**Příloha č. 1 – Analytická část**

**Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030**

Září 2019

Ministerstvo vnitra

Obsah

[**1)** **ÚVOD** 2](#_Toc19519551)

[**A)** **PROBLÉMY OBOU ÚROVNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY** 4](#_Toc19519552)

[PROBLÉMY OBECNÉHO CHARAKTERU 4](#_Toc19519553)

[DÍLČÍ PROBLÉMY 24](#_Toc19519554)

[**B)** **PROBLÉMY CENTRÁLNÍ STÁTNÍ SPRÁVY** 38](#_Toc19519555)

[PROBLÉMY OBECNÉHO CHARAKTERU 38](#_Toc19519556)

[DÍLČÍ PROBLÉMY 48](#_Toc19519557)

[**C)** **PROBLÉMY ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY** 62](#_Toc19519558)

[PROBLÉMY OBECNÉHO CHARAKTERU 62](#_Toc19519559)

[DÍLČÍ PROBLÉMY 84](#_Toc19519560)

[**D)** **SHRNUJÍCÍ SWOT ANALÝZA** 90](#_Toc19519561)

1. **ÚVOD**

Smyslem analytické části Koncepce je především popsat vybrané problémové oblasti veřejné správy v ČR, ze kterých následně vyplynou konkrétní strategické i specifické cíle strategické části Koncepce. **Analytická část se zaměřuje pouze na vybrané problémové oblasti, nemá tedy ambici postihnout a reagovat na všechny problémy současné veřejné správy v ČR, poukazuje pouze na problémy nejvýznamnější**. Tomu odpovídá i ohraničení předmětu Koncepce tzv. užším pojetím veřejné správy, omezující se pouze na její hlavní aktéry, kterými jsou stát, kraje a obce. I přes uvedené je však analytická část oproti strategické části v mnohých aspektech obecnější a obsahově širší, a v rámci Koncepce také vytváří nezbytný kontext.

Konkrétní **problémové oblasti byly do analytické části zařazeny** buď **z iniciativy gestora** Koncepce či **na základě podnětu členů Pracovní skupiny pro přípravu koncepce rozvoje veřejné správy 2021+[[1]](#footnote-1).** Důležitým vstupem do problémových oblastí analýzy se stal také **strukturovaný dotazník**, který byl odbornou i laickou veřejností vyplňován během června, července a srpna 2018. I přes zveřejnění dotazníku na dvou webových portálech – web mvcr.cz a web kvalitavs.cz, stejně jako v časopise Veřejná správa, byla návratnost odpovědí poměrně nízká. Podrobné vyhodnocení dotazníku ukázalo, že respondenti jako nejvíce problémovou vnímají oblast komunikace veřejné správy s klienty a tedy nedostatečnou informovanost. Ta má původ v nesrozumitelnosti podávaných informací, ve složitosti používaného jazyka či v nedostatečném využívání moderních komunikačních prostředků (např. sociální sítě). Velký deficit v oblasti komunikace spatřují respondenti také v přístupu některých zejména „front-officových“ úředníků, které často popisují jako nevlídné a jejich projev jako nedostatečně srozumitelný. Tento hlavní výstup z dotazníku potvrzuje správnost volby nosného principu Koncepce, kterým je proklientská orientace veřejné správy.

V úzké souvislosti s tématem komunikace respondenti intenzivně poptávali také rozšíření možností elektronické a digitální komunikace s veřejnou správou (eGovernment), které je předmětem Informační koncepce jako součásti materiálu Digitální Česko[[2]](#footnote-2). Negativně bylo hodnoceno nedostatečné uplatňování principu „once only“, tedy neustálé poptávání stejných dat různými orgány veřejné správy a tedy i nadměrná byrokracie, způsobující neúměrnou administrativní zátěž.

Analytická část je z hlediska struktury **členěna do tří základních kapitol podle toho, zda lze popisované téma zařadit mezi průřezové problémy obou úrovní veřejné správy, problémy centrální státní správy nebo naopak problémy územní veřejné správy.** Vzhledem k tomu, že se analytická část zaměřuje na všechny základní subjekty veřejné správy a jejich orgány (stát-kraje-obce), **lze Koncepci oproti jiným strategickým dokumentům veřejné správy považovat v tomto smyslu za vyváženější, neboť navržené změny se týkají nejen územních samosprávných celků, ale stejně tak i centrální úrovně.**

Problémové oblasti jsou vždy popisovány kontextuálně za využití statistických dat z mezinárodního srovnání.[[3]](#footnote-3) Problémová oblast je zpravidla konkrétně vymezena, je popsán vždy současný stav problému, stejně jako dosavadní přístupy k jeho řešení. Nezbytnou součástí popisu je rovněž tzv. nulová varianta, tedy scénář dalšího rozvoje problému bez provedení jakýchkoliv změn. Opomenuta není v relevantních případech ani zahraniční best practice a klíčové inovace a trendy.

Mimo problémové oblasti, uvedené v kapitolách níže, **existují v české veřejné správě také další problémové oblasti**, u nichž však zatím chybí jasněji vyprofilované a koherentní řešení, či které dosud nemají konkrétního resortního nositele, jelikož se jedná o oblasti průřezové. Jednou z těchto problémových oblastí je **nadměrná produkce (hypertrofie) regulace[[4]](#footnote-4)**, která navíc v řadě případů nedosahuje odpovídající kvality. Otázka nadbytečné regulace byla v minulosti řešena pouze s dílčími úspěchy mimo jiné i na základě Strategického rámce rozvoje veřejné správy pro období 2014-2020 (SRR VS), a to především skrze zkvalitňování hodnocení dopadů regulace RIA[[5]](#footnote-5), které je již mnoho let standardní součástí legislativního procesu, či konkrétních opatření v oblasti snižování regulatorní zátěže. Nadále ji však nelze považovat za vyřešenou. **To platí i o administrativní zátěži**. Nadřazeným pojmem regulatorní i administrativní zátěže je **byrokratická zátěž**, která je problematická nejen z hlediska svého negativního dopadu na občana jako klienta veřejné správy, ale i na samotnou veřejnou správu na obou jejích úrovních.

**Tato Koncepce bude při své realizaci dbát na obě zmíněná témata (tj. regulatorní i administrativní zátěž coby součást byrokratické zátěže), jelikož je chápe jako výsostně důležitá. Při volbě řešení všech níže uvedených problémových oblastí, tedy i v části strategické a implementační, bude vždy posuzovat jejich dopad na zvyšování přebytečné regulace a administrativní zátěže, ve snaze o jejich kontinuální umenšování.**

V Koncepci není jako samostatná problémová oblast zmiňováno téma korupce, ačkoliv se veřejné správy úzce dotýká. Není tomu tak ve snaze o zamezení překryvů jednotlivých strategických materiálů, jelikož boji proti korupci v ČR jsou již mnoho let věnovány strategické materiály v gesci Úřadu vlády ČR, resp. aktuálně ministryně spravedlnosti. Meziresortní přesah, stejně jako vtažení relevantních zainteresovaných stran v oblasti boje s korupcí do řešení problémů, jsou zajištěny Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí, které aktuálně předsedá přímo předseda vlády.

Samostatnou problémovou oblastí, kterou by Koncepce popisovala, není ani ochrana osobních údajů, která je v prostoru Evropské unie zabezpečena obecným nařízením o ochraně osobních údajů (GDPR). Předmětným nařízením se v České republice řídí (až na výjimky) celá veřejná správa. V této souvislosti klade Koncepce důraz především na to, aby se součástí klientsky orientované veřejné správy stalo promítnutí zásad moderní ochrany osobních údajů podle článku 5 GDPR do veřejné správy. Platí zde zákonnost, korektnost a transparentnost – například zajištění přístupu k údajům, účelové omezení, minimalizace údajů – například prostřednictvím decentralizace informačních systémů, přesnost, omezení uložení, integrita a důvěrnost – řízení bezpečnostních incidentů a konečně přičitatelnost.

* 1. **PROBLÉMY OBOU ÚROVNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY**

V této kapitole analýzy jsou postupně identifikovány a analyzovány takové problémové oblasti veřejné správy, které se obdobnou měrou dotýkají obou úrovní veřejné správy, tedy jak státní správy, tak i územní samosprávy. Problémy jsou rozděleny dle své šíře na problémy obecného charakteru a problémy dílčí.

### PROBLÉMY OBECNÉHO CHARAKTERU

#### NEDOSTATEČNĚ UPLATŇOVANÉ EVIDENCE-INFORMED ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Popis problému

Evidence-informed policy či evidence-informed decisionmaking, tedy rozhodování s ohledem na faktické údaje a jejich kritické zhodnocení, je jedním z možných přístupů k rozhodování[[6]](#footnote-6). V současnosti je západním světem vnímáno jako **jeden z důležitých pilířů moderního vládnutí**, jelikož napomáhá k takovým rozhodnutím o jednotlivých aktivitách a politikách veřejné správy, která jsou činěna s ohledem na dostupné důkazy, plynoucí z výzkumem získaných dat. I přes poměrně širokou aplikaci evidence-informed policy v zahraničí neuplatňuje **veřejná správa v ČR zatím tento způsob rozhodování v takové míře, v jaké by jej uplatňovat mohla** (objevují se pouze izolované zárodky aplikace[[7]](#footnote-7)), a záleží vždy na postoji konkrétních vedoucích úředníků, ale i politických představitelů, zda principy evidence-informed rozhodování prosazují a vyžadují a zda se jimi následně řídí či nikoliv.

Hovoříme-li o evidence-informed rozhodování výlučně ve vztahu k výzkumné evidenci vytvářené akademickou obcí[[8]](#footnote-8), důvody jeho poměrně nízké atraktivity lze spatřovat především v rozdílných cílech obou subjektů. Akademická sféra často není schopna v důsledku izolovanosti jednotlivých specifických badatelských disciplín výsledky zkoumání generalizovat nebo řešit komplexní mezioborové otázky[[9]](#footnote-9). Veřejná správa naopak často i pod časovým tlakem hledá příliš jednoduchá a rychlá řešení pro velmi komplexní problémy, není schopna specifikovat jasné zadání a neví, na koho se za účelem zpracování evidence-informed argumentace obrátit. Vytvoření zdání řešení problému je často důležitější než to, zda jsou přijatá opatření skutečně účinná. V některých případech může existovat přímo snaha se evidence-informed policy vyhnout, aby rozhodování tzv. nekomplikovala.

Evidence-informed policy však nelze chápat pouze jako rozhodování s ohledem na důkazy získané konkrétními vědeckými institucemi. **Chápání pojmu „evidence“ je širší, a to jako informací získaných na základě systematické analýzy či vědeckých přístupů.** Jako evidence-informed rozhodování proto chápeme i takové rozhodování, které je založeno na systematické analýze relevantních dostupných dat a analytických podkladů, ne nutně shromažďovaných a analyzovaných vědci, ale **i samotnými úředníky**. Může se jednat o provádění hodnocení dopadů (impact assessment, např. RIA), evaluaci politik a aktivit, zpracování studií proveditelnosti apod.[[10]](#footnote-10)

**Evidence-informed policy je opakem tzv. opinion-based policy**, tj. politiky založené na názorech, která se opírá buď o selektivní využívání důkazů, nebo názory jednotlivců a skupin, často inspirované ideologickými stanovisky, intuicí, domněnkami apod. Samozřejmě ani evidence-informed policy se nemůže od politického kontextu oprostit, to by s největší pravděpodobností nebylo žádoucí a popíralo by to politiku i demokratické zřízení založené na kompromisních řešeních, resp. politickou odpovědnost členů vlády[[11]](#footnote-11). Politika by se zde však měla promítat spíše v tom, zda je na základě politických priorit problém považován za aktuální či nikoliv, a zda tedy existuje poptávka po jeho řešení. Evidence-informed policy **vyžaduje též vysoký standard sběru a integrace kvalitních dat, dobře proškolené specialisty s výbornými analytickými schopnostmi a politickou podporu při evaluaci politik a prováděných aktivit**[[12]](#footnote-12). **Podmínky pro takovouto evidence-informed policy jsou v české veřejné správě, a to na obou jejích úrovních, stále spíše nedostatečné**.

Ve veřejné správě **neexistují nebo nedostačují analytické kapacity s kompetencemi řešit jednoduché kvalitativní a kvantitativní analytické úkoly**[[13]](#footnote-13). Namísto toho je pro tyto činnosti na obou úrovních velmi rozsáhle využíváno externí zadávání, přitom právě instituce samotné by o „svých“ datech měly mít největší přehled. Analytické útvary navíc často nedosahují odpovídající expertní úrovně a jsou tzv. uzavřené[[14]](#footnote-14).

**Data, která jsou základem jakékoliv analýzy, a která jednotlivé instituce sbírají, nejsou často centrálně evidovaná ani uvnitř samotné instituce** (a tedy ani sdílena jednotlivými útvary), natož centrálně evidovaná v rámci celé státní či veřejné správy. Absence centrálních způsobů sběru dat a předávání informací vedla k tomu, že si každé ministerstvo vytvořilo vlastní systém sběru dat, který je více či méně propojený se základními registry. Tyto systémy sběru dat jsou i různě sofistikované a různým způsobem využívají současné možnosti moderních technologií sběru dat[[15]](#footnote-15). **Data jsou tak jednotlivými útvary institucí i samotnými institucemi sbírána** bez vědomí toho, jaká data sbírají jiné útvary a instituce[[16]](#footnote-16), tedy **nekoordinovaně**. Sběry jsou proto často **duplikované či multiplikované**, přičemž důvodem je i to, že data nejsou mezi jednotlivými institucemi sdílena.

Na úrovni institucí ani veřejné správy **nejsou data následně systematicky integrována a vyhodnocována**. Sbíraná data často nesledují jiný, než administrativní účel. Jejich forma následně neumožňuje analytickou práci - data není možné exportovat z informačních systémů v praktickém formátu, systém sběru vytváří např. duplicity a jejich zpracování pro analytickou práci představuje neúměrnou zátěž.

Lepší využitelnost administrativních dat pro evidence-informed policy lze odbourat nastavením samotného sběru dat tak, aby sledoval jak administrativní potřeby, tak analytické. Hodnota některých sebraných dat není vůbec doceněna. **Jsou-li data institucemi zveřejňována, pak často na oddělených webových platformách, v řadě případů nejsou poskytována jako open data z obav před jejich zneužitím, navíc ve velmi rozdílné kvalitě a kvantitě**. Data jsou často sbírána prostřednictvím tzv. ručního vyplňování, bez jakéhokoliv automatizovaného řešení. **Zde lze spatřovat jednu z významných styčných ploch této Koncepce s oblastí eGovernmentu a Informační koncepcí**, která může významně přispět ke zlepšení situace v oblasti publikace open dat a automatického vyplňování a tedy sdílení dat.

Na jedné straně veřejné správě některá data zásadně chybí a **pro jejich sběr neexistuje zákonné zmocnění**. Jiná data jsou naopak sbírána bez systematické revize jejich potřebnosti, což má neblahý vliv zejména na dotazované subjekty, které jsou v některých případech **neúměrně administrativně zatěžovány**[[17]](#footnote-17). Realizována je také řada průzkumů ad hoc, které se jeví jako potřebné pro efektivní koordinaci resortních agend, ale taktéž neúměrně administrativně zatěžují a často poptávají již sesbírané informace. **Účel sběru dat často není s dotazovanými dostatečně komunikován, absentuje zpětná vazba o využití dat** apod.

Evidence-informed rozhodování je důležitou bází pro odpovědné plánování ve veřejné správě a tedy i pro odpovědné strategické řízení[[18]](#footnote-18), které je také jedním z důležitých témat této Koncepce. Nedostatek kvalitních analytických dat může vést a často vede k nevhodnému nastavení budoucích cílů a politik či neočekávaným negativním dopadům. České republice např. dosud chybí nezávislé komplexnější zhodnocení fungování veřejné správy a poskytování služeb, založené na relevantních datech.

Shrnutí dosavadního vývoje

Co se týče evidence-informed rozhodování, které je založeno na skutečném výzkumu, lze konstatovat, že **veřejná správa se v řadě případů snaží akademickou obec do rozhodování a tvorby politiky zapojovat, a to zejména skrze existující platformy jako jsou rady vlády, různé pracovní skupiny, resp. další poradní orgány vlády či ministerstev**, čímž se účast akademické sféry na tvorbě rozhodnutí a politik pomalu stává přirozenou součástí veřejné správy i v ČR. Proces je však poměrně pozvolný a v některých případech se i nadále omezuje pouze na vyslechnutí názoru, tvorbu podkladových analýz se zahrnutím best practice a studií proveditelnosti výzkumnými ústavy či Technologickou agenturou ČR. Řada ministerstev[[19]](#footnote-19) má **vědecké rady**, které jsou však využívány spíše formálně. Komunikace a spolupráce s akademickou obcí tak dosud není dostatečně intenzivní a výsledky výzkumu v rozhodování nejsou šířeji reflektovány.

Ve vztahu k chybějícím analytickým kapacitám zejména ve státní správě lze v několika posledních letech zaznamenat jistý pokrok, který je však spíše výsledkem izolovaných snah jednotlivých resortů o lepší práci s daty, odpovědnou tvorbu strategických materiálů apod. **Některá ministerstva mají systemizovány útvary, které se analytické práci věnují, ty jsou však často zařazeny do věcných sekcí, bez širšího přesahu, a vykonávají analytickou činnost prakticky pouze ve vazbě na konkrétní sekční vymezení**. Na vybraných ministerstvech je analytická činnost kombinována s činností strategickou, na kvalitní analytickou činnost však tyto útvary často nemají dostatečnou kompetenční či personální kapacitu. **Přístup k analytické činnosti a jejímu organizačnímu ukotvení je tedy velmi různorodý a nenese téměř žádné společné znaky** (obdobně jako např. v případě níže zmíněného strategického a projektového řízení).

V oblasti samotného sběru a vyhodnocování dat došlo v několika posledních letech k řadě snah o vypořádání se s přetrvávající neuspokojivou situací, a to zejména na základě implementace SRR VS. Na základě specifického cíle 1.4 *Zavedení systému hodnocení veřejné správy* byl po provedené analýze **navržen Systém měření a hodnocení veřejné správy**, provádějící každoroční hodnocení veřejné správy v těchto oblastech: fungování klíčových agend veřejné správy (dostupnost veřejné správy, elektronizace veřejné správy, lidské zdroje, hospodaření, regulatorní prostředí a mezinárodní srovnání), hodnocení dopadů regulace a mezinárodního srovnání, přičemž pro další roky se záběr ještě rozšíří[[20]](#footnote-20). Ke každé oblasti fungování klíčových agend byly stanoveny kvantitativní ukazatele, které dohromady tvoří tzv. dataset. Ze seznamu těchto ukazatelů byl vytvořen složený Index rozvoje veřejné správy. **Systém měření a hodnocení veřejné správy je provázán s tvorbou tzv. Výroční zprávy o stavu veřejné správy v ČR**, kterou Ministerstvo vnitra vydává každoročně od roku 2015, a jejímž úkolem je na základě dlouhodobě agregovaných dat (v časových řadách) navrhovat konkrétní kroky za účelem dalšího zefektivnění veřejné správy. **Tvorba Výroční zprávy, stejně jako kvalita celého systému hodnocení a měření veřejné správy, přitom velmi výrazně naráží právě na nedostatek či nedostupnost potřebných dat, v důsledku čehož je vypovídací hodnota tohoto měření i nadále poměrně limitovaná**.

S daty a jejich sběrem a agregací úzce souvisí také aktivity MV v oblasti snižování administrativní zátěže, kde je dlouhodobě identifikována potřeba redukce údajů v povinném výkaznictví a tedy snížení statistického zatížení subjektů zejména územní samosprávy.[[21]](#footnote-21) Za účelem předcházení nadbytečnému sběru dat iniciovalo MV vypracování „Analýzy zatížení veřejné správy sběrem dat“, stejně jako „Metodiky optimalizace sběru dat“, která navrhuje optimální systém efektivního sběru dat. Všem dotčeným úřadům státní správy bylo Radou vlády pro veřejnou správu uloženo se s metodikou seznámit a v praxi ji uplatňovat. Dle informací MV však o metodiku není dostatečný zájem a není v praxi adekvátně uplatňována.

Ve vztahu k evidence-informed policy je důležité také zmínit, že Ministerstvo vnitra již od roku 2017 intenzivně jedná s OECD o vypracování nezávislé analýzy fungování české veřejné správy, tzv. Public Governance Review (PGR), která by měla být zaměřena zejména na analýzu kvality poskytovaných služeb. Předpokládáno je financování PGR z tzv. Norských fondů, podoba podpory i celkové zaměření projektu je s kolegy z OECD, stejně jako s kolegy z Ministerstva financí, diskutováno.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Z hlediska zahraničního přístupu k aplikaci evidence-informed přístupu je nutné zmínit zejména Velkou Británii, kde byl tehdy ještě převážně evidence-based přístup široce akcentován a implementován zejména v době, kdy byl předsedou vlády Tony Blair (1997-2007). Ten si jej vytýčil jako jeden z nosných principů tvorby politiky, uvedený mimo jiné i v Bílé knize z roku 1999 „Modernising Government“. Právě Velká Británie se obecně zasloužila o velkou popularizaci evidence-based přístupu, propagovaného organizacemi jako The Campbell Collaboration či The Cochrane Collaboration[[22]](#footnote-22). **Velký důraz na evidenci se při tvorbě politiky ve Velké Británii uplatňuje i v dnešní době, např. v rámci tzv. What works centers, poskytujících informace o funkčních řešeních a best practice. Mimo Velkou Británii se evidence-informed přístup dlouhodobě uplatňuje i ve Spojených státech, a to již více než 20 let**[[23]](#footnote-23).

**K evidence-informed policy má obecně velice blízko také Austrálie či Finsko**. V posledně jmenované zemi vláda přichází s prioritními vládními tématy, které zadává vědecké komunitě k doporučením optimálního řešení. **Evidence-informed policy making je také jedním z velmi diskutovaných témat platformy OECD, a jako takové je jednou z nejdůležitějších složek tzv. sound public governance**.

Co se týče jednotného datového fondu, v jistém smyslu může být pro ČR vzorem **estonský X-Road[[24]](#footnote-24)**, který je však z hlediska svého napojení na eSlužby širší. V případě úseku stavebního řádu a územního plánování ČR se sběr dat podařilo ošetřit usnesením vlády č. 77 zde dne 19. října 2011 k Analýze stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování. Toto usnesení ministru pro místní rozvoj uložilo zpracovávat za uplynulý kalendářní rok dotazníkové šetření výkonu činnosti krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy, úřadů územního plánování a obecních stavebních úřadů, přičemž ředitelům krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy a tajemníkům územně členěných statutárních měst uložilo postupovat při plnění tohoto usnesení v součinnosti s MMR. Toto usnesení by se mohlo stát inspiračním zdrojem také pro jiné sběry dat ve veřejné správě, dokud nebude existovat zvláštní legislativní úprava.

Nulová varianta

V případě zachování současného stavu bude v české veřejné správě i nadále spíše převažovat takové rozhodování, které nedostatečně zohledňuje aktuální dostupnou evidenci a důkazy, jelikož instituce nebudou k jinému rozhodování stimulovány. Bude přetrvávat vysoká finanční nákladnost sběru dat a s tím spojené vysoké administrativní zatížení tazatelů i dotazovaných. I přes odpovědné strategické řízení se bude stávat, že některé budoucí kroky budou nastaveny chybně, bez ohledu na dostupnou evidenci, či v důsledku pouze selektivního sběru a vyhodnocování dat. ČR nebude reflektovat aktuální mezinárodní a evropské trendy. Zároveň je však nutné přiznat, že kvalitní práce s daty, stejně jako odpovědné evidence-informed rozhodování, může být z hlediska provádění politik časově náročnější a nést s sebou tedy i tomu odpovídající zvýšené finanční a personální náklady.

#### NÍZKÁ KVALITA STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ A ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ ČR

Popis problému

Charakteristickým rysem veřejné správy v ČR je velké množství strategických dokumentů, a to jak na národní, tak na regionální úrovni. Pro ilustraci lze uvést, že k 1. 6. 2018 **počet vložených dokumentů do Databáze strategií narostl na 846** (z toho 29 mezinárodních, 240 národních, 189 regionálních, 188 oblastních a 200 na místní úrovni) a 428 v archívu; celkem tedy 1 274 strategických dokumentů. Vysoký počet místních strategických dokumentů v Databázi je částečně výsledkem vysokého počtu místních akčních skupin v ČR, které povinně zpracovávají své územní strategie. Přesto je tento počet nižší ve srovnání se strategickými dokumenty zpracovanými na národní úrovni. I v mezinárodním srovnání, realizovaném MMR pro účely ministerského setkání států V4+4, je počet strategických dokumentů na národní úrovni v ČR vysoký[[25]](#footnote-25).

V rámci  projektu **Sustainable Governance Indicators (SGI)[[26]](#footnote-26)** zaměřeného na členské státy OECD jsou zmapovány činnosti jednotlivých vlád a probíhající reformy v kontextu udržitelného rozvoje. Zde **v oblasti strategického plánování dosahuje ČR pouze průměrných výsledků** (hodnota 5/10).

**Graf č. 4** Rozhodování vládních institucí dle strategického plánování a zapojení nevládních expertů.



**Zdroj:** Sustainable Governance Indicators

V rámci projektu SGI bylo mj. hodnoceno, jak velký vliv mají strategické útvary na vládní rozhodování. **Kvalita strategického plánování na národní úrovni v ČR je zde hodnocena jako špatná, s pouze střednědobou orientací** danou programovými prohlášeními vlády[[27]](#footnote-27). O něco lépe si ČR vede, pokud jde o expertízu a zapojení nevládních expertů do rozhodování (6/10), vč. existence řady stálých i dočasných poradních orgánů (viz graf výše). Srovnávacích studií zabývajících se komplexněji strategickým plánováním ve veřejném sektoru je nicméně zatím velmi málo[[28]](#footnote-28).

**Tvorba a implementace strategických dokumentů není řízena s ohledem na překryvy, synergické efekty, kapacity institucí veřejné správy a jejich omezené rozpočty**. Na strategické úrovni není aplikováno metodické ani obsahové hodnocení navržených strategických dopadů strategie na ostatní politiky. S ohledem na značný počet strategických dokumentů a jejich nedostatečnou koordinaci dochází k duplicitám, vč. z toho vyplývajícího **neefektivního využití kapacit týmů podílejících se na přípravě strategie**. Nedostatečné provázání a koordinace vytvářených strategií s již existujícími dokumenty **omezuje možnost využívat synergické efekty.** Naopak duplicity mohou vést až k **tvorbě opatření, která jsou v rozporu s opatřeními dalších strategií**.

Nejednotnost (jak pokud jde o zpracování obsahu, tak pokud jde o časový horizont a platnost) strategických dokumentů značně **ztěžuje, až znemožňuje řízení implementace strategií**, především pokud mezi nimi existují silné tematické vazby.

Strategie jsou přitom vytvářeny i na oblasti, které nejsou pro takový typ dokumentu vhodné, včetně velmi dílčích témat či běžných agend resortů. Tento postup opětovně zvyšuje počet a tím i nepřehlednost strategických dokumentů a **zatěžuje administrativní kapacity veřejné správy**. Nejednotnost v alespoň rámcovém formátu zpracování strategických dokumentů pak **snižuje možnost jejich porovnání mezi sebou a prioritizaci s ohledem na omezené zdroje**.

Dosud není zaveden systémový přístup k identifikaci klíčových změn a jejich reflexi při implementaci strategického dokumentu. Tento stav vede k tomu, že **dokumenty nejsou aktuální a není tak ani možné ani vhodné je ve schválené podobě implementovat**, neboť jejich cíle již neodpovídají potřebám zacílené oblasti. Chybějící či nedostatečná vazba strategií na rozpočty především v dlouhodobějším horizontu **ohrožuje zajištění prostředků na jejich implementaci a tím i účel těchto strategií**.

Podle deklarace OECD[[29]](#footnote-29) je třeba podporovat a rozvíjet inovace ve veřejném sektoru. V oblasti strategického řízení v ČR přitom není dosud inovativní přístup (jako např. experimentování, testování či prototypování) příliš uplatňován. Pokud inovace ve strategické práci vznikají, jedná se spíše o   
ad hoc případy, nikoli však systémový přístup k nacházení nových způsobů řešení problémů. To vede ke stále stejnému přístupu k tvorbě strategií, který nepřináší žádné nové a neotřelé nápady a nezpochybňuje status-quo, což **při dynamickém vývoji může znamenat neschopnost přizpůsobit se změnám prostředí**. Doposud je rovněž vcelku **slabě rozvinut mechanismus učení se jeden od druhého v rámci komunity stratégů[[30]](#footnote-30)**.

**Velké rezervy jsou také v kvalifikaci pracovníků podílejících se na strategické práci**, zejména pokud jde o manažerské dovednosti, odborné znalosti, předávání dobré praxe a komunikační dovednosti.[[31]](#footnote-31) Přestože podle projektu Mapování strategické práce není spolupráce s veřejností považována za významnou bariéru, při dosahování strategických cílů z pohledu stratégů zejména vůči veřejnosti funguje předpoklad, že „podám informaci a lidé pochopí“. Spíše než participace je tak **strategický proces často ze strany ministerstev chápán vůči veřejnosti jako relativně jednostranné působení** převážně informativního charakteru.[[32]](#footnote-32) Výsledkem takového přístupu je pak neochota či nezájem veřejnosti se na naplňování strategie podílet či se o ní vůbec zajímat. Naopak časté změny zadání ze strany politiků a měnící se politické zájmy snižují motivaci úředníků k tvorbě kvalitních strategií.[[33]](#footnote-33)

Z  projektů realizovaných MMR[[34]](#footnote-34) vyplývá, že jednou z významných bariér a zároveň podmínkou pro rozvoj strategické práce je nedostatečné institucionální prostředí včetně personálních kapacit. **Strategické útvary pokud jsou vůbec v rámci instituce vytvořeny, nedisponují dostatečnou kapacitou**. V případě ministerstev se ve strategické činnosti negativně projevuje institucionální neukotvenost a **časté přesuny strategických útvarů v rámci struktury organizace**.

Shrnutí dosavadního vývoje

V rámci **Strategie realizace Smart Administration** (Strategie SA) v období 2007 – 2015 byl stanoven specifický cíl **Zavést systém strategického plánování ve státní správě** a zajistit jeho provázanost na finanční řízení. Základem realizovaných aktivit měl být návrh nového systému tvorby a implementace vládních strategií a podpora zajištění kvalifikovaných personálních kapacit pro tvorbu strategických materiálů[[35]](#footnote-35). K dosažení tohoto cíle po formální stránce došlo zprovozněním **Databáze strategií**, která poskytuje přehled aktuálně platných strategických dokumentů a jejich vzájemnou vazbu, ale v praxi databázi chybí ještě další nadstavbové funkcionality (např. sledování implementace strategických dokumentů a zveřejnění míry jejich plnění).

Výstupem dalších projektů s celostátním dopadem[[36]](#footnote-36), bylo **vytvoření dvou metodik přípravy strategií**, jedné pro veřejné strategie obecně (**Metodika přípravy veřejných strategií**) a druhé pro krajské strategické dokumenty (**Metodika strategického řízení a plánování krajů ČR**). Metodiku přípravy veřejných strategií vzala vláda na vědomí svým usnesením ze dne 2. května 2013 a uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů vycházet z ní při tvorbě a implementaci strategických dokumentů. Usnesením vlády ČR ze dne 28. ledna 2019 č. 71 byla Metodika aktualizována, a to včetně vybraných specifik krajské úrovně.

V oblasti strategického řízení ve veřejné správě tak sice došlo k rozvoji, realizovanými aktivitami se ale většinu ze slabých míst zcela zacelit nepodařilo. Proces strategického řízení ve velké většině případů i nadále končil u vytvoření strategického dokumentu a jeho následná implementace do praktického fungování úřadu již v mnoha případech nebyla sledována. Strategické dokumenty také stále postrádaly návaznost na rozpočty, čímž je otázka praktické realizace z finančního hlediska nedostatečně ošetřená a úspěšnost implementace strategického materiálu se tím snižuje. V případě strategického plánování a řízení se ideálního stavu, kdy existuje jasně definovaný a udržovaný hierarchický systém koncepčních dokumentů a jejich implementačních struktur, dosáhnout zatím nepodařilo. Nicméně alespoň teoretický základ k tomuto byl položen Typologií strategických a prováděcích dokumentů zpracovanou MMR.

Vedle již zmíněného metodického doporučení **Typologie strategických a prováděcích dokumentů** zpracovalo MMR Porovnání metodik pro tvorbu strategických dokumentů na úrovni státu, krajů a obcí. MMR je rovněž gestorem metodik strategického řízení na úrovni obcí. Došlo k rozšíření modulů Databáze strategií včetně zavedení strategických map resortů a krajů. Probíhá hodnocení příspěvku Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) k naplňování českých strategií. Rovněž se rozvíjela mezinárodní spolupráce v oblasti strategického plánování. MMR také provozuje webovou aplikaci **ObcePRO**, která umožňuje obcím a jejich sdružením snáze zpracovávat programy rozvoje, dále jim nabízí nástroje pro strategické řízení a pro hodnocení plnění rozvojových programů. Kromě výše uvedeného MMR v souvislosti se svým gestorstvím Metodiky přípravy veřejných strategií a Databáze strategií zřídilo **Expertní skupinu pro strategickou práci[[37]](#footnote-37)** a **Pracovní skupinu Databáze strategií** a provozuje na webu **Portál strategické práce**.

V SRR VS bylo stanoveno **opatření IV. Strategické řízení a** **plánování ve veřejné správě** (gesce MMR)[[38]](#footnote-38). V rámci tohoto opatření jsou postupně plněny aktivity, týkající se implementace metodických a rozvoje technických nástrojů strategické práce, včetně metodické podpory, vzdělávání apod.

Stěžejní je přitom realizace následujících projektů MMR. Cílem projektu **Analýza strategických dokumentů pro potřeby efektivnějšího řízení Dohody o partnerství** je zhodnocení kvality strategických dokumentů, které představují obsahový základ Dohody o partnerství a operačních programů, a to včetně souboru návrhů na jejich úpravu a doplnění. Projekt **Mapování strategické práce v institucích veřejné správy a návrhy na její zefektivnění** se vyjma zmapování strategické práce zaměřuje také na formulaci doporučení pro státní a krajskou úroveň, vedoucí k rozvoji strategického prostředí a zkvalitnění strategické práce.V neposlední řadě je nutné zmínit projekt **STRATeduka – vzdělávací program ke strategickému řízení ve veřejné správě,** v jehož rámci je vytvářen nový vzdělávací program určený pro zaměstnance státní správy i samosprávy, kteří se zabývají strategickým řízením a plánováním.

V posledních letech, zejména v souvislosti s programovým obdobím 2014–2020, bylo ve větší míře **rozvíjeno strategické plánování na bázi funkčních regionů, a to především v souvislosti s realizací tzv. integrovaných strategií (ITI, IPRÚ, CLLD)[[39]](#footnote-39)**.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Na základě studií zpracovaných v rámci OECD i EU/EK celosvětově **roste konsensus ohledně potřeby kvalitní regulace veřejného sektoru, včetně strategického plánování jako jednoho z důležitých komponent**[[40]](#footnote-40). V evropském kontextu je třeba zmínit důležitou úlohu EU v oblasti strategického plánování[[41]](#footnote-41). Tento akcent přetrvává i pro období 2021+, kdy již nyní návrhy obecných nařízení[[42]](#footnote-42) uvádějí důležitost strategického přístupu, například pokud jde o proces strategického plánování, určujícího společné cíle pro činnosti v rámci různých programů a pro součinnost mezi jednotlivými nástroji EU. Přes rostoucí pozornost věnovanou strategickému plánování ve veřejné správě nicméně podle OECD v mnoha zemích schází strategický přístup v praxi[[43]](#footnote-43).

Strategické plánování ve veřejné správě značně **souvisí i s potřebou systémového přístupu k řešení problémů, jak jej zdůrazňuje např. OECD, ale i Světová banka či OSN ve vztahu k ekosystémům**[[44]](#footnote-44). **Trendem je zde rostoucí komplexita** jak prostředí, tak řešených problémů, na kterou by měla veřejná správa umět adekvátně reagovat za použití meziresortních přístupů, pokročilé diagnostiky příčin problémů, vč. strategického foresightu[[45]](#footnote-45) a analýzy nezamýšlených důsledků i integrováním iterativních (opakujících se) procesů jako nedílné součásti implementace strategií. S ohledem na zmíněnou rostoucí komplexitu je podporováno (doporučováno) širší zapojení aktérů skrze partnerství, vertikální koordinaci mezi národní a regionální úrovní a skrze zapojení konečných uživatelů, které by nicméně mělo být vyváženo a vedeno jasněji vymezenými prioritami[[46]](#footnote-46). V neposlední řadě je zdůrazňována i **důležitost vzdělávání ve státní správě**, a to i s ohledem na klíčové kompetence pro strategické řízení politik, **tzv. strategic skills**, díky kterým jsou úředníci schopni navrhovat nové politiky a aktualizovat ty stávající za využití různých pohledů na problém, vč. foresightu k testování různých scénářů. Stejně tak **i tzv. innovation skills**, tj. využití inovativních způsobů myšlení pomocí experimentování, využívání „big data“ či otevřené tvorby politik využívající ICT či uplatňování systémového myšlení[[47]](#footnote-47).

Nulová varianta

**Instituce veřejného sektoru postrádají rychlost a přizpůsobivost, aby udržely krok v rychle se měnícím světě**, pro nějž se vžil akronym VUCA[[48]](#footnote-48). Nebude-li strategickému řízení a plánování ve veřejné správě věnována adekvátní pozornost pro jejich zkvalitnění, budou v praxi **přetrvávat problémy s implementací strategií na straně jedné a především nemožnost strategie monitorovat a hodnotit dosahování vytčených cílů na straně druhé**, a to i v souvislosti s budoucí Dohodou o partnerství, kde se předpokládá tlak na vyhodnocování příspěvku Evropských fondů k naplňování strategií. Při stávající podobě a nízké kvalitě strategií tento požadavek ze strany EU nelze správně naplňovat. Rovněž provázanost strategických dokumentů a veřejných rozpočtů zůstane na velmi nízké úrovni.

Prostředí pro tvorbu strategických dokumentů zůstane i v mezinárodním srovnání v ČR nedostatečně rozvinuto. Bude **nadále produkováno velké množství strategií, které nebudou koordinovány a provázány jak na horizontální (meziresortní), tak na vertikální (ve vazbě na území) úrovni, což dále povede k celkové nepřehlednosti veřejnoprávního prostředí v ČR**. Gestorům a tvůrcům strategií zároveň bude chybět kvalitní know-how a využitelné nástroje pro strategickou práci, odpovídající měnícímu se prostředí. Uvedené dílčí důsledky ve výsledku povedou k devaluaci strategické práce a k preferenci krátkodobých a ad-hoc rozhodnutí.[[49]](#footnote-49)

#### REZERVY V KOMUNIKACI VEŘEJNÉ SPRÁVY S VEŘEJNOSTÍ, NÍZKÁ MÍRA PARTICIPACE OBČANŮ NA VEŘEJNÉM DĚNÍ

Popis problému

**Komunikace veřejné správy s veřejností, stejně jako participace občanů na veřejném dění a tvorbě rozhodnutí má v současné době velmi různorodou kvalitu. Kvalita komunikace se odvíjí od významu, který jí jednotlivé instituce přisuzují** (např. na základě dlouhodobé organizační kultury či naopak na základě aktuálního náhledu politické reprezentace na komunikaci apod.), **kvalita participace je vyjma přístupu institucí určována také vůlí občanů účastnit se**. Komunikace přitom může podněcovat participaci a naopak participace může podnítit komunikaci, obě oblasti jsou tedy vzájemně provázány a je jim proto třeba věnovat v tomto koncepčním dokumentu odpovídající pozornost.

**Komunikace veřejné správy s veřejností**

Na úrovni státní správy lze primární nedostatky v oblasti komunikace spatřovat zejména v tom, že **instituce státní správy nedisponují zpracovanými komunikačními strategiemi**, ve kterých by komplexněji uchopily komunikaci s veřejností a plnění strategie následně evaluovaly. Komunikační strategie jsou v současné době vytvářeny  spíše sporadicky. Jsou-li vytvářeny, pak prakticky výlučně za účelem komunikace vybraných vládních, resp. resortních strategií a jejich konkrétních cílů a opatření, či v souvislosti s realizací konkrétních projektů.

Komunikace aktivit a politik s relevantními zainteresovanými subjekty je buď nedostatečná či není dostatečně včasná. Nekvalitní jsou v některých případech vztahy úředníků zodpovědných za vnější komunikaci se zástupci médií, problematická je také nesprávná zacílenost komunikačních aktivit na relevantní cílové skupiny, nedostatečná práce s tzv. influencery či opinion makery, nedostatečná srozumitelnost informací apod. Podceňován je na obou úrovních veřejné správy také branding[[50]](#footnote-50), snad s výjimkou některých progresivních krajů a měst. Právě vizuální styl přitom patří mezi hlavní nástroje efektivní prezentace veřejnosti, jelikož zvyšuje povědomí o instituci i jejím charakteru. V případě územní samosprávy lze hlavní nedostatky spatřovat v tom, že orgány územní samosprávy v řadě případů nedisponují dostatečnými personálními kapacitami ke koncepčnímu uchopení komunikace obce či města s veřejností a propagaci svých aktivit a dosažených úspěchů.

