze uvažovat o snížení počtu krajů na 8.“ NERV takto mluví v části Revize samosprávy a nákladů na místní vlády, kterou uzavírá: „Výnos: cca 10 mld. Kč ročně při výrazné redukci počtu obcí do 1 000 obyvatel.“

## Krajská politika

Politika je mnohoznačný a různě vymezovaný pojem. Tato studie se věnuje politice krajů ve smyslu anglického „policy“. Zaobírá se tématy, odvětvími výkonu (samo) správy, tedy praktickou činností – výstupy pro občany; nikoli rozhodujícími aktéry, jejich kreací a kooperací<sup>9</sup>.

Autor označuje tuto část politiky jako praktickou politiku, jde o výkon veřejné správy, resp. výkon samosprávy. Obvykle je tato materie brána jako součást vědecké subdisciplíny „veřejná politika“<sup>10</sup> – „public policy“<sup>11</sup> či „policy sciences“; jde o popisně-analytický přístup a zejména praktické využití poznatků.

## 2. VÝZNAM KRAJŮ

Sílu krajů lze zjednodušeně poměřovat podle příjmů nebo výdajů, kterými disponují v relaci na jednoho obyvatele. Mám za to, že významnější je v rámci veřejné správy ten subjekt, resp. úroveň veřejné správy, která disponuje větším rozpočtem. Tuto hypotézu nutno korigovat mírou samostatnosti rozhodování o finančních prostředcích, což platí zejména v případě krajů, jejichž příjmy jsou z dvou třetin naplňovány účelovými dotacemi a jsou tak v pozici „přerozdělovačů veřejných financí“, jak trefně poznamenává Petr Konečný<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>

<sup>9</sup> K tomu Maškarinec, P., Bláha, P., Charvát, J. Volby a kvalita demokracie v českých krajích: participace, soutěživost, reprezentace. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2023

<sup>10</sup> Např. politika životního prostředí, dopravní politika, hospodářská politika, zdravotní politika či regionální politika.

<sup>11</sup> Novák, Miroslav et al.: Úvod do studia politiky. Praha, Sociologické nakladatelství, zejména s. 398-432; Potůček, M. Úvod do veřejné politiky (Introduction to Public Policy, in Czech), 2019.

<sup>12</sup> Konečný, P.: Krajská politika: samosprávné kraje jako politická úroveň. 1. vydání: Brno – Centrum pro studium demokracie a kultury, 2021, str. 88



<b>Výdaje veřejné správy v jednotlivých úrovních<sup>1</sup></b>			
	výdaje za 2022	počet lidí	na hlavu
Evropská unie (2021)	5 700 mld. Kč	447,0 mil. Kč	12 700 Kč
Česká republika	1 893 mld. Kč	10,5 mil. Kč	180 300 Kč
kraje	306 mld. Kč	9,2 mil. Kč	33 260 Kč
kraje bez dotací	95 mld. Kč	9,2 mil. Kč	10 326 Kč
obce + Praha	412 mld. Kč	10,5 mil. Kč	39 238 Kč
obce + Praha bez dotací	327 mld. Kč	10,5 mil. Kč	31 142 Kč

Jde také o to, do jaké míry je určitá úroveň svobodná v dispozici se svým rozpočtem; nakolik je vázána rozhodnutím jiné úrovně – např. zákony České republiky jsou závazné pro kraje a obce, podobně poskytnuté dotace jsou vázány na určitý účel. Při takových omezeních je síla jednotlivých úrovní jen zdánlivá.

V rámci výše uvedené tabulky byla snaha odlišit vliv dotací, když uvádíme výdaje i očištěné o dotační zdroje. I Česká republika je vázána zákony, a kdybychom odečetli mandatorní výdaje, tedy výdaje, které jsou povinné ze zákona, zbyla by jen malá část částek uvedených pro ČR. Nicméně stát může tyto peníze uvolnit a nechat v rámci rozpočtu peníze v daleko větší dispozici vládě.

Vidíme, že naprosto dominantní je rozpočet České republiky. Když však vezmeme do úvahy jen peníze s relativně svobodným rozhodováním, tak velice významnými entitami jsou obce – ty ostatně ze svých rozpočtů mají největší podíl investičních výdajů (28 %) <sup>13</sup>. I kraje (12 %) mají větší podíl investičních výdajů než stát (9 %). Vše se ovšem relativizuje prakticky pětinasobným státním rozpočtem, což samozřejmě znamená i pětikrát větší investice. Lze uzavřít, že z finančního hlediska jsou kraje v rámci ČR nejméně důležitou úrovní veřejné správy; nikoli však zcela nevýznamnou.

### **3. VELIKOST KRAJŮ**

Počet obyvatel a plocha krajů

<b>Obyvatelé k 1. 1. (zdroj: ČSÚ)</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Česká republika	10 610 055	10 649 800	10 693 939	10 494 836	10 516 707
Hlavní město Praha	1 294 513	1 308 632	1 324 277	1 259 413	1 275 406
Jihočeský kraj	640 196	642 133	644 083	636 422	637 047
Jihomoravský kraj	1 183 207	1 187 667	1 191 989	1 181 216	1 184 568

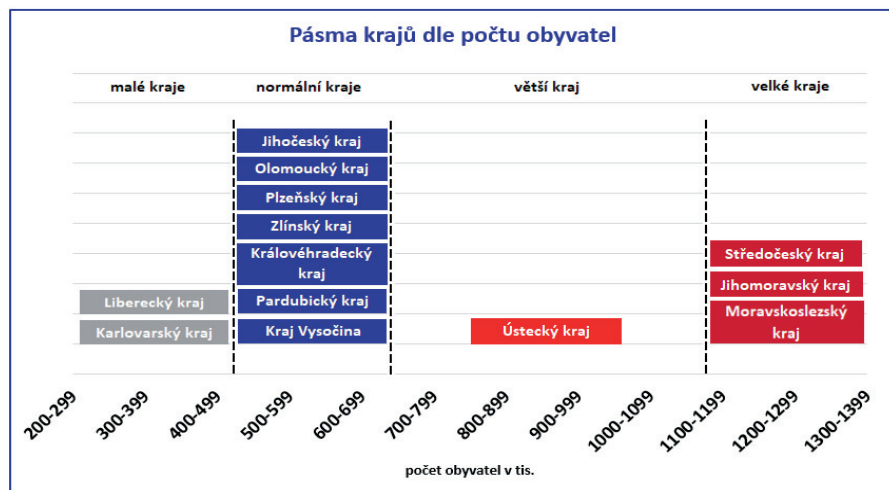
<sup>13</sup> Podíly investic – zdroj: IISSP - Monitor – Státní pokladna, ANALYTICKÁ ČÁST

Karlovarský kraj	295 686	294 896	294 664	285 020	283 210
Kraj Vysočina	508 916	509 274	509 813	504 004	504 025
Královéhradecký kraj	551 089	551 021	551 647	544 205	542 583
Liberecký kraj	441 300	442 356	443 690	437 522	437 570
Moravskoslezský kraj	1 205 886	1 203 299	1 200 539	1 183 440	1 177 989
Olomoucký kraj	633 178	632 492	632 015	624 931	622 930
Pardubický kraj	518 337	520 316	522 662	514 413	514 518
Plzeňský kraj	580 816	584 672	589 899	576 358	578 707
Středočeský kraj	1 352 795	1 369 332	1 385 141	1 372 588	1 386 824
Ústecký kraj	821 080	820 789	820 965	801 586	798 898
Zlínský kraj	583 056	582 921	582 555	573 718	572 432

Z tabulky vyplývá, že průměrný počet obyvatel kraje (rok 2022) je 710 869; medián činí 578 707. Na základě podrobnější analýzy a velikostní koherence navrhuje kraje České republiky pro účely této a dalších rozborů klasifikovat ve třech velikostních kategoriích:

1. malé kraje – do 500 tis. obyvatel,
2. normální kraje – 500 až 650 tis. obyvatel,
3. velké kraje – nad 1100 tis. obyvatel (přičemž v zásadě jde o dimenzi dvou normálních krajů).

Mimo tyto kategorie zůstává (větší) Ústecký kraj s cca 800 tis. obyvateli.



### Velikostní skupiny krajů

Pokud nahlédneme čistě skupinu velkých krajů, vidíme, že plochou vyniká Středočeský kraj, zároveň je u něj (jako u jediného kraje) patrný jednoznačný trend růstu počtu obyvatel. Tento kraj je rozlehlejší také kvůli tomu, že uvnitř je jako enkláva celé hlavní město Praha, které obepíná jeho metropolitní oblast. Tvrdíme-li na základě principu subsidiarity, že menší kraje jsou vhodnější, lze se domnívat, že existence takto velkého kraje je nevhodná.

<b>Velké kraje (2022)</b>	<b>Počet obyvatel</b>	<b>Plocha v 1 000 km<sup>2</sup></b>
Středočeský kraj	1 386 824	10,93
Jihomoravský kraj	1 184 568	7,19
Moravskoslezský kraj	1 177 989	5,43
Průměr	1 249 794	7,85
Medián	1 184 568	7,19

V kategorii normálních krajů z hlediska počtu obyvatel je plochou odlišným a velkým Jihočeský kraj. Jak ukážeme níže, malé kraje jsou z hlediska počtu obyvatel velmi stejnorodé, z hlediska územních celků, použitých v posledním období, jsou nejvíce stejné.