**Jistého pokroku se v posledních letech podařilo dosáhnout v oblasti sociálních sítí** (např. Facebook, Twitter, LinkedIn, YouTube, Instagram a další), které však stále nejsou využívány v odpovídající míře, a to i přesto, že počet uživatelů sociálních sítí v ČR podle průzkumů[[51]](#footnote-51) významně roste. V roce 2018 sociální sítě v ČR denně využívalo 80 % uživatelů internetu ve věku 15-59 let. Neustále se přitom zvyšuje také doba, kterou na sociálních sítích uživatelé tráví, ta aktuálně činí 149 minut denně. Jsou-li však sociální sítě institucemi využívány, jsou ve velkém množství případů využívány pouze jako jednostranný informační kanál. Sociální sítě, stejně jako jiné nástroje tzv. webu 2.0 mohou sloužit také k projevu zpětné vazby, jelikož nahrazují pevný obsah webových stránek prostorem pro sdílení a společnou tvorbu obsahu. Veřejnost přitom na využívání sociálních sítí k poskytování zpětné vazby či vznášení podnětů má zájem, což lze pozorovat např. na následujícím grafu, který jasně poukazuje na vzrůstající tendenci interakcí veřejnosti se státními institucemi, a to již při využití pouze dvou sociálních sítí.

**Graf č. 5** Medián interakcí uživatelů sociálních sítí na příspěvky jednotlivých ministerstev[[52]](#footnote-52)

**Zdroj:** Newton Media, vlastní zpracování

**Velmi dobrým příkladem využívání možností webu 2.0 je hlavní město Praha**. Facebook hlavního města Prahy již poněkolikáté uhájil svou pozici mezi nejlépe na Facebooku komunikujícími městy světa z hlediska celkové interakce[[53]](#footnote-53). Svůj podíl na tom má nejen zajímavý obsah a možnost zpětné vazby a dvoustranné komunikace s občany, ale také velmi kvalitní community management, tedy péče o komunitu daného profilu sociální sítě. Web hlavního města Prahy veřejnosti umožňuje komunikovat s městem např. i prostřednictvím online chatu.

Obě úrovně veřejné správy však ke komunikaci s veřejností i nadále **primárně využívají tradiční komunikační kanály, tj. média jako je tisk, televize či rádio, a to dle úrovně státní správy buď celostátní či regionální.**

Drtivá většina institucí na obou úrovních veřejné správy disponuje webovými stránkami, pokročilejší z nich na svém webu umožňují zasílat zájemcům prostřednictvím emailu newslettery a bulletiny mapující aktuální dění. V případě orgánů územní samosprávy je poměrně často využíváno také SMS zpravodajství o dění v obci či dopravních a jiných komplikacích.

Další dimenzí vzájemné komunikace veřejné správy s veřejností je komunikace **úředníka s klientem, tedy tzv. front-office. Přes poměrně obsáhlou podporu soft skills zaměřených na komunikaci[[54]](#footnote-54) (asertivní jednání, řešení konfliktů, vyjednávání apod.) lze v posledních cca deseti letech pozorovat velmi kolísající kvalitu tzv. front officové komunikace**. Výrazný prostor ke zlepšení lze přitom dle závěrů dotazníku MV ČR pozorovat nejen ve způsobu sdělení, ale i v jeho samotném obsahu, kdy úředníci často nejsou schopni vysvětlit přínosy a význam jednotlivých úkonů a nástrojů v tzv. přenesené působnosti - např. přínos elektronických občanských průkazů, datových schránek atd. Jak je však uvedeno níže, tento problém povětšinou vyplývá z nedostatečné koordinace veřejné správy jako takové. Část problému v komunikaci na úrovni front-office je dána také skutečností, že pracovníci této úrovně mají ve stávajícím systémovém nastavení velmi malou možnost ovlivnit vyřešení problémů klienta, pokud tento problém není jednorozměrný a neodpovídá přesně specifickému výseku působnosti daného úřadu.

Konečně, veřejná správa se na veřejnost neobrací jenom jako na příjemce svého sdělení, ale v omezené míře od něj očekává též přímé podněty a informace, komunikace se zde prolíná s participací. To je zejména případ **konzultací s veřejností jako povinné součásti procesů hodnocení dopadů**[[55]](#footnote-55)**.** Kvalita a formy této komunikace ovšem nejsou soustavně sledovány a z výběrového průzkumu pro oblast RIA vyplývá, že **kvalita je velmi nevyrovnaná, přičemž ze strany veřejné správy je jí obecně věnována jen malá pozornost.**

**Participace občanů na veřejném dění**

Participací občanů na veřejném dění je myšlen **proces, který občanům umožňuje podílet se na rozhodování a stát se tak součástí demokratického rozhodovacího procesu**. Občané v ČR na veřejném životě participují různými způsoby v různé intenzitě, přičemž míra jejich zapojení závisí nejen na přístupu státu a konkrétních institucí, včetně územních samosprávných celků, ale i na vůli občanů samotných. **Možnosti a nástroje participace v ČR jsou v řadě případů odpovídajícím způsobem institucionalizovány**, což se týká zejména tradičních participativních nástrojů liberální demokracie, kterými jsou volby do zastupitelských orgánů a účast občanů v politických stranách, či nástrojů demokracie participativní, jako jsou zejména referenda. Všechny tyto nástroje však čelí klesajícímu zájmu veřejnosti o jejich využívání.

Volební účast postupně od počátku 90. let klesá, a to ve všech typech voleb. Počet členů politických stran klesá taktéž, nebo je dlouhodobě relativně nízký[[56]](#footnote-56). Politická soutěž kandidátů v komunálních volbách je v některých případech také omezena, vlastní výzkumy MV dokládají, že v 686 obcích ČR byl počet kandidátů roven, nebo dokonce menší, než je počet mandátů zastupitelstva[[57]](#footnote-57). Míra participace občanů v referendech je fragmentovaná. Prokazují to výsledky místních referend, konaných podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, které v řadě případů nejsou platné, resp. závazné, neboť se jich neúčastní potřebné kvorum občanů předjímané zákonem[[58]](#footnote-58). Krajské referendum, jehož konání taktéž umožňuje zvláštní zákon, se dosud neuskutečnilo.

Místem, které by mělo být z hlediska institucionálního ukotvení participace hlouběji zkoumáno, je obecní zřízení, které o participaci výslovně hovoří jen ve třech případech: prvním z nich je možnost ustavení osadního výboru (§ 120 – 121), zatímco druhým případem je specifická úprava statutárních měst (§ 130 a násl.), která se mohou členit na městské části, resp. obvody, což zaručuje jejich občanům *de lege* určitou vyšší míru participace především v komunálních volbách. Třetím případem je vytvoření výboru pro národnostní menšiny podle § 117. Pro účely participace občanů může obec vytvořit i jiný poradní orgán zastupitelstva (výbor) nebo rady (komise), který však není výslovně obecním zřízení stanoven[[59]](#footnote-59). Předmětem zkoumání by však měly být rovněž místní části, které jsou ad hoc zřizovány zastupitelstvy coby organizační jednotky obce s rozdílnými právy a povinnostmi.

První dva zmíněné instituty vytvářejí ze zákona institucionální subobecní strukturu, která je podrobněji vymezena v případě statutárních měst. V obou institutech však platí, že **konkretizace subobecní struktury je výrazně ponechána na zastupitelstvech a zákonná úprava je zde spíše stručnější. Toto bezvýhradně platí i o místních částech, které jsou v území kompetenčně vymezeny různě. V této participaci občanů na lokální úrovni absentuje především základní analýza, popisující současný právní i faktický stav.**

**Jiné, v ČR méně tradiční formy participace, které kladou důraz na diskusi a vzájemné přesvědčování spíše než na jednorázový akt rozhodování, jako jsou např. veřejná projednávání, kulaté stoly, mikrodeliberace (minipublics, deliberative polls), participativní strategické plánování, plánování architektonického a urbánního rozvoje územního samosprávného celku apod. nejsou uplatňovány v takové míře, jak by uplatňovány být mohly. Veřejná správa se jich často spíše obává, než aby v nich spatřovala příležitost, a oslovují nyní z různých důvodů jenom menší část veřejnosti.**

**Vliv komunikace a participace na důvěru občanů**

Komunikaci veřejné správy s veřejností lze ve fungující demokratické společnosti považovat za zásadní, jelikož každý člověk věci posuzuje primárně na základě toho, co tzv. vidí a slyší[[60]](#footnote-60). **Poskytované informace však musí být spolehlivé, relevantní, objektivní, kompletní, poskytované srozumitelnou formou a včas.** Od komunikace veřejné správy směrem k veřejnosti, stejně jako od možností participace a především jejich reálného provádění je silně odvislá také výsledná důvěra veřejnosti v orgány státní moci i orgány samosprávné. Participaci na obou úrovních veřejné správy, a to jak prostřednictvím tradičních nástrojů liberální a participativní demokracie, tak i nástrojů méně institucionalizovaných, je proto třeba neustále podněcovat.

Dle indikátoru Confidence in national Government OECD (viz graf v úvodní kapitole), který vychází z datasetu Government at Glance, poskytujícího data o fungování a výkonu veřejné správy v zemích OECD, **důvěřovalo v roce 2016 orgánům státní moci v ČR 42 % obyvatel, což byla zároveň průměrná vykazovaná hodnota všech zemí OECD**. Od posledního měření v roce 2007 se v případě ČR jedná o 15% nárůst hodnoty indikátoru, kterou však ve srovnání s ostatními zeměmi stále nelze považovat za uspokojivou[[61]](#footnote-61).

Shrnutí dosavadního vývoje

**K problematice nedostatečné komunikace veřejné správy s veřejností dosud nebyl zaujat komplexnější postoj.** Osvícenější instituce veřejné správy komunikační nástroje rozvíjejí na základě vlastních potřeb a z vlastní iniciativy, ostatní instituce nejsou ke kvalitnější komunikaci s veřejností nijak stimulovány. Ve veřejné správě přetrvává vůči marketingu a komunikaci spíše nedůvěřivý vztah, který následně ústí v přílišný konzervatismus, nereagování na nové trendy v komunikaci či přímo k tvrzením, že veřejná správa nemusí a ani by neměla svá rozhodnutí, produkty a služby marketingově uchopit či od veřejnosti žádat účast a zpětnou vazbu. **Z legislativního hlediska je oblast komunikace veřejné správy s veřejností upravena dostatečně, oblast tedy není nutné ani potřebné dále regulovat.**

**Jednotlivé nástroje komunikace, jako jsou např. výše zmíněná otevřená data, jsou rozvíjena parciálně, bez vazby na širší uchopení celého problému**. **Co se týče srozumitelnosti poskytovaných informací**, **MV v této oblasti zpracovalo metodický pokyn pro ministerstva a další ústřední orgány státní správy, který je prvním návodným postupem vytváření informací ve srozumitelné formě, určené pro snadné čtení.** Informace ve formátu „easy to read“ jsou vhodné nejen pro osoby se zdravotním postižením, ale i všechny občany se sníženou schopností vnímání informací i občanům ve vypjaté životní situaci nebo v situaci vyžadující rychlé vnímání, rozhodnutí a řešení.

Co se participace týče, ve veřejné správě dosud nebyly systematicky rozvíjeny rozsáhlejší aktivity za účelem posílení uplatňování participativních nástrojů či za účelem podnícení občanů k účasti na veřejném dění. Je-li téma participace rozvíjeno, děje se tak spíše mimoděk, ad hoc ve vazbě na jednotlivosti, nebo čistě formálně. To platí zejména pro centrální státní správu. Ve vztahu k územní samosprávě je v  SRR VS toto téma rozpracováno především v rámci SC 2.2 Revize a úprava funkce územně členěných měst. Správa statutárních měst a participace občanů jsou totiž vzájemně provázanými tématy, neboť statutární města (obvykle největší města v zemi) mají specifická členění právě proto, aby zde byla míra participace občanů co největší, resp. aby vztah mezi občanem a orgánem obce byl co nejméně omezen. Mimo statutárních měst však téma subobecní struktury nebylo dosud systematicky otevíráno.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Co se týče mezinárodního srovnání, komunikace veřejné správy s veřejností se v posledních několika letech v řadě zemí opět stává jedním z prioritních témat. Často diskutované jsou ve spojitosti s komunikací zejména sociální sítě, které jsou v řadě zemí z hlediska jejich využívání veřejností na vzestupu. **Jednou z předních zemí ve využívání sociálních médií jsou USA**, které jako jeden z příkladů optimální komunikace veřejné správy s veřejností vyzdvihují Ministerstvo energetiky (Department of Energy), a to jak ve využívání internetu, tak také sociálních sítí a participace veřejnosti na tvorbě politik. Ministerstvo zahrnuje obyvatelstvo do otevřených konzultací, informuje občany o tom, jaký dopad na ně činnost resortu má a vede facebookový i twitterový účet[[62]](#footnote-62). Obdobným příkladem úspěšné komunikace je ve Spojených státech také kalifornská vládní agentura pro vodní zdroje (Department of Water Resources, California), která má účty na platformách Facebook, Twittter, Instagram, YouTube, a nad rámec činností jmenovaných i u Ministerstva energetiky vytváří např. vlastní podcasty. Ve Spojených státech se ověřilo také využívání sociálních sítí policejními složkami[[63]](#footnote-63).

Ve Spojených státech není komunikace institucí veřejné správy založena pouze na dobrovolnosti. V rámci presidentství Baracka Obamy byla na federální úrovni vydána tzv. Open Government Directive, doprovázená memorandem představitelů exekutivy, jejímž cílem byla realizace konkrétních opatření za účelem zvýšení transparentnosti, participace a spolupráce, tedy základních kamenů tzv. otevřeného vládnutí[[64]](#footnote-64). Každá organizace exekutivy si za tímto účelem měla vytvořit v jednotné lhůtě svůj vlastní plán otevřeného vládnutí, odpovídat pravidelně na podněty veřejnosti, apod. [[65]](#footnote-65)

Co se naopak v řadě zemí příliš neosvědčilo, jsou centrální vládní marketingové a komunikační agentury, a to zejména z pohledu efektivního vynakládání veřejných peněz. **Obecným trendem jsou spíše expertní útvary marketingu a komunikace na jednotlivých státních úřadech, ať už ve Velké Británii, Kanadě a dalších zemích.**

Oblast participace je nejen ovlivněna globálním trendem a výzvami pro dosavadní dominantní formy, ale je úzce **spjata s dlouhodobým celoevropským trendem** (částečně i podstatou evropské integrace), a to i z pohledu volby konkrétních řešení. Od roku 2009, po nabytí platnosti Lisabonské smlouvy, je princip participace občanů dokonce **součástí primárního práva EU**[[66]](#footnote-66), např. evropská občanská iniciativa[[67]](#footnote-67), a jeho dodržování tak podléhá mimo jiné i přezkumu Soudního dvora EU. Důraz na participaci občanů je rovněž jedním z globálních trendů a předmětem finanční podpory ze strany EU. Zahraniční vzory lze hledat zejména mezi severskými zeměmi, které se dlouhodobě pohybují na špičce tzv. good governance.

Podpora participace na lokální úrovni je dlouhodobě akcentována Radou Evropy. **Občanská participace jako princip je zakotvena již v preambuli Evropské Charty místní samosprávy**, což podtrhuje její význam v kontextu činnosti Rady Evropy, která sdružuje většinu evropských zemí. Pro tvorbu optimální subobecní struktury v ČR je možné se inspirovat **právními úpravami ve vybraných spolkových zemích SRN, Rakouska, či Polska**. V případě SRN je to například právní institut Landgemeinde, který je součástí komunálního práva Durynska (ustanovení § 6 odst. 5 komunálního zřízení Durynska)[[68]](#footnote-68).

**Kvalitní komunikaci s veřejností a participativnímu charakteru tvorby a naplňování veřejných politik je připisována značná důležitost též v doporučeních OECD[[69]](#footnote-69).**

Nulová varianta

V případě, že nebudou učiněny žádné kroky ke zlepšení kvality komunikace veřejné správy s veřejností, bude i nadále přetrvávat stávající neuspokojivý stav, popsaný výše. Kvalitní komunikační politika by měla zajistit tři hlavní cíle, kterými je 1) poskytovat informace veřejnosti o aktivitách a politikách, programech a službách, 2) brát v potaz pohled veřejnosti při utváření priorit, rozvoji politik i implementaci programů a za 3) zajistit, že je veřejná správa pro veřejnost viditelná, dostupná a je jí také v maximální možné míře odpovědná[[70]](#footnote-70). Ve všech těchto oblastech lze v současné době identifikovat různě velké deficity, lišící se dle jednotlivých institucí, které velmi negativně dopadají na obecnou demokratičnost vládnutí v celé ČR, stejně jako na důvěru obyvatel ve státní instituce.

Pokud se veřejná správa nebude tématem participace zabývat, nebude schopna posoudit, v čem jsou stávající formy a možnosti limitovány, ani využít možností, které jí participace veřejnosti nabízí. Při stávajícím globálním trendu může čelit ve stále větší míře problému legitimity svých výstupů, stejně jako kvality těchto výstupů a jejich souladu s potřebami občanů.

#### NEEXISTENCE SYSTÉMOVÉHO PŘÍSTUPU K TVORBĚ INOVACÍ

Popis problému

**Efektivní vládnutí je v dnešním prostředí kontinuálních změn a nových výzev podmíněno mimo jiné existencí takového systému ve veřejné správě, který nejen nezabraňuje, ale umožňuje či nejlépe stimuluje tvorbu inovací.**

Inovaci lze chápat jako novou, dosud absentující aktivitu či úpravu aktivity stávající, která počíná promýšlením stávajícího rámce aktivity od jeho základu a ústí ve zřetelnou kvalitativní změnu k lepšímu, posuzovanou nejen, ale především, z hlediska příjemců veřejných politik či příjemců služeb dané instituce veřejné správy. Inovace může mít charakter procesní, může se ale jednat též o inovaci stylu řízení, či o inovaci konceptuální, která určité téma uchopí zcela odlišně, než jak tomu bylo dosud. K operačním definicím inovací lze dojít pouze širší a opakovanou diskusí, tato však v prostředí české veřejné správy chybí. Už to samo ukazuje, že inovacím dosud nebyl věnován odpovídající prostor.

**V české veřejné správě chybí systémový přístup k tvorbě inovací. Různorodý charakter inovací není reflektován. Jsou rozvíjeny nahodile často v závislosti na politických prioritách či vybraných krizových událostech, pro jejich rozvoj neexistují odpovídající nástroje a dlouhodobé kapacity, jejich vytváření často není podporováno politicky ani vedením instituce. Úředníci nejsou motivováni k tomu, aby jako ti, kteří znají procesy nejlépe, přicházeli s novými myšlenkami či způsoby práce a vznik inovací tak stimulovali.** Lze říci, že ve veřejné správě neexistuje inovační kultura, tedy vědomí potřeby a podpory inovací. Chybí stále i samotná komplexní analýza současných forem, možností a překážek inovací v prostředí české veřejné správy. Stejně tak absentuje i platforma, v rámci které by byly zkušenosti v oblasti inovací sdíleny, a to nejen ty z oblasti veřejné správy samotné, ale i ze sféry soukromé, a to za účelem dalšího rozvoje inovačního prostředí ve veřejné správě.

Shrnutí dosavadního vývoje

Zájem o inovace se dosud v prostředí české veřejné správy objevoval spíše sporadicky, přesto však lze nalézt některé příklady, jako je např. **Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech či soutěž o Cenu MV za inovace.** V daných případech jde však spíše o proces postupného zlepšování a pozornost je navíc věnována pouze vnitřnímu chodu úřadů. **O inovativní přístup se v praxi snaží i odbor eGovernmentu Ministerstva vnitra, a to při tvorbě tzv. životních událostí (viz SpC 1.1). Zde je po britském vzoru Policy Lab testováno využívání zejména technik k mediaci problémů, získávání zpětné vazby apod.** K inovacím v tvorbě a implementaci politik jsou již nyní k dispozici určité finanční prostředky, jsou však pouze projektové a zájem veřejné správy je poměrně malý, případně se představy veřejné správy o inovacích míjí se zaměřením a požadavky financování (OPZ, PO3 – sociální inovace). Některé další zdroje financování, rovněž ale projektové, se otevřely teprve nedávno (TAČR, zejména programy ÉTA a BETA2).

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

V zahraničí je inovacím věnována značná pozornost, a to na řadě platforem. Nelze nezmínit např. OECD, stejně jako při OECD zřízenou Observatory for Public Sector Innovation (OPSI), tj. Observatoř pro inovace ve veřejném sektoru. Obě organizace se snaží zdůraznit důležitost inovací ve veřejné správě, šířit povědomí o nutnosti jejich systémového uchopení. V této souvislosti poutají pozornost k aktuálním příkladům dobré praxe z hlediska systémového uchopení inovací, a to v zemích jako je Dánsko, Kanada, Austrálie, Velká Británie, Nový Zéland apod. V roce 2018 začala být na platformě OPSI připravována Deklarace o inovacích ve veřejné správě, která shrnuje základní principy pro tvorbu inovacím příznivého prostředí ve veřejné správě. Tato Deklarace byla v roce 2019 schválena[[71]](#footnote-71). Mimo uvedené inovační systémy obě organizace pravidelně zveřejňují také dílčí inovační řešení, přístupy a nástroje.

Nulová varianta

V případě, že v české veřejné správě nebudou inovace dostatečně systémově uchopeny, hrozí, že veřejná správa nebude v prostředí nových, neustále se měnících výzev, fungovat dostatečně efektivně, a to v důsledku ustrnutí její struktury, procesů i realizovaných politik. Nebude tak moci odpovídajícím způsobem reagovat na nové a rozšiřující se požadavky občanů, které jsou pro její práci klíčové.

#### DOSUD NEVYUŽITÝ POTENCIÁL AUTOMATIZACE VYBRANÝCH ČINNOSTÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ, POPŘ. VYUŽITÍ ROBOTIZACE A AI

Popis problému

Za umělou inteligenci (AI) lze obecně považovat systémy vykazující inteligentní chování, tj. systémy které vyhodnocují své okolí a následně rozhodují či vykonávají kroky, a to s určitou mírou autonomie, za účelem dosažení konkrétních cílů. Umělá inteligence bývá v odborné literatuře často srovnávána s vynálezem elektřiny, jelikož se jedná o technologii, která má potenciál změnit všechny aspekty lidského života.

Využití AI může ve veřejné správě v mnoha případech předcházet automatizace procesů, ani ta však aktuálně není využívána (obdobně jako AI) tak, jak by využívána být mohla. Z hlediska svého dopadu na oblast lidské práce, a to nejen ve veřejné správě, může způsobit výrazný pokles poptávky po profesích spojených s prováděním rutinních a opakovatelných činností, ale zároveň i výrazný nárůst poptávky po vysoce kvalifikovaných profesích, kde automatizaci využít nelze, nebo které mohou automatizační řešení spravovat.

Významný potenciál využití automatizace ve veřejné správě lze hledat zejména v automatizaci těch procesů nebo úloh, které vykazují znaky neustálého opakování a dosud vyžadovaly lidskou sílu, jako je např. počítání, účtování, korektura textu a dat apod. Ve veřejné správě ale aktuálně chybí hlubší analýza toho, **jaká kritéria musí  agenda veřejné správy, popř. její část splňovat, aby ji v budoucnu bylo možné zautomatizovat, a to při zohlednění nákladové efektivnosti tohoto kroku, stejně jako dalších faktorů**. Chybí také přehled best practice již zrealizovaných automatizačních řešení, popř. využití robotizace a AI.

Neméně významnou roli může automatizace popř. robotizace a AI v oblasti veřejné správy sehrát také při třídění velkých objemů dat a jejich následné analýze. V soukromé sféře je tato schopnost AI spojena zejména s využíváním marketingových dat, a to např. za účelem zvyšování zacílené reklamy a zvyšování klientské spokojenosti. **I této schopnosti, spojené s automatizací popř. AI, by se měla veřejná správa v blízké době naučit šířeji využívat, ačkoliv již nyní řada příkladů dobré praxe využívání analytických schopností AI ve veřejné správě existuje. Ve vztahu k této Koncepci se jeví jako vhodné využít analýzy např. za účelem zlepšení dostupnosti služeb, které jsou veřejnou správou poskytovány (např. s využitím dat mobilních operátorů).**

**Veřejná správa dosud příležitostí, které lze v automatizaci a AI spatřovat, využila pouze ve velmi omezené míře.** Absence proaktivního přístupu veřejné správy je patrná mimo jiné i na poměrně malém počtu projektů aplikovaného výzkumu v oblasti AI i velmi nízkých nákladech, které jsou na projekty aplikovaného výzkumu ve veřejné správě vynakládány. **Např. u sféry pojišťovnictví a peněžnictví, u které lze identifikovat řadu podobností se sférou veřejné správy, tvoří celkový podíl projektů v oblasti aplikovaného výzkumu cca 10,5 %, zatímco v případě veřejné správy pak pouze 3,8 %[[72]](#footnote-72). Veřejná správa tedy za tímto sektorem významně zaostává.**

Shrnutí dosavadního vývoje

Z obecně známých příkladů testování využití AI veřejnou správou lze zmínit např. projekt Speech2Text2Language Národního kontrolního úřadu (NKÚ), který AI využívá za účelem automatického přepisu a překladu mluvčího v reálném čase, a to z anglického jazyka do celkem 12 jazyků. Tuto schopnost AI NKÚ využívá zejména při pořádání řady konferencí s mezinárodní účastí. Umělá inteligence je pro své analytické schopnosti velmi hojně využívána např. Ministerstvem obrany, a to mimo jiné za účelem analýzy druhů hrozeb a následné automatické reakce na ně, nebo v oblasti analýzy databází, získaných z leteckého provozu. Řadou příkladů využití umělé inteligence v praxi, a to především za účelem analýzy informací, disponuje např. i Policie ČR či Ministerstvo vnitra.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Na evropské úrovni zájem o AI významně narůstá. V dubnu 2018 Evropská komise vydala iniciativu s názvem „Umělá inteligence pro Evropu“, ve stejném roce v prosinci pak také „Koordinovaný plán k AI“, jehož záměrem je maximalizovat investice na evropské a národní úrovni do této oblasti, a to primárně ve vztahu k hospodářským odvětvím, a posílit spolupráci mezi členskými státy v oblasti AI tak, aby byly evropské země schopny držet krok s lídry v oblasti AI, kterými jsou zejména USA a Čína. V reakci na materiály, vydané Evropskou komisí, **přijala v roce 2019** **také ČR Národní strategii umělé inteligence**. **Jedním z cílů této strategie**, jejíž naplňování bude koordinováno Ministerstvem průmyslu a obchodu, **je ve vztahu k veřejné správě implementovat přelomové projekty AI ve veřejné správě s cílem zjednodušit život občanům a podnikům a zefektivnit činnost veřejné správy.**

Nulová varianta

V případě, že veřejná správa v nadcházejících letech nevyužije možností, které jí AI, automatizace a případně i robotizace nabízí, bude ještě silněji zaostávat vůči komerční sféře a to nejen ve vztahu k nákladovosti a míře produktivity práce, nýbrž především ve vztahu ke svým klientům. Těm nebude veřejná správa schopna nabízet své služby v takové rychlosti (a mnohdy i kvalitě) jako soukromý sektor. Nevyužitím potenciálu automatizace a AI bude moci např. nadále přetrvávat jisté procento chybovosti lidského faktoru, který by moderní technologie měly téměř eliminovat. Zachování stávajícího stavu nepřispěje ke změně negativního obrazu veřejné správy coby zkostnatělého systému, který (byť mnohdy neprávem) ve společnosti přetrvává.

### DÍLČÍ PROBLÉMY

#### OMEZENÁ SCHOPNOST ORIENTACE V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR

Popis problému

Pro pochopení právního řádu jako celku a pro předvídatelnost jeho aplikace je vhodné zajistit nejen přístup k textům právních předpisů (v tuto chvíli omezený pouze na jejich vyhlášené znění ve formátu PDF), ale i systematický přístup k právním dokumentům, relevantním pro jejich výklad a aplikaci. **Judikatura představuje s ohledem na praxi aplikace práva v ČR významný zdroj informací, které umožní předvídat, jak bude právo vykládáno jednotlivými soudními instancemi**, a ve svém preventivním působení může snižovat riziko vzniku soudních sporů. Totéž lze konstatovat **i o výkladových a metodických dokumentech** zveřejňovaných ústředními orgány státní správy. **Dostupnost těchto dokumentů je za současného stavu problematická, neboť zdroje informací jsou roztříštěné a nejsou propojeny s texty právních předpisů. Aktuální stav je nevyhovující, různé soudní instituce publikují judikaturu v různých formách a bez provázání s texty příslušných právních předpisů. Pro laickou (ale často i odbornou) veřejnost je velmi obtížné se orientovat v právním řádu pouze na základě prostého vyhlášeného textu právního předpisu. Stejně tak je náročné vyhledávat relevantní rozhodovací praxi a metodiku zveřejňovanou v řadě různých informačních systémů a internetových stránek.** Jako žádoucí se jeví provázat zejména judikaturu vyšších soudních instancí a výkladové a metodické dokumenty ústředních orgánů státní správy s texty celostátně závazných právních předpisů.

**Nepřehledná je také situace v oblasti právních předpisů vydaných kraji a obcemi v samostatné působnosti.** Lze odhadovat, že počet jimi vydaných právních předpisů činí přibližně 100 000[[73]](#footnote-73). Takto **velké množství předpisů spolu s roztříštěností způsobů publikace vede k narušování právní jistoty adresátů právních předpisů** (občanů, podnikatelů i právnických osob), **neboť se nemohou přiměřeně komfortním způsobem seznámit s povinnostmi, které jsou jim těmito právními předpisy ukládány, a tím je narušena možnost v rozumné míře předvídat právní důsledky svých činů a tedy i možnost své chování regulovat**, přičemž podmínka předvídatelnosti se vztahuje nejen na osoby trvale žijící na území daného ÚSC, ale i na jeho návštěvníky. Dostupnost těchto informací je též důležitá pro orgány aplikující a vymáhající právo, jakými jsou např. Policie ČR.

K naplnění principu právního státu je nezbytné, aby adresáti právní normy, kteří mají znát svá práva a povinnosti stanovené právním řádem, měli možnost seznámit se s formálními prameny práva, tedy i s obecně závaznými vyhláškami a nařízeními obcí a krajů. Obecná závaznost právních norem je podmíněna veřejným vyhlášením právního předpisu, který je jejím komunikátorem. Provedení formálního aktu publikace/uveřejnění nezaručí, že se rozšíří faktická znalost právního předpisu, nicméně je způsobilý garantovat možnost, že se od něj může skutečná znalost odvozovat.

ÚSC mají zákonnou povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup všechny své vydané právní předpisy po dobu 15 dní. V případě vyšších ÚSC zůstávají trvale dostupné ve věstnících právních předpisů krajů a ve Sbírce právních předpisů Hlavního města Prahy.

**Vzhledem k jejich roztříštěné publikaci na řadě míst, omezené časové dostupnosti některých z nich a absenci jejich ucelené moderní databáze je pro občana či podnikatele velmi obtížné relevantní právní předpisy vyhledat a porozumět jejich obsahu, zejména pokud jde o vazby na právní řád jako celek.**

Shrnutí dosavadního vývoje

Základem budoucího řešení by se měl stát systém e-Sbírka, který bude představovat hlavní referenční nástroj pro odkazování se na platné, historické i připravované právní předpisy, mezinárodní smlouvy a další akty[[74]](#footnote-74).

Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (222/2016 Sb.), který je základem právní úpravy projektu elektronické sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů („e-Sbírka a e-Legislativa“), byl dne 20. července 2016 publikován ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 222/2016. Účinnost zákona je zatím stanovena na 1. ledna 2020, ale předpokládá se její posunutí na 1. ledna 2021. **Projekt na vytvoření e-Sbírky a e-Legislativy bude pravděpodobně ukončen 31. prosince 2020.**

Na úrovni soudní soustavy probíhají dlouhodobě práce na rozšiřování okruhu zveřejňované judikatury a na jejím opatřování jednoznačnými identifikátory judikatury (ECLI). ČR se podílí na iniciativě Comparative Multilingual Legal Vocabulary (VJM) Soudního dvora EU, jehož cílem je vytvoření výkladového komparačního slovníku práva zemí EU. Pro řešení se **po vzoru jiných členských států EU počítá za účelem propojení právních předpisů s judikaturou s využitím Evropského legislativního identifikátoru** (ELI), který byl v rámci Evropského fóra úředních listů přijat rozhodnutím rady EU č. 2012/C325/02. ELI má zajistit interoperabilitu mezi národními databázemi právních předpisů a databázemi evropských institucí a usnadnit komerční i nekomerční využití dat o legislativě. Takovýto systém je čitelný a srozumitelný pro uživatele a zároveň je strojově čitelný. Zajišťuje komplexnost, zrychlení vyhledávání potřebných právních dat a také změny v konsolidovaných právních textech. Přispívá také k lepšímu přístupu k právu EU a jeho metadatům[[75]](#footnote-75).

Po dokončení základní fáze projektu **bude možné také publikovat právní předpisy ÚSC s cílem umožnit přístup k aktuálnímu úplnému právně závaznému znění právních předpisů ÚSC.**

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Publikace judikatury spolu s texty právních předpisů **představuje dobrou praxi ve státech EU.** Některé státy EU (Nizozemí) též vyvíjejí nástroje, které usnadňují a částečně automatizují identifikaci odkazů na právní předpisy v textech soudních rozhodnutí a dalších dokumentů a umožňují jejich převod na jednoznačné identifikátory právních předpisů či jejich částí.

Co se týče publikace právních předpisů ÚSC, **vybudování jednotného přístupového bodu k právním předpisům s celostátní i územně omezenou platností je plně v souladu s aktuálními trendy v ostatních členských státech EU, tedy budováním uživatelsky přívětivých a efektivních on-line služeb pro občany a firmy.** V zemích EU dochází k integraci vyhlašování právních předpisů vydávaných jednotlivými stupni státní a veřejné správy na jednom místě a v jednom systému. Tento trend lze považovat za nejlepší praxi, neboť (z hlediska občana ideálně) shromažďuje zdroje informací o právním řádu na jednom místě. Usnadňuje také řešení jejich vzájemného propojení, čímž současně zprostředkovává vazby mezi jednotlivými právními předpisy jejich adresátům. **Příkladem může být Rakousko**, kde probíhá proces konsolidace publikace všech typů právních předpisů (federální, státní, regionální a obecní) v informačním systému, který slouží k publikaci federálních zákonů[[76]](#footnote-76).

Nulová varianta

Nulová varianta znamená zachování současného nevyhovujícího stavu se všemi negativními důsledky, tj. sníženou možností orientovat se v právním řádu, zejména pak předvídat jeho aplikaci pro laiky i odbornou veřejnost, stejně jako nedostatečnou informovanost adresátů o právních normách územních samospráv (coby nezbytného předpokladu dosažení právní jistoty), způsobující komplikace při jejich aplikaci v právní praxi, pramenící z jejich obtížné poznatelnosti. Tato situace současně vytváří obtížnější podnikatelské prostředí co do dostupnosti právních informací ve srovnání s jinými členskými státy EU a snižuje v oblasti regulace konkurenceschopnost ČR.

#### NEDOSTATEČNÉ VYUŽÍVÁNÍ SYSTÉMOVÝCH PŘÍSTUPŮ K ŘÍZENÍ KVALITY VČETNĚ JEJICH TRVALÉHO ZLEPŠOVÁNÍ

*Popis problému*

Důvodem k využívání přístupů k řízení kvality[[77]](#footnote-77) ve veřejné správě je zejména snaha organizace poskytovat své služby s ohledem na požadavky zainteresovaných stran (klient úřadu, zaměstnanec, občan/ podnikatel, apod.), zaměření se na monitorování, měření a hodnocení své výkonnosti, nebo orientace na udržitelný rozvoj. **V současné době využívá některý z přístupů k řízení kvality přibližně 100 organizací veřejné správy, převážně obce s rozšířenou působností nebo kraje a jejich úřady[[78]](#footnote-78) a několik služebních úřadů**[[79]](#footnote-79). **Řada územních samosprávných celků a služebních úřadů systémy řízení kvality nevyužívá, což se často negativně projevuje jak v kvalitě fungování a řízení těchto úřadů, tak v kvalitě jimi poskytovaných služeb.**

Vzhledem **k dobrovolnosti využívání přístupů k řízení kvality ve veřejné správě** je aplikace konkrétního přístupu k řízení kvality závislá na rozhodnutí vrcholného vedení organizace, bývá navázána na konkrétní osoby (zastupitelé, vedoucí zaměstnanci apod.) a často tak souvisí i s politickou podporou. Z tohoto důvodu dochází v čase k častým výkyvům v aktivním či méně aktivním využívání konkrétního přístupu k řízení kvality. Dále je řízení kvality navázáno na **specifické kompetence odpovědných zaměstnanců** (odborné znalosti z oblasti řízení kvality, praxe navazující na využívání řízení kvality) a průběžné vzdělávání zaměstnanců organizace v této oblasti. Do určité míry tak může být využívání metod řízení kvality ve veřejné správě **ovlivněno fluktuací zaměstnanců**, kteří mají tyto specifické kompetence, a to zejména ve fázi zavádění přístupů k řízení kvality v organizaci. Mimo uvedené je často významným faktorem také to, zda je uplatňování některého z nástrojů řízení kvality v dané instituci veřejné správy běžně zavedenou praxí.

V sektoru územní veřejné správy z výše uvedeného plyne značná **roztříštěnost využívaných přístupů k řízení kvality** (CAF, systém řízení kvality dle ISO 9001, Model excelence EFQM, CSR – společenská odpovědnost, MA21) a tedy i obtížnost následného vyhodnocení míry využívání přístupů k řízení kvality, srovnání měst, apod. Na úrovni služebních úřadů princip dobrovolnosti přístupů k řízení kvality vede primárně k nezájmu o jejich zavedení či aplikaci a to rovněž primárně **z důvodu chybějících zkušeností**. Pro potřebné sdílení zkušeností z jiných úřadů chybí ve veřejné správě **systematické sdílení dobrých praxí** a **jednotná a veřejně dostupná databáze úřadů**, které využívají konkrétní přístupy k řízení kvality/ nástroje řízení[[80]](#footnote-80). Existují pouze dílčí databáze (MA21, benchmarking), ne všechny jsou veřejně dostupné, obdobná situace je i v zahraničí.

Vazba řízení kvality např. na modelování životních situací, regulatorní zátěž či financování přenesené působnosti rovněž není odpovídajícím způsobem nastavena. Některé **oblasti budou vyžadovat řešení i v následujícím období,** zejména vazba na monitorování aktivit a výkonnosti úřadů, elektronizace veřejné správy, včetně interních procesů, dostupnost veřejné správy, udržitelnost zavedených systémů řízení kvality, apod.

*Shrnutí dosavadního vývoje*

**Národní podpora a koordinace řízení kvality** ve veřejné správě vychází z Národní politiky kvality, přijaté v roce 2000, a stanovující koordinační roli Radě kvality ČR**[[81]](#footnote-81)**, ustavené při Ministerstvu průmyslu a obchodu. Oblast je v současné době upravena řadou vládních usnesení[[82]](#footnote-82).

Podpora řízení kvality ve veřejné správě byla zahájena počátkem nového tisíciletí, zejména ve vazbě na projekty podporované Radou kvality[[83]](#footnote-83). Řízením kvality se na základě dobrovolného zájmu o rozvojové aktivity organizací začala zabývat část organizací veřejné správy, zejména krajské úřady a úřady větších měst.

MV od roku 2004 pořádá pravidelné **národní konference kvality ve veřejné správě** a organizuje soutěž o **Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě.** Účelem obou významných aktivit je popularizace a šíření moderních postupů řízení kvality ve veřejné správě a ocenění těch úřadů veřejné správy, které se aktivně a úspěšně zabývají zvyšováním kvality své práce a fungování.

Návazně se podpora řízení kvality ve veřejné správě stala nedílnou součástí strategických materiálů rozvoje veřejné správy, zejména strategie SA a navazujícího SRR VS, konkrétně specifického cíle 1.3 *Rozšíření řízení kvality a zlepšení strategického řízení ve veřejné správě*. V návaznosti na SRR VS a jeho specifický cíl 1.3 se postupně odděluje vývoj řízení kvality v ÚSC od služebních úřadů. V územní veřejné správě zůstává zachována dobrovolnost organizací v přístupu k řízení kvality, ve služebních úřadech dochází k přechodu na povinné zajištění základní úrovně řízení kvality, definované v tzv. kritériích zlepšování. Novinkou jsou v rámci realizace SRR VS zejména vzdělávací aktivity, šíření dobré praxe a metodická podpora řízení kvality ve veřejné správě.

Od roku 2017 lze ve veřejné správě pozorovat **částečný odklon od aktivit zaměřených prioritně na** naplnění požadavků a spokojenost **klienta úřadu** **směrem k aktivitám cíleným na kvalitu života občana[[84]](#footnote-84).** Přetrvávajícím problémem je **prosazování vlastních zájmů gestorů přístupů k řízení kvality či udržitelného rozvoje a pouze dílčí koordinace postupu ministerstev v této oblasti.**

V roce 2016 MV zpracovalo **Analýzu využívání metod kvality ve veřejné správě**, jejímž výstupem je zmapování stavu využívání řízení kvality na úrovni služebních úřadů a úřadů ÚSC, včetně předpovědi využívání v následujících letech, vymezení přínosů a bariér řízení kvality ve veřejné správě a v neposlední řadě i zjištění požadavků ÚSC k možnostem podpory řízení kvality v následujícím období.

Na úrovni služebních úřadů byla rovněž zpracována **Analýza současného stavu personálních procesů ve správních úřadech**[[85]](#footnote-85), její výstupy se staly podkladem pro definování výše uvedených tzv. kritérií zlepšování[[86]](#footnote-86). Na základě výstupů z provedených výše uvedených analýz a na základě vyhodnocení dosavadního zájmu o zavedení komplexních metod řízení kvality bylo na úrovni služebních úřadů rozhodnuto, že zavádění těchto komplexních metod řízení kvality bude „pouze“ doporučováno, vysvětlováno a metodicky podporováno a že metody řízení kvality se stanou základem pro stanovení tzv. minimální míry kvality, která bude představovat pro služební úřady povinné minimum[[87]](#footnote-87).