<b>Normální kraje (2022)</b>	<b>Počet obyvatel</b>	<b>Plocha v 1 000 km<sup>2</sup></b>
Jihočeský kraj	637 047	10,06
Olomoucký kraj	622 930	5,27
Plzeňský kraj	578 707	7,65
Zlínský kraj	572 432	3,96
Královéhradecký kraj	542 583	4,76
Pardubický kraj	514 518	4,52
Kraj Vysočina	504 025	6,80
Průměr	567 463	6,15
Medián	572 432	5,27

### Stejnost krajů

Pro účely porovnání stejnosti jsme použili průměrnou hodnotu – průměrný počet obyvatel v jednotkách dané úrovně veřejné správy. Následně jsme pro každou konkrétní jednotku určili odchylku od této průměrné hodnoty. Ve třetím kroku jsme

stanovili průměrnou odchylku. Čím větší průměrná odchylka, tím větší rozdíly mezi prvky dané skupiny.

Počet obyvatel	Průměrná hodnota		
	počty	odchylka od průměru v %	
normální kraje	567 463	2 %	nejvyšší stejnost
„velké“ kraje (1999)	1 298 749	31 %	
okresy	121 596	33 %	
kraje	710 869	37 %	
správní obvody ORP	45 080	62 %	
obce	1 478	116 %	nejnižší stejnost

#### 4. PŘÍKLAD AGENDY: ZDRAVOTNICTVÍ

##### Činnost krajů

Všechny kraje zřizují nemocnice a další typy zdravotnických zařízení. Kraje mají zákonnou povinnost zřizovat zdravotnickou záchrannou službu a protialkoholní záchrannou službu.

Kraje aktuálně zřizují 48 zdravotnických zařízení nemocničního typu – právnických osob; tento počet je od roku 2018 stabilní<sup>14</sup>. Více zdravotnických zařízení může tvořit jednu právnickou osobu, v některých krajích je uplatňována holdingová struktura: kraj zřídí jednu právnickou osobu, která zřizuje další právnické osoby – zdravotnická zařízení.

V ČR je aktuálně v provozu celkem 194 nemocnic (z toho 40 následné péče) sloučených do 132 organizačních celků registrovaných jako poskytovatelé zdravotních služeb. Celkový počet provozovaných akutních lůžek je přibližně 44 tis. a dalších 24 tis. je lůžek následné péče<sup>15</sup>. Ve všech nemocnicích v ČR pracuje přes 133 tis. pracovníků, z toho 86 tis. zdravotníků a celkové výnosy v roce 2021 činily 253 903 mil. Kč<sup>16</sup>.

V nemocnicích zřizovaných kraji v roce 2019 pracovalo 20,1 % nemocničních lékařů a 29,1 % zdravotnických pracovníků ze všech lékařů a zdravotnických pracovníků působících v ČR. Pokud jde o výnosy, vlastně o produkci, tak u krajských nemocnic je to 91 miliard Kč, a kraje mají tak v segmentu nemocnic podíl 36 %. Lze říci, že kraje jsou velmi významným poskytovatelem zdravotnických služeb (vedle

<sup>14</sup> Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR: Ekonomické výsledky nemocnic 2021, ISSN 1213-4104

<sup>15</sup> [https://www.uzis.cz/sites/default/files/knihovna/nzis\\_rep\\_2018\\_E03\\_luzkovy\\_fond\\_2017.pdf](https://www.uzis.cz/sites/default/files/knihovna/nzis_rep_2018_E03_luzkovy_fond_2017.pdf)

<sup>16</sup> <https://www.uzis.cz/res/f/008381/zdrroccz2019.pdf>

toho poskytují kraje zdravotní služby i prostřednictvím zdravotnické záchranné služby a v ústavech sociální péče).

NEMOCNICE		celkem	státní	krajské	podíl	ostatní
nemocnice	počet	132	20	48	36 %	64
lůžka	tisíce	68 (44 + 24)	25	26	38 %	17
zdravotníci	tisíce	86	21	25	29 %	40
výnosy	miliardy Kč	254	121	91	36 %	42

O síti zdravotnických zařízení v ČR rozhodují především zdravotní pojišťovny, resp. stát, který určuje standardy zdravotní péče. Teoreticky by tak měla být kvalita a dostupnost zdravotní péče neutrální, bez ohledu na velikost a vůli krajů.

Za základní formu nemocnice je obecně považována nemocnice provozující internu, chirurgii, ARO, dětské, gynekologii a zázemí laboratoří a radiodiagnostiky. Takto koncipovaná nemocnice je zpravidla efektivní při spádovém obvodu 150–300 tis. obyvatel, dojezdová vzdálenost v podmínkách ČR činí do 60 min, cca 60 km. Je tak již překonán dříve platný model okresní nemocnice (bez čárky) jako nemocnice základní, nyní je jedna nemocnice vhodná pro 2 až 3 okresy, 5 až 10 ORP.

Za odborně nekomplexnější se považují fakultní nemocnice, ty zřizuje a řídí ministerstvo zdravotnictví a jsou jen v některých krajích. Kraje zřizují své nemocnice jako objemově důležité, vlastně páteřní, poskytovatele zdravotní péče. Obce a církve zřizují nemocnice spíše menšího charakteru a ostatní subjekty zejména za účelem obchodní činnosti.

Ještě pohled přímo do rozpočtů krajů – jak velké jsou výdaje do zdravotnictví v rámci rozpočtu krajů. Podíl výdajů na zdravotnictví je v rozpočtech poměrně malý, většina finančních prostředků jde přímo zdravotnickým zařízením od zdravotních pojišťoven. Při podrobnějším zkoumání bychom zjistili, že z rozpočtů krajů se dofinancovávají především lékařské záchranné služby.

Výdaje do zdravotnictví z rozpočtů krajů v roce <sup>2</sup>			
v mld. Kč (r. 2022)	zdravotnictví	výdaje celkem	podíl zdravotnictví
běžné výdaje	7,6	286,6	2,6 %
kapitálové výdaje	6,3	37,1	17,0 %
celkové výdaje	13,9	305,7	4,5 %

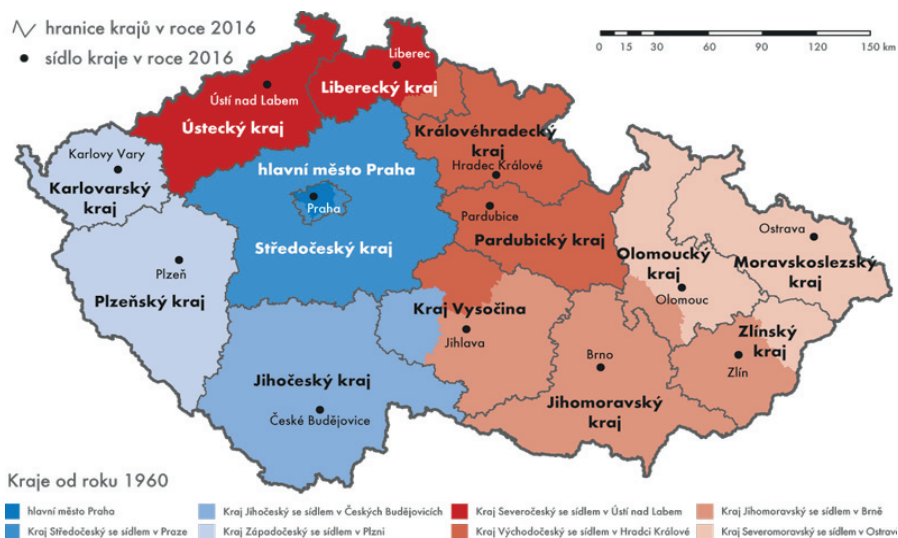
### Velikost krajů

Zkušenosti ukazují, že dostupnost zdravotní péče je nižší v periferních a méně zaldněných oblastech. Dostupnost zdravotních služeb je definovaná nařízením vlády

č. 307/2012 Sb., o místní a časové dostupnosti zdravotních služeb. Pro specializované pracoviště je výhodnější větší „spádová“ oblast<sup>17</sup>, a to z důvodu vysoké odbornosti, která se soustřeďuje do tzv. centrové péče. Takový model umožňuje soustředit vysokonákladové zdroje včetně úzce zaměřeného spektra odborníků. Teoretická spádová oblast může pro některé odbornosti činit 500 tis. i více obyvatel.

Kraje provozují také pracoviště zdravotnické záchranné služby, zákonným standardem je dojezdový čas 20 minut. Obecně se uvádí, že pro jeden dispečink, řídicí pracoviště záchranné služby, je nevhodnější území ve tvaru kruhu o poloměru 50 km. Některé kraje provozují také leteckou záchrannou službu, a to i pro další (menší) kraje. Pro leteckou záchrannou službu se jeví nevhodnější území v podobě kruhu o poloměru 100 km.

Normální kraje vyhovují požadavku na spád „základní“ nemocnice akutní péče a zajištění rychlé zdravotní služby. S ohledem na prohlubování specializací a zvyšování kvality přístrojového vybavení se toto číslo – počet obyvatel ve spádové oblasti nemocnice – ovšem bude navyšovat (ostatně to ukazuje vývoj za posledních 100 let) a časem (za 20–30 let) mohou mít menší kraje problémy s provozováním komplexní základní nemocnice. Také lékařská záchranná služba by měla pracovat spíše ve větších než normálních krajích.