V návaznosti na provedené analýzy MV zpracovalo potřebné **metodické materiály** podporující zavádění a rozvoj řízení kvality na úrovni služebních úřadů i ÚSC. Na úrovni ÚSC se jedná zejména o **Metodické doporučení k řízení kvality v ÚSC**, ve kterém MV vydefinovalo doporučený rozsah řízení kvality v ÚSC. Obsahuje návod k zavádění či rozvoji řízení kvality v organizaci, doporučuje vzdělávací aktivity zaměstnanců vykonávajících specifické pozice navázané na řízení kvality (manažer kvality, koordinátor MA21, apod.).

V roce 2016 bylo zpracováno **Metodické doporučení ke vzdělávání státních zaměstnanců služebních úřadů v oblasti řízení kvality**, které popisuje průběh a rozsah vzdělávání státních zaměstnanců v oblasti řízení kvality, cílovou skupinu a základní strukturu obsahu jednotlivých vzdělávacích aktivit[[88]](#footnote-88). Dne 10. dubna 2017 vláda usnesením č. 257 schválila **Metodiku zavádění řízení kvality ve služebních úřadech[[89]](#footnote-89)**, která stanovuje zejména rámcové oblasti požadavků na zavádění řízení kvality. Základní rámec pro následné definování kritérií zlepšování a tzv. minimální míry řízení kvality ve služebních úřadech byl stanoven na základě výstupů z **Analýzy současného stavu kritérií zlepšování a vybraných principů řízení kvality ve služebních úřadech[[90]](#footnote-90)**. Dne 4. dubna 2018 Vláda České republiky schválila svým usnesením č. 214 **Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech**, který definuje cílový rozsah minimální míry kvality povinně zavedené v období let 2018 až 2021 do činností všech služebních úřadů.

Výše uvedenými aktivitami byl zahájen dlouhodobý a náročný proces povinného zavedení řízení kvality ve služebních úřadech. Služební úřady a zejména jejich vedení, budou nově, v rámci splnění povinných požadavků, nezbytně analyzovat stávající stav služebního úřadu optikou zvoleného přístupu, hledat styčné body mezi aktuální situací a požadovanou úrovní, identifikovat potřebné změny a ve shodě s platnými právními i služebními předpisy formulovat a plánovat potřebné kroky k jejich zavedení[[91]](#footnote-91). Zavádění řízení kvality by nemělo skončit dnem ověření míry zavedení požadavků zvoleného přístupu. Naopak zavedená úroveň řízení kvality by měla být vstupním měřítkem do etapy dlouhodobého koncepčního rozvoje služebních úřadů a jejich trvalého zlepšování.

Co se týče **kvality služeb poskytovaných na úrovni územní veřejné správy, je na základě SRR VS realizována soutěž s názvem *Přívětivý úřad[[92]](#footnote-92)***, kterou MV vyhlašuje pro různé typy obcí již od roku 2016. Výstupem této soutěže jsou především příklady dobré praxe, které jsou vydávány v brožurách a rozdávány na akcích MV. Ke stažení jsou rovněž na webových stránkách MV[[93]](#footnote-93), resp. na webových stránkách týkajících se kvality ve veřejné správě[[94]](#footnote-94). Zájem obecních úřadů o účast v soutěži je relativně vysoký. Na úrovni služebních úřadů budou navrhovány parametry oceňování za úspěšnou realizaci řízení kvality až na základě zkušeností vyplývajících ze zavádění minimální míry řízení kvality definované v kritériích zlepšování.

*Klíčové trendy a zahraniční přístupy*

**Obdobná situace jako v ČR je v oblasti řízení kvality i v zahraničí**, kde jsou využívány různé přístupy k řízení kvality. Informace o sledování stavu řízení kvality v územní veřejné správě nejsou dostupné, dostupné jsou pouze dílčí informace z úrovně státní správy. V zemích EU převládá zachování dobrovolnosti využívání řízení kvality organizacemi veřejné správy[[95]](#footnote-95) nebo jsou systémy řízení kvality zaváděny, jelikož je to v daném oboru zvykem.

Ve vztahu k řízení kvality poskytovaných služeb bude vhodné zanalyzovat zahraniční zkušenosti s různými soutěžemi, resp. jinými nedirektivními způsoby motivace obecních úřadů ke zvyšování kvality jejich služeb poskytovaných občanům-klientům. Institucionálně lze v této souvislosti využít rovněž sítě European Public Administration Network (EUPAN), které je za Českou republiku členem MV, a ve které dochází k výměně zkušeností členských zemí v oblasti veřejné správy.

*Nulová varianta*

Nulová varianta by znamenala zachování současného stavu, kdy ve většině úřady veřejné správy principy řízení kvality nevyužívají, což má zcela jistě negativní dopad také do oblasti poskytování služeb nebo kvality jejich fungování, a tedy i zohledňování spokojenosti zainteresovaných stran i omezení rozvojových aktivit úřadů. Pokud tímto prostřednictvím nebude pokračovat snaha o snižování rozdílů v poskytování služeb orgány veřejné správy klientům, bude postupně docházet ke zvyšujícím se rozdílům mezi jednotlivými úřady. V kombinaci s plánovaným postupným rušením místní příslušnosti a výraznějším rozšířením agend v rámci přenesené působnosti, které jsou financovány výkonově a zmiňovány výše, může mít tato různost za následek, že některé úřady nebudou záměrně klienty navštěvovány a jejich udržení může představovat pro obce nebývalou ekonomickou zátěž.

Na úrovni služebních úřadů vedle stagnující kvality poskytovaných služeb hrozí ustrnutí a následný návrat k neefektivnímu řízení služebních úřadů[[96]](#footnote-96). Snahou je, aby se řízení kvality a trvalé zlepšování stalo klíčovou a přirozenou součástí běžného řízení úřadů a jejich kultury.

#### PROBLÉMY S UPLATNĚNÍM PERSPEKTIVY UDRŽITELNÉHO ROZVOJE

Popis problému

Udržitelný rozvoj je hodnotovou perspektivou, na jejímž základě usilujeme o vyvážený rozvoj oblasti sociální, ekonomické i environmentální, s cílem zajistit následujícím generacím srovnatelnou kvalitu života, které jsme schopni dosáhnout my. Základem je systémové myšlení/holistický přístup, uvažování v delším čase a důraz na koherenci postupu. Jakkoli myšlenka udržitelného rozvoje vychází především z vědomí environmentálních limitů lidské existence, není jen synonymem pro „ozelenění“ politik. Principy a postupy udržitelného rozvoje jsou stejně využitelné v přímém styku veřejné správy s občany, jako ve fungování zázemí veřejné správy, v oblasti tvorby a implementace politik, stejně jako v oblasti hospodaření veřejné správy. Po stránce procedurální jde nezřídka o přístupy, které představují nový hlavní proud uvažování o veřejné správě (např. experimentování a pilotáže, human-centred design, participace a deliberace, evidence-informed přístup atd.).[[97]](#footnote-97)

V rámci české veřejné správy je však **udržitelný rozvoj často nesprávně redukován pouze na otázky životního prostředí, pokud je vůbec chápán jako relevantní pro veřejnou správu**. Současně i v situaci, kdy je tématu přiznána relevance, existuje nejasnost ohledně konkrétního obsahu a praktických kroků, který by měly či mohly být podnikány. V důsledku toho – hovoříme-li o státní správě a zejména centrální státní správě – se perspektiva udržitelného rozvoje objevuje většinou jen formálně na úrovni strategických dokumentů. Do každodenního chodu správy a podoby politik se promítá jen v několika málo oblastech, obvykle spojených s environmentálními tématy nebo se do obojího promítá nahodile, v závislosti na fungování sítí uvnitř veřejné správy. Ono omezené pojetí bude výrazně limitovat též snahy o komplexní řešení, jaké představují výše zmíněný Strategický rámec ČR 2030 a jeho implementační plán.

**Jádrem problému je tedy nesprávné pochopení, někdy též úplná absence povědomí o dané perspektivě, umocněné nedostatkem vhodných institucionálních nástrojů a příležitostí k žádoucímu postupu**, jak v případě regulativních politik, tak v případě politik distributivních a redistributivních. **Z toho vyplývá často chybný, zatím nedostatečný či pouze nahodilý přístup v praxi**.

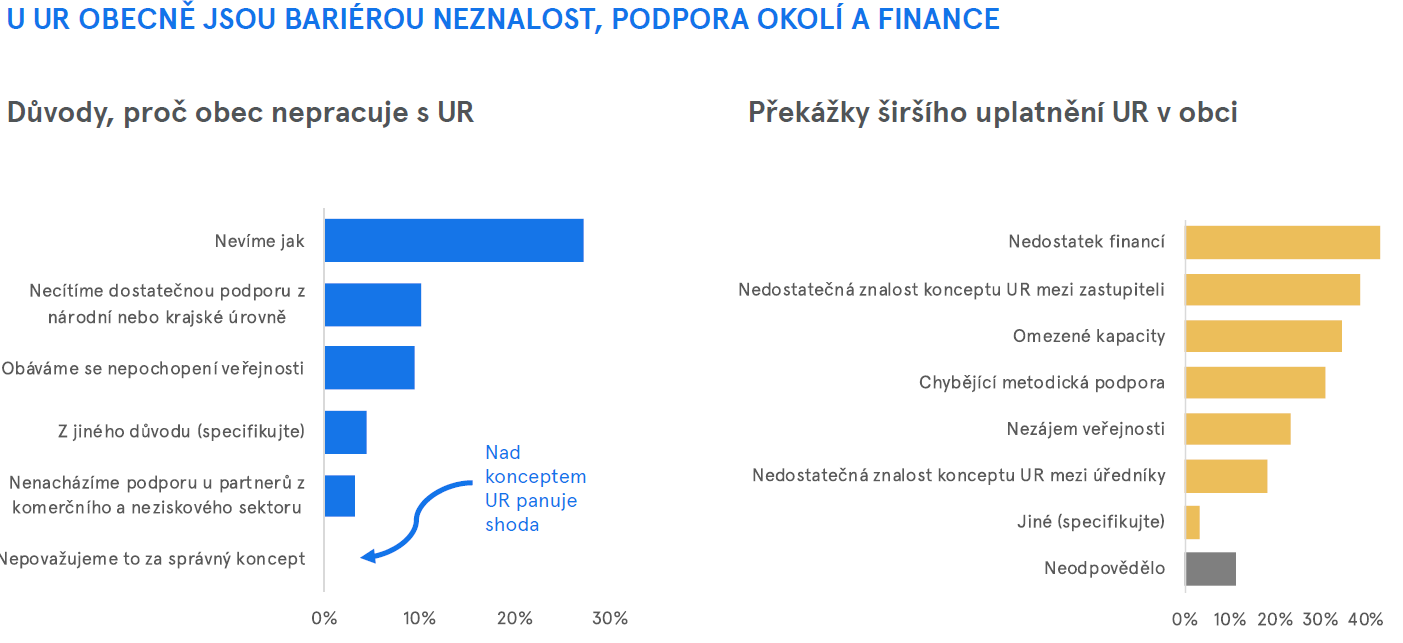
S týmž problémem se setkáváme při přenosu perspektivy udržitelného rozvoje na úroveň lokální, resp. do oblasti fungování samospráv. Z dotazníkového šetření mezi členy Svazu měst a obcí ČR (politickými reprezentanty obcí) vyplynulo, že panuje shoda na pozitivním vnímání konceptu udržitelného rozvoje a nutnosti jeho uplatňování v praxi řízení území (viz graf č. 6). **Reálně se však, s konceptem udržitelného rozvoje nepracuje tak široce, jak by to bylo možné, a to v nemalé míře kvůli jeho nedostatečné znalosti a nedostatečnosti širší podpory z národní, či krajské úrovně** (viz graf č. 7 a 8).

**Graf č. 6** Dotazníkové šetření k udržitelnému rozvoji rámci SMO ČR



**Zdroj:** Ministerstvo životního prostředí

**Graf č. 7 a Graf č. 8** Dotazníkové šetření k udržitelnému rozvoji v rámci SMO ČR



**Zdroj:** Ministerstvo životního prostředí

**Se slabým povědomím a mylným chápáním** se setkáváme rovněž tehdy, zaměříme-li se na téma udržitelného rozvoje v oblasti hospodaření veřejné správy, zvláště **v oblasti environmentálně a sociálně odpovědného zadávání (příp. souhrnně udržitelného či strategického zadávání), a v uvažování o výhodách a míře možných úspor, kterých lze touto formou zadávání a nakupování dosáhnout.** A to i přesto, že veřejné instituce jsou významnými zákazníky. Jen v samotné ČR se v roce 2017 objem veřejných zakázek pohyboval okolo 550 mld. Kč, na evropské úrovni se uvádí, že objem veřejných zakázek dosahuje 14–15 % HDP. **Řada zadavatelů trpí obavami, aby stanovením zadávacích podmínek (či hodnotících kritérií), zohledňujících vybrané environmentální a sociální aspekty, nedošlo k diskriminaci dodavatelů, resp. k tomu, že nebudou schopni zvolený postup řádně odůvodnit kontrolním orgánům** (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Nejvyšší kontrolní úřad, Auditní orgán MF, apod.).

**Problematická je také určitá roztříštěnost kompetencí v oblasti veřejných zakázek** (MMR poskytuje metodické vedení, MF má v kompetenci centrální zadávání a principy 3E, MPSV vytváří metodiky pro začlenění sociálních aspektů, MŽP metodiky pro začlenění aspektů environmentálních, některá doporučení zpracovává také MV, konkrétně pro oblast elektronizace agend a souvisejícího technologického zajištění atp.).

**V praxi je výsledkem nevyužitý potenciál, jelikož poptávkou po environmentálně šetrnějších produktech může veřejná správa účinně ovlivňovat trendy ve výrobě a spotřebě, motivovat výrobce k vývoji technologií s menšími negativními vlivy na životní prostředí a ke zvýšení nabídky šetrných produktů. Poptávka po environmentálně šetrných výrobcích a službách může být důležitým podnětem k inovacím**, a to zejména v odvětvích, v nichž veřejní kupující představují značný podíl na trhu (např. stavebnictví, zdravotnictví nebo doprava). **V oblasti sociálně odpovědného zadávání pak veřejné zakázky nejsou využívány ke strategickým cílům ČR, jakými je podpora zaměstnanosti, sociálního začleňování, malých a sociálních podniků, důstojných pracovních podmínek, apod. Stručně řečeno, potenciál veřejných zakázek a jejich strategického využití je významně podceněn.**

Shrnutí dosavadního vývoje

Téma udržitelného rozvoje jako systémové perspektivy a nadresortního přístupu se v české veřejné správě objevovalo již od počátku 21. století. Tyto snahy – z obsáhlejších materiálů zejména Strategie udržitelného rozvoje (2004) a Strategický rámec udržitelného rozvoje (2010) – nebyly ale doplněny implementačními plány a dosahování jejich cílů bylo převážně dílem náhody, ad hoc souladu s vůlí politické reprezentace a souladu záměrů s navyklým způsobem práce veřejné správy. Oproti tomu znamenal obsahově i procedurálně výrazný posun **SR** **ČR 2030[[98]](#footnote-98)**, který byl v roce 2018 **doplněn prvním implementačním plánem[[99]](#footnote-99)**. Usnesení vlády k SR ČR 2030 hovoří v této souvislosti nejen o implementaci SR ČR 2030 obecně, ale též o zavádění principů udržitelného rozvoje do praxe a naplňování strategických cílů jedné z oblastí tohoto SR (oblast Dobré vládnutí) a jejich zohlednění při rozvoji veřejné správy a strategického řízení.

Na lokální úrovni se paralelně s tím vyvíjely **postupy Místní Agendy 21**, od roku 2007 intenzivněji podporované jak finančně, tak metodicky a posléze klasifikované jako jedna z forem řízení kvality ve veřejné správě. Rámec tyto aktivity získaly v Koncepci podpory Místní agendy 21 v ČR do roku 2020 (2012) a jejích akčních plánech. Lokální úroveň je rovněž součástí SR ČR 2030 a implementačního plánu.

Zpočátku samostatnou linii vývoje představovalo environmentálně odpovědné zadávání a obecněji hospodaření. V posledních dvou třech letech – mimo jiné v důsledku propojení s obdobnými záměry, které se týkají sociálně odpovědného přístupu – je však již častěji rámováno do kontextu udržitelného rozvoje jako celku.

Prvním krokem k implementaci přístupu odpovědného veřejného zadávání a nakupování na úrovni ČR bylo přijetí usnesení vlády č. 720 z 19. července 2000, k návrhu podpory rozvoje prodeje a užívání ekologicky šetrných výrobků. V roce 2010 bylo nahrazeno usnesením č. 465 ze 14. června 2010, stanovujícím Pravidla uplatňování environmentálních požadavků při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy[[100]](#footnote-100). Podle původního předpokladu se usnesení mělo pravidelně aktualizovat a pravidla v jeho příloze rozšiřovat o další produktové kategorie v souladu s vývojem na úrovni EU[[101]](#footnote-101). Vědecký a technický pokrok, který je nutno při stanovování environmentálních požadavků na produkty a služby zohlednit, se však ukázal natolik rychlý a progresivní[[102]](#footnote-102), že usnesení vlády neposkytovalo pro schvalování pravidel dostatečně vhodnou formu z důvodu časové náročnosti schvalovacího procesu[[103]](#footnote-103). Současně tato usnesení nepokrývala další aspekty odpovědného zadávání v oblasti sociální a ekonomické. **Usnesením vlády č. 531 z 24. července 2017 byl proto schválen materiál definující obecná pravidla odpovědného nakupování, tj. zásady, kterými by se stát a samosprávy měly řídit při nákupu zboží a služeb:**

* zohledňovat environmentální aspekty pořizovaného zboží a služeb;
* zohledňovat sociální, resp. širší společenské aspekty související s nakupovaným zbožím, službami a stavebními pracemi;
* efektivním a transparentním přístupem k nákupu zboží a služeb vytvářet příklad pro další instituce a subjekty veřejného i soukromého sektoru.

**Na podporu dodržování těchto zásad vznikly na základě uvedeného usnesení relevantní** (elektronicky přístupné) **metodiky**: **Odpovědné veřejné zadávání** (MPSV)[[104]](#footnote-104) a **Metodika pro environmentálně odpovědný přístup při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy** (MŽP)[[105]](#footnote-105). **Zároveň byla na základě usnesení vytvořena meziresortní pracovní skupina složená ze zástupců všech ministerstev, která se podílí na realizaci Pravidel.**

Témata environmentálně i sociálně odpovědného veřejného zadávání mají oporu především ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice č. 2004/18/ES. Strategickými cíli směrnice jsou vedle inovací právě sociální a environmentální aspekty veřejného zadávání. Směrnice také v řadě ustanovení podporuje malé a střední podniky, které mají často vliv na místní zaměstnanost. Směrnice č. 2014/24/EU byla transponována do zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Vzniklo tím dostatečné legislativní prostředí pro změnu přístupu k veřejným zakázkám, které byly v minulosti hodnoceny nejčastěji s ohledem na cenu.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

SR ČR 2030 není jen rozvojovou vizí samotné České republiky, nýbrž také **převodníkem mezinárodních závazků, které si ČR uložila přijetím společných cílů OSN** v roce 2015(Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development; tzv. SDGs). Obdobným způsobem postupovala i velká většina členských států OECD.[[106]](#footnote-106) Tytéž cíle se staly podnětem pro zvýšenou aktivitu OECD v oblasti koherence politik pro udržitelný rozvoj (Policy Coherence for Sustainable Development, PCSD), která v dohledné době vyústí ve formální doporučení OECD. Prolínání tématu udržitelného rozvoje do hlavního proudu uvažování o veřejné správě je dobře patrné mj. z aktuálního přehledu veřejné správy, který OECD chystá každé dva roky.[[107]](#footnote-107) Rovněž EU věnuje tématu pozornost. Ostatně, strategie udržitelného rozvoje EU existují již od počátku 21. století a téma je např. jedním z horizontálních principů v rámci stávajícího programovacího období.

Odpovědné veřejné zadávání má oporu především v **Sedmém akčním programu EU pro životní prostředí**, podle nějž mají členské státy a regiony podniknout další kroky v uplatňování kritérií pro zadávání zelených veřejných zakázek98 (GPP) a dosáhnout cíle nejméně 50 % GPP z celkového objemu zakázek realizovaných veřejnou správou. Také principy programu odpovědné veřejné správy (Sustainable Public Procurement) mezinárodní organizace UNEP, kterého se ČR účastní, nebo Akční plán EU pro oběhové hospodářství, vyzdvihují odpovědné nakupování jako jedno z opatření k zajištění účinnějšího a efektivnějšího využívání zdrojů. Obecně strategické zadávání veřejných zakázek (které akcentuje začleňování strategických priorit zadavatelů při zadávání veřejných zakázek) je dlouhodobě akcentováno ze strany Evropské komise (Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů „Zajistit lepší fungování zadávání veřejných zakázek v Evropě a pro Evropu“ ze dne 3. 10. 2017), Evropského parlamentu (mj. Usnesení EP ze dne 4/10/2018 o balíčku v oblasti strategie pro zadávání VZ) i OECD.

V poslední době se podařilo vyvinout také přesné metodiky k vyjádření úspor odpovědných či zelených veřejných zakázek. Nizozemsko zpracovalo metodu pro vyčíslení efektu odpovědného zadávání, kterou aplikovalo na 8 produktových skupin: služební automobily, služební cesty, smluvní dopravu (např. školní autobusy), přepravní služby (např. taxislužbu), pracovní oděvy a uniformy, elektrickou energii, solární panely a zemní plyn. Analýza veřejných zakázek státní správy v létech 2015 a 2016 prokázala pozitivní efekt odpovědného zadávání[[108]](#footnote-108). Kromě této, v poslední době nejvýznamnější studie, je možné jmenovat projekt [GPP2020](http://www.gpp2020.eu)[[109]](#footnote-109) sdružující více než 100 veřejných zadavatelů zaměřených na nízkouhlíkovou ekonomiku. Projekt, realizovaný v několika evropských zemích, podrobně vyčísluje množství uspořené energie a snížení množství emisí CO2ekv. V celkovém souhrnu se v rámci projektu podařilo dosáhnout snížení emisí o 923 tisíc tun CO2ekv. a snížit spotřebu energie o 144 tisíc toe[[110]](#footnote-110).

Nulová varianta

Pokud bude přetrvávat nesprávné pochopení udržitelného rozvoje a nebudou k dispozici vhodné institucionální nástroje a příležitosti k žádoucímu postupu, budeme trvale čelit chybnému, nedostatečnému a nahodilému přístupu v praxi. Jestliže se výše uvedené problémy nepokusíme vyřešit v tom rozsahu, v jakém existují, téma udržitelného rozvoje ve fungování veřejné správy tím patrně z veřejné správy nezmizí zcela, zůstane okrajově zachováno. Ale ani sebevětší úsilí malé skupiny lidí nemůže nahradit účinky systematického vzdělávání, dílem univerzálního, dílem výběrového a šitého na míru. A toto vzdělávání bude zároveň zbytečným, pokud nebude existovat institucionální prostor, v němž by mohly být získané znalosti a dovednosti využity v práci na každodenní agendě. Zvláštní rozměr ztráty bude představovat skutečnost, že existoval významný potenciál pozitivního postupu, nebyl však využit a ČR bude v nejlepším případě ve vleku změn, k nimž bude docházet v jiných zemích OECD.

* 1. **PROBLÉMY CENTRÁLNÍ STÁTNÍ SPRÁVY**

V této kapitole jsou nastíněny problémové oblasti centrální státní správy, tedy zejména problémy ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy. Ačkoliv i tyto mohou v mnoha případech dopadat na úroveň územní samosprávy, primárně mohou být řešeny pouze na úrovni centra, a jsou proto zařazeny v této kapitole. Problémy jsou rozděleny dle své šíře na problémy obecného charakteru a problémy dílčí.

### PROBLÉMY OBECNÉHO CHARAKTERU

#### NEDOSTATEČNÁ KOORDINACE A ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Popis problému

Pro fungování státní správy je zcela nezbytná její koordinace, která však v ČR není na dobré úrovni.  Vzájemným vztahům jednotlivých ministerstev, resp. vlády je vyhrazena část třetí „Zásady činnosti ústředních orgánů státní správy“ zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (kompetenční zákon). Dle § 22 ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek. Zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě ČR. O návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost. Dále podle **§ 27 kompetenčního zákona** si ministerstva vyměňují potřebné informace a podklady. Nižší orgány státní správy jim podávají zprávy a sdělují údaje, které příslušná ministerstva vyžadují v rozsahu nezbytně nutném pro plnění svých povinností. Dle **§ 28 kompetenčního zákona** pak „vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev“.**V praxi však nejde o činnost systematickou, ale činnost více méně nahodilou**, která (jak ukazuje historie ČR od roku 1990) je provázána s faktickou politickou, resp. osobnostní silou předsedy vlády. Čím vyšší je jeho síla, tím je koordinace státní správy ve vybraných aspektech silnější. Tyto aspekty však sledují až na výjimky výlučně politické cíle daného volebního období a nikoliv obecnou snahu o koordinaci, která je v ČR velmi slabá.

**Kompetenční zákon, který nabyl účinnosti již v roce 1969, upravuje působnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy jen parciálně.** Mnohé kompetence ministerstev a veškerá působnost jiných ústředních správních úřadů jsou **stanoveny v mnoha zvláštních zákonech**. Tato skutečnost přispívá k **nepřehlednosti centrální státní správy** co do znalosti, jaké kompetence má vlastně vykonávat. **Zásady vzájemného vztahu ústředních správních úřadů, resp. role vlády ČR vůči resortům, jsou v této právní normě kusé a nemají ani jednoznačný výklad**, který by všechna ministerstva respektovala. Obecně zmíněné principy spolupráce neodpovídají potřebám současnosti, aniž by však byly nahrazeny jinou právní normou, resp. jednotným výkladem. Tím je konzervován současný neuspokojivý stav, který posiluje resortismus.

**Důsledky nedostatečné koordinace veřejné správy**

1. **Resortismus**

Důsledkem nedostatečné koordinace veřejné správy je **resortismus**, který se ve fungování veřejné správy ČR projevuje často a zřetelně. **Jeho výrazem je pouze formální spolupráce v rámci resortů, nevstřícná vzájemná komunikace, resp. čistě agendový a pozitivistický pohled na působnost jednotlivých resortů**. Neblahé důsledky resortismu lze reálně pozorovat např. ve složitém vypořádávání některých meziresortních připomínkových řízení, neochotě spolupracovat nad rámec přijatých usnesení vlády (a jen v jejich mezích), v nekomplexním nastavení právního rámce, kdy legislativa není propojená napříč resorty a výklady norem jednotlivých ministerstev míří v některých případech proti sobě. Resortismus se dotýká např. i sběru dat, kdy jsou často ústředními orgány státní správy požadována data, která byla již jinému subjektu poskytnuta (viz výše).

Nedostatky horizontální koordinace státní správy lze spatřovat zejména v nedostatečném či pouze formálním zvažování dopadů politiky na jinou oblast, nežli je oblast primárního zájmu[[111]](#footnote-111), stejně jako ve vnitřní koherenci průřezových oblastí a politik, jako je např. sociální začleňování, boj s korupcí, příprava na stárnutí obyvatel apod., nemluvě o jejich koherenci vzájemné. Tvorba nadresortních politik v určité specifické oblasti často vychází přímo ze zákona, resp. z vládních usnesení. Vůle hlavního gestora politiky, aby tvorba politiky byla skutečně participativní, je však různorodá a v některých případech bývá spíše formální. Resortismus se v některých případech projevuje např. v nesouhlasu gestora novelizované právní úpravy z důvodu ochrany „čistoty“ dané právní normy. Tyto skutečnosti způsobují, že jednotlivé politiky v konečném důsledku nevedou k cílům, které byly stanoveny při jejich vzniku, a které schválila vláda. Vzhledem k častému nedokončení realizace průřezových politik, resp. jejich pouze formální realizaci, se v praxi dostatečně nedaří dosahovat ani vzájemné koherence jednotlivých celonárodních politik.

**Navíc resortismus, resp. odpor resortů, je rovněž jednou z příčin, proč ani v současné době nemáme přesnou znalost, do jaké míry se činnosti vykonávané na úrovni ústředních orgánů státní správy dublují a jaké kompetence jaké ministerstvo vlastně vůbec má**.

1. **Nedostatečné řízení státní správy v přenesené působnosti**

Dalším významným důsledkem nedostatečné koordinace veřejné správy na centrální úrovni je **dopad na řízení přenesené působnosti, kterou vykonávají územní samosprávné celky**. Výkon přenesené působnosti podléhá metodickému vedení ze strany krajských úřadů podle § 61 odst. 3 obecního zřízení a věcně příslušných resortů podle zvláštních zákonů na straně jedné a instanční kontrole na straně druhé. Obecní zřízení stanoví výslovně v ustanovení § 61 odst. 2 písm. b) závaznost usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů, resp. kontrolních opatření orgánů veřejné správy, přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti, zatímco **metodická doporučení závazná nejsou**. Na základě výše zmíněného usnesení vlády č. 689 z 11. září 2013 jsou kontroly výkonu přenesené působnosti ÚSC, prováděné ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst, soustavně plánovány, vyhodnocovány a koordinovány. **Přes všechny stávající instituty, které právní řád ČR dává k dispozici, však stále v území dochází k nejednotnému výkonu přenesené působnosti**.

Tato skutečnost je na jedné straně spojena s **nedostatečným metodickým vedením věcně příslušných ministerstev i s nerespektováním navržených opatření systémové povahy**, plynoucích z Hodnotících zpráv k výsledkům kontrol[[112]](#footnote-112) podle výše uvedeného vládního usnesení. V případě, že k metodickému vedení dochází, jako problematická je ze strany obcí označována samotná srozumitelnost metodických materiálů. **Ani komunikace mezi věcně příslušným ministerstvem a vykonavatelem v území nefunguje vždy optimálně, a to např. v případě nových nástrojů, spojených s digitalizací**. Úředníci často nejsou obeznámeni s realizovanými novinkami a jejich smyslem, čímž častokrát negativně ovlivňují přijetí těchto novinek veřejností (viz výše).

Na straně druhé je **správa přenesené působnosti pro centrální úroveň ztížena tím, že stát nemá žádné přímé řídící pravomoci vůči vedoucím úředníkům územních samosprávných celků, kteří tuto působnost vykonávají a v rámci svých úřadů koordinují, včetně tajemníků, resp. ředitelů krajských úřadů**. V případě svévolného výkonu přenesené působnosti některými orgány ÚSC tak nemají orgány státu přímou možnost, jak reálný výkon přenesené působnosti zcela sjednotit, podobně jako tomu je v případě jejich vlastních orgánů.

Ani zákonem stanovená úloha MV v oblasti „koordinace a výkonu veřejné správy“, stanovená v ustanovení § 12 odst. 3 kompetenčního zákona, nepředstavuje dostatečný nástroj k řešení všech problémů, které ze současného systému veřejné správy vyplývají. Je otázkou, zdali do budoucnosti nebude nutné vytvořit nové zákonné nástroje k řízení přenesené působnosti, neboť stávající formy řízení z řady důvodů selhávají**. Stávající systém spojeného modelu výkonu veřejné správy tak v současnosti není optimálně využit.**

Problémy spojené s nedostatečným řízením přenesené působnosti jsou spojeny také s tím, že pro řadu agend v přenesené působnosti dosud nebyl vybudován centrální agendový informační systém, spravovaný ústředním správním úřadem, který by územní samosprávné celky využívaly k výkonu určité agendy jako celoplošné řešení (viz také Digitální Česko, Informační koncepce, cíl 5.7). Velmi patrné je to např. v případě matriční činnosti, kde se zápisy matričních skutečností provádějí rukopisně do předem svázaných knih, přičemž ke každému zápisu v matriční knize je rovněž vedena sbírka listin v listinné podobě. Matriční události, matriční skutečnosti, změny a opravy se od 1. 1. 2006 vedou souběžně i pomocí výpočetní techniky za využití softwarového vybavení od cca 20 dodavatelských firem. Centrální úložiště dat či nadstavbový reportingový systém pro krajské úřady, MV či ČSÚ neexistuje.

1. **Dlouhodobě neřešené otázky vzájemného vztahu mezi státem a ÚSC**

Nepřímým důsledkem nízké koordinace veřejné správy je rovněž **nikoliv zcela funkční vzájemný vztah mezi státem a územními samosprávnými celky**. V tomto ohledu obecně platí, že čím nižší je úroveň centrálního řízení veřejné správy, tím méně se jednotlivé územní samosprávné celky považují za součást veřejné správy, neboť ve vzájemném vztahu nemluví stát takříkajíc jedním jazykem. Výrazem této situace je pak spíše formální spolupráce mezi státem a ÚSC, která je navíc v případě obcí ztížena jejich přílišným počtem. Přílišnou akcentací samostatné působnosti ÚSC jako sféry, do které by stát neměl vůbec zasahovat, dochází dlouhodobě k odcizení společných zájmů státu a ÚSC při tvorbě kvalitní veřejné správy. **V tomto ohledu by mnohem větší úloha mohla připadat krajské samosprávě, která by mohla být při řešení některých otázek prostředníkem mezi obcemi a státem.**

Konkrétním důsledkem popsaného obecného problému je především absence obecnější diskuse, která by řešila příkladně otázku, zdali je současné rozdělení kompetencí v rámci nejdůležitějších subjektů VS (stát – kraje – obce) optimální, či zda je potřeba jejich revize. Diskuse, které mezi těmito subjekty VS probíhají, se týkají převážně **konkrétních otázek finanční, faktické, aplikační, výkladové, resp. legislativní povahy**, velmi často navíc s politickým podtextem. Koncepčnější otázky ohledně vztahu mezi státem a ÚSC však (až na výjimky, jako například tzv. rozpočtová odpovědnost[[113]](#footnote-113)), zůstávají dlouhodobě neřešeny. K těmto otázkám patří mimo jiné jak postupovat v případě, kdy je územní samosprávný celek **formálně v úpadku**, avšak na základě platné legislativy je z působnosti insolvenčního zákona vyloučen, dále celá široká oblast územních reforem, resp. případ, kdy v obci dlouhodobě selhává aspoň **minimální zájem jejich obyvatel na správě, který by zahrnoval sestavení kandidátní listiny pro volby do obecních zastupitelstev**.

Shrnutí dosavadního vývoje

Vzájemná horizontální koordinace v rámci veřejné správy je **upravena výše zmíněným kompetenčním zákonem, ale i řadou usnesení vlády** (např. Jednací řád vlády či Legislativní pravidla vlády), která jsou však často plněna pouze formálně, vymáhání jejich plnění je komplikované a neexistuje systém jejich materiální systematické kontroly, tj. zda obsah odpovídá jejich smyslu. Mimo uvedené **ovlivňují míru vzájemné koordinace také poradní orgány vlády, resp. resortů** (rady vlády[[114]](#footnote-114) či pracovní skupiny), kde jsou za účasti relevantních zainteresovaných stran diskutována společná témata, rozvíjeny koncepční záměry apod. Role těchto uskupení je však pouze poradní a jejich usnesení nemají závazný, nýbrž pouze doporučující charakter. Výstupy zmíněných poradních orgánů bývají v řadě případů ovlivněny jinými, než čistě odbornými vlivy.

Je tedy běžnou praxí, že jednotlivé resorty se podílí na řešení problémů dotýkajících se jiných resortů, vzájemně se vyjadřují ke koncepčním záměrům, předjednávají konkrétní řešení apod. Tento proces má však často své limity, v některých případech se děje pouze formálně, a dojde-li k neshodám, uchyluje se většina resortů opět ke striktně resortnímu pohledu na věc.

Problematika důsledků nedostatečné koordinace na centrální úrovni je obsažena nejen v dosud posledním analytickém materiálu rozvoje veřejné správy v ČR s názvem „Analýza aktuálního stavu veřejné správy“ z roku 2011 (Analýza 2011). Tato oblast **měla být především řešena v rámci tzv. třetí fáze reformy veřejné správy**, která však dosud v ČR nebyla realizována[[115]](#footnote-115). Jde tak o skutečně **dlouhodobý problém, který na své řešení čeká v podstatě již od března 2004**, kdy byly usnesením vlády schváleny hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy. Konkrétně resortismus byl jako permanentní bariéra označen oběma dosud provedenými evaluacemi SRR VS, jelikož velmi často komplikuje realizaci jednotlivých opatření, přispívajících k naplnění konkrétních specifických a strategických cílů. Samotný SRR VS však k řešení problému nedostatečné koordinace veřejné správy nepřistoupil.

Na rozdíl od koordinace výkonu kontrol přenesené i samostatné působnosti, která byla systémově řešena na úrovni vlády již od roku 2003[[116]](#footnote-116), se **nedostatečnému řízení přenesené působnosti zatím nevěnovala fakticky žádná pozornost, což platí rovněž o zhodnocení fungování spojeného modelu**[[117]](#footnote-117).

Analýza 2011 se poměrně podrobně zabývala otázkou právního postavení úředníků s cílem zamezit možným negativním vlivům politické sféry na tuto oblast, resp. otázkou, zda má ve veřejné správě existovat jednotná právní úprava úředníků ÚSC a státních zaměstnanců[[118]](#footnote-118). SRR VS téma nejednotnosti výkonu přenesené působnosti samostatně neotvíral[[119]](#footnote-119).

Poptávka po vyšší míře jednotnosti výkonu přenesené působnosti se od roku 2014 v ČR objevuje kontinuálně v návaznosti na dílčí výstupy SRR VS (ve formě vedlejších zjištění), resp. v souvislosti s řešením aktuálních otázek (např. volby do Poslanecké sněmovny v říjnu 2017). „Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy“hodnotí nejen efektivitu spojeného modelu v ČR jako takovou, ale přináší rovněž konkrétní návrhy na zvýšení vlivu státu na tajemníky a ředitele krajských úřadů z důvodu snahy o zajištění jednotného výkonu státní správy v ČR.

Mezi lety 2010 až 2011 byl uskutečněn pokus o systémové řešení otázky předlužeností obcí i situace, kdy se v obci opakovaně nepodaří sestavit kandidátní listinu. K řešení těchto otázek ustavilo MV v roce 2010 PS složenou ze zástupců MV, MF, SMO ČR a SMS ČR. Otázka předluženosti obcí byla následně řešena prostřednictvím další pracovní skupiny, kterou v roce 2011 ustavilo Ministerstvo financí. **Žádná ze zmíněných otázek však nebyla do současné doby vyřešena**, ač v případě opakovaného nesestavení kandidátních listin byla dokonce navržena textace novely zákona o obcích. Předmětná novela však nebyla dosud realizována.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Zahraniční přístupy k centrální státní správě zemí EU, které mají obdobný politický systém jako ČR (např. Rakousko), mohou být cennou inspirací pro ČR. Konkrétní prvky, které by mohly pro ČR tvořit best practice, však dosud nebyly zmapovány a detailně zanalyzovány.

Spojený model výkonu veřejné správy je vykonáván v řadě evropských států, typicky ve Spolkové republice Německo a v Rakousku. Přes mnoho základních podobností mezi zmíněnými státy a ČR zde existuje rovněž řada rozdílů, jejichž společným jmenovatelem je právě „míra spojenosti“ onoho spojeného modelu veřejné správy, která je v ČR vyšší než u zmíněných sousedních zemí. V ČR např. rada obce coby kolektivní orgán složený ze zastupitelů vstupuje na základě zvláštních zákonů do výkonu přenesené působnosti, zatímco v SRN a Rakousku je tento orgán vyhrazen pouze působnosti samostatné. Jiným příkladem může být postavení vedoucího obecního úřadu, který má odlišné kompetence od národního pojetí tajemníka, resp. ředitele krajského úřadu. V uvedených zemích tak lze nalézt vhodné inspirační vzory, které by např. spojený model výkonu veřejné správy v ČR umožňovaly zachovat, avšak disponovaly by možnostmi jak částečně vnitřně obě působnosti od sebe „oddělit“, aby je bylo možné lépe koordinovat.

Vhodné inspirační vzory v zemích EU je třeba hledat rovněž v otázkách týkajících se obecného vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky, resp. jejich kompetencí.

Nulová varianta

**Nedostatečná koordinace a řízení veřejné správy způsobuje nižší efektivitu veřejné správy jako celku a velkou měrou se podílí na nízké důvěře, kterou ve veřejnou správu a její instituce občané mají**. Bude-li zachován stávající stav a nebudou přijaty alespoň dílčí kroky k jeho nápravě, bude se neuspokojivý stav projevovat zejména v nadměrné administrativní zátěži, formalismu a přílišné regulaci, které s sebou i nadále ponesou nemalé a do velké míry zbytečné finanční náklady.

Pokud bude v řízení přenesené působnosti zachován stávající stav, **bude nadále přetrvávat nejednotný výkon přenesené působnosti, který orgány státu nebudou moci vhodným způsobem regulovat. Tento stav může negativně ovlivnit výkon práv a povinností občanů**, který by měl být na celém území ČR jednotný a rozhodování orgánů územních samosprávných celků obecně předvídatelné.

Neřešením systémových otázek vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky bude docházet k tvorbě ještě výraznějších bariér mezi státem, obcemi a kraji, které by měly především vzájemně spolupracovat. Zachováním stávajícího stavu může dojít ještě k většímu „odcizení“ mezi politikou státu, kraje a obce, což ve svých důsledcích snižuje kvalitu veřejné správy jako takové.