Z hlediska plochy byl staré kraje (z roku 1960) „nejstejnější“, nicméně skupina staré kraje, okresy a kraje si je stejnorodostí velmi blízká. Pro zajímavost jsme přidali ještě výše vytvořenou skupinu normálních krajů, ta vykazuje velice nízkou průměr-

<sup>17</sup> Spádovost dle zákona již neexistuje

nou odchylku, a tedy velkou stejnost. Správní obvody ORP a obce již dosahují značných rozdílů. Porovnání nabízí následující tabulka.

Plocha v 1 000 km <sup>2</sup>	Průměrné hodnota		
	plocha	Odchylka od průměru v %	
normální kraje	6,15	9 %	nejvyšší stejnost
kraje rok 1999	11,24	10 %	
okresy	1,02	28 %	
kraje	6,03	30 %	
správní obvody ORP	0,38	47 %	
obce	0,01	69 %	nejnižší stejnost

Zde již normální kraje tak nedominují, blízko jim jsou staré kraje. Obce a ORP v tomto pohledu vycházejí homogenněji než z hlediska počtu obyvatel.

## 6. ZÁVĚRY

Většina krajů si je velikostně podobná. Několik krajů je dvakrát větších než kraje normální, a jen jeden kraj je proti normě poloviční (oproti velkým krajům čtvrtinový). Počtem obyvatel a zároveň plochou (i vlivem pražské enklávy) se v rámci stávající struktury jako atypický, resp. nesystémový její Středočeský kraj; budoucí vývoj může vést k rozdělení tohoto kraje. Co se týče působnosti, je důležité, aby byly hlavní agendy do budoucna koncipovány s ohledem na velikost kraje. Zároveň pochopitelně nelze přesně nastavit vhodné agendy pro určitou velikost kraje.

Předběžně se jeví, že samosprávná role krajů je potřebná a účelná. Hovoří pro to i poznatky z případové analýzy zdravotnictví. Teprve další výzkum a podrobnější argumentace může potvrdit nebo vyvrátit hodnotící tezi Petra Konečného<sup>18</sup>, že „samostatné kraje svým institucionálním nastavením připomínají *zvětšené kopie samosprávných obcí*“ a že podle jejich reálného fungování se zároveň jedná o „*zvětšené kopie okresních úřadů*“.

Do budoucna před námi leží úkol prozkoumat další krajské agendy – i z hlediska toho, jak jsou kraje při svém rozhodování autonomní, a to jak ekonomicky, tak politicky. Prakticky také chybí mezinárodní porovnání. Nové poznatky mohou přispět nejen k přesnějšímu zhodnocení stávající působnosti krajů, ale i celého systému veřejné správy.

<sup>18</sup> Konečný, P.: Krajská politika: samosprávné kraje jako politická úroveň. 1. vydání: Brno – Centrum pro studium demokracie a kultury, 2021, str. 87

## Barbora Lukáčová<sup>1</sup>: Quo vadis (ne)samospráva na Slovensku?

Pojem samospráva je dnes definovaný viacerými spôsobmi, v jednoduchosti sa ale jedná o samostatný výkon presne zadefinovaných kompetencií zabezpečovaný zo strany jednoznačne vymedzených subjektov. V podmienkach Českej republiky a Slovenskej republiky hovoríme o samospráve na úrovni obce a samospráve na úrovni krajov. Ich fungovanie prešlo v oboch krajinách za posledných 30 rokov zložitým vývojom. Kľúčovými míľnikmi môžeme považovať obnovenie samosprávy na úrovni obcí v roku 1990 a následne vznik druhej úrovne samosprávy, samosprávy na úrovni krajov, v roku 2000 v Českej republike a v roku 2001 v Slovenskej republike. Systém samospráv v oboch krajinách sa zdá na prvý pohľad podobný, avšak rozdiely predovšetkým v spôsobe financovania, ale aj zadefinovania kompetencií a voľby predstaviteľov v prípade krajov vytvárajú dva odlišné systémy so špecifickým fungovaním a problémami.

Bratislavský samosprávny kraj (BSK) patrí medzi 8 krajov na území Slovenska. Rozlohou sa jedná o najmenší kraj, ktorý má ale špecifické postavenie, nakoľko je jediným viac rozvinutým regiónom Slovenska a zároveň sa radí medzi ekonomicky najvýkonnejšie regióny Európy. Kraj okrem samotného územia mesta Bratislava zahŕňa aj tri okolité okresy Pezinok, Malacký a Senec, čo je rozdiel oproti usporiadaniu v Českej republike, kde existuje kraj Hlavné mesto Praha a Stredočeský kraj. Práve vďaka jedinečnému spojeniu metropolitného a vidieckeho územia má Bratislavský kraj viaceré špecifické problémy a výzvy, ktorých vyriešenie je nevyhnutnou podmienkou ďalšieho zvyšovania kvality života obyvateľov.