#### NEEFEKTIVNÍ SYSTÉM KONTROL VEŘEJNÝCH PROSTŘEDKŮ

Popis problému

**Veřejné prostředky** jsou definovány v ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“), jako ***„veřejné finance (veřejné příjmy a veřejné výdaje), věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státnímu orgánu veřejné správy podle § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole“*.**

Takto vymezené veřejné prostředky jsou v prostředí českého právního řádu **kontrolovány v rámci výkonu**

1. **finanční kontroly, včetně kontroly veřejné finanční podpory,**
2. **daňové kontroly v oblasti porušení rozpočtové kázně,**
3. **přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí** (DSO).

**Hlavní nedostatky v oblasti kontroly veřejných prostředků:**

* **systém kontrol veřejných prostředků není vyhodnocován z hlediska efektivnosti (vyhodnocení vztahu mezi náklady na zajištění kontroly a míry ujištění, kterou vykonané kontroly poskytly); informace o časové náročnosti a administrativní zátěži, které jsou pro vyhodnocování nezbytné, nejsou evidovány;**
* **vypovídací hodnota kontrolních výstupů se značně liší (kvalitní výstup z kontroly je základním předpokladem pro jeho sdílení a využití v rámci navazující kontroly);**
* **sdílení výsledků z kontrol veřejných prostředků a jejich následné využití je nedostatečné.**

**V důsledku výše identifikovaných nedostatků dochází k duplicitám v oblasti kontrol veřejných prostředků.** Analýza systému kontrol územních samosprávných celků (Analýza ÚSC)[[120]](#footnote-120), kterou MF zpracovalo v roce 2017, definovala:

**• Neodstranitelné duplicity** – **kontrola dotace jejím poskytovatelem[[121]](#footnote-121)**

**• Metodicky odstranitelné duplicity** – **kontrola dotace jejím poskytovatelem a orgány finanční správy[[122]](#footnote-122)**

**• Legislativně odstranitelné duplicity** – **kontrola dotace jejím poskytovatelem a MF[[123]](#footnote-123)**

**NKÚ a ostatní subjekty**

**Co se týče kontrol NKÚ**, tyto mají sloužit veřejnosti a jejím zvoleným zástupcům (poslancům, senátorům a vládě) **k poskytnutí nezávislého ujištění, že je s veřejnými prostředky nakládáno řádně**. Na rozdíl od ostatních typů kontrol hospodaření, kontroly NKÚ **neslouží primárně pro vnitřní potřebu veřejné správy**. Díky nezávislému postavení NKÚ danému Ústavou, je účel a cíl kontrol, které NKÚ provádí, odlišný. NKÚ je orgánem vyhledávacím, bez exekutivních pravomocí, jehož úkolem je upozorňovat na existující problémy. Jeho činnost tak představuje významnou zpětnou vazbu, která slouží Parlamentu ČR, vládě, popřípadě dalším orgánům veřejné moci, a všem občanům jako informační zdroj, zda jsou při hospodaření s veřejnými financemi dodržovány zákony.

NKÚ při svých kontrolách rovněž poukazuje na oblasti, kde právní úprava kontrolovaných vztahů a postupů při nakládání s veřejnými prostředky není dostačující, popřípadě úplně chybí nebo je již překonána. Kontrolní zjištění NKÚ tak představují významný prostředek k přijímání opatření směřujících k optimálnímu nastavení postupů při nakládání s veřejnými prostředky, ať už ze strany zákonodárného sboru nebo exekutivních orgánů. **Platná právní úprava omezuje působnost NKÚ pouze na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.** **Na základě stávající ústavní úpravy tak může NKÚ provádět kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu, tzn. jiných osob včetně obcí a krajů, pouze v rozsahu, ve kterém tyto osoby hospodaří se státním majetkem**, včetně finančních prostředků a prostředků poskytnutých ČR ze zahraničí. **Kontrole hospodaření ze strany NKÚ dále nepodléhají korporátní společnosti s majoritní majetkovou účastí státu.**

Na kontroly zaměřené na hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky **úzce navazují i další kontroly, které mají primárně jiný předmět – kontrola veřejných zakázek ze strany ÚOHS a kontrola nakládání s majetkem v rámci kontroly samostatné působnosti územních samosprávných celků ze strany MV**. **V omezeném rozsahu může v konkrétních případech docházet k částečnému překrývání předmětu těchto kontrol s kontrolami, které jsou zaměřeny na hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky.**

**Jádro problémové oblasti**

**Nakládání s veřejnými prostředky doznává i přes existenci zákona významných trhlin a ochrana veřejných prostředků není dostatečná.** V řadě případů **dochází k nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů. V jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních procesů a finančních operací.** Snaha o formální splnění požadavků bez širšího pochopení celkového rámce kontrolního systému, má mnohdy za následek vytváření administrativně zatěžujících struktur. Právní úprava u orgánů veřejné správy uspokojivě neřeší provádění kontrol hospodaření s prostředky poskytnutými ČR ze zahraničí. **Rovněž není uspokojivě zajištěno sdílení kontrolních informací a dokumentace, které by mohlo předcházet opakování již provedených kontrol, a nejistotě kontrolovaných subjektů z důvodu rozdílných výsledků kontrol.** Důsledkem jsou i tzv. korupční kauzy. Systém řízení a kontroly je zásadním katalyzátorem stavu veřejných financí a jeho hodnocení. **Podle průzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění[[124]](#footnote-124) až 89 % respondentů označilo v roce 2015 problémy související se stavem veřejných financí za velmi naléhavé či naléhavé. 93 % respondentů také označilo problémy související s korupcí, které se systému řízení a kontroly také týkají, za velmi naléhavé či naléhavé.**

Shrnutí dosavadního vývoje

Kontrola veřejných prostředků je upravena řadou právních předpisů, mimo jiné i zákonem o finanční kontrole[[125]](#footnote-125). **MF se dlouhodobě nedaří provést zásadní revizi systému řízení a kontroly veřejných prostředků[[126]](#footnote-126)**:

**Tabulka č. 3** Snahy o revizi zákona o finanční kontrole

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rok | Název | Výsledek |
| 2006 | Návrh novely zákona o finanční kontrole | Zpětvzetí v 1. čtení PS |
| 2007 | Návrh novely zákona o finanční kontrole | Zpětvzetí v 1. čtení PS |
| 2007 | Poslanecký návrh na změnu zákona o finanční kontrole | Schváleno |
| 2012 | Návrh zákona o řídícím a kontrolním systému veřejné správy | Ukončeno ve vnitřním připomínkovém řízení |
| 2011 | Návrh novely zákona o finanční kontrole | Zamítnuto Senátem  Konec volebního období |
| 2013 | Návrh novely zákona o finanční kontrole | Konec volebního období |
| 2013 | Návrh zákona o řídícím a kontrolním systému ve veřejné správě | Ukončeno ve vnějším připomínkovém řízení |
| 2015 | Návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě | Neschváleno LRV |
| 2016 | Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí | Zamítnuto Senátem  Neschváleno PS |

**Zdroj:** Ministerstvo financí

**Zákon o finanční kontrole byl v důsledku tlaku EU vytvořen na přechodnou dobu a prakticky vzápětí po jeho přijetí začaly přípravy na jeho změnu. Tato změna nebyla dosud přijata[[127]](#footnote-127).** Permanentní snaha novelizovat zákon o finanční kontrole **vede k situaci, kdy se organizace, na které zákon dopadá, neustále připravují na změnu, místo toho, aby se snažily o jeho praktickou aplikaci.**

Součástí návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě (2014 - 2015), byl původně i návrh na zrušení zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Zrušení přezkoumávání hospodaření ÚSC a dobrovolných svazků bylo odmítnuto zástupci krajů a obcí s odůvodněním, že se jedná o cenný zdroj metodické pomoci při nastavování procesů uvnitř organizace. Z ankety, kterou připravil SMO ČR vyplývá, že přezkoumávání hospodaření nepatří u obcí k nežádoucím kontrolám. Z 1182 respondentů se 72 % vyjádřilo proti zrušení přezkoumávání hospodaření[[128]](#footnote-128). **Na základě těchto připomínek MF od svého návrhu na zrušení zákona č. 420/2004 Sb., ustoupilo.**

Součástí návrhů zákonů, které měly nahradit stávající zákon o finanční kontrole z roku 2014 resp. 2015, a následně i návrhu z roku 2016 byl i **návrh na přenesení pravomoci vyměřovat odvody za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel z orgánů finanční správy na poskytovatele dotací. Po důkladném zvážení všech relevantních připomínek MF ustoupilo i od tohoto návrhu[[129]](#footnote-129).**

**Snahy o rozšíření působnosti NKÚ směrem k obcím, ale i dalším institucím, které nakládají a hospodaří s veřejnými prostředky, sledují podobný osud jako snahy o změnu zákona o finanční kontrole.** O rozšíření působnosti NKÚ usiloval Úřad vlády ČR (ÚV ČR) od roku 2014. Po neúspěšném konci tohoto návrhu v Parlamentu ČR v roce 2017, předložil ÚV ČR novelu znovu do meziresortního připomínkového řízení a Legislativní radě vlády.

Na základě předchozích neúspěchů reformovat kontrolní systém **lze identifikovat i příčiny, které se dají odstranit dostatečně důkladnou přípravou na legislativní proces. Při přípravě změn nebyla v minulosti vedena důsledná diskuze se subjekty, na které zákon dopadá, odbornou veřejností, a dalšími zainteresovanými stranami.**

I když odborná veřejnost žádá reformu systému (naposledy v rámci připomínkového řízení k technické novele zákona o finanční kontrole v březnu 2018), lze s ohledem na dosavadní vývoj legislativního procesu očekávat, že diskuze, které byly vedeny při projednávání posledního návrhu, budou pokračovat[[130]](#footnote-130). Jedním z hlavních důvodů dosavadních neúspěchů MF je skutečnost, že chybí jakákoliv nezávislá analýza, hodnocení nebo alespoň posouzení slabých stránek stávajícího systému. I když MF v rámci svých kapacit připravilo Analýzu ÚSC, nebyl tento dokument brán v potaz s odkazem na účelovost jeho zpracování pro podporu záměru MF reformovat systém řízení a kontroly veřejných financí. **Potřebu vycházet při zpracování návrhu změny systému řízení a kontroly veřejných financí z nezávislých analýz, deklarovala i Legislativní rada vlády ve svém stanovisku ze dne 15. 7. 2016.**

Nulová varianta

V případě, že nebude přistoupeno k reformě řízení a kontroly veřejných financí a nedojde ke změně přístupu zodpovědných osob, dojde v důsledku prohlubování nedostatků, které jsou popsány výše, k ohrožení veřejných financí, tj. ke stavu, kdy

* neprobíhá řádná kontrola nad vynakládáním veřejných prostředků a vymáháním pohledávek,
* dochází k plýtvání s veřejnými prostředky v důsledku realizace nehospodárných a neefektivních výdajů,
* orgány veřejné správy berou na sebe závazky, které nejsou schopny plnit a které vedou k ohrožení rozvoje a investic, případně až k platební neschopnosti,
* není dostatečná vymahatelnost pohledávek ze sankcí a odvodů za porušení rozpočtové kázně,
* kontrolované osoby jsou nadbytečně zatěžovány.

V konečném důsledku nedochází jenom k ohrožení veřejných prostředků z národních zdrojů, ale také prostředků ze zdrojů EU. V extrémním případě může dojít až k ohrožení jejich čerpání.

### DÍLČÍ PROBLÉMY

#### NEJEDNOTNÁ KVALITA PROVÁDĚNÝCH PROJEKTOVÝCH PRACÍ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Popis problému

**V současné době nejsou ve státní správě ČR projektové práce realizovány v jednotné kvalitě, v některých institucích státní správy nejsou realizovány vůbec**, což má velmi negativní dopad na dosahování vytýčených cílů. **Aktivity, které by bylo možné řídit projektově, často projektově řízeny nejsou**, což vede k neefektivnímu vynakládání prostředků v důsledku neschopnosti řádně řídit a realizovat potřebné procesy. Zde se významně projevuje nejednotnost ukotvení projektových kanceláří v rámci jednotlivých organizačních složek státu, kdy jsou útvary vykonávající činnosti projektové kanceláře zařazeny v různých úrovních vedení. Problematické je rovněž různé pojmosloví. **V české státní správě není určena autorita zodpovědná za stanovení minimálního standardu projektového řízení jako nástroje k prosazování strategických změn a inovací** a **není tedy ani stanoven jednotný metodický rámec a povinné procesní minimum pro řádnou realizaci a monitoring projektů** tak, aby odpovědné autority měly dostatečný podklad pro výkon exekutivních rozhodnutí při řízení rozvoje státní správy.

Řízení projektů ve státní správě je aktuálně velmi úzce provázáno s kofinancováním projektů z prostředků EU, přičemž oblast projektového řízení je mnohdy omezena v podstatě pouze na dodržování pravidel předmětných operačních programů, čímž je projektové řízení a jeho možnosti neúměrně zužováno. Zásadním nedostatkem aktuálně uplatňovaného projektového řízení je i **poměrně velká míra volnosti týkající se požadavků na dovednosti projektových manažerů a dalších členů projektových týmů**. V řadě případů o jmenování do jednotlivých projektových rolí ve státní správě nerozhodují kompetence, ale aktuální personální situace daného útvaru. Přitom specifikum, strategický význam a dopady výsledků projektového řízení jsou natolik značné, že vyžadují více než jen znalost základních příruček, ale zejména pokročilé dovednosti v oblasti komunikace, řízení a leadershipu.

**Projektové řízení může být, a v řadě zemí i je, výrazně komplexnějším nástrojem pro efektivní implementaci strategických prací ve státní správě, a jeho řádnou implementací je možné dosáhnout značných ekonomických i kvalitativních benefitů, včetně výrazného zlepšení odběratelsko-dodavatelských vztahů.**

Souhrnná statistická data s přehledem objemu projektů v rámci státní správy nejsou k dispozici. To je ovšem jeden ze závažných důvodů, proč by měla být tato problémová oblast řešena tak, aby byl mimo jiné promptně nastaven jednotný standart sběru dat projektových informací ze všech fází projektového cyklu pro efektivní rozhodování a řízení ve státní správě na všech úrovních rozhodování, což povede mimo jiné k účelnému využívání prostředků státního rozpočtu. MV jako gestor tématu disponuje pouze strukturovanými daty za resort MV. Ostatní resorty vedou také vlastní statistiky, které jsou k dispozici vedení resortů. Centrální databáze není vedena.

Shrnutí dosavadního vývoje

Na úrovni státní správy, ve většině ústředních orgánů státní správy, došlo **v několika posledních letech ve snaze o zajištění řádného projektového řízení ke zřízení speciálních útvarů, které vykonávají role projektových kanceláří**. Ani tímto krokem však nedošlo k dostatečné kultivaci prostředí projektového řízení, jelikož útvary zajišťující roli projektových kanceláří, si často samy vytvářejí **vlastní metodiky projektového řízení**, které jsou následně v jejich instituci využívány a **aplikují tak do jisté míry odlišné standardy řízení projektů**, což se odráží také v různé kvalitě projektových prací[[131]](#footnote-131). Řada vzniknuvších projektových kanceláří nemá jasně nastaveny systémy koordinace projektů či mechanismy průběžného monitoringu a včasného varování pro nejvyšší vedení resortu. To je dáno tím, že chybí jasně definované ukotvení projektových kanceláří ve strukturách úřadů, chybí vymezené kompetence jak projektových manažerů, tak celých projektových kanceláří.

**V rámci místních samospráv situace vyžaduje hlubší analýzu, jelikož stejně jako u státní správy neexistuje jednotný přístup a systematický sběr dat.** Tato Koncepce je tak příležitostí k provedení potřebných analýz situace v samosprávných celcích a k možným návrhům opatření v rámci řešení problémové oblasti.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Co se týče zahraničních trendů v oblasti projektového řízení, **Velká Británie** se o centrální koordinaci projektového řízení snažila již v 70. letech 20. století představením metody PROMPTII[[132]](#footnote-132), vytvořené pro vývoj informačních systémů. Z ní se následně vyvinuly obecněji aplikovatelné **metody PRINCE a PRINCE2**[[133]](#footnote-133), přičemž posledně jmenovaná se stala de facto standardem projektového řízení vládních institucí Velké Británie. **Metodika PRINCE2 je již více jak 10 let využívána i mimo státní správu soukromými společnostmi, což ve svém důsledku zjednodušuje řízení projektů ve státní správě a komunikaci veřejného a soukromého sektoru při realizaci projektů.** Jednotná metodika přispěla také ke standardizaci samotného vzdělávání projektových manažerů ve státní správě, které je certifikováno, a umožnila Velké Británii rovněž významně snížit problémy s řízením nadresortních projektů a programů. Aktuálně ve Velké Británii funguje hlavní projektová kancelář, která toto jednotné projektové řízení zastřešuje.

Důležitost nastavení minimálního standardu a kompetencí pak potvrzuje i kniha Stefana Hagena „Projektmanagement in der öffentliche Verwaltung[[134]](#footnote-134)“, která tyto uvádí jako jedny z deseti základních konkrétních předpokladů, včetně např. organizačního začlenění projektového řízení a zkušeností. Je to mimo jiné právě i Spolková republika **Německo (SRN)**, která **disponuje jednotnou vládní metodikou projektového řízení „Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung“**[[135]](#footnote-135).

I v ČR však existují příklady dobré praxe, kdy instituce státní správy disponují promyšlenými systémy projektového řízení. Takovýmto příkladem dobré praxe je zejména **MV či MMR, jejichž systém projektového řízení již delší dobu funguje jako best practice pro řadu existujících projektových kanceláří v české státní správě.**

Nulová varianta

V případě absence jakéhokoliv řešení bude zachován stávající stav, kdy je kvalita prováděného projektového řízení velmi různorodá v důsledku  nejednotného metodického standardu projektového řízení a nejednotnosti ukotvení projektových kanceláří. To má za následek neefektivní vynakládání finančních prostředků z veřejných rozpočtů, nedostatečné dosahování vymezených cílů a přínosů prováděných opatření a nedostatečnou koordinaci projektového řízení ve státní správě. Skutečné negativní finanční a jiné dopady v současné době přitom není ani možné, vzhledem k absenci centrální autority, vyčíslit, jelikož strukturovaná a validní data nejsou k dispozici. Rizikem nulové varianty je zrušení projektových kanceláří, závislých pouze na projektech spolufinancovaných prostřednictvím ESIF a související ztráta nabytého know-how pro řízení a koordinaci projektů a partnerů pro centrální koordinaci v těchto organizacích.

#### NEVYVÁŽENÁ EFEKTIVITA PŘI PROVÁDĚNÍ HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE VČETNĚ ZPĚTNÉHO PŘEZKUMU ÚČINNOSTI PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ (EX POST RIA)

Popis problému

**Hodnocení dopadů regulace (RIA)** je součástí českého legislativního procesu od roku 2007. Na dosavadním fungování lze pozorovat dílčí nedostatky a to především ve dvou rovinách – procesní a analytické.

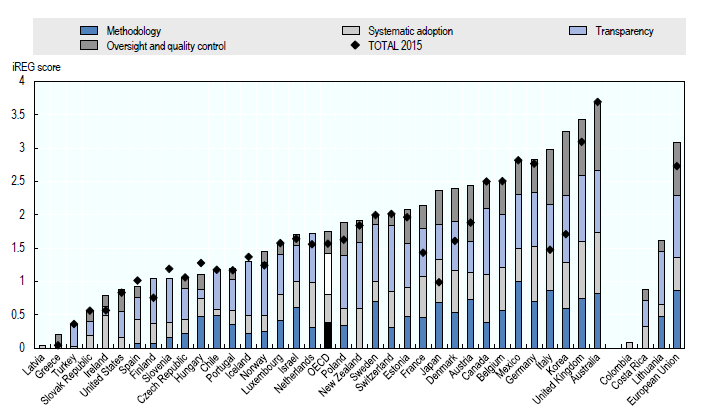
**Základním principem při zpracování RIA je proporcionalita.** Zpracovatel by měl racionálně zvážit hloubku a náročnost zpracování RIA tak, aby reflektovala význam a rozsah problému včetně dopadů řešené regulace. Kapacity zpracovatelů jsou při nerespektování tohoto principu roztříštěné, což může mít za následek jak **nadbytečné zpracování podrobných RIA u regulace s malými dopady**, tak naopak **nekvalitní případně žádné zpracování RIA u regulace s rozsáhlými dopady**. **Přestože je již RIA integrovanou součástí legislativního procesu, stále se vyskytuje formalistické zpracování**, případně neefektivní rozložení práce a kapacit na zpracování RIA.

Detailní procesní pravidla pro provádění RIA upravují **Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace.[[136]](#footnote-136)** K řadě specifických oblastí RIA byly dále zpracovány doprovodné metodiky závazného i doporučujícího charakteru. S nabytím účinnosti **zákona č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv** bude stanoven požadavek, aby důvodová zpráva vyhlašovaného právního předpisu, který se předkládá vládě, Legislativní radě vlády nebo jejímu orgánu, Poslanecké sněmovně[[137]](#footnote-137), obsahovala předpokládaný hospodářský a finanční dopad návrhu právního předpisu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty[[138]](#footnote-138). **Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů** navíc již dnes v § 86 stanovuje, aby důvodová zpráva návrhu zákona obsahovala předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí. Další okruhy dopadů, které musí být u návrhů právních předpisů vyhodnoceny, obsahují Legislativní pravidla vlády[[139]](#footnote-139), které upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednávání připravovaných právních předpisů.

**Požadavky na ex ante hodnocení dopadů regulace jsou tak dostatečně vymezeny a ukotveny v procesním rámci, přičemž do budoucna dojde k jejich specifikování i na zákonné úrovni. Na druhou stranu, o zpětném přezkumu se v současné právní úpravě mluví pouze na nejobecnější úrovni v kompetenčním zákoně, na základě kterého mají ministerstva analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek**. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace sice stanovují, že každý existující právní předpis je nezbytné po určitém čase podrobit přezkumu z hlediska účinnosti a naplňování daných cílů, nicméně stanovení konkrétních kritérií a procesních postupů zpětného přezkumu je ponecháno na předkladateli.

**O disproporčním přístupu k využívání stávajících možností zpětného přezkumu účinnosti právních předpisů, jakožto nedílné součásti procesu RIA, svědčí umístnění ČR v mezinárodních srovnáních**. V žebříčku Světové banky (Globální indikátory regulatorního vládnutí), který se zabývá i RIA, je ČR ve skupině států s druhým nejlepším možným hodnocením. Komplexnější hodnocení ze strany OECD v podobě Indikátorů regulatorní politiky a vládnutí nicméně ukazuje, že existují značné rozdíly v provádění ex ante a ex post RIA. **Zatímco v případě ex ante RIA je ČR řazena k zemím s nejvyšším hodnocením** (9. země v pořadí u zákonů tak v pořadí u prováděcích právních předpisů), **v oblasti ex post RIA se řadí k zemím s nejnižším hodnocením** (10. země od konce u zákonů a 11. země od konce u prováděcích právních předpisů). Výsledky z Výhledu regulatorní politiky pro rok 2018 ukazují, že ČR v této oblasti stagnuje a oproti roku 2015 dosáhla zhruba stejného hodnocení (hodnota indikátoru ex post zůstává nadále slabě přes jeden bod ze čtyř)[[140]](#footnote-140).

**Graf č. 9** Pořadí zemí z hlediska provádění ex-post RIA u zákonů, 2018



**Zdroj:** OECD Regulatory Policy Outlook 2018.

**Nejasnost ohledně procesních postupů a chybějící metodické pomůcky pro ex post RIA vedou k tomu, že v ČR nejsou nastaveny podmínky pro to, aby mohl zpětný přezkum účinnosti právních předpisů, vázaný na proces RIA, probíhat systematicky. Toto nastavení způsobuje rozdílné přístupy (v některých oblastech prakticky žádné) k využívání stávajících možností zpětného přezkumu účinnosti právních předpisů, jakožto nedílné součásti procesu RIA.**

**RIA je náročná disciplína** **na sběr a analýzu dat**. Tomu odpovídají i **kvalifikační nároky na zpracovatele**. Dosavadní zkušenost odhaluje hlavní problémy, s nimiž se posuzovatelé Závěrečných zpráv RIA setkávají. Jsou jimi především nedostatek dat, nedostatečná analýza dat, obrácení procesu RIA, kdy rozhodnutí o volbě varianty předchází dostatečné analýze alternativ a ostatní varianty jsou zpracovány pro forma, zaměření RIA pouze na legislativně technické záležitosti bez ohledu na hospodářské, sociální či environmentální dopady. Příčinou uvedených problémů mohou být určité rezervy v metodickém vedení, ale také chybějící kapacita analytických útvarů na některých resortech a bariéry ve sdílení dat mezi jednotlivými ústředními orgány státní správy (viz kapitolu 1.1).

Smyslem RIA je poskytnout dostatečné informace pro následné politické rozhodnutí o přijetí nové, nebo změně a rušení stávající regulace. Při nedostatečném provádění procesu RIA tomuto cíli nelze dostát a z procesu se stává pouhý byrokratický formalismus.

Shrnutí dosavadního vývoje

Povinnost provádět RIA pro návrhy právních předpisů předkládaných na úrovni vlády je zakotvena od roku 2007 v **Legislativních pravidlech vlády**, procesní a metodický postup je definován **Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace**. Jako metodika pro postup RIA byla první verze Obecných zásad schválena v r. 2007, zásadní úprava především procesu výkonu přezkumu kontroly kvality (zřízení Komise RIA) byla přijata v roce 2011. V letech 2014 a 2016 došlo k dílčím úpravám Obecných zásad. Od podzimu 2018 se schází pracovní skupina zaměřená na zefektivnění procesu RIA.

S cílem zlepšit fungování zpětného přezkumu účinnosti právních předpisů vznikla **v roce 2017 Pracovní skupina pro přípravu metodického podkladu k provádění zpětného přezkumu ve stávajícím legislativním procesu**. Jedním z výstupů Pracovní skupiny byla nezávazná **Metodika přezkumu účinnosti právních předpisů (ex post RIA)[[141]](#footnote-141)**. Problematika ex post RIA je řešena i meziresortní pracovní skupinou zaměřenou na zefektivnění procesu RIA.

V rámci metodické činnosti proběhly v letech 2015 a 2018 série průřezových školení pro státní úředníky k problematice zpracování RIA pořádané ÚV ČR – Odborem hodnocení dopadů regulace[[142]](#footnote-142). Opětovně byl zdůrazněn význam zpětného přezkumu účinnosti právních předpisů. Na vyžádání zpracovatelů závěrečných zpráv RIA byla zmíněným odborem i Komisí RIA poskytována metodická pomoc také průběžně.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Jak členské země OECD a EU, tak samotná EU (prostřednictvím Evropské komise[[143]](#footnote-143)) se v posledních letech **začaly zaměřovat na nastavení systematičtějších mechanismů zpětného přezkumu**. OECD však upozorňuje, že ačkoliv došlo mezi členskými zeměmi od roku 2014 ke zlepšení v oblasti dohledu a kontroly kvality, tak stále **lze mechanismy ve většině zemí považovat za nedostatečně rozvinuté**. Mezi země, které provedly výrazné reformy mechanismu ex post RIA, řadí především Rakousko (zavedení povinného zpětného přezkumu u hlavních zákonů), Dánsko (představení principů pro zpětný přezkum zejména u regulace, která má přesah mezi lokální a celostátní úrovní), Francii (vydání nových zásad pro evaluaci politiky), Japonsko (nastavení hranice provádění zpětného přezkumu) nebo USA (zavedení pravidla podmiňujícího přijetí nové regulace, rušením stávající - stock-flow linkage[[144]](#footnote-144)). Nejdále se v hodnocení umístily Austrálie, Velká Británie a Jižní Korea.[[145]](#footnote-145)

Za účelem získání informací a nejlepší praxe byla v rámci platformy **RegWatchEurope[[146]](#footnote-146) iniciována výměna zkušeností s odpovědnými orgány z evropských států, ve kterých probíhá zpětný přezkum účinnosti právních předpisů systematicky (Spojené království, Německo, Nizozemsko).**

Zkušenosti z výše uvedených států ukazují, že ze strany zpracovatelů je **snaha vyhýbat se zveřejnění závěrečné zprávy z ex post hodnocení těch předpisů, které přinesly velké náklady, ale nesplnily stanovené cíle**. Přiznat selhání je politicky velmi problematické. Řešením je razit myšlenku, že je lepší se prostřednictvím ex post hodnocení poučit z vlastních chyb, než je opakovat. Dalším identifikovaným problémem při ex post hodnocení je **nedostatek dat, potřebných pro vyhodnocení účinnosti předpisu**. Překvapivý je i **nezájem zainteresovaných stran poskytovat data a zapojovat se do ex post hodnocení**. Zpracovatelé by proto už při zavádění regulace měly mít jasný plán, jak budou s daty pracovat a v průběhu účinnosti předpisu data systematicky sbírat. Rovněž se objevuje názor, že **na resortech je vyčleněno příliš velké množství zdrojů na tvorbu nových právních předpisů, ale pro vyhodnocování jejich účinnosti zdroje chybí, což by se mělo změnit.**

Z uvedených zkušeností tudíž vyplývá, že **pro efektivní provádění zpětného přezkumu účinnosti právních předpisů jsou klíčové tyto prvky: řádné odůvodnění cílů regulace; vhodné nastavení termínu přezkumu; správný výběr indikátorů; nestrannost hodnotitelů; transparentnost ohledně používaných dat a jejich zdrojů, aktivní zapojení zainteresovaných stran.**

Zároveň je důležité mít **dostatečné analytické zázemí na straně zpracovatelů,** aby výstupy z přezkumu byly relevantními podklady pro následné rozhodování o přezkoumávané regulaci.

Nulová varianta

Pokud nedojde ke vzniku funkčního mechanismu systematického zpětného přezkumu účinnosti právních předpisů a jeho pevnějšímu včlenění do procesu RIA, nebude možné zajistit, aby právní řád tvořily pouze právní předpisy způsobilé co nejefektivněji dosáhnout aktuálních společenských cílů. Při zachování stávajícího stavu lze předpokládat přetrvávající nedostatky z hlediska systematické identifikace právních předpisů, které nenaplňují stanovené cíle, nepředstavují (ať již jako celek či svou konkrétní podobou) nejvhodnější opatření k dosažení těchto cílů, nebo jejichž cíle již pozbyly své relevance. V neposlední řadě absence systematického zpětného přezkumu účinnosti právních předpisů neumožňuje poskytnout dostatečnou zpětnou vazbu nutnou pro zkvalitnění tvorby budoucí legislativy. Faktory, které rozličným způsobem ovlivnily působení právního předpisu oproti původním předpokladům, tak mohou zůstat neodhaleny a možnost získat informace o fungování určitého typu regulatorního zásahu za konkrétních okolností, může být omezena.

#### NEDOSTATEČNÁ ELEKTRONIZACE ŘEŠENÍ ŽIVOTNÍCH UDÁLOSTÍ

Popis problému

**Nedostatečná informovanost občanů o online službách a jejich nízké využívání, stejně jako nízký počet on-line služeb, jsou v ČR i nadále problémem.** V červnu roku 2019 zveřejněný Index digitální ekonomiky a společnosti (DESI)[[147]](#footnote-147) 2019 označil ČR jako zemi se středně dobrými výsledky, ze všech zemí EU obsadila celkově 18. místo. Vzhledem k tomu, že bylo v některých oblastech dosaženo pokroku, získala ČR sice lepší skóre, ale v celkovém pořadí se oproti indexu 2018 propadla o jednu příčku níže.

**V oblasti digitální veřejné služby učinila ČR největší pokrok (55,2), navzdory významným zlepšením však nedosahuje průměru EU (62,9)** a obsadila tak 20. místo mezi státy EU. Míra on-line kontaktu mezi orgány veřejné moci a občany je jedna z nejnižších v EU, problémem zůstává i nedostatečná úroveň digitálních dovedností obyvatelstva.

**Graf č. 10** DESI index za rok 2019

**Zdroj:** Evropská komise, vlastní zpracování

OSN sleduje celosvětově vývoj a vyspělost eGovernmentu v návaznosti na cíle udržitelného rozvoje[[148]](#footnote-148), zejména pak na to, jak digitální služby státu přispívají k budování společností odolných vůči krizovým situacím, tvorbě účinně fungujících, transparentních a odpovědných institucí a podpoře spravedlivého uspořádání, které dává rovné příležitosti všem občanům. Každé dva roky OSN sestavuje žebříček[[149]](#footnote-149) hodnocených států a vydává podrobnou publikaci. V červenci roku 2018 vydalo aktuální výsledky průzkumu[[150]](#footnote-150), kterého se zúčastnilo 193 zemí. **Celkově světovému eGovernmentu podle OSN kraluje Dánsko následované Austrálií, Jižní Koreou, Velkou Británií, Švédskem, Finskem, Singapurem, Novým Zélandem a Francií. ČR se v loňském roce umístila na 54. místě.** V rámci ukazatele vyspělosti eGovernmentu (tzv. EGDI) se ČR ze 43 evropských zemí nyní nachází na 32. místě, z 28 zemí EU na 25. místě a je s ukazatelem EGDI o hodnotě 0,7084 stále nad světovým průměrem, který činí 0,5491.

Chce-li ČR ve výše zmíněných srovnáních dosahovat lepších výsledků, je nutné produkovat služby často využívané, respektující naladění občanů a zapadající do jejich životního cyklu. **V současné situaci jsou informace o řešení životních událostí roztříštěné a pouze započal proces vedoucí ke konsolidaci těchto informací. Nejsou nastaveny standardy publikace informací, jednotnost konkrétních zdrojů informací a systém jejich správy.** **Jednotlivé orgány veřejné moci publikují své popisy životních situací, tyto popisy jsou však nepřehledné a nesystematické.** Ze statistik Portálu veřejné správy vyplývá, že **až 70% návštěvníků opouští stránky životních situací ihned po jejich otevření, což je alarmující číslo.** **Informovanost je však pouze prvním krokem, druhým a zásadním krokem je optimalizace jednotlivých služeb veřejné správy a následně i řešení vybraných životních událostí, případně jejich elektronizace.**

V současné době jsou elektronizovány jen dílčí části některých agend, bez ohledu na jejich roli v řešení životních událostí občanů, potřeby občana nejsou dostatečně reflektovány a elektronizace je prováděna ad hoc, bez existence hlubšího systému. **Chybí jasné zmapování vazeb jednotlivých agend mezi sebou, a tím pádem i znalost míst, kde by elektronizace měla největší dopad a nejvíce by občanovi zjednodušila život.**

Rovněž **dosud nebyly mapovány neefektivity fungování veřejné správy, se kterými se občané setkávají při řešení běžných životních událostí.** Obvyklým pohledem byl pohled agendový, který je ale vždy zatížen optikou veřejné správy. Žádoucí je navrhovat a implementovat optimalizační opatření, která reflektují primárně potřeby občanů při čerpání jednotlivých služeb veřejné správy či při řešení komplexních životních událostí.

Elektronizace přitom nemusí být jedinou cestou rozvoje, je možné, že na základě analýz bude nalezeno místo, kde by naopak elektronizace byla kontraproduktivní, a kde by neelektronické optimalizační opatření způsobilo daleko větší zjednodušení života občanů.

**Chybí obecný analytický základ pro nalezení ideálních řešení, která by reflektovala právě tato specifika jednotlivých životních událostí a posunula veřejnou správu a její fungování směrem k elektronizaci i občanovi o krok dále.**

*Shrnutí dosavadního vývoje*

**V rámci projektu PMA 3**[[151]](#footnote-151), financovaného z Operačního programu Zaměstnanost, byly definovány životní události, **bylo vybráno 19 životních událostí, které jsou nejzásadnější pro život občana v ČR a byly zahájeny analýzy těchto životních událostí. Tento seznam životních událostí bude průběžně aktualizován a doplňován. Zpracována byla metodika analýzy životních událostí, vedoucí k navržení a případné implementaci optimalizačních opatření.**

Projekt PMA 3 začal v roce 2018 s analýzou prvních životních událostí, práce na dalších budou pokračovat v následujících letech. V rámci projektu PMA 3 byla **navázána úzká spolupráce s úředníky na místech výkonu veřejné správy** (často tedy na samosprávách), která pomáhá pochopit reálné fungování jednotlivých služeb v rámci životních událostí. Proběhly také první řízené rozhovory a focus skupiny s občany, které přinesly pohled zvenčí a přispěly tak k definici ideálních optimalizačních opatření. Nejdůležitější částí práce s aktéry v rámci analýz životních událostí byly, jsou a budou konzultace s gestory agend vykonávaných v rámci řešení daných životních událostí. Opatření v rámci projektu byla podpořena několika usneseními vlády[[152]](#footnote-152). Aktualizace těchto usnesení bude reflektovat nový vývoj v projektu a eGovernmentu obecně.

Paralelně s projektem PMA 3 byl realizován také **rozvoj Registru práv a povinností, vedoucí k centralizaci sběru informací o službách veřejné správy** (formou tzv. úkonů na žádost, dle zákona   
č. 111/2009 Sb., o základních registrech). V praxi tak v budoucnu budou v rámci ohlašování agend uváděny i úkony na žádost (tedy vlastně služby veřejné správy). Ohlašovatelé budou vyplňovat název úkonu, právní předpis definující úkon, oprávněný žádající subjekt, komentář, formu úkonu, místní příslušnost a vazbu na činnost v Registru práv a povinností. **Všechny tyto informace budou referenčními údaji o jednotlivých službách a poslouží jako základní zdroj pro vytvoření centrálního katalogu služeb veřejné správy. Další důležité informace o jednotlivých službách, jako např. jak je možné službu vyřídit, co k tomu občan potřebuje, jaké jsou lhůty, správní poplatky a sankce, budou jednotliví gestoři doplňovat dle novelizované vyhlášky č. 442/2006 Sb. (přílohy č. 2), kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím[[153]](#footnote-153). Takto vzniklý katalog služeb veřejné správy je nezbytný pro jednotnou publikaci údajů občanům, ale také poslouží jako nástroj pro rozhodování o řízení veřejné správy, např. se rychle ukáže potenciál pro další elektronizaci.** Nad katalogem služeb bude tvořen katalog vybraných životních událostí, jež budou formou (interaktivních) průvodců publikovány primárně na Portále veřejné správy.

*Klíčové trendy a zahraniční přístupy*

Zahraniční inspirací pro realizaci inovativních řešení je britská Policy Lab. Policy Lab se v rámci britské veřejné správy zabývá analýzou možností inovací a jejich následnou implementací pomocí pilotního ověřování a omezeného nasazování do ostrého provozu. Snaží se přinášet nové metody (zaměřené na potřeby občanů, tzv. human centred design metody) a nová řešení pro problémy, které veřejnou správu trápí. Policy Lab zpracovává prototypy různých řešení, například pro zajištění spolupráce jednotlivých resortů mezi sebou, pro získání nového know-how, pro tzv. policy making, tedy vytváření politik, jež budou následně implementovány. **Vzorem pro koncept životních událostí je Policy Lab zejména v technikách, které využívá za účelem mediace problémů a získávání zpětné vazby[[154]](#footnote-154).**

Dalším zajímavým vzorem, tentokrát zejména v oblasti zajištění informovanosti občanů, je komplexní řešení životní události narození dítěte, které bylo vytvořeno na **Novém Zélandu**. Toto řešení počítá s komplexním řešením životní události, včetně záležitostí, které nejsou zajišťovány samotnou veřejnou správou[[155]](#footnote-155). **Takovýto přístup by postupem času mohl být uplatněn u řešení všech životních událostí občanů, které projekt PMA 3 vytipoval v ČR.**

Nulová varianta

V případě že nebudou realizovány žádné další kroky v oblasti řešení životních událostí občana, bude zachován současný stav, kdy občané nedisponují relevantními informacemi k řešení životních událostí. Veřejná správa nebude mít analyticky zvládnuté možnosti dalšího rozvoje elektronizace či zmapovány motivace a pohledy hlavních aktérů. Bude tak stále uzavřena v paradigmatu agend a nebude při další optimalizaci dostatečně reflektovat potřeby občanů. Bude chybět ucelený systém sběru informací o službách a jejich následná transformace do strojově čitelných formátů a na uživatelsky přívětivá webová rozhraní.

#### REZERVY VE ZPŮSOBECH A FORMÁCH VZDĚLÁVÁNÍ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Popis problému

Usnesení vlády č. 865/2015 o Rámcových pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „usnesení vlády č. 865/2015“) a služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 9/2015, kterým se stanoví Rámcová pravidla vzdělávání státních zaměstnanců ve služebních úřadech (dále jen „služební předpis č. 9/2015“), stanovují minimální požadavky na vzdělávání zaměstnanců. Podrobnosti, jak zajišťovat vzdělávání pro konkrétní zaměstnance, je ponecháno v kompetenci samotných úřadů. Ministerstvo vnitra jako gestor koordinace vzdělávání státních zaměstnanců i zaměstnanců v pracovním poměru průběžně zjišťuje stav vzdělávání v jednotlivých úřadech a o výsledcích zjištění každoročně[[156]](#footnote-156) informuje vládu prostřednictvím Zprávy o vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech a státních zaměstnanců ve služebních úřadech.

Z dosavadní praxe a provedených šetření vyvstaly některé jevy, které je nezbytné ve vztahu ke vzdělávání řešit, a to za účelem zkvalitnění rozvoje lidských zdrojů. Uvedené rezervy lze spatřovat i navzdory velmi pozitivním posunům, ke kterým došlo v oblasti zavedení jednotných pravidel vzdělávání, zdůrazňujících komplexnost procesu vzdělávání. Ten je služebními úřady nyní aplikován v praxi bez výjimky. Pozitivní je rovněž zavedení a realizace úřednických zkoušek u státních zaměstnanců, zvláště plnění povinnosti vykonat obecnou část úřednické zkoušky, čímž dochází k ověřování potřebných znalostí společných pro všechny obory státní služby.