V posledných 10 rokoch je Bratislavský kraj najrýchlejšie rastúci kraj z pohľadu počtu obyvateľov najmä z dôvodu vysokej migrácie z ostatných častí Slovenska a zároveň je najrýchlejšie starnúcim krajom. Tieto skutočnosti spôsobujú enormný tlak na existujúcu verejnú infraštruktúru a životné prostredie a zároveň zhoršujú dostupnosť služieb v kraji. Najvypuklejšími problémami sú kolabujúca doprava vo viacerých kritických smeroch, enormná záťaž hlukom a emisiami v obciach s najintenzívnejšou dopravou, ktorá presahuje intenzitu dopravy diaľnice na východe Slovenska, nedobudovaná kanalizácia v lokalitách so zdrojmi pitnej vody na Žitnom ostrove, ktorý je považovaný za najvýznamnejší zdroj pitnej vody v strednej Európe, enormný tlak na odpadové hospodárstvo, nedostatočné kapacity materských a základných škôl, pričom práve v Bratislavskom kraji je tento problém v rámci Slovenska najvýraznejší, nedostupnosť základnej zdravotnej služby, nedostatočné kapacity zariadení sociálnych služieb ako aj nedostatočné kapacity zariadení špecializovaného typu (zariadenia pre pacientov s Alzheimerovou chorobou, demenciou, autizmom a pod.) a v neposlednom rade problémy súvisiace s negatívnymi dopadmi zmeny

<sup>1</sup> Mgr. Barbora Lukáčová – ředitelka strategického odboru Bratislavského samosprávného kraje



klímy, ako sú povodne, vlny horúčav, privalové dažde a suchá, čo navyše umocňuje aktuálne silný trend suburbanizácie v okolí mesta Bratislava.

Nie všetky spomínané problémy a vízie sú v priamej kompetencii samosprávnych krajov. Najmä v prípade oblasti životného prostredia kraje nemajú priame kompetencie. BSK sa ale na svoje kompetencie pozerá prostredníctvom všeobecného rozvoja svojho územia, tak ako je to zafinancované v zákone o samospráve vyšších územných celkov. Snaží sa pristupovať k riešeniu jednotlivých problémov prostredníctvom prepájania sektorových politík. Príkladom je vzájomné prepájanie témy udržateľnej mobility a životného prostredia, kde podporou a rozvojom verejnej osobnej dopravy neprispievame iba k zlepšovaniu dostupnosti do bodov záujmu a odstraňovaniu dopravných kongescií, ale aj k znižovaniu produkcie emisií, prašnosti, hluku a celkovej odolnosti územia na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy. Aktuálne má kraj vo fáze prípravy a realizácie viaceré inovatívne projekty v rôznych sektoroch. V oblasti dopravy sú to predovšetkým investície do integrovaného dopravného systému, ktorého základom je koľajová doprava. V spolupráci so ŽSR, mestami a obcami sa aktuálne pripravujú projekty na rozširovanie električkovej siete, skapacitňovanie vybraných železničných tratí, budovanie prestupných terminálov na vybraných bodoch, aby sa zabezpečilo prepojenie železničnej a električkovej siete s ostatnými druhmi dopravy. V oblasti školstva kraj pripravuje projekty na vybudovanie viacerých stredoškolských kampusov so zameraním na oblasti požadované z trhu práce. Jedná sa predovšetkým o témy zdravotníctva, zdravia a športu, vinohradníctva a energetiky. V oblasti sociálnej starostlivosti sú kľúčovými projektami kraja projekty transformácie a deinštitucionalizácie zariadení sociálnej služby, ktorých cieľom je prostredníctvom zariadení komunitného typu zvyšovať kvalitu poskytovaných služieb a zabezpečenie dostatočných kapacít, ako aj budovanie zariadení špecializovaného typu zamerané na pacientov trpiacich Alzheimerovou chorobou, demenciou, rôznymi úrovňami autizmu a pod.

V prípade riešenia problémov a výziev vo viacerých oblastiach naráža kraj na nedokončenú decentralizáciu štátnej správy. Jedná sa predovšetkým o oblasti ochrany životného prostredia, odpadového hospodárstva, ale aj riadenia územného rozvoja kraja, kde tieto témy spadajú pod kompetencie okresných úradov. Práve existencia okresných úradov je jedným z najväčších rozdielov nastavenia kompetencie samospráv v Českej republike a na Slovensku, nakoľko Česká republika zrušila okresné úrady v roku 2002, pričom ich kompetencie boli prerozdelené medzi samosprávne kraje a obce s rozšírenou pôsobnosťou štátnej správy. Z pohľadu BSK je nevyhnutné, aby došlo k dokončeniu decentralizácie štátnej správy práve prostredníctvom zrušenia okresných úradov a posilnenie kompetencií krajov a obcí, čo zabezpečí zefektívnenie procesov rozhodovania, riadenie a rozvoja územia z pohľadu samosprávnych krajov. Taktiež je ale potrebné, aby štát vyčlenil potrebné finančné prostriedky pre jednotlivé samosprávy na zabezpečenie vykonávania zverených kompetencií.

Vo vzťahu ku kompetenciám ostáva kľúčovou otázkou spôsob financovania a rozvoja samospráv. Realizácia všetkých vyššie spomínaných projektov bude financovaná prostredníctvom európskych štrukturálnych a investičných fondov prípadne Plánu obnovy a odolnosti. BSK ako viac rozvinutý región má obmedzené možnosti vo vzťahu k čerpaniu týchto zdrojov. Z tohto dôvodu dlhodobo presadzuje odklon od dopytového systému čerpania európskych zdrojov k systému založenému na reálnych potrebách územia. Kraj založil Radu partnerstva, v ktorej sú nominovaní zástupcovia miest a obcí, socioekonomických partnerov za jednotlivé sektorové politiky, ako aj zástupcovia ústredných orgánov štátnej správy. Rada partnerstva je zodpovedná za výber projektov v jednotlivých oblastiach, ktoré sa budú realizovať z externých zdrojov. Výber je založený na verifikovateľných dátach, ktoré jasne preukážu potrebu územia. Potreby vychádzajú z Programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja kraja (PHRSR), ktorý zdefinoval štrukturálne problémy nie len na úrovni celého kraja, ale aj na úrovni jednotlivých okresov. Každý okres má preto špecifickú prioritizáciu projektov ktorá priamo odráža potenciál jednotlivých projektov na odstránenie najvypuklejších problémov jednotlivých okresov. Týmto systémom sa zabezpečí najefektívnejšie využitie externých zdrojov a zároveň sa odstránia potenciálne zmarené investície, nakoľko žiadatelia budú pripravovať iba schválené projekty.

Externé zdroje nemôžu predstavovať jediný spôsob financovania rozvoja územia. Problémom naďalej ostáva nevhodne nastavené financovanie samospráv, kde súčasný systém umožňuje pokrývať len prevádzkové náklady súvisiace s vykonávaním prenesených kompetencií samospráv. Práve spôsob financovania regionálnych samospráv predstavuje ďalší dôležitý rozdiel fungovania samosprávy v Českej republike a na Slovensku. Kým v Českej republike patria medzi príjmy samosprávnych krajov daň z príjmov fyzických a právnických osôb a daň z pridanej hodnoty, v prípade samosprávnych krajov na Slovensku je výlučným príjmom podiel na dani z príjmov fyzických osôb. Takéto financovanie je nedostatočné a nepredvídateľné, nakoľko je závislé od počtu pracujúcich s trvalým bydliskom na území kraja, čo výrazne komplikuje plánovanie rozpočtu na tri roky dopredu, pričom situáciu zhoršilo aj zrušenie príjmu z dani z motorových vozidiel v roku 2014.

Samostatným problémom je spôsob prerozdelenia daní z príjmov fyzických osôb medzi jednotlivé kraje. Aktuálne sa používa vzorec, ktorý prihliada na 6 kritériá. Týmito kritériami sú počet obyvateľov kraja, počet obyvateľov kraja vo veku 15 až 18 rokov, počet obyvateľov kraja, ktorí dovŕšili vek 62 rokov, hustota obyvateľstva (používa sa obrátená hodnota), dĺžka ciest II. a III. triedy vo vlastníctve kraja a rozloha kraja. Zvolené kritériá nie sú z pohľadu BSK vhodne nastavené, nakoľko zohľadňujú iba kvantitatívne ukazovatele viazané na kompetencie krajov a vôbec nereflektujú ich kvalitatívnu stránku a zároveň nezohľadňujú potreby vo vzťahu k rozvoju jednotlivých krajov a nepokrývajú náklady na aktuálne vykonávané kompetencie.

Z pohľadu samosprávnych krajov na Slovensku sú pre ich ďalší rozvoj kľúčové otázky dokončenia decentralizácie štátnej správy a úprava financovania samospráv.

Jedná sa o zložité otázky, na ktoré momentálne nemáme odpovede, je ale nevyhnutné sa týmto otázkam venovať a priniesť riešenia v čo možno najkratšom možnom čase. Riešenia ale musia byť hľadané v partnerstve medzi štátom, samosprávnymi krajinami a obcami, a nie za zavretými dverami Ministerstva vnútra SR spôsobom o nás bez nás. Reforma štátnej správy a samosprávy sa nemôže riešiť postupnosťou najskôr administratívne delenie, následne rozdelenie kompetencií a na záver nastavenie financovania, ale v poradí určenie kompetencií spolu s reálnym nastavením financovania a až v poslednej fáze tvorba nového administratívneho delenia.