**Kvalitativní změna**

Řada zjištění prokázala, že všechny druhy vzdělávání jsou zajišťovány ve všech úřadech, avšak s rozdílnou měrou obsahu vzdělávání daného tématu a s různou kvalitou, kdy může dojít k nehospodárnému vynakládání finančních prostředků, jelikož zaměstnanec dané téma vzdělávání (míněno s totožným obsahem) může absolvovat vícekrát. Jedním z možných řešení může být centrální vzdělávání, které by zaručovalo jednotnou kvalitní úroveň a standard obsahu vzdělávání zejména v průřezových oblastech, které jsou společné pro všechny obory státní služby[[157]](#footnote-157).

Dostatečný důraz dále není kladen na ověřování znalostí či na ověřování požadovaných dovedností aplikovat právní předpisy v praxi a na celkovou odbornou připravenost. Pro další prohlubování vzdělání státního zaměstnance v průběhu výkonu služby a pro následné ověřování dovedností aplikovat právní předpisy v praxi, se proto jeví jako žádoucí zavést vzdělávání v klíčových správních činnostech (daných služební náplní státního zaměstnance na daném služebním místě).

**Elektronizace vzdělávání**

Další problém představuje nejednotná evidence absolvovaného vzdělávání. Bylo prokázáno, že téměř všechny úřady vedou tuto evidenci, ať se jedná o vlastní databáze nebo personální informační systémy. Evidence však slouží jen vlastním účelům daného úřadu. V prostředí státní správy a v narůstající potřebě digitalizace vyvstává potřeba centrální evidence absolvovaných vzdělávacích akcí prostřednictvím jednotného elektronického nástroje.

Jako nástroj pro zkvalitnění vzdělávání, ale především pro hospodárné využití finančních prostředků na vzdělávání, se nabízí moderní formy vzdělávání, jako představuje online vzdělávání (zejména využití e-learningové formy na základě jednotného e-learningové prostředí, které by bylo společné pro všechny úřady). Jednotlivé úřady by jednotné e-learningové prostředí mohly využívat jednak interně pro vlastní potřeby vzdělávání, a jednak by přispělo k centrálnímu vzdělávání v průřezových tématech.

**Pojetí vzdělávání v kontextu zákona o státní službě**

Klíčovou změnou je celkové pojetí stávající struktury prohlubování vzdělání[[158]](#footnote-158) v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě. Od systému prohlubování vzdělání je zapotřebí oddělit jednorázové vstupní vzdělávání, které ve skutečnosti nevychází ani ze služebního hodnocení, ani není vázáno na daný obor služby, ale je třeba jej absolvovat ihned po nástupu do služby. V rámci prohlubování vzdělání je žádoucí vázat na vykonávaný obor státní služby nadále jen průběžné vzdělávání. Vzdělávání představených a vzdělávání jazykové by vycházelo čistě ze služebního hodnocení a zastávaného služebního místa. V tomto smyslu je nutné zajistit novelizaci zákona o státní službě.

V rámci usnesení vlády č. 865/2015 i služebního předpisu č. 9/2015 je vstupní vzdělávání rozděleno do dvou částí: úvodní a následné. Obsahem vstupního vzdělávání úvodního jsou sice stanovena témata, ve kterých je potřeba zaměstnance proškolit, ale chybí větší specifikace jakým způsobem a v jakém rozsahu toto vstupní vzdělávání zajistit. Vhodným řešením se jeví rozdělení vstupního vzdělávání úvodního do dvou částí: na část všeobecnou a specifickou.

*Shrnutí dosavadního vývoje*

Vzdělávání státních zaměstnanců ve služebních úřadech je realizováno v souladu se zákonem o státní službě[[159]](#footnote-159). Zákon o státní službě, svěřuje Ministerstvu vnitra koordinační roli v oblasti vzdělávání státních zaměstnanců, přípravě vzdělávacích programů a přípravě rámcových pravidel, což vychází rovněž ze SRR VS.

V rámci plnění SRR VS zpracovalo Ministerstvo vnitra v roce 2015 analýzu současného stavu personálních procesů ve správních úřadech. Na základě závěrů z této analýzy a v návaznosti na novou právní úpravu zákona o státní službě, byla otázka dosavadního vzdělávání zaměstnanců přehodnocena a v roce 2015 byla vydána pravidla vzdělávání pro státní zaměstnance ve služebních úřadech ve smyslu zákona o státní službě – služební předpis č. 9/2015, a pro zaměstnance v pracovním poměru podle zákoníku práce ve správních úřadech – usnesení vlády č. 865/2015.

Hlavním záměrem bylo řešit problematiku vzdělávání komplexně, a to v co největší míře podobnosti pro „obě kategorie zaměstnanců“. Základní snahou bylo zajistit a zdůrazňovat systémový přístup ve vzdělávání, který představuje proces skládající se z cyklického vykonávání činností ve 4 fázích – od identifikace vzdělávacích potřeb přes plánování vzdělávání, realizaci vzdělávání až po vyhodnocování. Tímto došlo ke změně v přístupu ke vzdělávání, které již není nahodilé, úřady již nereagují výhradně na bezprostřední vzdělávací potřeby a požadavky zaměstnanců „ad hoc“, ale systémové na základě analýzy vzdělávacích potřeb a plánování.

V kontextu státní služby je nezbytným předpokladem pro profesionální, kvalitní a efektivní výkon státních zaměstnanců také celoživotní vzdělávání[[160]](#footnote-160), jako proces systematického udržování, zdokonalování a doplnění požadovaných vědomostí, schopností a dovedností potřebných pro výkon státní služby.

Ve smyslu současné právní úpravy zákona o státní službě má státní zaměstnanec právo i povinnost prohlubovat si vzdělání[[161]](#footnote-161), které je zaměřeno na jeho další odborný růst v jím vykonávaném oboru státní služby. Služební úřad dále umožňuje státnímu zaměstnanci zvýšit si vzdělání a čerpat služební volno k individuálním studijním účelům. Orgánem odpovědným za určení rozsahu prohlubování vzdělání státního zaměstnance je služební orgán, který přitom vychází zejména z návrhů jeho představeného a z výsledku služebního hodnocení státního zaměstnance, jež je zohledněn při tvorbě vzdělávacího plánu státního zaměstnance na dané období. V tomto smyslu dochází k efektivnímu procesu prohlubování vzdělání, kdy se v praxi projevuje propojení vzdělávání s dalšími nástroji řízení a rozvoje lidských zdrojů, jako je služební hodnocení (na které navazuje také proces odměňování), což je významným pozitivním jevem. Zákon o státní službě definuje prohlubování vzdělání jako vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání.

*Klíčové trendy a zahraniční přístupy*

V mezinárodním kontextu je institucionalizace vzdělávání zaměstnanců rozličná. Na centrálním modelu vzdělávání prostřednictvím národní instituce, která zajišťuje centrální vzdělávání státních zaměstnanců, na které je navázán kariérní postup, je založen francouzský model, který však vychází z tradice a historického kontextu. Opačný model zaujímá Dánsko, které je v oblasti vzdělávání decentralizované. Vzdělávání je tak delegováno na jednotlivé resorty.

Obecně lze však sledovat v zemích EU trend koordinovaného přístupu k centrálnímu vzdělávání (zejména v průřezových oblastech) a zřízení centrální vzdělávací instituce. Například v Polsku existuje Státní škola veřejné správy, na Slovensku centrum vzdělávání a hodnocení, na Maltě zase Institut veřejné správy, zajišťující centrální vzdělávání státních zaměstnanců, které se týká jejich odborného rozvoje, ale také osobnostního a komunikačního. V Rakousku byla založena Spolková správní akademie, zřízená Úřadem spolkového kancléře. Ta zabezpečuje nejen odborné vzdělávání, ale i vzdělávání v měkkých dovednostech, tréningu managementu, ale rovněž i vzdělávání státních zaměstnanců před složením úřednické zkoušky. Vzdělávání je organizováno formou seminářů, které jsou rozděleny buď podle odborného zaměření, nebo podle služební třídy státních zaměstnanců. Vyučujícími jsou pak experti z řad lektorů vysokých škol i úředníků státní správy.

Nulová varianta

V případě, že nebudou realizovány kroky k posunutí vzdělávání od procesní stránky ke kvalitativní změně, bude zachován současný stav a nedojde ke zkvalitnění výkonu státní správy, zejména v oblasti aplikace získaných poznatků a dovedností v praxi. Takový stav pak nezajistí jednotnou kvalitu a standard obsahu vzdělávání zvláště v průřezových oblastech, což bude mít za následek celkovou odbornou nepřipravenost státní správy a neefektivní roztříštěné vynakládání finančních prostředků na vzdělávání.

V případě absence zavedení elektronizace vzdělávání formou sdíleného e-learningu a propojení elektronické evidence s sLearningem, zůstane evidence absolvovaného vzdělávání nejednotná a nekoordinovaná, a pro jednotlivé úřady finančně a administrativně náročná.

* 1. **PROBLÉMY ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY**

V této kapitole jsou postupně probírány okruhy témat, které se týkají pouze územní veřejné správy. Jejich společným jmenovatel je tak územní samosprávný celek jako nositel veřejné správy. V souladu s ustanovením § 99 Ústavy ČR jsou základními územními samosprávnými celky obce, zatímco vyššími územními samosprávnými celky jsou kraje. Níže uvedená témata se však dotýkají až na výjimky pouze základních územních samosprávných celků. Obou druhů územních samosprávných celků se tak týkají jen některé problémové oblasti, a to ohledně úředníků územních samosprávných celků, vzdělávání zastupitelů, resp. pasáž týkající se možné finanční nepřipravenosti územních samosprávných celků na nadcházející změny. Problémy jsou obdobně jako ve dvou předchozích částech rozděleny dle své šíře na problémy obecného charakteru a problémy dílčí.

### PROBLÉMY OBECNÉHO CHARAKTERU

#### NEEFEKTIVNÍ VÝKON KOMPETENCÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Popis problému

Komunální sféra má v ČR řadu specifik. K nejviditelnějším z nich patří **přetrvávající komunální roztříštěnost**, která má dlouhodobý charakter. Celkový počet obcí činí v současné době 6 258[[162]](#footnote-162), avšak například ještě v roce 1930 to bylo dokonce 11 768 obcí[[163]](#footnote-163). Jak vyplývá z níže uvedené tabulky, v absolutních číslech předstihuje ČR již jen Francie, SRN, Španělsko a Itálie. Na druhou stranu **představuje ČR s ohledem na svou rozlohu 78 866 km2 zemi s nejrozdrobenější komunální strukturou v Evropě** před Francií, SRN, Itálii a Španělskem. Z této skutečnosti vychází řada problémů, které jsou rozebrány níže.

**Tabulka č. 4** Počet obcí v absolutních číslech

|  |  |
| --- | --- |
| Země | Počet obcí v absolutních číslech1 |
| Francie | 35 416 |
| Spolkové republika Německo | 11 091 |
| Španělsko | 8 124 |
| Itálie | 8 088 |
| Česká republika | 6 258 |

**Zdroj:** Evropská komise, vlastní zpracování

**Tabulka č. 5** Poměr počtu obcí a rozlohy

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Země | Rozloha | Počet obcí | Poměr Počet obcí/Rozloha |
| Česká republika | 78 866 | 6 258 | 0,079 |
| Francie | 643 801 | 35 416 | 0,055 |
| Spolková republika Německo | 357 386 | 11 091 | 0,031 |
| Itálie | 301 338 | 8 088 | 0,026 |
| Španělsko | 505 990 | 8 124 | 0,016 |

**Zdroj:** Evropská komise, vlastní zpracování

Jak vyplývá z níže uvedené tabulky, necelých 55 % všech obcí má méně než 500 obyvatel, celkově v nich však žije jen necelých 8 % všech obyvatel ČR. **Obce do 1 000 obyvatel tvoří necelých 76,8 % všech obcí v ČR**. Na druhé straně existuje v ČR jen 6 měst nad 100 000 obyvatel, včetně hlavního města Prahy. V těchto velkoměstech žije celkově 22 % všech obyvatel ČR.

**Tabulka č. 6** Podíl obyvatel v různých velikostních kategoriích obcí

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Velikostní kategorie obce | Počet obcí | Počet obyvatel | Podíl obyvatel v % | Podíl obcí v % |
| Do 199 | 1 440 | 179 228 | 1,7 | 23 |
| 200 – 499 | 2 000 | 653 472 | 6,2 | 31,9 |
| 500 – 999 | 1 374 | 971 317 | 9,2 | 21,9 |
| 1 000 – 1 999 | 748 | 1 043 547 | 9,9 | 11,9 |
| 2 000 – 4 999 | 422 | 1 270 689 | 12,0 | 6,7 |
| 5 000 – 9 999 | 144 | 984 263 | 9,3 | 2,3 |
| 10 000 – 19 999 | 68 | 958 400 | 9,1 | 1 |
| 20 000 – 49 999 | 44 | 1 320 691 | 12,5 | 0,7 |
| 50 000 – 99 999 | 12 | 872 324 | 8,2 | 0,2 |
| Nad 100 000 | 6 | 2 324 894 | 22 | 0,1 |
| Celkem | 6 258 | 10 578 820 | 100 | 100 |

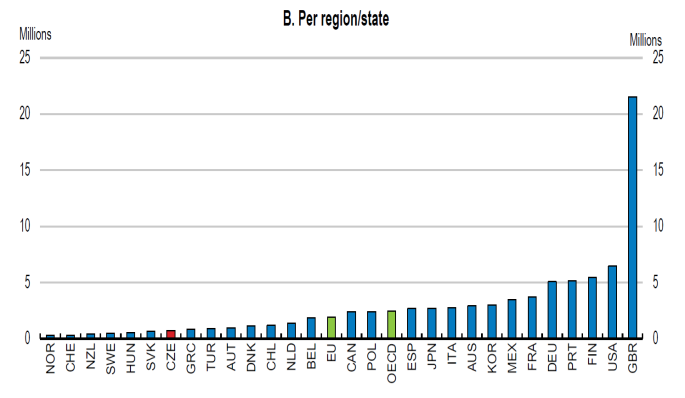
**Zdroj:** Český statistický úřad, vlastní zpracování

Výše popsaným skutečnostem odpovídá i průměrná hustota obyvatel v obcích v ČR, která zde činí pouhých 1 690 obyvatel na obec. **Co do velikosti obcí je tak ČR na posledním místě pomyslného žebříčku zemí EU, doprovázená těsně Slovenskem a Francií, které rovněž vykazují méně než 2 000 obyvatel na obec**, ostatní země mají na jednu obec nejméně 3 000 obyvatel. **Zmíněná roztříštěnost existuje rovněž na regionální úrovni**. Podle údajů OECD jsou **vyšší územní samosprávné celky v ČR sedmé nejmenší v porovnání všech zemí OECD** (v níže uvedeném grafu vyznačeno červeně, zatímco průměr EU/OECD je vyznačen zeleně)[[164]](#footnote-164).

**Graf č. 11** Průměrná hustota obyvatel v obcích

**Zdroj:** Evropská komise, vlastní zpracování

**Graf č. 12** Porovnání velikosti vyšších ÚSC



**Zdroj:** OECD

**Důsledky komunální roztříštěnosti**

**Na přílišný počet obcí, který by měl být jednou z příčin celkové neefektivity veřejné správy v České republice, dlouhodobě poukazuje OECD**. V hospodářském přehledu pro ČR OECD konstatuje, že „*poskytování kvalitních veřejných služeb znesnadňuje vysoký podíl malých obcí*“. Jako zásadní zjištění v této souvislosti uvádí, že „*systém územní samosprávy [v ČR] vede k tříštění materiálních i lidských zdrojů a ztěžuje poskytování kvalitních veřejných služeb*“ a **jako doporučení navrhuje „*stanovit rámcové podmínky, které pomohou obcím využít výhod společného poskytování služeb, a zároveň budovat podporu pro slučování obcí. Omezit podíl účelově vázaných dotací a transferů a kontrolou výsledků zajistit dodržování náležitých standardů služeb*“[[165]](#footnote-165).**

Vzhledem k tomu, že v ČR byla v roce 2003 zavedena stávající podoba spojeného modelu výkonu veřejné správy[[166]](#footnote-166), ve kterém jsou územní samosprávné celky jeho nezbytnou součástí, ovlivňuje celkový počet obcí v ČR, resp. výše popsaná výrazná komunální roztříštěnost, veřejnou správu jako celek. Pokud má za zachování celkového počtu základních územních samosprávných celků průběžně docházet ke zvyšování efektivity veřejné správy v ČR, **musí být kompetence onoho enormního množství obcí nastaveny tak, aby byly s to zajistit zmíněnou efektivitu veřejné správy i do budoucna.** **A právě zde je spatřováno jádro problému, neboť současný výkon územní veřejné správy není (jak je doloženo níže) ve stávající podobě z důvodu současného rozdělení kompetencí optimálně výkonný.**

Základní územní samosprávné celky vykonávají úkoly v samostatné a přenesené působnosti[[167]](#footnote-167). Pro výkon přenesené působnosti jsou obce podle ustanovení § 61 obecního zřízení rozděleny do tří typů na obce, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s obecním úřadem s rozšířenou působností, dále v textu analytické části rovněž zjednodušeně nazývány „*obce prvního, druhého či třetího typu*“. Pro výkon samostatné působnosti se obce nedělí, její obsah je *de lege* pro všechny obce totožný, neboť Ústava ČR ani zvláštní zákony nerozlišují při výkonu samostatné působnosti obce podle velikosti či jiných kritérií[[168]](#footnote-168).

**Výkon přenesené působnosti**

Zatímní návrhy koncepčních změn se týkaly převážně jen působnosti přenesené. **Společným jmenovatelem těchto návrhů byl nedostatek odborného personálu**, který je v rámci přenesené působnosti nezbytný pro její řádný výkon především v případech, kdy jsou nutné odborné znalosti a dovednosti. **I v současné době stále ještě existují kompetence, které jsou v rámci přenesené působnosti plošně vykonávány obcemi prvního typu, a které by mohly být z důvodu efektivity, resp. zmíněného nedostatku odborného personálu, přeneseny na obce druhého či třetího typu.**

Na základě usnesení vlády č. 689 z 11. září 2013 *o Plánování, vyhodnocování a koordinaci kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků prováděných ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných měst* mají kontrolní orgány kontrolující výkon přenesené působnosti povinnost zveřejnit do 28. února kalendářního roku výsledky kontrol za předchozí kalendářní rok. Povinnost zveřejnit výsledky kontrol vyplývá rovněž z § 26 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Rozsah zveřejněných údajů o proběhlých kontrolách je však mezi resorty, resp. krajskými úřady velmi odlišný. Na základě poskytnutých údajů resortů a krajských úřadů následně zveřejňuje MV každé tři roky *Hodnotící zprávu k výsledkům kontrol přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*.

MV tak sice disponuje vybranými agregovanými údaji, z kterých vyplývají rovněž **informace o chybovosti v rámci výkonu přenesené působnosti územními samosprávnými celky**, jejich vypovídací hodnota je však v přímé úměře k rozsahu provedených kontrol na straně jedné a kvalitě poskytnutých údajů od jednotlivých resortů, resp. krajských úřadů na straně druhé. **Dlouhodobě neřešený problém v přenesené působnosti představuje nikoliv vždy dostatečné metodické vedení resortů v případech předjímaných zvláštními zákony vůči územním samosprávným celkům, resp. obecně nezávaznost metodických doporučení pro ÚSC.** Na oblast výkonu přenesené působnosti tak silně dopadá celková nekoordinovanost státní správy v ČR, která je již analyzována výše v části týkající se problémů centrální státní správy.

**Výkon úkolů vyplývající z přenesené působnosti je nejen velmi administrativně náročný, nýbrž i zbytečně formalizující** v prostředí, které by formální být nemělo, a to především v případě malých obcí. V neposlední řadě je příliš dekoncentrovaný výkon nevhodných kompetencí ekonomicky a finančně neefektivní, což prokázaly analýzy z nedávného období, na které je odkázáno níže.

**Výkon samostatné působnosti**

V samostatné působnosti nevykonávají územní samosprávné celky své úkoly jen na základě dobrovolnosti, nýbrž rovněž obligatorně na základě zvláštních zákonů, které stanoví povinnosti různého druhu. Za všechny zmiňme příkladně zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, zákon č. 106/2008 Sb., o sociálních službách, či zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví. I přes nespornou existenci jednotlivých zákonů, které stanoví územním samosprávným celkům povinnosti v samostatné působnosti, nebyla tato kategorie jako celek doposud předmětem zkoumání, o což usiluje právě tato Koncepce. Zmíněné úkoly jsou Koncepcí souborně nazývány „**zákonné úkoly v oblasti samosprávy**“.

Ve vztahu k těmto vlastně „obligatorním“ úkolům samospráv navíc vznáší autoři domněnku, že podobně jako v případě přenesené působnosti mají problémy s jejich výkonem především malé obce. K verifikaci výše uvedené domněnky je však nezbytná podrobná analýza, která odpoví na otázku, jak jsou zákonné úkoly územních samosprávných celků v ČR vykonávány, financovány, a jakou administrativní zátěž pro své realizátory vlastně představují. Základní informace o zákonných úkolech v oblasti samosprávy lze nalézt v Katalogu činností obcí a krajů, který se týká přenesené i samostatné působnosti, a který MV průběžně aktualizuje na základě výsledků legislativního procesu[[169]](#footnote-169).

Shrnutí dosavadního vývoje

**Výše uvedená problematika neefektivního výkonu kompetencí územních samosprávných celků v přenesené působnosti je dlouhodobě konstatována.** Tato problematika byla podrobně **popsána na různých místech již v Analýze aktuálního stavu veřejné správy z roku 2011**[[170]](#footnote-170). Zde konstatované problémy, týkající se přenesené působnosti, jsou z větší části platné i v současnosti, z čehož vyplývá, že v oblasti možného přesunu kompetencí v přenesené působnosti mezi jednotlivými typy obcí **nedošlo za uplynulých osm let k výraznějšímu posunu**.

Již v roce 2012 připravilo MV *Analýzu výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti[[171]](#footnote-171)*, která se částečně opírá rovněž o dosud jedinou studii zabývající se zátěží veřejné správy na obce prvního typu s názvem „*Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*“[[172]](#footnote-172). Na základě zmíněné analýzy měly být kompetence obcí prvního typu rozděleny do čtyř kategorií (A, B, C a D). Přenesená působnost v kategorii A měla být ponechána jako přenesená, avšak měla být převedena na obce třetího typu, přenesená působnost v kategorii B měla z důvodu vhodnosti zůstat zachována na obcích prvního typu. Přenesená působnost v kategorii C měla být převedena do samostatné působnosti, zatímco přenesená působnost kategorie D měla znamenat její zrušení.

**V oblasti kompetencí vykonávaných v přenesené působnosti k přesunům kompetencí směrem k obcím třetího typu od roku 2014 ojediněle dochází**, např. v rámci zákona o pozemních komunikacích (silniční správní úřad veřejně přístupných účelových komunikacích, projednávání některých přestupků)[[173]](#footnote-173), resp. stavebního zákona (orgány územního plánování), či ochrany zemědělského půdního fondu aj. Nejde však o celostátně koncipovanou koncepční snahu státu převést z důvodu efektivity některé úkoly vykonávané v přenesené působnosti na obce třetího typu. K přesunům kompetencí na obce druhého typu ve sledovaném období nedochází.

Na Analýzu 2011 věcně navázal **SRR VS, který však změnu kompetencí územních samosprávných celků jako takových nezahrnul mezi své základní cíle. Přesto bude možno v budoucnu vhodně navázat na některé dílčí výstupy SRR VS**. V rámci SC 2.1 jde o rozsáhlou „Analýzu vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb“, zatímco v rámci SC 2.2 jde o „Analýzu rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech“. Obě analýzy, které se částečně dotýkají kompetencí územních samosprávných celků, byly zveřejněny na jaře 2019. Relevantní informace o kompetencích ÚSC je však rovněž možné získat z výstupů SC 2.3 s názvem „Optimalizace systému veřejnoprávních smluv“, na základě kterého bude možné **sledovat počet a obsah veřejnoprávních smluv v čase.**

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

**Změny kompetencí** v rámci jednotlivých druhů územních samosprávných celků, resp. mezi nimi navzájem a státem, **většinou neprobíhají izolovaně a jsou součástí širších změn, jejichž společným jmenovatelem jsou funkční, správní, resp. územní reformy**. Tyto reformy **probíhají např. ve Spolkové republice Německo či v Rakousku kontinuálně od roku 1990**[[174]](#footnote-174). Reformy veřejné správy však nejsou omezeny jen na sousední země a lze je nalézt rovněž v dalších evropských zemích, v novější době např. v Dánsku, Lotyšsku, Finsku, či Portugalsku.

Zmíněné pojmy funkční, správní a územní reforma mají rozdílný obsah. Podstatou funkčních reforem jsou „prosté“ změny kompetencí územních samosprávných celků, zatímco správní reformy ruší, resp. zavádí určitou další úroveň veřejné správy do stávajícího systému v dané zemi (např. zrušení okresních úřadů v ČR). Územní reforma je pojmově spojena se zánikem obce v právním slova smyslu, tedy s dobrovolným, resp. obligatorním sloučením obce do jiné obce, resp. vznikem obce nové[[175]](#footnote-175). Zdali se v dané zemi uskuteční funkční, správní či územní reforma, resp. všechny najednou, je více méně politickou otázkou, která (jak ukazují příklady sousedního Německa a Rakouska) však vždy spočívá na několika základních ukazatelích, jimiž jsou 1) přílišná komunální fragmentace, 2) špatná demografická prognóza, 3) enormní vylidňování určitých částí země a 4) stárnutí populace, kterému je nutné podstatně přizpůsobit výkon některých kompetencí ve veřejné správě[[176]](#footnote-176).

**Aplikovatelnost jednotlivých zahraničních vzorů**, resp. přístupů k funkčním reformám (kompetenčním) či k reformám jako takovým**, závisí především na míře podobnosti struktury a působnosti komunální sféry v ČR a v zahraničí**. **Vysokou míru podobnosti historicky vykazují sousední země SRN a Rakousko**, jejichž komunální systémy jsou z řady důvodů srovnatelné se systémem ČR.

Nulová varianta

**Zachování současného stavu rozdělení kompetencí mezi jednotlivými typy obcí je především administrativně příliš náročné pro orgány malých obcí** (mnohdy jen neuvolněného starostu), které tak z důvodu výkonu zákonných působností, jež vykonávají „vlastnoručně**“, často omezují činnost v rámci samostatné působnosti, neboť na ni není dostatek času**.

#### 3.2 NEEFEKTIVNÍ ROZVRSTVENÍ VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY V ÚZEMÍ

*Popis problému*

I když je možné považovat reformu veřejné správy z let 1999 až 2002 za zdařilou, a to především z důvodu vytvoření **obcí s rozšířenou působností**, není v současnosti z hlediska občana jako klienta veřejné správy její výkon v území rozvrstven efektivně**.** Tato skutečnost má čtyři hlavní příčiny, jejichž společným jmenovatelem je obecná relativizace stávající podoby rozdělení obcí podle rozsahu výkonu přenesené působnosti, **po které již dnes de facto neexistuje celospolečenská poptávka**.

**První příčinou je nižší počet pro-klientsky zajímavých agend, které vykonávají obce prvního a druhého typu ve vztahu ke stávající působnosti obcí třetího typu.** Mezi nejčastější agendy vykonávané obecními úřady patří dopravně-správní agenda, agenda občanských průkazů a agenda obecného stavebního úřadu. S výjimkou obecných stavebních úřadů se jedná o kompetence obcí třetího typu. Navíc ani nejčastěji poptávané úkony správními úřady v území (tzv. dekoncentráty) nejsou poskytovány v obcích prvního typu a ani (plošně) v obcích typu druhého. Jde o agendu daně z příjmu fyzických osob, daně z nemovitých věcí, resp. sociální a zdravotní pojištění. K výše uvedeným skutečnostem je nutné připočíst ještě minimální rozdíl mezi stávajícími kompetencemi obcí prvního a druhého typu, které v přenesené působnosti vykonávají navíc (měřeno pro-klientskou optikou) vlastně jen **agendu rybářských lístků**, resp. **sociální práce** v oblasti pomoci v hmotné nouzi. Kompetenčně jsou obce druhého typu (pověřené obecní úřady) v současnosti téměř vyprázdněny.

Popsané skutečnosti vyplynuly z výše citované *Analýzy prostorových aspektů*, publikované na počátku roku 2019. **Ze zmíněné analýzy však nevyplynulo jen, že většina vyhledávaných agend je vykonávána až na obci třetího typu, nýbrž rovněž to, že přibližně 80% občanů správního obvodu ORP je aspoň jednou za týden v jejím centru, tedy přímo v obci s rozšířenou působností.**

**Druhou příčinou neefektivity rozvrstvení veřejné správy je nevyužívání tzv. submikroregionální úrovně[[177]](#footnote-177) při jejím výkonu, což má v současnosti (z pro-klientského hlediska) za následek především její výraznou nepřehlednost.** Ač by měl být výkon veřejné správy institucionálně jednotný, jsou ke škodě věci některé důležité agendy dlouhodobě vykonávány mimo rámec zmíněných tří typů obcí. Jde **o agendu stavebních úřadů, matriční agendu, resp. o vidimaci a legalizaci**. Právě submikroregionální úroveň by přitom mohla být vhodnou úrovní, na které by bylo možné **jednotně vykonávat všechny kompetence, které nejsou vykonávány na úrovni ORP**. **Jejím využitím lze rovněž řešit problém současného pojetí pověřených obecních úřadů, jejichž význam se dlouhodobě snižuje, neboť v území není dostatečně využit potenciál, který nabízejí.**

**Třetí příčinu představuje soubor podstatných změn, které se udály za uplynulých více než 15 let, a které relativizují nutnost co nejširší dostupnosti výkonu veřejné správy ve fyzickém smyslu, což bylo hlavním mottem reformy veřejné správy z přelomu tisíciletí.** Nejde jen o „tradiční“ změny, kterými jsou demografické změny (urbanizace a suburbanizace) resp. stárnutí populace, nýbrž především o proces elektronizace VS, změny v místní příslušnosti, resp. adresnější (výkonové) financování některých agend v přenesené působnosti, které v některých agendách nahradilo plošné financování na základě příspěvku na výkon státní správy podle obecního zřízení. Všechny tyto popsané změny Ministerstvo vnitra vedou k tomu, že není vhodné ani potřebné zachovávat stávající rozvrstvení úřadů veřejné správy.

Rovněž čtvrtá příčina ve svých důsledcích relativizuje dostupnost výkonu veřejné správy ve fyzickém slova smyslu. Oproti předchozí má tato příčina **kvalitativně odlišný charakter, neboť jejím obsahem je především postupná změna dlouhodobě zažitého paradigmatu, podle kterého by měl o dané věci rozhodnout ten úřad, který od občana-klienta podání přijal.** Ve vztahu ke třetí příčině má tato doplňkový charakter, neboť její vznik lze považovat za důsledek všech podstatných změn, které relativizují nutnost fyzické dostupnosti veřejné správy, především elektronizace.

Využitím zmíněných obecných příčin nelze postihnout vzájemně spletité a složité vztahy a vazby v **aglomeracích, resp. metropolích**. Rovněž zde není veřejná správa v současnosti optimálně rozvrstvena, ve vztahu k obecně formulovanému problému se však jedná o jeho specifickou část, kterou popisujeme v části 3.7. ***Shrnutí dosavadního vývoje***

Výše uvedeným skutečnostem, které zapříčinily současné neefektivní rozvrstvení výkonu veřejné správy v území, nebyla dosud ve vztahu k tomuto problému věnována systematická pozornost. Tu přináší až tato Koncepce. Níže uvádíme detailnější údaje, týkající se změn dostupnosti veřejné správy v ČR, které se uskutečnily během uplynulých více než 15. let. Tato pasáž podrobněji rozpracovává především třetí a částečně rovněž čtvrtou příčinu současného stavu, zatímco první dvě příčiny byly analyzovány v rámci SRR VS. V této souvislosti je nutné zmínit především již citovanou *Analýzu prostorových aspektů*, která byla zpracována v roce 2018, a která tvoří základní podklad obou zmíněných důvodů stávajícího neefektivního rozvrstvení výkonu veřejné správy v území.

**Změny v pojetí dostupnosti veřejné správy**

1. **Změny v místní příslušnosti**

Podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) a e) správního řádu je místní příslušnost správního orgánu v řízeních týkajících se fyzické osoby, resp. právnické osoby, místem jejího trvalého pobytu, resp. místem jejího sídla. Zvláštní zákony mohou upravovat místní příslušnost odlišně. **Do současné doby byla místní příslušnost zrušena v níže uvedených agendách**, což znamená, že fyzická osoba si může danou agendu vyřídit na ORP, resp. jakékoliv pobočce věcně příslušného správního úřadu bez ohledu na svůj trvalý pobyt. **Existují rovněž i agendy, například podpora v nezaměstnanosti, ve kterých za určitých okolností může docházet ke změně místní příslušnosti na základě volby žadatele**. S ohledem na druh agend jsou níže uvedené agendy, u kterých byla zrušena místní příslušnost, pro právnické osoby využitelné spíše výjimečně, především v agendách živnostenského úřadu, do které spadá rovněž např. i jednotné kontaktní místo[[178]](#footnote-178).

**Tabulka č. 7** Agendy se zrušenou místní příslušností

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| občanské průkazy a cestovní pasy | některé úkony registru vozidel | agenda živnostenského úřadu | zdravotní pojišťovny | řidičské průkazy |

**Zdroj:** MV ČR

1. **Adresné financování některých agend v přenesené působnosti**

Spolu s rozvolňováním místní příslušnosti je nutné rovněž řešit **financování jednotlivých agend, které byly dlouhodobě financovány plošně příspěvkem na výkon přenesené působnosti obcí.** Změny na úrovni místní příslušnosti a adresné financování tvoří vlastně spojené nádoby. Příspěvek je jedním z významných zdrojů pro financování územní samosprávy. Celkový objem finančních prostředků, který byl mezi obce rozdělen na zabezpečení výkonu přenesené působnosti obcemi, činí pro rok 2019 téměř 9,4  mld. Kč, což bylo o 800 mil. Kč více než v roce 2018. **Některé vykonávané agendy nejsou hrazeny plošně, nýbrž adresně. Jejich dosavadní soupis níže uvádí tabulka**, od roku 2019 přibyla částečně rovněž agenda orgánů územního plánování. Do níže uvedené tabulky jsou pro úplnost rovněž zakomponovány účelově vázané dotace v agendě právní ochrany dětí a volební agendě:

**Tabulka č. 8** Výkonově financované agendy

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| občanské průkazy | veřejné opatrovnictví | jednotné kontaktní místo | volební agenda  (dotace) | právní ochrana děti (OSPOD)  dotace | agenda orgánů územního plánování  (částečně) |

**Zdroj:** MV ČR

1. **Elektronizace veřejné správy**

Podle údajů Českého statistického úřadu[[179]](#footnote-179) (tabulky a grafy vizte níže) se **každoročně zvyšuje počet kontaktních pracovišť Českého podacího ověřovacího informačního národního terminálu CzechPOINT v ČR**, který v roce 2017 činil celkově 7 536 míst. Pokud se do budoucna výrazně rozšíří počet agend, které občan může prostřednictvím CzechPOINT podat správním orgánům, **ovlivní tato skutečnost výrazně dostupnost veřejné správy ve výše uvedeném smyslu oddělení tzv. *front-office* od *back-office***. Na druhé straně však počet nově zřízených datových schránek, které představují rovněž důležitý prvek spojený s elektronizací veřejné správy v ČR, za uplynulé tři roky nepatrně stagnuje, nicméně jejich celkový počet od roku 2009 stále roste a činí 909 804[[180]](#footnote-180). Poměrně výrazně se zvyšuje počet jednotlivců, kteří využívají internet při jednání s úřady, tedy vůle občanů využívat možnosti elektronizace, a to napříč věkovými kategoriemi. Níže uvedené tabulky a grafy z ČSÚ konkretizují vše uvedené kvantitativním způsobem.

**Grafy č. 13**

**13a.** Nově zřízené datové schránky v ČR v tisících

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2015 | 2016 | 2017 |
| Celkem | **65,4** | **90,5** | **79,9** |
| Zřízeny ze zákona | 28,5 | 30,3 | 35,5 |
| Zřízeny na žádost | 36,8 | 60,2 | 44,4 |
| Podle typu subjektu | | | |
| Orgán veřejné moci | 0,1 | 0,1 | 0,6 |
| Právnická osoba | 30,4 | 29,5 | 36,4 |
| Podnikající fyzická osoba | 17,7 | 34,7 | 20,0 |
| Nepodnikající fyzická osoba | 17,2 | 26,2 | 22,9 |

**Zdroj:** Český statistický úřad, vlastní zpracování

**13b.** CzechPOINT – počet kontaktních pracovišť

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2015 | 2016 | 2017 |
| Celkem | 7 423 | 7 460 | 7 536 |
| Na obecních a městských úřadech | 5 926 | 5 933 | 5 937 |
| Na poštovních úřadech | 979 | 961 | 984 |
| Na notářských úřadech | 387 | 415 | 442 |
| Na ostatních místech | 131 | 131 | 173 |

**Zdroj:** Český statistický úřad, vlastní zpracování

**Rozšíří-li se možnost elektronických podání v dalších agendách**, což je navíc předjímáno Informační koncepcí Digitální Česko, lze se domnívat, že i tento trend bude nadále stoupat. **Tato skutečnost výrazně ovlivní pojetí dostupnosti veřejné správy.**

Za akcentací změny pohledu na dostupnost veřejné správy stojí rovněž námět na využití mobilních dat, která by mapovala každodenní pohyby obyvatel za prací, resp. studiem v jednotlivých městech v rámci všech regionů ČR. **Smyslem využití mobilních dat by byla verifikace toho, zda je veřejná správa skutečně dostupná**. Tato „velká data“ byla zatím využita v již zmíněné *Analýze vybraných prostorových aspektů* na vybraném příkladu Pardubického kraje**. V následujících letech by tato pilotní studie měla být doplněna plošnými mobilními daty za celou ČR.**

S dostupností veřejné správy úzce souvisí také téma dostupnosti služeb veřejné správy pro občany mimo území ČR. Spolu s rostoucí mobilitou populace do zahraničí a nárůstem počtu občanů, kteří dlouhodobě i krátkodobě pobývají mimo území ČR, je třeba pamatovat také na to, aby těmto občanům bylo poskytováno dostatečné spektrum služeb veřejné správy i mimo území ČR. V současné době je již celá řada služeb poskytována (cestovní doklady, matriční agenda, kontaktní místa CzechPoint aj.), některé služby však občanům mimo území ČR poskytovány nejsou (občanské průkazy, řidičské průkazy atd.).

*Klíčové trendy a zahraniční přístupy*

Pojem dostupnost veřejné správy **ovlivňují některé celoevropské trendy.** Jde především o probíhající **digitalizaci**, která má nejen dlouhodobější výrazný evropský rozměr[[181]](#footnote-181), nýbrž by měla být i do budoucna finančně podporována z EU fondů[[182]](#footnote-182). Na celoevropské úrovni je mimo jiné zkoumán Index digitální ekonomiky a společnosti (DESI), o kterém hovoříme na jiném místě této Koncepce[[183]](#footnote-183). Rovněž **využití tzv. velkých dat v rámci veřejné správy**[[184]](#footnote-184), je obecným evropským trendem, který ovlivňuje rovněž ČR.

Podobně jako v ostatních oblastech lze rovněž při postupné optimalizaci dostupnosti veřejné správy využít zahraniční vzory. Za všechny zmiňme příkladně **probíhající správní reformu v Maďarsku**. V rámci této reformy jsou do tamní veřejné správy zaváděny v periferních oblastech rovněž flexibilní služby VS, které by mohly být vhodnou inspirací i pro ČR, například pojízdné úřadovny[[185]](#footnote-185). Rovněž v ČR jsou některými obecními úřady takovéto mobilní služby poskytovány např. starším a invalidním občanům[[186]](#footnote-186), na rozdíl od maďarského příkladu však nejde o plošnou záležitost.

Všechny současné funkční systémy veřejné správy v zemích EU s kontinentální tradicí spočívají při plánování výkonu VS v území na geograficko-správních analýzách, z kterých následně vyplývá optimální dostupnost služeb veřejné správy. I přes existenci dalších jevů, které ovlivňují dostupnost veřejné správy, jde stále o základní metodu, jak optimálně rozvrstvit veřejnou správu. Pokud by ČR chtěla problém současného rozvrstvení VS řešit do budoucnosti tímto způsobem (což je předmětem strategické části), nevybočí tak z paradigmatu zemí EU.

*Nulová varianta*

Stávající podoba veřejné správy nenabízí svým klientům optimální dostupnost. ČR tak dostatečně nevyužívá potenciál efektivity, který by veřejná správa mohla mít. Nereagováním na čtyři základní příčiny současného stavu se tak ČR oddaluje od podstaty reformy veřejné správy z přelomu tisíciletí, pro kterou bylo zajištění dostupnosti jedním z klíčových cílů, neboť pojem dostupnosti veřejné správy se v čase vyvíjí. Podstatou nulové varianty je tedy situace, kdy výše uvedené evropské, resp. národní trendy, měnící dostupnost VS, pokračují, aniž by na nastalé změny veřejná správa v ČR jakkoliv systémově reagovala.

Neprovedením potřebné geograficko-správní analýzy, z které by vyplynula jednotná submikroregionální struktura pro výkon VS v ČR, bude zachováno stávající rozdělení obcí podle rozsahu přenesené působnosti, které velmi výrazně zatěžuje především malé obce, avšak nezohledňuje vyšší sílu některých obcí, která by měla být využita pro účely veřejné správy.