### **Použitá literatúra:**

Kolektív autorov, Inštitút priestorového plánovania, Inštitút regionálnej politiky BSK, 2021, *Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2021 – 2027 (s výhľadom do roku 2030)*

Kolektív autorov, SGS Czech republic s.r.o., Odbor stratégie, územného rozvoja a riadenia projektov BSK, *Regionálny plán udržateľnej mobility Bratislavského samosprávneho kraja*

Kolektív autorov, Prírodovedecká fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Odbor stratégie, územného rozvoja a riadenia projektov BSK, 2020, *Koncepcia sociálnej inklúzie Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2020 – 2030*

Geschwandtnerová Denisa, 2020, *Kľúčové aspekty regionálnej samosprávy v Českej a Slovenskej republike – komparácia*

Nekanovičová Soňa, 2018, *Komparácia regionálnej samosprávy na Slovensku a v Českej republike*

statnisprava.cz – Úřady v ČR, [www.statnisprava.cz/rstsp/redakce.nsf/i/kraje\\_okresy\\_obce](http://www.statnisprava.cz/rstsp/redakce.nsf/i/kraje_okresy_obce), 11.04.2023

## Ohlédnutí za předchozími ročníky konference



Stanislav Balík, děkan Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity



Jiří Macháček, archeologie, Masarykova univerzita



Petr Pithart, právo, Univerzita Karlova



Jakub Čech, právo, Univerzita Karlova



René Wokoun, geografie, Vysoká škola ekonomická v Praze



Petr Konečný, politologie, Masarykova univerzita



Jiří Kacetl, historie, Jihomoravské muzeum ve Znojmě



Ondřej Mlejnek, archeologie, předseda Společnosti pro Moravu a Slezsko



A series of horizontal lines for writing, spanning the width of the page. The lines are evenly spaced and extend across the entire width of the page, providing a guide for text entry.





A series of horizontal lines for writing, spanning the width of the page. The lines are evenly spaced and extend from the left margin to the right margin. There are 20 lines in total, starting from the top of the page and ending near the bottom.

Editor: Petr Konečný

Autoři příspěvků: Rudolf Cogan, Petr Konečný, Jaroslav Kupka, Barbora Lukáčová, Ján Mazúr, Jiří Nantl, Zbyněk Pastyřík, Michal Pink, Juraj Šujan, Petr Voda

V roce 2023 vydala Společnost pro Moravu a Slezsko, z.s. a Jihomoravský kraj

Tisk: LITERA BRNO, Tábor 43a, 612 00 Brno

Grafická úprava: Petr Konečný

Autor fotografií: Petr Marek

Počet stran 56

ISBN 978-80-11-03323-1 (online verze)

Neprodejné

V tištěné a online verzi k dostání u Společnosti pro Moravu a Slezsko

[info@promoravu.cz](mailto:info@promoravu.cz)

<http://www.promoravu.cz/konference>

## Program konference

9:30–10:00 registrace

10:00–10:30 uvítání a úvodní teze

**prof. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.** (děkan Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity)

10:30–12:00 dopolední diskuzní panel "Co s obcemi?"

**Mgr. Petr Voda, Ph.D.** (Katedra politologie FSS MUNI)

**JUDr. Jaroslav Kupka** (Kancelář veřejného ochránce práv)

**Ing. Zbyněk Pastyřík** (Svaz měst a obcí ČR; starosta Dambořic)

**Ing. Arch. Juraj Šujan** (hlavní architekt města Bratislavy)

**Mgr. Ján Mazúr, Ph.D.** (ředitel Metropolitního institutu Bratislavy)

12:00–13:30 obědová pauza

13:30–14:00 úvodní teze k odpolední části

**Mgr. Petr Konečný** (SYRI národní institut; Katedra politologie FSS MUNI)

14:00–15:30 odpolední diskuzní panel "Co s kraji?"

**JUDr. Ing. Rudolf Cogan, Ph.D.** (náměstek hejtmana Královéhradeckého kraje)

**doc. Mgr. Michal Pink, Ph.D.** (Katedra politologie FSS MUNI)

**Mgr. Jiří Nantl, LL.M.** (ředitel CEITEC MUNI; náměstek hejtmana Jihomoravského kraje)

**Mgr. Barbora Lukáčová** (ředitelka strategického odboru Bratislavského samosprávného kraje)

Oba panely moderuje Mgr. Petr Konečný

15:30–16:00 závěrečná debata a ukončení oficiální části konference

K dispozici bude občerstvení – oběd ve formě rautu