**Pokud dojde k odstranění místní příslušnosti ve všech agendách, které to umožňují, a nebude zohledněn každodenní pohyb obyvatel za prací či studiem, budou některé úřady zbytečně přetíženy a jiné naopak zůstanou stranou zájmu veřejnosti**. V kombinaci se stále rostoucím počtem agend, vykonávaných v přenesené působnosti, ve kterých by mohlo současné neadresné pojetí příspěvku na výkon veřejné správy být nahrazeno adresným financováním, **bude docházet ke zvýšeným finančním nákladům na provoz obecních úřadů, pokud je obce budou chtít pro své občany udržet**. **Obecně řečeno, pokud současná struktura veřejné správy nezohlední základní výše uvedené trendy, stane se její zachovávání v současném pojetí neefektivní a příliš ekonomicky náročné.**

#### 3.3 DOSUD NEVYUŽITÝ POTENCIÁL MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE V ČR

Popis problému

Zatímco v případě výkonu přenesené působnosti jsou obce rozděleny do tří typů podle kompetencí, které vykonávají jménem státu, je obsah samostatné působnosti, definovaný ve zvláštních právních předpisech, totožný ve všech obcích bez ohledu na jejich velikost[[187]](#footnote-187). **Spolupráce obcí v rámci samostatné působnosti je ponechána na jejich dobrovolnosti, veřejnoprávní zákonnou bázi tvoří především institut dobrovolného svazku obcí**, který je upraven v ustanoveních § 49 až 53 zákona o obcích[[188]](#footnote-188).

Meziobecní spolupráce je však možná rovněž na základě jiných zákonů, např. školského zákona, zákona obchodních korporacích, zákona o veřejných zakázkách, resp. občanského zákoníku. V neposlední řadě lze do meziobecní spolupráce zařadit rovněž výkon působností na základě veřejnoprávních smluv. Nejdůležitější a nejčastější institucionální formou meziobecní spolupráce však zůstává dobrovolný svazek obcí.

Rejstřík svazků obcí (DSO) vedou krajské úřady[[189]](#footnote-189). **Tyto rejstříky však často neobsahují aktuální údaje o změnách v DSO[[190]](#footnote-190)**. Počet DSO v celé ČR tak lze zjistit nejlépe z údajů státního závěrečného účtu, který je však zatím k dispozici jen do roku 2016. Na základě údajů ze státních závěrečných účtů prošel celkový počet DSO za posledních deset let zajímavým vývojem, kdy byl mezi lety 2008 až 2014 zaznamenán poměrně výrazný pokles jejich počtu, který však od roku 2015 opět roste. Zmíněný růst však relativizuje snížení počtu svazků obcí v roce 2017 o 6 oproti předchozímu roku.

**Graf č. 14** Počet DSO

**Zdroj:** Ministerstvo financí, vlastní zpracování

DSO **vznikají nejen v rámci správního obvodu ORP, nýbrž často rovněž uvnitř dvou, resp. více obcí třetího typu. DSO nemusí být podle obecního zřízení nikterak vázán na obvod obce s obecním úřadem s rozšířenou působností, neboť zákon předjímá, že typicky bude vykonávat činnosti spadající do samostatné působnosti**[[191]](#footnote-191). Podle současného zákonného pojetí DSO dokonce přenesenou působnost vůbec vykonávat nesmí[[192]](#footnote-192).

V ČR tak dlouhodobě přetrvává trend, ve kterém se s obcemi s rozšířenou působností počítá výlučně pro výkon přenesené působnosti, ač by širší zapojení jich samotných (tedy ORP), i jejich celého správního obvodu do meziobecní spolupráce přineslo v této oblasti jistě pozitivní kvalitativní změny. Tomu nahrává především fakt, že většina obcí třetího typu je dlouhodobě vnímána občany jejich správního obvodu jako přirozené centrum veřejných a soukromých služeb. Obec třetího typu tak institucionálně nefunguje ani v přenesené ani v samostatné působnosti jako poradní orgán pro obce ve svém správním obvodu. Tato poradenská služba obcí třetího typu není v současnosti zajišťována plošně, nejde o zákonnou povinnost, nýbrž je vykonávána selektivně některými obcemi ve velmi rozdílném rozsahu a kvalitě. **Výsledkem stávajícího stavu je sice existence meziobecní spolupráce v ČR, avšak je stále více méně nahodilá, a to i přes rozsáhlou projektovou činnost, která v této oblasti probíhá od roku 2013** (viz níže). Současné pojetí meziobecní spolupráce nezohledňuje možnosti, které lze při výkonu veřejné správy využít.

Shrnutí dosavadního vývoje

**Na využití meziobecní spolupráce coby možné řešení nedostatků spojených s přílišnou komunální fragmentací v ČR upozorňuje Českou republiku OECD**. „*Poskytování kvalitních veřejných služeb znesnadňuje vysoký podíl malých obcí. Proto by se mělo hojněji využívat společné zajišťování služeb a běžným standardem by se mělo stát srovnávací hodnocení poskytovatelů služeb.*“[[193]](#footnote-193).

**Systematičtější rozvoj oblasti meziobecní spolupráce je v ČR zaznamenán v podstatě až v souvislosti s projekty komunálních svazů s celostátní působností, tj. od roku 2013**[[194]](#footnote-194). V současné době probíhá projekt tzv. „*Posilování administrativní kapacity obcí na bázi meziobecní spolupráce*“, jehož nositelem je SMO ČR. Oblast meziobecní spolupráce jako taková je podporována a zaštiťována SRR VS, který na ní nahlíží jako na jednu z klíčových oblastí budoucího vývoje komunální sféry v ČR. Zmíněný projekt SMO ČR je přímo součástí SC 2.1 SRR VS Harmonizace administrativního členění státu.

Smysl již ukončených projektů komunálních svazů s celostátní působností v oblasti meziobecní spolupráce spočívá především v otevření tohoto důležitého tématu, resp. v jeho široké popularizaci, zatímco nový projekt má za cíl tvorbu „Center společných služeb“ a směřuje k institucionalizaci meziobecní spolupráce v území. Zmíněná projektová činnost v oblasti meziobecní spolupráce zřejmě přispěla i k zastavení poměrně rapidního poklesu počtu DSO mezi lety 2008 až 2013, který je zmíněn výše.

Za velmi pozitivní lze rovněž považovat skutečnost, že původní projekt SMO ČR se od samého počátku snažil právě o podporu meziobecní spolupráce v obvodech obcí s rozšířenou působností, čemuž odpovídal i název předmětného projektu „*Systémová podpora meziobecní spolupráce v ČR v rámci území obvodů obcí s rozšířenou působností*“. Přes všechna pozitiva, která zmíněné projekty v oblasti podpory meziobecní spolupráce v ČR dosud přinesly, a zejména skutečnost, že probíhající projekt Center společných služeb již je zaměřen v podstatě na mikroregionální úkoly, tj. úkoly spojené s tzv. vrchnostenskou částí veřejné správy, v nich stále absentuje směr, podle kterého by měly být právě mikroregionální úkoly z důvodu vhodnosti nejlépe řešeny meziobecní spoluprací obcí v rámci správního obvodu obce třetího typu. Tato část meziobecní spolupráce v ČR ještě chybí, zatímco ostatní formy meziobecní spolupráce především díky zmíněné projektové činnosti zažívají rozkvět.

SRR VS se meziobecní spoluprací zabývá rovněž ve výše zmíněné *Analýze vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb*, která je realizována v rámci specifického cíle 2.1 Harmonizace administrativního členění státu. Část této analýzy, věnovaná meziobecní spolupráci, se výslovně zabývá možností většího zapojení obcí třetího typu do meziobecní spolupráce v ČR.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

**K řešení přílišné fragmentace komunální sféry existují v Evropě obecně dva základní přístupy. Prvním přístupem je slučování obcí, a to na základě dobrovolnosti, resp. obligatorně na základě zákona, pokud by dobrovolnost selhala, zatímco druhým přístupem je právě podpora různých forem dobrovolné meziobecní spolupráce.** Oba přístupy se navíc mohou vzájemně prolínat, resp. se v čase doplňovat, což prokazují mnohé příklady z okolních zemí[[195]](#footnote-195).

V případě meziobecní spolupráce existuje celá řada zahraničních vzorů, kterými by se ČR mohla vhodně inspirovat. Inspiračním vzorům pro ČR se podrobně věnuje *Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb*, která zkoumala její formy vedle Francie rovněž v Sasku, Durynsku, Bavorsku, Štýrsku, Polsku a Slovensku. V těchto zemích lze najít mnoho inspirativních vzorů pro meziobecní spolupráci, a to zejména v Sasku, Bavorsku a na Slovensku.

**V Sasku probíhá již od 90. let minulého století meziobecní spolupráce velmi úspěšně a v enormním rozsahu na základě dobrovolnosti[[196]](#footnote-196), zatímco v Bavorsku sleduje analýza především institut tzv. správního společenství (*Verwaltungsgemeinschaft*), který na rozdíl od pojetí obcí třetího typu v ČR může za určitých okolností vykonávat rovněž samostatnou působnost**. Zajímavým inspiračním vzorem na Slovensku jsou například **společné obecní úřady**[[197]](#footnote-197).

Nulová varianta

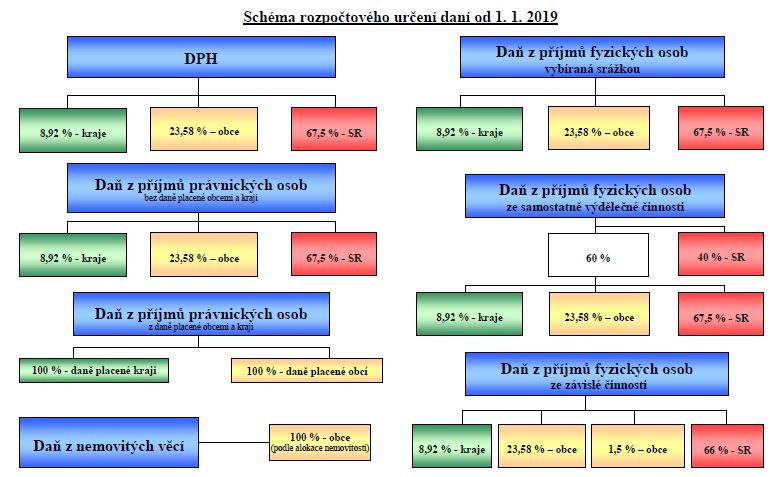
Pokud bude v oblasti meziobecní spolupráce zachován současný právní i faktický stav, bude tato **spolupráce sice existovat, ale nebude se rozvíjet tak, jak by mohla**. Jistou změnu v blízké budoucnosti by mohl přinést zmíněný projekt Center společných služeb, který reaguje především na dlouhodobou absenci poradenských institucí v ČR především pro malé obce. Přes všechna pozitiva však není podstatou zmíněného projektu snaha o plošnější zakomponování obcí třetího typu do meziobecní spolupráce, resp. co největšího počtu obcí v daném správním obvodu ORP. **Obecně řečeno by zachováním současného stavu nedošlo ke změnám, které by se v oblasti meziobecní spolupráce měly uskutečnit, neboť jde o klíčovou oblast při řešení mnoha problémů, vyplývajících z enormní fragmentace komunální sféry v ČR.**

#### 3.4 FINANČNÍ NEPŘIPRAVENOST ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ NA MOŽNÉ ZMĚNY V JEJICH PŮSOBNOSTI

Popis problému

Rozpočtové určení daní, dále jen „RUD“, je upraveno zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), a tvoří základní zdroj příjmů územních samosprávných celků v ČR. Aktuální schéma RUD je uvedeno níže[[198]](#footnote-198).

**Graf č. 15** Schéma rozpočtového určení daní



**Zdroj:** Finanční správa

Jak vyplývá z níže uvedeného grafu daňových příjmů územních samosprávných celků[[199]](#footnote-199), **dochází v případě ÚSC od roku 2012 k jejich postupnému růstu**. Ten je výrazněji patrný zejména od roku 2014 z důvodu legislativních změn, ekonomického růstu a celkové hospodářské prosperity ČR. Podle predikcí MF vzrostou daňové příjmy obcí mezi roky 2005 a 2020 celkově o 144 mld. Kč, tj. o 98%.

**Graf č. 16:** Vývoj daňových příjmů obcí a krajů 2005-2017

**Zdroj**: Ministerstvo financí, vlastní zpracování

Zmíněné zvyšování daňových příjmů je relativizováno celkovými výdaji územních samosprávných celků, nicméně **saldo hospodaření územních rozpočtů vykazuje po několika letech propadu (z nichž nejvýraznější byl v roce 2009) soustavný růst,** a to již od roku 2012, kdy daňové příjmy rostly v porovnání s předcházejícími roky jen nepatrně[[200]](#footnote-200):

**Graf č. 17** Růst daňových příjmů

**Zdroj:** Ministerstvo financí, vlastní zpracování

Po snížení příspěvku na výkon státní správy mezi lety 2011 až 2015 jeho výše meziročně roste, ač hodnot z roku 2010 dosáhl teprve v roce 2019.

**Graf č. 18** Vývoj příspěvku od roku 2009[[201]](#footnote-201)

**Zdroj:** Ministerstvo vnitra, vlastní zpracování

**Obce rovněž vykazují poměrně výrazné úspory**, což ukazují níže uvedené grafy[[202]](#footnote-202)

**Graf č. 19** Stav na bankových účtech v miliardách korun[[203]](#footnote-203).

**Zdroj:** Monitor, MF; vlastní zpracování

**Graf č. 20** Přebytky obcí v miliardách korun

**Zdroj:** Monitor, MF; vlastní zpracování

**Jsou další daňové příjmy nezbytné?**

**Je otázkou, zdali postupné navyšování daňových příjmů, resp. poměrně výrazné pozitivní saldo hospodaření obcí, včetně úspor ÚSC** (které jsou zmíněny výše), **nesouvisí jen s dobou ekonomického růstu**, a zdali jsou tedy všechny tyto finanční zdroje ÚSC udržitelné i do budoucnosti. Druhou stranou dosud uvedených problematických oblastí, které tato Koncepce popisuje, je **možná finanční náročnost, kterou bude vyžadovat jejich řešení**. Tj. zejména možné náklady spojené s dnes nedostatečně funkčně rozdělenými kompetencemi, financování meziobecní spolupráce v obcích, resp. v aglomeračních celcích coby její podskupině, či v neposlední řadě změny související se změnami dostupnosti veřejné správy. **Zmíněné náklady na změny v komunální sféře by měly být vhodně rozděleny mezi stát a obce**. **Pokud by budoucí změny v komunální oblasti výrazně převyšovaly současné daňové příjmy obcí, například v době hospodářské recese, mělo by být obcím zaručeno více druhů příjmů než dosud**[[204]](#footnote-204).

Tato hypotetická nepřipravenost stávajícího komunálního systému na zatím nespecifikované finanční zatížení by mohla negativně ovlivnit vnímání potřebných budoucích strukturálních změn v této oblasti. Je proto nezbytně nutné, aby otázka možných dalších příjmů územních samosprávných celků byla otevírána paralelně s připravovanými věcnými změnami, což je podstatou popsaného problému.

Shrnutí dosavadního vývoje

**Financování samostatné i přenesené působnosti je věnován v Analýze 2011 výrazný prostor**[[205]](#footnote-205). **SRR VS se zaměřuje především na problematiku financování přenesené působnosti**, které je věnován samostatný SC 2.4 s názvem Úprava a optimalizace systému financování přeneseného výkonu státní správy, který je částečně zmíněn již výše. V rámci tohoto cíle **došlo k zavedení adresného financování v několika dílčích agendách** (občanské průkazy, veřejné opatrovnictví, jednotné kontaktní místo a od roku 2019 částečně rovněž úřady územního plánování). Analýza s*Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy* se zabývala tvorbou jednotné metodiky změny současného paušálního pojetí financování přenesené působnosti na financování adresné.

**V letech 2014 až 2018 proběhlo několik dílčích změn rozpočtového určení daní, které však upravovaly stávající výši podílu obcí na celostátním hrubém výnosu daně z přidané hodnoty, resp. v oblasti výnosů daní z hazardních her**[[206]](#footnote-206). Přes důležitost těchto legislativních změn se (s výjimkou zavedení daně z hazardních her, která nahradila odvody z loterií) jedná v podstatě o parametrické změny stávajícího pojetí rozpočtového určení daní, které nejsou s to zohlednit finanční zatížení možných nezbytných strukturálních změn v rámci veřejné správy.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Společným jmenovatelem pro všechny uvedené problémové oblasti územní veřejné správy, které výše popisujeme, je nezbytné využití vhodných zahraničních vzorů. Všechny relevantní zahraniční přístupy financování územní samosprávy obcí, které se od stávajícího pojetí RUD v ČR odlišují například a) rozdílnou skladbou sdílených daní, b) větší možností územních samosprávných celků zvedat určité sazby daní a tím zohlednit místní podmínky (např. daň z nemovitostí v SRN), c) počtem daní, které jsou určeny výhradně územním samosprávným celkům (např. daň ze živností v SRN), resp. ad d) možností ÚSC vypisovat vlastní komunální daně (např. Švýcarsko), by měly být pečlivě analyzovány pro případ možného využití v ČR.

Nulová varianta

**Pokud nebude paralelně s možnými změnami v rámci územní veřejné správy řešena otázka rozšiřování příjmů územních samosprávných celků, resp. jejich financovatelnosti, může tato skutečnost negativně ovlivnit potřebný konsensus ohledně navržených změn mezi státem a obcemi, který je klíčový k nutným změnám komunální oblasti v ČR.**

#### 3.5 NEAKTUÁLNÍ SYSTÉM VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Popis problému

Vzdělávání úředníků územní veřejné správy je **definováno jako vzdělávací proces organizovaný v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a změně některých zákonů** (dále jen „zákon o úřednících“). Aktuálně je upraveno v § 18 a násl. tohoto zákona, dle kterého je úředník povinen prohlubovat si kvalifikaci účastí na vstupním vzdělávání, průběžném vzdělávání a přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti. Vedoucí úředníci a vedoucí úřadu jsou pak povinni prohlubovat si kvalifikaci též účastí na vzdělávání vedoucích úředníků. **Proces vzdělávání úředníka, skládající se z úvodního zaškolení, doškolování či případného přeškolování se v minulosti jevil jako dostačující pro celou kariéru úředníka.**

Požadavky na znalosti a dovednosti úředníka územního samosprávného celku při výkonu správních činností se však v moderní společnosti neustále mění a vyvíjí, a úředník, aby si zajistil svou adaptabilitu, musí své znalosti a dovednosti neustále rozšiřovat a prohlubovat. **Je proto nutné, aby vzdělávání úředníků územní veřejné správy dostalo nový rozměr, charakterizovaný zaměřením pozornosti na širší spektrum znalostí a dovedností, než vyžaduje momentálně zastávané pracovní místo, rozvoj osobnostních charakteristik zaměstnanců, na formování jejich postojů, hodnotových orientací a chování, a to v souladu s „firemní“ kulturou[[207]](#footnote-207). Aktuální proces vzdělávání úředníka je proto z dnešního pohledu naprosto neefektivní a vyžaduje změnu.**

**V souvislosti s potřebou změny celkového pojetí vzdělávání úředníků je třeba řešit i dílčí problémy, které se v existujícím systému objevují.** Konkrétně se jedná o nedostatky v následujících oblastech:

1. **vstupní vzdělávání**

U vstupního vzdělávání je v současné době možné uznání rovnocennosti vzdělání dle § 33 a § 34 zákona o úřednících v rámci absolvování uznaných studijních oborů. **To sebou nese riziko pouze obecných teoretických znalostí, přičemž není zohledněn časový odstup od ukončení studia.**

1. **průběžné vzdělávání**

**Průběžné vzdělávání je z minulosti velmi roztříštěné**, vágní ustanovení zákona o úřednících (§ 20) **nedefinuje dostatečně ostře kompetence v rámci průběžného vzdělávání, což se pak odráží v náročnosti správního řízení o akreditaci vzdělávacích programů průběžného vzdělávání.** Snahou MV v posledních čtyřech letech je akreditovat ty vzdělávací programy, které prokazatelně směřují k právní a odborné erudici úředníka v rámci faktického výkonu dané správní činnosti, či dovednostem k tomu potřebným. Naopak snahou vzdělávacích institucí je logicky v první řadě finanční zisk, nikoli erudice úředníka (např. žádosti o akreditaci vzdělávacích programů typu mozkový jogging apod.). **Průběžné vzdělávání je třeba jednoznačně vymezit tak, aby bylo zaměřeno na praktické znalosti a dovednosti – tj. kompetence potřebné k výkonu správní činnosti a flexibilně reagovalo na vývoj veřejné správy (digitalizace veřejné správy apod.).**

1. **příprava a ověření zvláštní odborné způsobilosti**

Aby mohl úředník vykonávat správní činnost, musí prokázat zvláštní odbornou způsobilost, ověřenou prostřednictvím zkoušky zvláštní odborné způsobilosti (ZOZ), nebo rovnocennost vzdělání dle § 33 resp. § 34 zákona o úřednících. Správní činnosti podléhající zvláštní odborné způsobilosti jsou stanoveny vyhláškou č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (vyhláška). V příloze vyhlášky jsou definovány jejich konkrétní náplně. Aby mohl úředník potřebnou zkoušku ZOZ vykonat, musí před zkouškou absolvovat přípravný kurz k vykonání zkoušky ZOZ. Přípravný kurz ke zkoušce ZOZ realizuje MV akreditovaná vzdělávací instituce, realizaci zkoušky samotné zajišťuje Institut pro veřejnou správu Praha (IVS).

**Požadavky praxe na náplň správních činností a rozsah dotčených právních předpisů se v čase postupně vyvíjejí. Vyvíjí se tak i obsah přípravných kurzů a obsah zkoušky ZOZ, poměrně často je upravována i předmětná vyhláška, definující konkrétní náplně správních činností. Koordinace mezi všemi dotčenými zainteresovanými stranami, zahrnující MV, garanty správních činností** (jednotlivé věcné příslušné ústřední správní úřady**), IVS, ostatní akreditované vzdělávací instituce, a ÚSC je však poměrně náročná** a způsobuje tak, že na změny často není možné dostatečně promptně reagovat. Tím vzniká **riziko nejednotného obsahu náplní jednotlivých správních činností**[[208]](#footnote-208) **a obsahu zkoušek, resp. zkouškových otázek** (zkoušková otázka z předpisu, který není uveden v náplni správní činnosti ve vyhlášce). Každá změna náplně správní činnosti musí být promítnuta do akreditovaných kurzů k přípravě ke zkoušce ZOZ (jde o kursy podléhající akreditaci MV) a do obsahu zkoušek ZOZ, v důsledku čehož se **objevují dílčí nesoulady vzhledem k organizaci výkonu správních činností v praxi ÚSC, obsah správních činností nekoresponduje s působností jednotlivých ÚSC, zejména s ohledem na přenesenou působnost (obce I. – III. typu, krajské úřady).**

1. **uznávání rovnocennosti vzdělání**

Zákon o úřednících umožňuje uznání rovnocennosti vzdělání pro výše uvedené kvalifikace (vyjma průběžného vzdělávání), a to buď na základě § 33 zákona o úřednících přímo ze zákona (ex lege – ve vyhlášce č. 304/2012 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků ÚSC, ve znění pozdějších předpisů, jsou stanoveny pro tyto účely u každé správní činnosti uznatelné studijní programy a obory bakalářského a magisterského typu vzdělání), nebo na základě § 34 v rámci správního řízení vedeného MV, které posuzuje rovnocennost doloženého vzdělání s obsahem a rozsahem přípravných kursů ZOZ. Zvláště v případě uznání rovnocennosti vzdělání ex lege dle výše uvedené vyhlášky č. 304/2012 Sb. je problematické, že **vyhláška** (a tedy ani doprovodný seznam kódů studijních programů, studijních programů a studijních oborů) **v některých případech dosud nebyla schopna dostatečně reagovat na změny, kterými studijní programy a obory prošly a průběžně procházejí, jelikož byla dosud vždy novelizována pouze dílčím způsobem. Obsah a náplň studijních programů i oborů se však kontinuálně vyvíjí, v důsledku čehož se některé studijní programy nebo obory stávají z hlediska uznání rovnocennosti vzdělání méně relevantními, či vznikají studijní programy či studijní obory nové, které ještě vyhláška neobsahuje.** Navíc dochází v rámci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) ke změnám v číselnících a kódování studijních programů a oborů bez koordinace s MV v návaznosti na používané kódování ve vyhlášce. V současné době tak neexistuje kompetenční standard úředníka ÚSC pro studijní programy a obory vysokých škol zaměřených na veřejnou správu.

Obecně lze tedy konstatovat, že **systém vzdělávání není dostatečně koordinován jak na horizontální úrovni,** tj. mezi jednotlivými ministerstvy jako garanty jednotlivých správních činností (nesoulad mezi náplněmi správních činností definovanými přílohou vyhlášky, přípravnými kurzy ke zkoušce, zkouškami ZOZ a uznáváním rovnocennosti vzdělání úředníků), **tak ve vertikální úrovni s ohledem na skutečný obsah výkonu správní agendy v rámci ÚSC. S ohledem na potřebu nastavení flexibilního kompetenčního modelu vzdělávání úředníků ÚSC, je třeba přistoupit k revizi současného vzdělávání a vytvoření podmínek pro vznik tohoto modelu vzdělávání.**

Shrnutí dosavadního vývoje

**Uvedené nedostatky byly doposud řešeny pouze dílčím způsobem.** Pokud jde o nastavení standardu **zvláštní odborné způsobilosti** (ZOZ), řešení bylo pouze parciální postupnými ad hoc novelizacemi vyhlášky, což není cesta koncepční změny. Výše uvedené **problémy s uznáváním rovnocennosti vzdělávání** přímo ze zákona dle vyhlášky č. 304/2012 Sb. **byly dosud řešeny ad hoc prostřednictvím dílčích novel vyhlášky**, bez komplexního posouzení studijních programů a oborů s ohledem na skutečnost, zda obsahem a rozsahem jsou rovnocenné garanty stanoveným vzdělávacím programům.

Mimo uvedené aktuálně probíhá také technická novelizace zákona o úřednících, která bude dle SRR VS, konkrétně Implementačního plánu č. 4 k SC 4.3.2., dokončena do konce roku 2020. Mezi lety 2014-2019 byly na základě cílů stanovených v SRR VS přezkoumány právní předpisy, konkretizující postupy zákona o úřednících, a související právní předpisy. Novelizace jako taková vyjde z platformy pracovní skupiny k novelizaci zákona o úřednících a následné spolupráce s věcně příslušnými útvary MV.

Nulová varianta

Pokud by nedošlo k nastavení kompetencí a kompetenčních modelů pro jednotlivé typy vzdělávání úředníků územních samosprávných celků a vytvoření flexibilnějšího modelu vzdělávání úředníků ÚSC, byl by zachován současný stav, kdy systém vzdělávání není dostatečně koordinován jak na horizontální úrovni, tj. mezi jednotlivými ministerstvy jako garanty jednotlivých správních činností (nesoulad mezi náplněmi správních činností definovanými přílohou vyhlášky, přípravnými kurzy ke zkoušce, zkouškami ZOZ a uznáváním rovnocennosti vzdělání úředníků), tak ve vertikální úrovni s ohledem na skutečný obsah výkonu správní agendy v rámci ÚSC. Takový stav pak nemůže vést k potřebné flexibilitě celého systému vzdělávání úředníků s ohledem na změny právního prostředí, nástup digitalizace veřejné správy apod., tj. jednotlivé změny pak budou prováděny nekoordinovaně a nahodile.

### DÍLČÍ PROBLÉMY

#### 3.6 NEEFEKTIVNÍ VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY V AGLOMERAČNÍCH CELCÍCH A STATUTÁRNÍCH MĚSTECH

Popis problému

S výjimkou hlavního města Prahy jsou všechny aglomerační celky v ČR zároveň statutárními městy podle zákona o obcích. Celkový počet statutárních měst je však mnohem vyšší, než je počet aglomeračních celků, a tento počet navíc stále roste. Problémy, které jsou v této části níže popisovány, se týkají specificky aglomerací a nikoliv statutárních měst, přesto se tato podkapitola (jak její název napovídá) vztahuje rovněž k nim. Pro aglomerace i statutární města platí **neefektivní výkon veřejné správy z důvodu nezohlednění jejich specifik**. Budoucí opatření ve vztahu ke statutárním městům, které se stanou součástí strategické části Koncepce, však vyplývají nikoliv z této analytické částí, nýbrž z *Analýzy rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech*, která byla realizována v roce 2018, a na kterou Koncepce odkazuje.

Problematika aglomeračních celků je vnitřně provázána s demografickými změnami a procesy urbanizace a suburbanizace, které jsou zmiňovány v úvodní kapitole strategické části. V porovnání s ostatními zeměmi EU jsou však tyto procesy specifičtější, a to především z důvodu přílišné komunální fragmentace v ČR.

**Nejednotný výklad pojmu aglomerace**

**V ČR existuje rovněž několik aglomeračních celků**. Pojem „městská aglomerace“ označuje buď seskupení vzájemně blízkých sídel, kde jedno dominuje, nebo několik srovnatelných měst srostlých v jednu souvisle zastavěnou – konurbace[[209]](#footnote-209). Jde o odborný pojem používaný především v oblasti urbanismu a regionálního rozvoje, který však v právu ČR není jednoznačně legálně vymezen[[210]](#footnote-210).

Z důvodu podpory v rámci integrovaných územních investic (ITI) bylo v ČR stanoveno sedm metropolitních oblastí: Pražská, Ostravská, Brněnská, Ústecko-chomutovská, Olomoucká, Hradecko-pardubická a Plzeňská. Nižšími jednotkami než metropolitní oblastí jsou v oblasti územní dimenze „sídelní aglomerace“[[211]](#footnote-211).

Strategie regionálního rozvoje 2014-2020 rozděluje tzv. rozvojová území na metropolitní oblasti, sídelní aglomerace a regionální centra. Toto členění zachovává rovněž Strategie regionálního rozvoje 2021+, která však na rozdíl od té stávající za metropolitní území považuje jen Prahu, Brno a Ostravu. Pojem sídelní aglomerace je v tomto dokumentu vyhrazen všem krajským městům ČR s výjimkou Prahy, Brna a Ostravy, avšak navíc mají do této kategorie spadat města Opava a Chomutov[[212]](#footnote-212).

**Nejednotné vymezení pojmu aglomerace není sice podstatou výše uvedeného problému, k jeho úspěšnému řešení však bude nezbytné sjednocení výkladu tohoto pojmu**. Jednoznačné legální vymezení předmětného pojmu v národních podmínkách, tedy kde přesně by mělo v organizaci veřejné správy dojít ke změnám, je nezbytným předpokladem pro hledání flexibilnějších forem výkonu veřejné správy v těchto entitách.

**Aglomerace jako funkční celek**

Z hlediska výkonu veřejné správy lze na aglomeraci nahlížet jako na **funkční celek, ve kterém mezi velkoměstem a jeho zázemím existují mnohem intenzívnější vazby, které relativizují stávající správní rozdělení**, resp. v případě hlavního města Prahy i hranice krajů**. V tomto území je nezbytná koordinace aktivit, především úzká rozvojová koordinace mezi městem a jeho okolím, resp. společné plánování veřejných služeb**.

**Dnešní veřejná správa není v současném pojetí s to reagovat na aglomeraci jako na zmíněný funkční celek, resp. na vnitřní procesy, které v aglomeracích probíhají, např. na každodenní pohyb obyvatel z jiných správních obvodů do těchto center za prací či studiem**. Dosud jedinou legální možností, jak částečně postihnout tento trend, je již od roku 2003 **zřízení pracoviště obecního úřadu vybraných obcí** (Černošice, Brandýs nad Labem - Stará Boleslav, Nýřany a Šlapanice) v sousedních statutárních městech Praze, Plzni a Brně[[213]](#footnote-213), **resp. obecné rušení místní příslušnosti**, které je zmiňováno na jiném místě Koncepce.

Možnost zřízení (detašovaného) pracoviště v jiném správním obvodu se ale vztahuje toliko ke zmíněným legálně vymezeným obcím[[214]](#footnote-214), zatímco zřízení detašovaných pracovišť v rámci svých správních obvodů využívají i jiné obce. **Jiné flexibilnější nástroje k výkonu veřejné správy v aglomeracích dosud v ČR neexistují, a to částečně i z důvodu ústavněprávních mantinelů práva na samosprávu v ČR.**

Společné úřady aglomerací, které se na první pohled nabízejí jako nejvhodnější řešení neefektivity výkonu veřejné správy v aglomeračních celcích, naráží na skutečnost, že Ústava ČR rozlišuje v čl. 99 toliko obce a kraje a žádné „aglomerační obce“ nezná. Pokud by aglomerace coby zvláštní typ obce měla vykonávat pro své součásti rovněž samostatnou působnost, musela by být změněna Ústava ČR. Flexibilnější výkon veřejné správy v aglomeracích tak věcně souvisí s meziobecní spoluprací. Je však otázkou, zdali je stávající právní úprava pro tento druh meziobecní spolupráce dostačující, resp. zda by pro výkon meziobecní spolupráce neměla vzniknout zvláštní entita. Podobně jako ostatní sídelní jednotky v ČR budou i aglomerace muset čelit výzvám spojeným například se stárnutím populace.

Shrnutí dosavadního vývoje

**Analýza 2011 ani stávající SRR VS se aglomeracemi jako takovými systematicky nezabývají. Oba materiály primárně popisují, resp. SRR VS i aktivně zkoumá především problematiku statutárních měst**[[215]](#footnote-215) **(viz výše)**, která v SRR VS zaujímají dokonce samostatný specifický cíl *Revize a úprava funkce územně členěných měst*“. Důvodem, proč se oba strategické materiály věnovaly primárně statutárním městům, spočívá v jejich problematickém fungování, neboť pouze 8 ze současných 26 statutárních měst je vnitřně dále členěno[[216]](#footnote-216), což ne zcela odpovídá smyslu statutárních měst, jak jsou upravena v hlavě VIII obecního zřízení (§ 130 až § 146).

V SRR VS se však v již zmíněné analýze *Analýza rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech* objevují konkrétní opatření ke změně statutárních měst. Vedle toho se zde **objevuje problematika aglomeračních celků coby jedno z podstatných témat**. Jde především o návrhy na optimalizaci veřejné správy v největších aglomeracích v ČR (okolí měst Praha, Brno, Ostrava a Plzeň). Obsahem zmíněné analýzy jsou rovněž návrhy, jak v budoucnu přistoupit k meziobecní spolupráci právě v prostoru aglomerací, které by měly zohlednit mnohá ze specifik tohoto funkčního celku. Analýza přináší rovněž důležité informace ohledně efektivity výkonu veřejné správy ve výše uvedených obcích, ve kterých zákon předjímá zřízení detašovaných pracovišť.

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

Rozvoj aglomerací je součástí územní dimenze, především jejího typu integrovaných nástrojů a rozvoje měst a jejich zázemí[[217]](#footnote-217). Podpora aglomerací tak vykazuje podstatný evropský rozměr. V otázce správního rozvoje těchto entit, což je podstatou popsaného problému, však na úrovni EU nelze nalézt zásadnější trend či výrazněji koncipovaný směr, kterému by se ČR chtěla přiblížit.

Kromě obecného faktu, že v každé zemi EU se aglomerace v určité podobě vyskytují, a že každá z těchto zemí se určitým způsobem zabývá rovněž optimalizací jejich správy, například řešením vztahu mezi velkoměstem a jeho zázemím, je jejich správa výsostně národní otázkou se svébytným historickým vývojem podobně jako v ČR.

V komparační rovině se těmito vztahy zabývá například Rada evropských obcí a regionů (CEMR), jejíž odborné výstupy mohou částečně posloužit jako vhodný inspirační vzor[[218]](#footnote-218). Možnou inspiraci pro ČR představuje rovněž společný projekt Rady Evropy a EU s názvem *Democratic Metropolitan Governance*, který byl sice primárně zamýšlen pro řeckou vládu, avšak lze z něj abstrahovat rovněž i obecné náměty[[219]](#footnote-219).

Vzhledem k tomu, že oblast aglomeračních celků může být chápána i jako součást meziobecní spolupráce, je možné odkázat na výše uvedený text, popisující klíčové trendy a zahraniční přístupy právě v této oblasti.

Nulová varianta

Podobně jako v případě meziobecní spolupráce znamená **zachování stávajícího stavu nevyužití možností pro změnu, kterou oblast aglomerací v ČR nabízí**. Pokud se žádná změna neuskuteční, **může časem docházet k přetěžování některých vybraných úřadů v centru aglomerace, kam dojíždí nejvíce lidí za prací či studiem, zatímco návštěvnost okrajových úřadů bude nižší.** Tento stávající trend může ještě výrazněji posílit plánovaným ústupem od místní příslušnosti v co možná nejvíce agendách, který souvisí s digitalizací a ostatními moderními jevy, na které veřejná správa musí reagovat. Zachováním stávajícího stavu bude přetrvávat zákonná povinnost některých obcí zřídit si detašované pracoviště na správním území vybraných aglomerací, aniž by bylo možné zohlednit jejich výslednou efektivitu. V neposlední řadě **zůstane nedotčena oblast funkčního zázemí aglomerací, které z důvodu blízkosti velkoměsta „kvetou“ a příliš posilují mnohdy na úkor sousední aglomerace, aniž by se finančně podílely na veřejných službách, které největší město poskytuje všem obyvatelům aglomerace.**

#### 3.7 NEEXISTENCE SYSTÉMOVÉHO VZDĚLÁVÁNÍ VOLENÝCH PŘEDSTAVITELŮ PRO ODBORNÝ A BEZÚHONNÝ VÝKON JEJICH FUNKCE

Popis problému

**Vzdělávání volených představitelů obcí a měst není v současnosti systémově uchopeno, a tedy ani koncepčně a metodicky nastaveno.**

Povinnost vzdělávat se za účelem výkonu funkce v přenesené působnosti aktuálně **platí pouze pro úředníky** ÚSC a řídí se zákonem o úřednících územních samosprávných celků. Tzn., že pro výkon dané správní činnosti musí mít úředníci ÚSC absolvovanou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti (ZOZ), resp. dílčí zkoušku podle zvláštního právního předpisu. **V prostředí mnoha obcí, a to zejména těch s menším počtem obyvatel, a tedy i s menším úřednickým aparátem, může docházet k situacím, kdy starosta či místostarosta substituují právě výkon správních agend v přenesené působnosti, ač nedisponují konkrétní ZOZ pro výkon dané správní činnosti. Jde o dlouhotrvající koncepční problém, který zatím nebyl vyřešen.**

Obdobně v rámci výkonu samostatné působnosti **zaznamenáváme situace, kdy zastupitelé rozhodují v otázkách, které mají zásadní dopad na fungování samospráv, zejména v oblasti finančního řízení, nakládání s majetkem, rozpočtového hospodaření atd., přičemž za toto rozhodování jsou trestněprávně, správněprávně i občanskoprávně odpovědní,** poruší-li povinnosti plynoucí ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů či zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, resp. dalších právních norem. Problém je nejrizikovější v prostředí malých obcí, kde např. zaznamenáváme nepřítomnost rady jako výkonného orgánu a odborného aparátu zařazeného do obecního úřadu, a kde tedy kompetence a odpovědnost za její činnost přechází často do rukou jednotlivce – starosty nebo místostarosty. Absentují tak adekvátní garance fungování systému brzd a protivah, které by právě rizika právní odpovědnosti eliminovaly.

Aktuálnost tématu právní odpovědnosti zastupitelů **vychází ze zkušeností posledních let, kdy byl zaznamenán zvýšený počet trestních stíhání na komunální úrovni, a to u zastupitelů měst a obcí, případně radních či starostů**. Souhrnná data poskytlo v roce 2018 Nejvyšší státní zastupitelství v rámci „*Analýzy trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků*“, která navazuje na analýzy provedené v letech 2014 a 2016[[220]](#footnote-220) a mapuje komplexně veškerá trestní řízení týkající se komunálních, resp. krajských politiků za dobu pěti let (2013-2017)[[221]](#footnote-221). **Dle závěrů analýzy je vzdělávání osob činných ve volených orgánech ÚSC velice potřebné, především v otázkách právní úpravy postavení zastupitele a nakládání s majetkem obce**.

**Volení představitelé obcí a měst mohou v současnosti navštěvovat a absolvovat řadu kurzů, které nabízí a realizuje trh** (ne nutně akreditovaných) vzdělávacích institucí. **Jejich absolvování je však plně dobrovolné** a závisí zejména na jejich aktuálních časových a motivačních faktorech. Existuje rovněž mnoho dalších vzdělávacích akcí organizovaných samotnými samosprávami, příp. jednotlivými kraji a ORP, které jsou povětšinou financovány z evropských dotačních programů (zejména prioritní osy 4 Operačního programu Zaměstnanost). Mezi organizace vzdělávající (nejenom) zastupitele v největším měřítku patří IVS Praha, SMS ČR nebo SMO ČR. Odborné školení pro členy zastupitelstev či zaměstnance obcí zajišťuje přímo, resp. svými lektory odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (ODK) MV, který v oblasti vzdělávání dlouhodobě poskytuje metodické vedení. **I přes nespornou snahu ODK může být odborná úroveň vzdělávání zastupitelů v současné době problematická – nevztahuje se k ní např. povinnost akreditačního řízení ani nevychází z předem definovaných kritérií a požadavků na obsah a formu studia**. Tudíž přetrvává stav, kdy řada vzdělávacích institucí vyhlašuje kurzy na základě aktuální poptávky bez ohledu na jakýkoliv koncepční přístup.

**O vzdělávacích aktivitách, které zastupitelé navštěvují, nejsou k dispozici dostatečná relevantní data.** Výjimku tvoří *Analýza vzdělávacích potřeb v oblasti finančního řízení na úrovni obecních samospráv a návrh vzdělávacích aktivit*, zpracovaná MV v rámci plnění SRR VS. Analytický materiál, vycházející z dotazníkového šetření na vzorku 3 057 zastupitelů, nabízí data o vzdělanostní struktuře zastupitelstev obcí a měst, včetně rozdělení dle nejvyššího dosaženého vzdělání a jednotlivých oborů. Analýza poukazuje na jednoznačný zájem zastupitelů o navyšování svých vědomostí v oblasti finančního řízení, bez ohledu na uvolněnost funkce, typ nebo velikost obce. Důležitým vstupem do problematiky je pak i *Analýza komunálních voleb 2018*, která je taktéž jedním z výstupů SRR VS.

Souhrnně tedy pro oba vytyčené problémy platí společný jmenovatel, a sice absence systémového přístupu ke vzdělávání uvolněných i neuvolněných zastupitelů, který by byl zárukou pro odborný a bezúhonný výkon jejich funkce.

Shrnutí dosavadního vývoje

Výše popsané problémy byly doposud řešeny převážně legislativní úpravou. Ve vztahu k zákonu o úřednících lze uvést, že mezi lety 2014-2019 byly na základě cílů stanovených v SRR VS přezkoumány právní předpisy konkretizující postupy zákona o úřednících, a související právní předpisy. Novelizace jako taková vyjde z platformy pracovní skupiny k novelizaci zákona o úřednících a následné spolupráce s věcně příslušnými útvary MV. Poslední novelou obecního zřízení, která se dílčím způsobem zabývala rovněž oblastí nakládání s majetkem, byla novela č. 106/2016 Sb.

**Ani optimální novelizace předmětných ustanovení zákonů nemůže eliminovat riziko pochybení zastupitelů, které pro ně samotné může mít závažné následky. Základním předpokladem je zabezpečení odborné garance pro výkon zastupitelské funkce prostřednictvím vzdělávacích aktivit, především v otázkách právní úpravy postavení zastupitele a bezúhonnosti v procesu nakládání s majetkem obce.**

Klíčové trendy a zahraniční přístupy

**Inspirace v mezinárodním kontextu je problematická, a to zejména vzhledem ke specifickým podmínkám administrativního členění ČR, a především vysoce fragmentované sídelní struktuře, která zapříčiňuje existenci vysokého počtu komunálních zastupitelů napříč celým územím** (více než 62 tisíc). Na základě dostupného mezinárodního srovnání je však možné konstatovat, že odborná garance státu za nastavení systémového vzdělávání zastupitelů se jeví jako klíčová, ať už na obligatorní nebo fakultativní bázi.

Státem podporovaný systém vzdělávání zastupitelů existuje například v Norsku. Tamní systém vzdělávání zastupitelů je dlouhodobě vyzdvihován SMO ČR[[222]](#footnote-222) a představoval inspirační vzor při realizaci projektu s názvem Vzdělaný zastupitel[[223]](#footnote-223). V jiných zemích, například v SRN a Rakousku, jsou v oblasti průběžného vzdělávání zastupitelů klíčovými hráči komunální svazy s celostátní působností, které podobně jako v České republice pořádají bez státní podpory pro již zvolené zastupitele semináře, resp. odborné konference.

Kromě komunálních svazů je však ve zmíněných zemích poměrně rozšířené vzdělávání v rámci politických stran, které zastupitelům poskytují především vstupní vzdělávání. Tato vstupní vzdělávání garantují určitý minimální standard znalostí pro výkon zastupitelské funkce a v některých politických stranách jsou pro kandidáty na zastupitele povinné. Bez absolvování zmíněného vzdělávání není možné, aby byla osoba zařazena na kandidátní listinu například v sociální demokracii Německa, resp. Rakouska (SPD a SPÖ). Politické strany v obou zemích organizují rovněž pro zastupitele průběžné vzdělávání. Za všechny příklady zmiňme Komunálně politickou akademii (KOPAK) v Dolním Rakousku[[224]](#footnote-224) či aktivity sociálně demokratické Komunální akademie v SRN[[225]](#footnote-225).

Nulová varianta

Při zachování současných podmínek bude i nadále docházet k **prohlubování nahodilého a nekoncepčního přístupu ke vzdělávání zastupitelů ÚSC**. Vzdělávací instituce budou vytvářet a nabízet vzdělávací programy pouze na základě aktuální poptávky, nereflektujíce požadavky na zvýšení odborných vědomostí a právní bezúhonnosti cílové skupiny. **Zejména u nově zvolených zastupitelů budou absentovat záruky pro odborné vedení a adekvátní orientaci v právním prostředí, včetně možných důsledků právní odpovědnosti při výkonu funkce. Počet trestních řízení nebo stíhaných zastupitelů může dále narůstat. U obcí a měst se zvyšuje riziko platební neschopnosti a dalších souvisejících negativních finančních dopadů**. **Budou se moci i nadále objevovat případy, kdy bude na pomezí legislativy výkon přenesené působnosti vykonáván úředně nekvalifikovanou osobou**. Vysoká míra odpovědnosti členů zastupitelstev povede zejména v menších obcích k nezájmu obyvatelstva o výkon veřejné funkce.

* 1. **SHRNUJÍCÍ SWOT ANALÝZA**

|  |  |
| --- | --- |
| SWOT ANALÝZA | |
| SILNÉ STRÁNKY   * etablovaná praxe existence poradních orgánů vlády, pracovních skupin a obdobných platforem za účelem společného řešení problematik, dotýkajících se gesce více ministerstev i různorodých zainteresovaných stran (neziskové organizace, vědecké instituce, ÚSC apod.) * existence tzv. vědeckých rad, zřízených při vybraných resortech * jednou ročně zpracovávaná Výroční zpráva o stavu veřejné správy v ČR, integrující dostupná data o veřejné správě * existence Databáze strategií a webové aplikace ObcePRO * etablovaná Metodika přípravy veřejných strategií, Metodika strategického řízení a plánování krajů ČR * existující Národní katalog otevřených dat a rozvoj problematiky open dat * etablovaný systém kontroly veřejných prostředků * rozvoj eLegislativy a eSbírky * existence Národní politiky kvality zaštítěné Radou kvality, existence řady motivačních soutěží a pomocných metodik * 100 organizací veřejné správy (zejména v území), využívajících přístupy k řízení kvality * existence nástroje k podpoře udržitelného rozvoje MA21 * existence metodik k podpoře environmentálně odpovědného i sociálně-odpovědného zadávání * zpracování hodnocení dopadů regulace standardní součástí přípravy legislativy v ČR, etablovaná metodická pomoc v podobě obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace * projektové kanceláře na ministerstvech a jejich pravidelná vzájemná setkání * rozvoj meziobecní spolupráce v souvislosti s projektovou činností od roku 2013 * plánování, vyhodnocování a koordinace kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti * existence vyhodnocování kontrolní činnosti v podobě Hodnotících zpráv * existence soutěže MV s názvem „Přívětivý úřad“ * zavedená jednotná pravidla vzdělávání, zdůrazňující komplexnost procesů vzdělávání ve služebních úřadech * zavedená realizace úřednických zkoušek v rámci systému státní služby * využívání mobilních dat k verifikaci stávajícího pojetí dostupnosti veřejné správy * každoroční zvyšování příspěvku na výkon státní správy * pozitivní saldo hospodaření ÚSC * průběžné zvyšování počtu agend, které jsou financovány adresně * průběžné zvyšování počtu agend, ve kterých byla zrušena místní příslušnost * zvyšování digitalizace veřejné správy * ad hoc realizovaná inovační řešení | **SLABÉ STRÁNKY**   * legislativně nejasně a nejednotně definovaná gesce jednotlivých ministerstev * přetrvávající agendový pohled ministerstev na průřezové problémy veřejné správy a z toho plynoucí nedostatečná vnitřní i vzájemná koherence politik * nedostatečná role vlády v oblasti sjednocování politik * v řadě případů absentující legislativní úprava nedirektivních (zejména metodických) způsobů řízení ministerstev vůči ÚSC v oblasti přenesené působnosti * nedostatečné napojení veřejné správy a jejího rozhodování na výstupy a výsledky zkoumání akademické obce a naopak * přetrvávající role „opinion-based policy“ v české veřejné správě * početně i odborně nedostačující analytické kapacity veřejné správy * nekoordinovaný sběr, integrace a vyhodnocování dat ve veřejné správě * chybějící zpětná vazba občanů o kvalitě poskytnuté služby * absence řízení tvorby a implementace strategických dokumentů s ohledem na překryvy, synergické efekty, kapacity institucí a provazbu na rozpočty * nedostatečná implementace, monitoring a evaluace plnění strategií * nedostatečná kapacita strategických útvarů, slabý rozvoj mechanismů učení v rámci „komunity stratégů“ * neuplatňování inovativních přístupů v rámci VS * nedostatečně rozvinutá a moderní komunikace veřejné správy s veřejností * nedostatečně uplatňované nástroje participace, klesající zájem veřejnosti nástroje participace využívat * absence základních plošných studií ohledně participace občanů na lokální úrovni * absence systémového přístupu veřejné správy k inovacím, neexistence tzv. „inovační kultury“ v ČR * absence analýzy činností veřejné správy, vhodných k automatizaci či využití umělé inteligence * nadále nízká kvalita front-officové komunikace, a to jak z hlediska informační hodnoty sdělení, tak i způsobu sdělení * nedostatečná pro-klientská orientace úřadů státní i územní veřejné správy * nepropojená softwarová řešení matričních úřadů * absentující provazba judikatury vyšších soudních instancí a výkladových a metodických dokumentů ústřední státní správy s texty celostátně závazných právních předpisů * roztříštěná publikace a omezená časová dostupnost právních předpisů vydaných kraji a obcemi v samostatné působnosti * nízký počet organizací veřejné správy, využívajících přístupy k řízení kvality * roztříštěnost využívaných přístupů řízení kvality v územní veřejné správě * nejednotný standard služeb, poskytovaných veřejnou správou * nedostatečná znalost principů udržitelného rozvoje ve veřejné správě * redukce udržitelného rozvoje na otázky životního prostředí * nízké povědomí o oblasti environmentálně odpovědného zadávání ve veřejné správě * nikoliv zcela funkční vzájemný vztah mezi státem a ÚSC; absence obecnější celospolečenské diskuse o vzájemném vztahu těchto subjektů VS * existence duplicitních a rozporuplných závěrů kontrolních orgánů v oblasti kontroly hospodaření s veřejnými prostředky, absence sdílení a koordinace výsledků kontrol a dokumentace * roztříštěnost informací a absence standardů publikace informací o životních událostech * nejasnost procesních postupů a chybějící metodické pomůcky pro ex post RIA; často formální zpracování RIA * nejednotná evidence absolvovaného vzdělávání ve služebních úřadech * rozdílná úroveň aplikace projektového řízení ve státní správě * nejednotné vymezení pojmu aglomerace * přetrvávající přílišná decentralizace výkonu přenesené působnosti * nízká znalost o výkonu kompetencí, které územní samosprávné celky vykonávají v samostatné působnosti na základě zákona * nízká míra skutečné koordinace kontrolních orgánů při kontrole výkonu samostatné a přenesené působnosti * nízká reflexe výstupů Hodnotících zpráv ohledně kontrol přenesené a samostatné působnosti * přílišná roztříštěnost komunální sféry v ČR * nízké reflektování doporučení OECD ohledně veřejné správy * neefektivní rozvrstvení výkonu přenesené působnosti v území * přílišná zátěž malých obcí při výkonu přenesené působnosti * nevyužívání potenciálu obcí druhého typu v ČR při výkonu přenesené působnosti * existence meziobecní spolupráce bez výraznějšího zapojení většiny obcí správního obvodu ORP * neexistence flexibilnějších forem výkonu veřejné správy v aglomeračních celcích * silný vliv koordinačních deficitů centrální státní správy na územní veřejnou správu * nedostatek agregovaných údajů, metadat, o činnosti ÚSC * neaktuální systém vzdělávání úředníků ÚSC – nedostatečné průřezové znalosti, vzdělávání neodpovídá požadavkům praxe * nedostatečná vertikální i horizontální koordinace systému vzdělávání úředníků ÚSC * absence analýzy o službách, poskytovaných občanům mimo území ČR |
| PŘÍLEŽITOSTI   * inspirace zahraniční best practice v řadě oblastí * dotační podpora veřejné správy z EU fondů a dalších programů EU, včetně přímo řízených * Public Governance Review ČR provedená OECD * zakotvení evidence-informed přístupu na obou úrovních veřejné správy * posílení role analytických a strategických pracovišť * širší uplatnění inovativních přístupů v rámci veřejné správy * zmapování základního faktického a právního stavu participace na lokální úrovni * zavedení tzv. „inovační kultury“ ve veřejné správě * koncepční uchopení sběru dat o veřejné správě a vytvoření nástrojů pro jejich komfortní sběr, integraci a vyhodnocování * zavedení systémového přístupu k tvorbě strategických materiálů ve veřejné správě * zvýšení významu jednostranné i dvoustranné komunikace veřejné správy s občany, usnadnění možností participace * zvýšení přehlednosti právního řádu ČR vytvořením uceleného přehledu judikatury a právních předpisů ÚSC * vytvoření jednotné databáze a šíření best practice v oblasti řízení kvality služebních úřadů * provedení nezávislé analýzy nedostatků současného systému kontroly veřejných prostředků, novelizace zákona o finanční kontrole * zvyšování povědomí o přístupech k řízení kvality * zvýšení povědomí veřejné správy o udržitelném rozvoji a environmentálně odpovědném zadávání * lepší využití možností, které perspektiva udržitelného růstu nabízí * revize kompetenčního zákona, * využít potenciálu krajských samospráv coby prostředníka mezi státem a obcemi * elektronizace životních události, u kterých je elektronizace pro občany i veřejnou správu výhodná * zavedení jednotné praxe v užívání RIA ex post * zavedení jednotného metodického vedení projektového řízení ve státní správě * širší využívání moderních forem vzdělávání státních úředníků * zavedení vzdělávání v klíčových správních činnostech * částečné snížení důsledků enormního komunálního roztříštění v ČR * nové uspořádání výkonu přenesené působnosti * cílenější podpora meziobecní spolupráce, nalezení flexibilnějších forem výkonu veřejné správy v aglomeracích * zvýšení kvality řízení územní veřejné správy, především přenesené působnosti * formulace zákonného úkolu územního samosprávného celku jako typu * optimalizace dostupnosti veřejné správy v území v reakci na objektivní vlivy, které ji mění * otevření diskuse o možných dalších zdrojích příjmů ÚSC, např. komunální daně * zvýšení míry kvality služeb veřejnosti poskytovaných úřady * redefinice potřebného penza znalostí úředníka ÚSC a vytvoření tzv. kompetenčních modelů úředníků ÚSC * integrace všech e-služeb na Portál občana * maximální možná míra elektronizace služeb, poskytovaných veřejnou správou * zlepšení informovanosti občanů o elektronických službách veřejné správy | **HROZBY**   * přetrvání a další nárůst nekvalitních forem regulace * resortismus a nízká ochota ke spolupráci * volební cyklus a s tím související stanovení politických priorit, nesoucích nesystémové a nekoncepční změny * nárůst administrativní zátěže * snaha řady zainteresovaných stran udržet neuspokojivý status quo * obava z širší participace občanů na veřejném dění * negativní dopady na lidské zdraví a životní prostředí v důsledku nedostatečné reflexe principů udržitelného rozvoje * nedostatek kvalifikovaných pracovníků * omezení financování veřejné správy pouze na nezbytné minimum, zamezující realizaci inovativních aktivit ve veřejné správě * formalismus * možná finanční náročnost navržených změn * přílišný vliv komunální lobby na legislativní proces * nikoliv věcná argumentace dotčených subjektů * přetrvávající tabuizace některých témat, která Koncepce otevírá |

1. Mimo podnětů jednotlivých gestorů a podnětů veřejnosti, vzešlých z dotazníku, se inspiračním zdrojem analytické části stala také analýza „Vládneme si dobře? Vládnutí v kontextu trvale udržitelného rozvoje“ Úřadu vlády ČR, která se věnuje tématu dobrého vládnutí a v této souvislosti identifikuje řadu níže uvedených problémových oblastí. [↑](#footnote-ref-1)
2. Digitální Česko, MV ČR, 2018, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/rada-vlady-pro-informacni-spolecnost.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>. [↑](#footnote-ref-2)
3. V případech, kdy je toto srovnání k dispozici. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zejména publikace MATULA, Miloš. Proměny funkce veřejné správy. Západočeská univerzita, 2017. Kniha zajímavě pojednává např. také o problému nevyužívání poznatků správní vědy za účelem dalšího rozvoje veřejné správy apod. [↑](#footnote-ref-4)
5. RIA není vyžadována u materiálů, které nemají legislativní povahu. V případě, že materiál legislativní povahu má, může mu být udělena výjimka. RIA dále není vyžadována u žádného z poslaneckých, senátních a krajských návrhů. [↑](#footnote-ref-5)
6. Evidence-informed přístup je méně striktním vyjádřením tradičního evidence-based přístupu, který nebral příliš ohled na hodnotové zakotvení tvorby politiky (výstupů vládnutí), roli přesvědčování a negociace. Debata o pozitivech a negativech evidence-informed přístupu a rozdílu oproti evidence-based přístupu viz např. PARKHURST, Justin. The Politics of Evidence. From evidence-based policy to the good governance of evidence [online]. Routledge. 2017. Dostupné z: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781317380870> nebo také HEAD, Brian W. Toward More „Evidence-Informed“ Policy Making? [online]. Public Administration Review. Dostupné z: <https://www.researchgate.net/publication/284281544/download>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Evidence-informed přístup využívají některé resorty např. při zpracování některých strategií, např. Úřad vlády ČR resp. Ministerstvo životního prostředí v rámci tvorby Strategického rámce ČR 2030, MV v rámci tvorby této Koncepce apod. [↑](#footnote-ref-7)
8. Spolupráci s akademickou obcí se věnuje také Strategický rámec ČR 2030. [online]. Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2018/05/Strategický-rámec-ČR-2030.compressed.pdf>. [↑](#footnote-ref-8)
9. Důvody čerpány zejména z publikace ANGST, Šárka, MOLDAN, Bedřich, MIKO, Ladislav, FROUZ, Jan (eds.) Interakce vědy s politickým a správním rozhodováním v environmentální oblasti [online]. Praha: Akademie věd ČR. Dostupné z: <http://www.academia.cz/uploads/media/preview/0001/04/a1ec8189a27997f04ca9df86d3825a6410b80a69.pdf>. [↑](#footnote-ref-9)
10. Evidence-informed rozhodování má velmi blízko také k pilotním a experimentálním aktivitám v podobě např. policy labs, které však v české veřejné správě nejsou prakticky vůbec uplatňovány. Stejně tak i pilotování, tedy testování na malých vzorcích při důsledném vyhodnocování, je nadále ve veřejné správě považováno za rizikové a děje se spíše ojediněle, a to zejména z důvodu obav z nařčení z plýtvání veřejnými penězi v případě neúspěchu pilotu apod. [↑](#footnote-ref-10)
11. Debata o pozitivech a negativech evidence-informed přístupu a rozdílu oproti evidence-based přístupu viz např. PARKHURST, Justin. The Politics of Evidence. From evidence-based policy to the good governance of evidence [online]. Routledge. 2017. Dostupné z: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781317380870>. [↑](#footnote-ref-11)
12. Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation. OECD. 2015. [↑](#footnote-ref-12)
13. Systemizace a koordinace postupů analytických útvarů státní správy. Úřad vlády ČR. 2018. [↑](#footnote-ref-13)
14. Práce ve veřejné správě by měla být více otevřena jak vnější, tak ale i vnitřní kritice, kdy otevřená diskuze nad náhledy do problematik jak úzce zaměřených expertů, tak horizontálně operujících pracovníků, by mohla přispět ke kvalitě rozhodování ve veřejné správě. Otevřenost vnitřní kritice je nutnou podmínkou pro to, aby vůbec docházelo k následnému využívání analytických vstupů pro tvorbu politik a regulace a jejich zohledňování ve správní praxi. [↑](#footnote-ref-14)
15. Metodika optimalizace sběru dat. Výzkum systému sběru dat ve veřejné správě[online]. Proces – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o., 2016. Dostupné z: <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjQu8eP6MvcAhWEGewKHTYqCVMQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fmetodika-optimalizace-sberu-dat-2016.aspx&usg=AOvVaw2Kc52OdJivuBMFqbNLV6ZP>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Mimo jiné důsledek níže popsaného resortismu. [↑](#footnote-ref-16)
17. Mezi často dotazované patří zejména územní samosprávné celky, kde zatížení sběrem dat dopadá především na nejmenší obce I. typu (5 865), ale také na obce II.(183) a III. typu (ORP – 205). Zatímco resorty a čelní instituce státu mají adekvátní a školený personál, obce I. typu jsou často vedeny pouze starostou a účetní (hospodářkou). Obce jsou v dnešní době zatěžovány přibližně dvěma sty periodicky se opakujícími výkazy každý rok (například výkazy z oboru myslivosti, OSPOD, přestupků, školství apod.). K tomu je nutné připočíst i nárazově iniciovaná zjišťování jednotlivými orgány veřejné správy. Mnoho těchto zjišťování sbírá údaje, jež jsou již ve stávajících úložištích k dispozici, nebo které je možné sběr dat provádět v delších intervalech než jeden rok (např. každý druhý rok, jednou za tři roky nebo pět let). [↑](#footnote-ref-17)
18. Blíže k potřebnosti evidence-informed přístupů k odpovědnému strategickému řízení a evaluaci viz NEKOLA, M., OCHRANA, F., TOLLAROVÁ, B., VESELÝ, A. Metodika systematického přehledu poznatků pro tvorbu a evaluaci veřejných strategií [online]. Centrum pro sociální a ekonomické strategie, FSV UK, 2017. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/72852f3f-f52f-47e1-bec8-6c1c72ce0097/02a_dokument_final.pdf.aspx?ext=.pdf>. [↑](#footnote-ref-18)
19. Např. Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo kultury. [↑](#footnote-ref-19)
20. Očekává se postupné zahrnutí následujících oblastí: procesní modelování agend resp. aktuálně řešení životních událostí, řízení kvality a strategické plánování. [↑](#footnote-ref-20)
21. Analýza současného stavu snižování regulatorní zátěže občanů a veřejné správy v ČR [online]. Deloitte. 2016. Dostupné z: <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjfqqe22MvcAhXQCuwKHaqFBusQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fanalyza-soucasneho-stavu-snizovani-regulatorni-zateze-obcanu-a-verejne-spravy-v-ceske-republice.aspx&usg=AOvVaw1oZiMsJ404rpEQsnLt1nZP>. [↑](#footnote-ref-21)
22. MARSTON, Greg, WATTS, Rob. Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. [online]. The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs, Volume 3. Dostupné z: <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjU7_ez6MvcAhUC6KQKHa-oDoUQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.australianreview.net%2Fjournal%2Fv3%2Fn3%2Fmarston_watts.pdf&usg=AOvVaw3HAj-fpWX5wPkV4H3OzN9b>. [↑](#footnote-ref-22)
23. NIGHTINGALE, Demetera. How does evidence-based decicion-making help enhance the public service experience? [online]. Dostupné z: <https://www.napawash.org/press-release/how-does-evidence-based-decision-making-help-enhance-the-public-service-exp>.

    Výrazem tohoto přístupu je mimo jiné i tzv. „Evidence-Based Policymaking Commission Act of 2016“ (An Act to establish the Commission on Evidence-Based Policymaking, and for other purposes [online]. Dostupné z: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ140/PLAW-114publ140.pdf>) na základě kterého byla ustavena 15 členná komise, jejímž cílem bylo navrhnout způsob možné integrace a následného využití administrativní dat, dat o daních, výzkumných i statistických dat apod. ke zjednodušení evaluace programů a tedy i evidence-informed rozhodování veřejné správy. Komise složená z výzkumníků, datových expertů a expertů na ochranu osobních údajů po cca roce svého fungování v závěrečné zprávě (The promise of evidence-based policymaking. Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking [online]. Dostupné z: <https://www.cep.gov/content/dam/cep/report/cep-final-report.pdf>) doporučila vytvoření datového fondu, čtvrtletního státem realizovaného sběru dat, možnost přístupu akademické obce k těmto datům za dodržení přísných bezpečnostních pravidel, stanovení seniorních úředníků, kteří budou v rámci jednotlivých resortů (government departments) odpovědni za integraci dat či vyčlenění odpovídajících kapacit pro realizaci evidence-based rozhodování. Implementace doporučení Komise je nyní expertně podporována tzv. Bipartisan Policy Center. [↑](#footnote-ref-23)
24. Systém se ale natolik rozvinul, že propojuje několik databází, může přenášet velké data sety a zvládne vyhledávat ve více databázích současně. Nástroj je dále škálovatelný a připravený pro nové eSlužby. Využívání X-Road stále roste, jen za rok 2013 bylo zprostředkováno 287 milionů dotazů prostřednictvím nástroje a přes 170 databází nabízí své služby přes X-Road. [↑](#footnote-ref-24)
25. Např. ve srovnání s Polskem (12 strategií) či s Chorvatskem (104 strategií) a Bulharskem (176 strategií). [↑](#footnote-ref-25)
26. SGI 2017 Survey [online]. Dostupné z: <http://www.sgi-network.org/2017/>. [↑](#footnote-ref-26)
27. Z tzv. nových členských států EU dosahují v tomto ohledu lepší výsledky Litva, Lotyšsko, Chorvatsko a Estonsko; zhruba srovnatelné pak Bulharsko a Polsko. [↑](#footnote-ref-27)
28. Van DOOREN, W. Measuring Public Administration: A Feasibility study for better comparative indicators in the EU. [↑](#footnote-ref-28)
29. Deklarace OECD k inovacím ve veřejném sektoru. Návrh 2019. [↑](#footnote-ref-29)
30. Z rozhovorů realizovaných se zástupci strategických útvarů v rámci kvalitativní analýzy strategické práce na resortech a krajích v rámci projektu Mapování strategické práce přitom vyplynulo, že inovativní opatření jsou zpravidla navrhována jen tehdy, když vzejde podnět zvenčí, zejména na základě zahraničních zkušeností. [↑](#footnote-ref-30)
31. Kvalitativní analýza strategické práce na resortech a krajích. MMR 2019. [↑](#footnote-ref-31)
32. Kvalitativní analýza strategické práce na resortech a krajích. MMR 2019. [↑](#footnote-ref-32)
33. Kvalitativní analýza strategické práce na resortech a krajích. MMR 2019. [↑](#footnote-ref-33)
34. Mapování strategické práce v institucích veřejné správy; Analýza strategických dokumentů pro potřeby efektivnějšího řízení Dohody o partnerství. [↑](#footnote-ref-34)
35. Z Ex-post evaluace této strategie vyplynulo, že tento specifický cíl reagoval na některá slabá místa v oblasti strategického řízení a plánování ve veřejné správě, mezi které patřila mimo jiné neexistence strategického plánování a řízení, neexistence všeobecně přijímané terminologie, metodologické nedostatky strategických materiálů, nedostatečná nebo neexistující implementace strategií v praxi a neexistující provázanost strategií na rozpočty a rozpočtový proces. V ideálním případě mělo dojít ke vzniku hierarchického systému koncepčních dokumentů a jejich implementačních struktur. [↑](#footnote-ref-35)
36. Metodika přípravy veřejných strategií a projekt Podpora v oblasti strategického řízení a plánování na úrovni krajů a krajských úřadů. [↑](#footnote-ref-36)
37. Expertní skupina pro strategickou práci je složena zejména ze zástupců ministerstev. Jde o formalizovanou pracovní skupinu se statutem a jednacím řádem zaměřenou na problematiku strategické práce ve veřejné správě. Chybí však zatím přímý kontakt např. na firmy, vysoké školy, univerzity, vědecká a výzkumná pracoviště, ale i neziskové organizace, který by umožnil přenos zkušeností a inovací ve strategickém řízení a jejich využití ve veřejné správě. [↑](#footnote-ref-37)
38. Nad rámec tohoto specifického cíle SRR VS byl ve spolupráci MMV-MV ukotven funkční systém pro zajištění strategické práce také jako jedno z kritérií zlepšování v Metodickém pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech [online]. MV ČR. Dostupné z: <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiUp9fotZ7dAhULr6QKHZNcDM0QFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsluzba%2Fsoubor%2Fmetodicky-pokyn-pro-rizeni-kvality-ve-sluzebnich-uradech-zari-2017.aspx&usg=AOvVaw31zhBWq8RkQHgePVAylHhl>. [↑](#footnote-ref-38)
39. Plánování v intencích funkčního regionu oproti plánování striktně na úrovni katastrálních hranic obcí lze vnímat jako pozitivní vývoj lépe reflektující reálné vztahy v území, byť s implementací takto koncipovaných strategických dokumentů se pojí i řada výzev spojených například s postavením takto uchopených strategií v právním řádu. [↑](#footnote-ref-39)
40. OECD (2015). OECD Regulatory Policy Outlook 2015, Paris: OECD Publishing. [↑](#footnote-ref-40)
41. Akcent na strategické řízení se silně projevil v tzv. Barcově zprávě z roku 2009, kde bylo zároveň strategické plánování identifikováno jako jedna z hlavních slabin politiky soudržnosti, jak na evropské, tak i na národních úrovních členských států. Následující reforma politiky soudržnosti (koncipována pro stávající programové období 2014-2020, pozn.) pak konfrontovala státy EU s požadavkem na strategické plánování. Jako příklad lze uvést tzv. předběžné podmínky, z nichž řada požadovala existenci konkrétní strategie (např. inteligentní specializace). [↑](#footnote-ref-41)
42. Evropská komise (2018). Návrh obecného nařízení [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0375&from=EN>. [↑](#footnote-ref-42)
43. OECD (2015). OECD Regulatory Policy Outlook 2015, Paris: OECD Publishing. [↑](#footnote-ref-43)
44. OECD (2018). Embracing Innovation in Government: Global Trends 2018 [online]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government-2018.pdf>. Obdobně, jasnou představu o strategickém směřování ve veřejném sektoru při současné potřebě rychlého přizpůsobování se měnícím se podmínkám, vč. vhodné alokace prostředků, experimentování a iterativních (opakujících se) procesů, považuje za klíčovou i studie McKinsey věnovaná agilitě veřejného sektoru. [↑](#footnote-ref-44)
45. Lze přeložit z angličtiny jako předvídání. [↑](#footnote-ref-45)
46. Tamtéž. [↑](#footnote-ref-46)
47. OECD (2017). Skills for a High Performing Civil Service [online]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/gov/pem/Skills-Highlights.pdf>. [↑](#footnote-ref-47)
48. Volatility, uncertainty, complexity, ambiguity), popisující hlavní výzvy - rostoucí volatilita (kolísavost), nejistota, komplexita a nejednoznačnost. [↑](#footnote-ref-48)
49. POTŮČEK, M. et al. (2007). Strategické vládnutí a Česká republika. Praha: Grada. [↑](#footnote-ref-49)
50. Logo a značka, ale hlavně podstata toho, jak zákazníci vnímají a jak se ztotožňují s produkty a službami dané instituce. [↑](#footnote-ref-50)
51. Data vyplynula z průzkumu AMI Digital Index, který v dubnu roku 2018 realizovala společnost AMI Digital ve spolupráci s agenturou STEM/MARK. Citováno dle článku BREJČÁK, Petr. Infografika: Jak Češi využívají ty internety a sociální sítě v roce 2018 [online]. Sociální sítě. Dostupné z: <https://tyinternety.cz/socialni-site/infografika-jak-cesi-vyuzivaji-ty-internety-a-socialni-site-v-roce-2018/>. [↑](#footnote-ref-51)
52. Graf převzat z článku Česká ministerstva objevují sociální sítě [online]. Newton Media. Dostupné z: <https://www.newtonmedia.cz/cs/top-novinky/ceska-ministerstva-objevuji-socialni-site>. [↑](#footnote-ref-52)
53. Informace dle článku Praha vítězí ve facebookové komunikaci nad světovými metropolemi [online]. Portál hlavního města Prahy. Dostupné z: <http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_vitezi_ve_facebookove_komunikaci.html>. [↑](#footnote-ref-53)
54. Rozvoj soft skills byl v posledních dvou programových obdobích podporován z Operačního programu Lidské zdroje a Zaměstnanost 2007-2013 a Operačního programu Zaměstnanost 2014-2020. [↑](#footnote-ref-54)
55. V obecnější rovině především RIA, v jisté míře též dílčích hodnocení dopadů pro specifické oblasti, např. životního prostředí, zdraví apod. [↑](#footnote-ref-55)
56. POLÁŠEK, Martin a kolektiv. Vládneme si dobře? Vládnutí v kontextu udržitelného rozvoje. [online]. ÚV ČR. Dostupné z:. <https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2018/05/ANAL%C3%9DZA_Vl%C3%A1dneme-si-dob%C5%99e.docx.pdf>. [↑](#footnote-ref-56)
57. Většina z těchto obcí jsou obce do 500 obyvatel. [↑](#footnote-ref-57)
58. Podle údajů MV se od roku 2006 do současnosti uskutečnilo celkově 271 místních referend, z nichž celkově 65 nebylo platných ani závazných, což je celých 23 % všech místních referend. Průměrný počet oprávněných voličů v těchto neplatných místních referendech činil 21 085, což je v průměru 26,6 % oprávněných voličů, tedy méně, než je minimální kvorum 35 % oprávněných voličů, předjímané zákonem. Naopak u platných místních referend činila účast celkově 60,4 % oprávněných voličů, avšak v průměru šlo jen o 2 205 občanů na jedno místní referendum. Citováno podle webové stránky MV ČR. Občanské aktivity [online]. MV ČR. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx> [↑](#footnote-ref-58)
59. Jeho kreace závisí výlučně na rozhodnutí zastupitelstva. Předmětné poradní orgány vybraných orgánů obce mohou příkladně zohlednit existenci částí obce, které jsou podle ustanovení § 27 odst. 2 obecního zřízení evidenčními jednotkami. Přímým nástrojem participace občanů je rovněž obligatorní zřízení úřední desky (§ 26 správního řádu) a nutnost zveřejnění zde některých záměrů obce (které obecní zřízení předpokládá), resp. veřejnost jednání zastupitelstva, existence registru smluv, zákona o střetu zájmů, či povinnosti poskytovat informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. [↑](#footnote-ref-59)
60. JINAU, Elena, CIOBANU, Nicusor, CIOBOATA, Roxana. Techniques and Methods to Improve Communication Channels in Modern Public Administration. Procedia – Social and Behavioral Sciences 92, 2013. Je-li veřejnosti na základě jednostranné i dvoustranné komunikace umožněno pochopit, co je obsahem konkrétních aktivit popř. politik a může-li se k těmto také vyjádřit, cítí se dostatečně informována a zahrnuta. V konečném důsledku je tak pro veřejnou správu daleko snazší konkrétní kroky implementovat. [↑](#footnote-ref-60)
61. V Německu dosahuje hodnota indikátoru 55 %, v Irsku pak 57 %. Žebříček suverénně vede Švýcarsko s 80% důvěrou v orgány státní moci. [↑](#footnote-ref-61)
62. 4 Ways Social Media Has Benefited Public Administration [online]. Unviersity of San Francisco. Dostupné z: <https://onlinempadegree.usfca.edu/news-resources/news/4-ways-social-media-has-benefitted-public-administration/>. [↑](#footnote-ref-62)
63. Tamtéž. [↑](#footnote-ref-63)
64. Tématu samotného zlepšování komunikace se týkala zejména opatření v oblasti transparentnosti a participace, jako např. proaktivní využití moderních technologií k šíření informací, založení specializované informační webové stránky za účelem získávání zpětné vazby, prioritizace publikace dat apod. [↑](#footnote-ref-64)
65. Informace dle Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies [online]. Executive Office of the President. Office of Management and Budget. 2009. Dostupné z: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-heads-executive-departments-agencies/>. [↑](#footnote-ref-65)
66. Jde o čl. 10 a 11 Smlouvy o Evropské unii. [↑](#footnote-ref-66)
67. O tomto institutu blíže viz webové stránky Evropské občanské iniciativy. Chopte se iniciativy! [online]. Evropská komise. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=cs>. [↑](#footnote-ref-67)
68. Lze nalézt na webových stránkách Serviceportal. Thuringer Gemeinde- und Landskreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 [online]. Dostupné z: <http://www.landesrecht.thueringen.de/jportal/portal/t/1aws/page/bsthueprod.psml?doc.hl=1&doc.id=jlr-KomOTH2003rahmen&documentnumber=1&numberofresults=177&doctyp=Norm&showdoccase=1&doc.part=R&paramfromHL=true#focuspoint>. [↑](#footnote-ref-68)
69. Government at Glance 2017 [online]. OECD, 2017. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>. [↑](#footnote-ref-69)
70. Effective Communicatios Between the Public Service and the Media [online]. SIGMA Papers No. 9. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/effective-communications-between-the-public-service-and-the-media_5kml6g6m8zjl-en>. [↑](#footnote-ref-70)
71. Deklarace o inovacích ve veřejném sektoru je k dispozici na následujících webových stránkách: <https://oecd-opsi.org/projects/innovationdeclaration/>. [↑](#footnote-ref-71)
72. Výzkum potenciálu rozvoje umělé inteligence v ČR. Souhrnná zpráva. Úřad vlády ČR. 2018. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/AI-souhrnna-zprava-2018.pdf>. [↑](#footnote-ref-72)
73. Údaje o přesném počtu právních předpisů vydaných kraji a obcemi v přenesené působnosti nejsou k dispozici, neboť přezkumná pravomoc se v tomto případě dělí mezi řadu věcně příslušných ústředních správních úřadů. [↑](#footnote-ref-73)
74. MV připravilo projektovou dokumentaci projektu e-Sbírka a e-Legislativa a jeho kofinancování z Integrovaného regionálního operačního programu. Byly vypsány veřejné zakázky na dodavatele systému e-Sbírka a e Legislativa, které jsou v současné době uzavírány. Následně bude zahájena dodávka samotného systému e-Sbírka a e-Legislativa. Po dokončení základní fáze projektu bude e-Sbírka připravena pro další rozvoj. Za účelem automatizované výměny a zpracování dat o právních předpisech mezi jednotlivými službami bude moci být využit jednoznačný identifikátor ELI (viz níže), se kterým je v projektu počítáno. Členové projektového týmu se aktivně účastní jednání pracovních skupin Evropské rady k ELI a k Identifikátoru evropské judikatury ECLI. Budoucí propojení e-Sbírky s judikaturou bylo v červnu 2018 také akcentováno členy podvýboru ústavně právního výboru pro digitalizaci justice a e-Sbírku Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. [↑](#footnote-ref-74)
75. ELI dokáže pracovat i s konsolidovaným textem a s již zrušenými právními předpisy. Použití ELI usnadňuje automatizovanou výměnu a zpracování dat o právních předpisech mezi jednotlivými službami nejen v rámci EU, ale také mezi službami českého eGovernmentu a komerčními službami. Jednou z oblastí možné aplikace ELI je právě propojování judikatury s texty právních předpisů. Řešení založené na využití jednoznačných identifikátorů (ELI, ECLI) má výhodu ve své flexibilitě. Jakmile jsou dokumenty navzájem odkazovány jednoznačnými identifikátory, do značné míry přestává být důležité jejich fyzické umístění. Takové dokumenty a jejich vzájemné vazby pak mohou být dostupné uživatelům všech relevantních informačních systémů bez ohledu na to, v jakém systému se dokumenty nacházejí. [↑](#footnote-ref-75)
76. Systém RIS, tj. Rechtsinformationsystem des Bundes. Rechtsinformationsystem des Bundes [online]. Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/default.aspx>. [↑](#footnote-ref-76)
77. Přístupy k řízení kvality – systémy, metody a nástroje řízení kvality:

    1) systémy managementu kvality/TQM: systém managementu kvality dle ISO 9001, model CAF – Společný hodnotící rámec VS, Model excelence EFQM – rámec pro rozvoj trvale udržitelné excelence, model CSR – společenská odpovědnost a udržitelný rozvoj.

    2) metody a nástroje managementu kvality: MA 21 – nástroj ke zlepšování kvality VS, benchmarking (Benchmarkingová iIniciativa) – nástroj pro systematické porovnávání přístupů s jinými organizacemi. [↑](#footnote-ref-77)
78. Dílčí zhodnocení stavu využívání metod kvality ve veřejné správě je obsaženo v Analýze aktuálního stavu veřejné správy. Analýza aktuálního stavu veřejné správy [online]. MVČR. Dostupné z: <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwj6-oSk9__cAhWN6qQKHT-JBPQQFjABegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fanalyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx&usg=AOvVaw3K_e8aWBVr8ctKxNXtFoGH>. [↑](#footnote-ref-78)
79. Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě zpracovaná v roce 2016 byla cílena jen na ty správní úřady, které podléhají režimu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Z celkového počtu 229 služebních úřadů systémovému řízení kvality se věnovalo celkem 11 z nich. [↑](#footnote-ref-79)
80. V červnu 2016 zpracovaná Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě. Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě [online]. MVČR. Dostupné z: <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjnvNm2-P_cAhUI_qQKHc7bAGEQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fanalyza-vyuzivani-metod-kvality-ve-verejne-sprave-k-sc-1-3.aspx&usg=AOvVaw3XI7hwD8DB4iBMGv3fjl-e>. Dále stav využívání metod kvality zmapován v rámci dotazníkového šetření k Přívětivému úřadu (2017). [↑](#footnote-ref-80)
81. Rada kvality ČR byla zřízena usnesením vlády č. 458 ze dne 10. 5. 2000, o Národní politice podpory jakosti. [↑](#footnote-ref-81)
82. Zejména se jedná oUsnesení vlády č. 458 ze dne 10. května 2000 o Národní politice podpory jakosti**,** Usnesení vlády č. 551 ze dne 15. června 2016, k Naplňování Národní politiky kvality v ČR na období let 2016 – 2020**,** Soubor usnesení vlády ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020 a jeho Implementačním plánům, Usnesení vlády č. 292 ze dne 19. dubna 2017, keStrategickému rámci Česká republika 2030**,** Usnesení vlády č. 214 ze dne 4. dubna 2018 k Metodickému pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech. [↑](#footnote-ref-82)
83. Implementace modelu CAF zpracovaného Evropským institutem veřejné správy (EIPA) z roku 2004 nebo vytvoření síťové spolupráce úřadů samosprávy za účelem benchmarkingu realizovaných aktivit. [↑](#footnote-ref-83)
84. Podpora aktivit schválených UV č. 292/2017, ke Strategickému rámci Česká republika 2030. [↑](#footnote-ref-84)
85. Analýza současného stavu personálních procesů ve správních úřadech je dostupná na stránkách Ministerstva vnitra jako výstup projektu „Implementační jednotka“. Analýza současného stavu personálních procesů ve správních úřadech [online]. MV ČR. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>. [↑](#footnote-ref-85)
86. Analýza zohledňuje data k 30. červnu 2015, tedy před nabytím plné účinnosti prováděcích právních předpisů k zákonu o státní službě. Následně byla ve stejných parametrech analýza zopakována, po více než roce implementace zákona o státní službě, v 1. polovině roku 2017. [↑](#footnote-ref-86)
87. Její zavedení nepředstavuje nadměrné zvýšení administrativy pro služební úřady a jejich zaměstnance, naopak, její parametry jsou nastaveny tak, aby byly měřitelné, realizovatelné a aby napomohly služebním úřadům na jejich cestě za efektivitou, kvalitou vztahu zaměstnavatel – zaměstnanec a za dosažením vynikající výkonnosti. Té lze dosáhnout pouze prostřednictvím vedení úřadu, které řídí strategii a plánování, zaměstnance, partnerství a procesy. Přínos těchto minimálních požadavků definovaných tzv. kritérii zlepšování spočívá především vytvoření vhodného prostředí a nástrojů pro efektivní naplňování strategie rozvoje služebního úřadu a záměrů vedení, účinné koordinaci aktivit úřadu, jasné specifikaci odpovědností a pravomocí, pořádku v dokumentaci, jejím zeštíhlení, zpřehlednění a zpřístupnění, lepší vnitřní komunikaci a vyšší úrovni obecných znalostí zaměstnanců, souběžném zlepšení předávání informací a jejich účinnosti pomocí rozvoje týmové spolupráce, přijímání takových rozhodnutí, které mají plnou podporu všech zainteresovaných stran. [↑](#footnote-ref-87)
88. Konkrétní obsah vzdělávacích aktivit se však dále odvíjí až od definovaného obsahu minimální míry kvality ve služebních úřadech a doporučených způsobů pro její zavádění ve služebních úřadech. [↑](#footnote-ref-88)
89. Těmi jsou řízení úřadu, strategické plánování a řízení, řízení lidských zdrojů, řízení partnerství a výsledky výkonnosti úřadu, dále stanovuje způsob definování minimální míry kvality ve služebních úřadech, oblasti podpory zavádění řízení kvality z OPZ, i postup ve služebních úřadech s již zavedenými systémy řízení kvality. [↑](#footnote-ref-89)
90. Podpora zavádění řízení kvality ve služebních úřadech [online]. MV ČR. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/podpora-zavadeni-rizeni-kvality-ve-sluzebnich-uradech.aspx>. [↑](#footnote-ref-90)
91. Zaváděné přístupy tímto rozvíjejí zejména analytické vstupy, podporují dostatek informací pro rozhodování a řízení, garantují objektivní kontrolní a zpětnovazebné mechanismy a z dlouhodobého hlediska mohou přinést efektivitu do řízení zdrojů jednotlivých úřadů, přispět k sjednocení oborových přístupů a k možnosti vyhodnocovat efektivitu a výkonnost a porovnávat ji důvěryhodně u srovnatelných úřadů. Úspěšnost výše uvedeného bude zásadním způsobem ovlivněna mírou podpory vedení služebních úřadů, jejich politických reprezentací, poradních orgánů, včetně nejvyššího vedení resortních ministerstev a jejich osobním zaujetím pro přípravu plánů řízení kvality, v jejich detailu a s odbornou erudicí při jejich naplňování. [↑](#footnote-ref-91)
92. Motivační soutěž Přívětivý úřad je pořádána ve dvou kategoriích (pro obce třetího typu a obce druhého typu). Soutěž je zaměřena na úřady, kde reálně probíhá vyšší kontakt s občany-klienty. Jejím hlavním cílem je nedirektivně zvyšovat úroveň standardu kvality služeb pro občany na straně jedné a ocenit aktivní úřady na straně druhé. Soutěž tak přispívá k tvorbě zdravé konkurence mezi obecními úřady. Na základě elektronického dotazníku jsou posuzovány desítky kritérií, které by obce měly splnit (50 kritérií u obcí třetího typu a 40 u obcí druhého typu). Tato kritéria jsou zveřejněna na webu MV [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/kvalitni-verejna-sprava.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>. U obou typů obcí jsou rozděleny do 4 základních kategorií, kterými jsou 1) dostupnost úřadu pro občany, 2) transparentnost úřadu/radnice, 3) komunikace úřadu s občany a 4) participační aktivity. Kritéria jsou postavena tak, aby úřady motivovala k zavádění moderních (zejména technicky – digitálních) služeb, aplikací, nástrojů. A podporovala rozvoj komunikace (nová média, trendy, sociální sítě – aktivně). Vizí je dostat úřady na úroveň moderních institucí – rychlá aktivní komunikace x oproti trendu „mám na to úřední lhůtu“; moderní digitální úřad x oproti nástěnce a frontě na přepážce. [↑](#footnote-ref-92)
93. Základní informace naleznete na webové stránce MV ČR. Publikace [online]. MV ČR Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-publikace.aspx>. [↑](#footnote-ref-93)
94. Webová stránka Kvalita ve veřejné správě [online]. Dostupné z: <http://kvalitavs.cz/>. [↑](#footnote-ref-94)
95. Dílčí zhodnocení je obsahem Analýzy využívání metod kvality ve veřejné správě. Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě [online]. MVČR. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-vyuzivani-metod-kvality-ve-verejne-sprave-k-sc-1-3.aspx. [↑](#footnote-ref-95)
96. Z tohoto důvodu je v usnesení vlády ze dne 14. dubna 2018 č. 2014 k Metodickému pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech uveden požadavek na nastavení systému pro trvalé zlepšování. [↑](#footnote-ref-96)
97. Souhrnně viz Strategický rámec Česká republika 2030, zejména vstupní analýza (2017); implementační plán tohoto rámce vč. tematických karet cílů (2018); POLÁŠEK, Martin a kolektiv. Vládneme si dobře? Vládnutí v kontextu udržitelného rozvoje. Vše dostupné z:. https://www.cr2030.cz/strategie/dokumenty-ke-stazeni/. [↑](#footnote-ref-97)
98. Usnesení vlády č. 292 z 19. dubna 2017. [↑](#footnote-ref-98)
99. Usnesení vlády č. 669 ze 17. října 2018. [↑](#footnote-ref-99)
100. Tato pravidla z roku 2010 podrobně popsala environmentálně šetrné požadavky pro dvě významné produktové kategorie - nábytek a výpočetní techniku. [↑](#footnote-ref-100)
101. Evropská komise (JRC) vypracovává tzv. Kritéria EU pro zelené veřejné zakázky [online]. European Commission. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm>. V tuto chvíli (2018) jsou dostupná kritéria pro 21 produktových kategorií spojených buď s běžným provozem veřejné správy (výpočetní technika, kancelářský papír, tiskárny, osvětlení, nákup energií, úklidové služby a stravování atp.), nebo s výstavbou či rekonstrukcí budov a infrastruktury (výstavba a provoz kancelářských budov, stavby a údržba silnic, čistírny odpadních vod a další). [↑](#footnote-ref-101)
102. Zatímco ještě v roce 2009 existovala kritéria Evropské komise (JRC) pro 10 produktových kategorií, dnes jsou dostupná už pro 21 kategorií a jen v roce 2017 je plánována aktualizace kritérií pro sedm z nich. Jako příklady změn, které si vynutily aktualizaci v poslední době, můžeme uvést nové přístupy k posuzování ekologické šetrnosti vozidel v důsledku podvodů při testování automobilů na množství vznikajících výfukových plynů; objevily se nové požadavky na občerstvení a stravování s ohledem na obsah a druh rostlinných olejů (palmový, kokosový, palmitový), nové přístupy ve stavebnictví s ohledem na energetické úspory, recyklované materiály, využití dešťových vod či recyklaci tzv. šedých vod; byly definovány nové parametry pro IT v souvislosti s masovým používáním nových produktů (iPady, ultrabooky); došlo k plošnému zákazu některých látek atp. [↑](#footnote-ref-102)
103. Rychlým tempem se jednak mění stávající environmentální požadavky (některé se zpřísňují, jiné naopak ztrácejí opodstatnění přijímáním úplných zákazů používání určitých látek či výrobních postupů), jednak přibývají další produkty, při jejichž nákupu je možné environmentální požadavky uplatňovat. [↑](#footnote-ref-103)
104. Metodika Odpovědné veřejné zadávání [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné z: <http://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/05/sovz_metodika_text_web.pdf>. [↑](#footnote-ref-104)
105. Metodika pro environmentálně odpovědný přístup při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy [online]. Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z: <https://www.mzp.cz/cz/setrna_verejna_sprava>. [↑](#footnote-ref-105)
106. K aktuálnímu stavu viz OECD (2018) Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies. [↑](#footnote-ref-106)
107. OECD (2017) Government at a Glance 2017. [↑](#footnote-ref-107)
108. Ukázalo se například, že množství skleníkových plynů se za dobu plnění zakázek snížilo o 4,9 Mt CO2, což odpovídá průměrnému množství emisí připadajících na 600 tisíc domácností (tj. emisí připadajících na dopravu a spotřebu energie). Dalších 1,4 Mt CO2 se ušetřilo nákupem ekologicky certifikovaných výrobků. Náhradou fosilních surovin obnovitelnými zdroji se podařilo ušetřit 13 tisíc toe . Dalším kladným efektem odpovědného zadávání bylo snížení množství toxických látek, zvýšení podílu recyklace a vytvoření nových pracovních příležitostí pro osoby dlouhodobě nezaměstnané. Blíže k vytvoření pracovních míst pak Measuring the effect of Sustainable Public Procurement. RIVM Report [online]. National Institute for Public Health and the Environemnt. Ministry of Health, Welfare and Sport. Dostupné z: <https://www.rivm.nl/dsresource?objectid=5831e129-f199-40c0-9bd7-5d91bba13910&type=pdf&disposition=inline>. [↑](#footnote-ref-108)
109. Bližší informace k projektu Procurement for a low-carbon economy [online]. GPP2020. Dostupné z: <http://www.gpp2020.eu/home/>. [↑](#footnote-ref-109)
110. oe = „ton of oil equivalent“, jednotka výhřevnosti, odpovídá 41,868 GJ nebo 11,63 MWh. [↑](#footnote-ref-110)
111. Blíže viz Strategický rámec Česká republika 2030 [online]. Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2018/05/Strategický-rámec-ČR-2030.compressed.pdf>. [↑](#footnote-ref-111)
112. Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené působnosti a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města [online]. MVČR. 2017. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-vykonu-prenesene-a-samostatne-pusobnosti-sverene-organum-obci-kraju-a-hlavniho-mesta-prahy.aspx>. [↑](#footnote-ref-112)
113. Jde o zákon č. 23/2017 Sb., o rozpočtové odpovědnosti, která nabyl účinnosti 21. února 2017. [↑](#footnote-ref-113)
114. Jedním z příkladů takovéto spolupráce je např. i Rada vlády pro veřejnou správu, jako poradní orgán vlády pro oblast rozvoje, organizace a působnosti veřejné správy, která byla zřízena usnesením vlády č. 680/2014. Na základě totožného usnesení vlády bylo resortům nařízeno, aby všechny legislativní návrhy, které ovlivní veřejnou správu, byly opatřeny stanoviskem MV ČR. [↑](#footnote-ref-114)
115. V tomto ohledu vizte materiál Postup a hlavní směry modernizace ústřední státní správy [online]. ÚV ČR. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/za-premierem-a-vladou/Postup_a_hlavni_smery_reformy.pdf>. [↑](#footnote-ref-115)
116. Výše uvedené usnesení vlády č. 689 ze dne 11. září 2013 o Plánování, vyhodnocování a koordinaci kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků prováděných ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst nahradilo usnesení vlády z 18. října 2006 o Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků, kterému předcházelo usnesení vlády ze 4. června 2004 č. 554, o Systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků ústředními správními úřady. [↑](#footnote-ref-116)
117. Velmi stručně byl v roce 2012 systém spojeného modelu představen v evropském kontextu v analýze s názvem Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU, která tvořila přílohu k tezím tehdejšího vládního návrhu věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy. Spojený model výkonu veřejné správy jako takový má však v této analýze jen kontextuální charakter a přes svůj název je její jádro věnováno právní úpravě státních zaměstnanců a úředníků v evropských zemích. [↑](#footnote-ref-117)
118. Této otázce se v Analýze věnuje část čtvrté kapitoly na str. 59 až 67. [↑](#footnote-ref-118)
119. Ve strategickém cíli č. 4 s názvem „*Profesionalizace a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě*“ je jeho pozornost zaměřena na jiné oblasti, zejména na implementaci zákona o státní službě, řízení a rozvoj lidských zdrojů ve správních úřadech, resp. na vzdělávací aktivity. Hodnocení spojeného modelu výkonu veřejné správy v České republice však předjímá specifický cíl 2.1 Harmonizace administrativního členění státu, v rámci kterého probíhá již několikrát zmíněná analýza vybraných prostorových aspektů. [↑](#footnote-ref-119)
120. V rámci Analýzy ÚSC byly popsány jednotlivé typy kontrol včetně analýzy nákladů, tzn. zhodnocení náročnosti kontrol jednak na straně kontrolujících orgánů, a jednak na straně obcí. Součástí materiálu je i analýza využívání výsledků z kontrol. Analýza ÚSC se zabývá jen kontrolou obcí a částečně krajů. Problémy v oblasti systému kontrol veřejných prostředků se však nedotýkají pouze kontroly ÚSC, ale všech orgánů veřejné správy, které nakládají a hospodaří s veřejnými prostředky (zejména správci kapitol státního rozpočtu, organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, státní fondy, zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy). Stěžejní závěry Analýzy ÚSC jsou ovšem aplikovatelné i pro kontrolu nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky u jiných orgánů veřejné správy. Problémy v oblasti systému kontrol veřejných prostředků se však nedotýkají pouze kontroly ÚSC, ale všech orgánů veřejné správy, které nakládají a hospodaří s veřejnými prostředky (zejména správci kapitol státního rozpočtu, organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, státní fondy, zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy). [↑](#footnote-ref-120)
121. V případě dotací z EU fondů je výčet subjektů širší: řídící orgán, resp. zprostředkující subjekt, platební agentura, Auditní orgán, Platební a certifikační orgán, EK, Evropský účetní dvůr a Evropský úřad pro boj proti podvodům. Tyto kontroly jsou však předpokladem pro čerpání evropských dotací a nelze je omezit v rámci národní legislativy. [↑](#footnote-ref-121)
122. Skutečnost, že orgány finanční správy provádí duplicitní kontrolu se stejným zaměřením jako poskytovatel dotace, který orgánům finanční správy předal podnět k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, je následkem skutečnosti, že jsou poskytovatelé dotací nedostatečně metodicky vedeni, a výsledky jejich kontrolní činnosti nelze orgány finanční správy bez dalšího přejmout a použít. MF společně s Generálním finančním ředitelstvím připravilo metodickou pomůcku – Metodiku předávání podnětů na orgány Finanční správy ČR (Metodický pokyn CHJ č. 4 dostupný z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2017/metodicky-pokyn-chj-c-4--metodika-predav-30414>). Cílem metodiky je stanovit základní požadavky na výstupy kontrolních orgánů, které jsou předávány orgánům finanční správy k dalšímu řízení tak, aby orgány finanční správy nemusely pro získání podkladů zahajovat daňovou kontrolu. [↑](#footnote-ref-122)
123. Veřejnosprávní kontrola, kterou vykonává MF je reliktem. Vzhledem k tomu, že stejně zaměřenou kontrolu vykonává poskytovatel dotace, není odůvodněna. Řešením je koncepční změna, spočívající v přechodu MF od kontroly žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory, k auditu systému poskytovatelů. Tato změna byla obsahem návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který ale nebyl PS ČR a Senátem schválen. [↑](#footnote-ref-123)
124. Sociologický ústav AV CR, v.v.i. [↑](#footnote-ref-124)
125. Dále např. zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-125)
126. Poslední návrh zákona, který měl nahradit zákon o finanční kontrole, byl dne 16. srpna 2017 zamítnut Senátem, a následně 5. září 2017 neschválen PS ČR. Při prvním hlasování (před postoupením Senátu) PS ČR návrh zákona bez jediného hlasu proti schválila. Zamítnutí návrhu zákona navrhl až senátní výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. [↑](#footnote-ref-126)
127. Důvody, proč nedošlo ke schválení změny stávajícího zákona o finanční kontrole, lze spatřovat zejména v následujícím:

     •velmi roztříštěný a rozmanitý veřejný sektor s 14 druhy organizací veřejné správy, o celkovém počtu cca 18 000 organizací. K tomu velmi heterogenní systémy financování, a to jak na úrovni ústřední vlády, tak na úrovni místních samospráv, které podléhají stejným právním předpisům v oblasti finanční kontroly (od mateřských škol až po ministerstva);

     •nedostatek shody mezi zúčastněnými stranami ohledně hodnocení současného systému a jeho hlavních nedostatků;

     •na rozdíl od většiny právních předpisů, zákon o finanční kontrole upravuje procesy, které probíhají uvnitř organizace, s čímž se česká právní teorie a legislativní pravidla dosud nevypořádala;

     •nedostatek otevřené a řádné diskuze v procesu přípravy změn se zúčastněnými stranami a dotčenými subjekty. [↑](#footnote-ref-127)
128. Výsledek ankety je dostupný na webové stránce SMOČR. Archiv anket [online]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/survey/archive.aspx>. [↑](#footnote-ref-128)
129. Přenesení pravomoci by nevyřešilo problémy, které jsou s řízením o odvodu za porušení rozpočtové kázně spojeny, a navíc by tato změna přinesla s sebou celou řadu rizik, na které není veřejná správa schopna včas reagovat (např. nutnost personálního posílení právních útvarů správců kapitol, absence nadřízeného správního orgánu, který by vedl odvolací řízení, nemožnost sjednocovat rozhodovací praxi napříč resorty). [↑](#footnote-ref-129)
130. Je evidentní, že MF nikdy z povahy věci, s ohledem na své postavení jako hlavního garanta účelného, hospodárného a efektivního nakládání s veřejnými prostředky, nemůže připravit návrh zákona, který bude vyhovovat cca 18 000 dotčeným organizacím. [↑](#footnote-ref-130)
131. Tyto poznatky vzešly z neformálních setkání projektových kanceláří jednotlivých resortů. [↑](#footnote-ref-131)
132. Project Resource Organisation Management Planning Technique II. Metodika PROMPT se soustředila na takové klíčové aspekty, jako je strategické plánování, rozvoj systémů, údržba a provoz, zajištění kvality a podpůrné nástroje. [↑](#footnote-ref-132)
133. Blíže např. viz webové stránky společnosti AXELOS. What is PRINCE2? [online]. Axelos. Dostupné z: <https://www.axelos.com/best-practice-solutions/prince2/what-is-prince2>. [↑](#footnote-ref-133)
134. HAGEN, Stefan. Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Spezifika, Problemfelder, Zukunftspotenziale. Gabler, 2009. [↑](#footnote-ref-134)
135. Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung [online]. Dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/praxisleitfaden-projektmanagement.html>. [↑](#footnote-ref-135)
136. Schválené usnesením vlády č. 922 ze dne 14. prosince 2011, ve znění pozdějších usnesení. [↑](#footnote-ref-136)
137. Resp. Senátu v případě zákonného opatření Senátu. [↑](#footnote-ref-137)
138. V případě, že je předkladatelem návrhu právního předpisu vláda, ministerstvo, jiný ústřední správní úřad nebo Česká národní banka, dojde k rozšíření požadavků na obsah důvodové zprávy, která bude muset ze zákona navíc obsahovat i zhodnocení dalších předpokládaných dopadů návrhu právního předpisu (dopadů na práva a povinnosti fyzických a právnických osob; na podnikatelské prostředí ČR; sociálních dopadů, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, především na osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny; dopadů na rovnost mužů a žen; na životní prostředí; na ochranu práv dětí; na bezpečnost nebo obranu státu; dopadů ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů a zhodnocení korupčních rizik návrhu právního předpisu). [↑](#footnote-ref-138)
139. Schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, ve znění pozdějších usnesení. [↑](#footnote-ref-139)
140. OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2018.* *OECD Publishing, Paris.* Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>. [↑](#footnote-ref-140)
141. Metodika je ke stažení na odkaze <http://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-prezkumu-ucinnosti-pravnich-predpisu.pdf>. [↑](#footnote-ref-141)
142. Zpráva a materiály ke školení dostupné z: <http://ria.vlada.cz/227-uredniku-proskoleno-na-ria/>. [↑](#footnote-ref-142)
143. Evropská komise provádí jak zpětný přezkum vybraných jednotlivých právních aktů (evaluations), tak celých politik (fitness checks). V roce 2018 Evropský účetní dvůr ve své zprávě konstatoval, že se jedná o dobře nastavený, ale neúplný systém. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_EN.pdf>. [↑](#footnote-ref-143)
144. Úřady musí jednu novou regulační povinnost podmínit zrušením dvou stávajících povinností, tak aby celkové náklady regulace nepřevýšily povolené maximum, které má úřad vymezené v rámci rozpočtu na příslušný fiskální rok. [↑](#footnote-ref-144)
145. OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2018.* *OECD Publishing, Paris.* Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>. [↑](#footnote-ref-145)
146. Platforma sdružující nezávislé orgány ze 7 evropských zemí (včetně ČR), které jsou zapojené do posuzování dopadů právních předpisů a které radí svým vládám v opatřeních na omezení byrokracie a zlepšení kvality právních předpisů. [↑](#footnote-ref-146)
147. Bližší informace k DESI: The Digital Economy and Society Index (DESI) [online]. European Commission. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>. [↑](#footnote-ref-147)
148. Cíl udržitelného rozvoje č. 16 Podporovat mírové a inkluzivní společnosti pro udržitelný rozvoj, zajistit všem přístup ke spravedlnosti a vytvořit efektivní, odpovědné a inkluzivní instituce na všech úrovních [online]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/sdg-16-podporovat-mirove-a-inkluzivni-spolecnosti-pro-udrzitelny-rozvoj-zajistit-vsem-pristup-ke-spravedlnosti-a-vytvorit-efektivni-odpovedne-a-inkluzivni-instituce-na-vsech-urovnich/>. [↑](#footnote-ref-148)
149. Žebříček dostupný z webové stránky OSN. UN E-Government Knowledgebase [online]. OSN. Dostupné z: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/45-Czech-Republic>. [↑](#footnote-ref-149)
150. Průzkum k eGovernment Development Index [online]. UN E-Government Knowledgebase. Dostupný z: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>. [↑](#footnote-ref-150)
151. Projekt „Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů pro výkon prioritních agend veřejné správy“. [↑](#footnote-ref-151)
152. Usnesením Vlády ČR ze dne 9. ledna 2017 č. 14, o návrhu postupu zpracování procesních modelů prioritních agend a dále aktualizací usnesení Vlády ČR ze dne 13. července 2015 č. 565 k prioritizaci agend a k dalšímu postupu procesního modelování a standardizace agend veřejné správy a aktualizací usnesení Vlády ČR ze dne 14. července 2014 č. 585 k postupu při procesním modelování agend a tvorby standardů agend veřejné správy pro jednotný a finančně měřitelný výkon veřejné správy. [↑](#footnote-ref-152)
153. Dnes tato vyhláška stanovuje povinnou strukturu popisu životních situací, které jsou primárně publikovány na Portále veřejné správy. V rámci dalšího rozvoje je snaha všechny tyto popisy systematizovat, popisovat vždy konkrétní služby veřejné správy a zejména u přenesené působnosti jednotlivé popisy sjednotit, zkrátit a publikovat občanovi srozumitelněji. Do konce roku 2018 se snad podaří novelizovat potřebné formulace v zákoně a následně by byla novelizována samotná vyhláška. [↑](#footnote-ref-153)
154. Blíže viz prezentace A detailed guide to commissioning Policy Lab [online]. Dostupná z: <https://www.slideshare.net/Openpolicymaking/detailed-guide-to-working-with-and-commissioning-policy-lab>. [↑](#footnote-ref-154)
155. Blíže viz webové stránky Smart Start [online]. Dostupné z: <https://smartstart.services.govt.nz/>. [↑](#footnote-ref-155)
156. Dle usnesení vlády č. 865/2015. [↑](#footnote-ref-156)
157. Jedná se zejména o oblasti vycházející z usnesení vlády, nebo jsou stanoveny jako priority vlády. [↑](#footnote-ref-157)
158. Viz ustanovení § 107 zákona o státní službě. [↑](#footnote-ref-158)
159. Viz ustanovení § 107 až § 111 zákona o státní službě. [↑](#footnote-ref-159)
160. Aktuální dokumenty EU (viz Strategie 2030, resp. Strategický rámec ČR 2030) přisuzují stále větší význam celoživotnímu vzdělávání. [↑](#footnote-ref-160)
161. Viz ustanovení § 107 zákona o státní službě. [↑](#footnote-ref-161)
162. Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů – počet obcí [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/46186417/32019917003.pdf/adf9352e-fba9-40f1-87fd-f59530802fc4?version=1.0>. [↑](#footnote-ref-162)
163. ČOPÍK, Jan: Proměny a kontinuita české komunální politiky. Scriptorium, Praha 2014. [↑](#footnote-ref-163)
164. Blíže viz Hospodářské přehledy OECD – Česká republika. [online]. OECD, 2016. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/55694/63847/655792/priloha001.pdf>. [↑](#footnote-ref-164)
165. Tamtéž. [↑](#footnote-ref-165)
166. Na území ČR není spojený model žádnou novinkou, neboť s výjimkou let 1950 až 1989 zde v určitém smyslu existuje od roku 1848. [↑](#footnote-ref-166)
167. Základní informace o postavení ÚSC v rámci veřejné správy v ČR jsou k dispozici např. v materiálu Veřejná správa v České republice [online] MV 2017. Dostupné z: <http://kvalitavs.cz/wp-content/uploads/2012/07/Ve%c5%99ejn%c3%a1-spr%c3%a1va-v-%c4%8cesk%c3%a9-republice.pdf>. [↑](#footnote-ref-167)
168. Výjimkou potvrzující toto pravidlo je například § 3 zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, resp. § 3 odst. 2 písm. l) zákona č. 340/2015 Sb., registr smluv. [↑](#footnote-ref-168)
169. Katalog činností obcí a krajů je ke stažení zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/dostupnost-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>. [↑](#footnote-ref-169)
170. Především v podkapitole 2.3.1 s názvem „Problematika malých obcí“, resp. v podkapitole 2.3.7. s názvem „Místní příslušnost“. [↑](#footnote-ref-170)
171. Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti [online]. MV ČR. 2012. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-vykonu-statni-spravy-u-obci-se-zakladnim-rozsahem-prenesene-pusobnosti.aspx>. [↑](#footnote-ref-171)
172. Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím. [online]. MV ČR. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/identifikace-kompetenci-zatezujicich-vykon-verejne-spravy-se-zvlastnim-prihlednutim-k-malym-obcim-1-etapa.aspx>. [↑](#footnote-ref-172)
173. V případě zákona o pozemních komunikacích byla zaznamenána rovněž opačná změna, kdy se z důvodu legislativní chyby staly na určitý čas (do další novely) od 1. 1. 2016 speciálním stavebním úřadem ve věcech místních komunikací všechny obecní úřady. Blíže např. článek Od ledna všechny obce budou vykonávat na místních komunikacích působnost speciálního stavebního úřadu [online]. SMOČR. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/doprava/od-ledna-vsechny-obce-budou-vykonavat-na-mistnich-komunikacich-pusobnost-specialniho-stavebniho-uradu.aspx>. [↑](#footnote-ref-173)
174. Například: Durynsko 1994 až 1996, Sasko 1998 až 1999, Braniborsko 2000 až 2003, Sasko-Anhaltsko 2008 až 2010, Štýrsko 2013 až 2015. [↑](#footnote-ref-174)
175. Citováno podle článku JÖRG, Bogumil. Verwaltungsreform [online]. Dostupné z: <http://homepage.rub.de/joerg.bogumil/Downloads/HLWArtikel/verwaltungsreform.pdf>. [↑](#footnote-ref-175)
176. Srovnej např. GRÜNERT, Gerald, KÖPP, Karsten. Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt [online]. 2009. Dostupné z: <http://www.dielinke-fraktion-lsa.de/fileadmin/PDF/Kommunalpolitik/Artikel_-_Gemeindegebietsreform.pdf> či WLATTNIG, KINDERMAN, HÖRMANN. Steiermärkische Gemeindestrukturreform. (tištěná monografie o průběhu územní reformy ve Štýrsku). [↑](#footnote-ref-176)
177. Za submikroregionální považuje tato Koncepce **podle vlastní pracovní definice** „*taková střediska osídlení v ČR, která jsou v porovnání s mikroregiony nižšího řádu, na rozdíl od nich nejsou tolik vztahově uzavřená a jejich vnitřní vazby nemusí mít nodální charakter, tj. nemají jednoznačně stanovená centra, do kterých by jejich okolí spádovalo. Submikroregionální centra jsou však vždy dostatečně významná sídla, která poskytují určité základní spektrum veřejných, resp. soukromých služeb (občanskou vybavenost). Zatímco mikroregiony poskytují komplexní spektrum veškerých služeb, poskytují submikroregiony služby ve vyšším než základním rozsahu*.“. [↑](#footnote-ref-177)
178. Blíže viz webová stránka Ministerstva průmyslu a obchodu. Jednotná kontaktní místa [online]. MPO ČR. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/dokument70853.html>. [↑](#footnote-ref-178)
179. Údaje za rok 2018 jsou ke stažení na webových stránkách Českého statistického úřadu. Informační společnost v číslech [online]. Český statistický úřad. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/informacni-spolecnost-v-cislech>. [↑](#footnote-ref-179)
180. Blíže viz webové stránky Datových schránek [online]. Dostupné z: <https://www.datoveschranky.info/statistiky>. [↑](#footnote-ref-180)
181. Informace o evropském rozměru digitalizace např. Elektronická veřejná správa (eGovernment) [online]. Evropská komise. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/egovernment_cs>. [↑](#footnote-ref-181)
182. Srovnej např.: EU dá na podporu digitalizace celkem 9,2 miliardy EUR [online]. INSIDE. Dostupné z: <https://www.kpc-group.cz/inside/2018/06/eu-da-podporu-digitalizace-celkem-92-miliardy-eur/>. [↑](#footnote-ref-182)
183. Bližší informace k DESI: The Digital Economy and Society Index (DESI) [online]. European Commission. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>. [↑](#footnote-ref-183)
184. Blíže např. Big Data Europe [online]. Dostupné z: <https://www.big-data-europe.eu/about/>. [↑](#footnote-ref-184)
185. Blíže viz Administrative Reform in Hungary: One-Stop-Shop Government Windows as the Initiation of Equal Access to Public Services. [online]. EPSA. Dostupné z:<https://www.epsa-projects.eu/index.php?title=Administrative_Reform_in_Hungary:_One-Stop-Shop_Government_Windows_as_the_Initiation_of_Equal_Access_to_Public_Services>. [↑](#footnote-ref-185)
186. Blíže viz webové stránky Moderní obec. Mobilní úřad [online]. Moderní obec. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/mobilni-urad/>. [↑](#footnote-ref-186)
187. Rozdílný objem činností v rámci samostatné působnosti však fakticky existuje v případě tzv. fakultativních úkolů samosprávy, které nevycházejí z právních předpisů, nýbrž z rozhodnutí zastupitelstev základních územních samosprávných celků. A právě zde dochází k obrovským rozdílům ve výkonu samostatné působnosti mezi jednotlivými obcemi, přičemž je nutné zohlednit nejen velikost obce, resp. její finanční sílu, nýbrž rovněž jistou obligatornost *de jure* dobrovolných úkolů samosprávy, které větší obce pro své obyvatele poskytují. V této souvislosti lze hovořit o kvazi povinných úkolech, které velké obce poskytují svým občanům z důvodu dlouhodobosti, např. městskou hromadnou dopravu. [↑](#footnote-ref-187)
188. Obce na základě dobrovolnosti participují rovněž v mikroregionech, resp. místních akčních skupinách. Právně jde v případech mikroregionů a místních akčních skupin o právnické osoby soukromého práva, jejich součástí však bývají vedle obcí samotných rovněž svazky obcí, zatímco v jiných případech se některé dobrovolné svazky obcí se nazývají mikroregiony. Mezi mikroregionem a dobrovolným svazkem obcí tak panuje terminologická nepřehlednost. [↑](#footnote-ref-188)
189. Blíže například webová stránka Středočeského kraje Rejstřík dobrovolných svazků obcí [online]. Dostupné z: <https://www.kr-stredocesky.cz/web/urad/rejstrik-dobrovolnych-svazku-obci>. [↑](#footnote-ref-189)
190. V tomto ohledu neplní DSO povinnost vyplývající z § 49 odst. 4 obecního zřízení. Toto neplnění však nepodléhá žádné sankci. [↑](#footnote-ref-190)
191. Srovnej ustanovení § 50 odst. 1 obecního zřízení. [↑](#footnote-ref-191)
192. Přenesená působnost může být vykonávána jinou obcí jen na základě veřejnoprávní smlouvy podle podmínek stanovených obecním zřízením. [↑](#footnote-ref-192)
193. Blíže viz Hospodářské přehledy OECD – Česká republika. [online]. OECD. 2016. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/55694/63847/655792/priloha001.pdf>. [↑](#footnote-ref-193)
194. Zatímco Svaz měst a obcí ČR realizoval mezi lety 2013 až 2015 projekt „*Systémová podpora meziobecní spolupráce v ČR v rámci území obvodů obcí s rozšířenou působností*“, Sdružení místních samospráv ČR uskutečňovalo projekt s názvem „*MAS jako nástroj spolupráce obcí pro efektivní chod úřadů*“. [↑](#footnote-ref-194)
195. Např. spolková republika Durynsko. Blíže viz Innenminister stellt neue Kreisgrenzen und Kreisstadte vor [online]. Dostupné z: <https://www.thueringen.de/th3/gebietsreform/index.aspx>. [↑](#footnote-ref-195)
196. Podrobněji např. publikace Freiwillige Zusammenschslusse von Gemeinden im Freistaat Saschsen [online]. Dostupné z: <http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Leitfaden07_2016.pdf>. [↑](#footnote-ref-196)
197. Základní informace např. Společné obecní úřady? Na Slovensku to právní úprava umožňuje. [online]. Moderní obec. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/spolecne-obecni-urady-na-slovensku-to-pravni-uprava-umoznuje/>. [↑](#footnote-ref-197)
198. Schéma je dostupné na webových stránkách Finanční správy [online]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-kraje-a-obce/Schema_rozpoctoveho_urceni_dani_2018.pdf>. [↑](#footnote-ref-198)
199. Graf je dostupný na webových stránkách Ministerstva financí. Vývoj daňových příjmů obcí a krajů 2005-2017 [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/prijmy-kraju-a-obci/zakladni-informace/2018/vyvoj-danovych-prijmu-obci-a-kraju-2005-32304>. [↑](#footnote-ref-199)
200. Blíže viz webové stránky Ministerstva financí. Státní závěrečný účet za rok 2016 [online]. MF ČR. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2016/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2016-31478>. [↑](#footnote-ref-200)
201. [↑](#footnote-ref-201)
202. Blíže např. České obce loni ušetřily přes 14 miliard korun. Peníze ale neinvestují a většina úspor končí na bankovních účtech. [online]. Hospodářské noviny. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-66140570-obce-dluzi-nejmene-za-deset-let-vice-penez-dostavaji-z-dani-investice-si-ale-musi-platit-ze-sveho>. [↑](#footnote-ref-202)
203. Graf 19 uvádí stav finančních prostředků na bankovních účtech obcí, který zahrnuje součet finančních prostředků na účtech 068 – Termínované vklady dlouhodobé, 231 -Základní běžný účet ÚSC, 236 - Běžné účty fondů ÚSC, 241 - Běžný účet, 244 – Termínované vklady krátkodobé, 245 - Jiné běžné účty, 261 – Pokladna. [↑](#footnote-ref-203)
204. Stávající příjmy ze sdílených daní a daní z hazardních he lze nalézt na webu Finanční správy. Celostátní hrubý výnos sdílených daní a daně z hazardních her v letech 2011 až 2018 [online]. Finanční správa. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane/kraje-a-obce/danove-prijmy-kraju-a-obci/prubeh-celostatniho-inkasa-sdilenych-dani-3735>. [↑](#footnote-ref-204)
205. Jedná se o celou kapitolu č. 3, tj. str. 41 až 58. [↑](#footnote-ref-205)
206. Podrobnosti na webových stránkách Finanční správy. Daňové příjmy krajů a obcí. [online]. Finanční správa. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane/kraje-a-obce/danove-prijmy-kraju-a-obci>. [↑](#footnote-ref-206)
207. Srovnej.: Koubek, J.: Řízení lidských zdrojů. 3. vyd. Praha: Management Press, 2003, s. 237 [↑](#footnote-ref-207)
208. Někde jsou uváděny jen právní předpisy, jinde jen činnosti a v některých případech jsou vedeny právní předpisy i činnosti, někde s rozlišením pro jednotlivé typy obcí, jinde nikoliv. [↑](#footnote-ref-208)
209. K významu pojmu srovnej např. Slovníček pojmů [online]. Dostupné z: <http://suburbanizace.cz/suburbanizace_brozura/8.pdf>. [↑](#footnote-ref-209)
210. Aglomerace lze nalézt například. v § 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který rozděluje „městské aglomerace“ s počtem obyvatel vyšším než 250 000 a ostatní aglomerace, rozdělené do zón. K aglomeracím podle zákona o ochraně ovzduší tak patří Ostrava, Karviná, Frýdek Místek; Brno a Praha. Jiné vymezení aglomerací je stanoveno v ustanovení § 81a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, které se týká hodnocení a snižování hluku. Aglomerace jsou zde rovněž pro tuto činnost vymezeny jako „*urbanizované území městského charakteru s více než 100 000 trvale bydlícími obyvateli, tvořeny jednou nebo více obcemi s intenzivními sociálními a územně technickými vazbami“*. Podle prováděcí vyhlášky č. 561/2006 Sb., o stanovení seznamu aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku jsou takto stanovené aglomerace rozděleny do dvou kategorií – aglomerace nad 250 tisíc obyvatel a aglomerace nad 100 000 obyvatel. Takto předmětná vyhláška rozděluje aglomerace Praha, Ostrava a Brno na straně jedné, resp. Ústí nad Labem – Teplice, Plzeň, Liberec a Olomouc. [↑](#footnote-ref-210)
211. Blíže viz Integrované územní investice (ITI) v programovém období 2014-2020 [online]. MMR. Dostupné z:<http://dotaceeu.cz/getmedia/bb2b3d39-db03-4cb5-90fa-38ab4ae88c99/ITI-nahled.pdf?width=0&height=0>. [↑](#footnote-ref-211)
212. Citováno podle Návrhová část Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+, str. 8 a 9. [↑](#footnote-ref-212)
213. Srovnej ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem, a rozšířenou působností. [↑](#footnote-ref-213)
214. V ustanovení § 2 odst. 2 cit. zákona je uveden tvar „zřídí“, což je vykládáno jako povinnost. [↑](#footnote-ref-214)
215. V případě Analýzy se jedná o kapitolu č. 2.3.4 (str. 35). [↑](#footnote-ref-215)
216. V druhé polovině tohoto roku bylo jako 27. statutární město v pořadí zákonem určeno město Třinec, ani u tohoto statutárního města však nedochází k vnitřnímu členění, viz novela obecního zřízení č. 175/2018 Sb. [↑](#footnote-ref-216)
217. Srovnej např. Typy územní dimenze [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: <http://mmr.cz/cs/Microsites/Uzemni-dimenze/UD-typy>. [↑](#footnote-ref-217)
218. Urban – rural partnership. CEMR survey on integrated territorial development. [online]. 2013. CEMR. Dostupné z: <http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/cemr_survey_urban_rural_relationship_en.pdf>. [↑](#footnote-ref-218)
219. Blíže viz webová stránka Rady Evropy. Governance of Capital Cities and Metropolitan Areas [online]. Council of Europe. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/governance-of-metropolitan-areas>. [↑](#footnote-ref-219)
220. Analýza: Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků [online]. 2014. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/Trestni_odpovednost_zastupitelu_analyza.pdf>.

     Aktualizace analýzy: Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků [online]. 2016. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/4_NZN_603-2016_-_aktualizace_analyzy_-_verze_pro_verejnost.pdf>. [↑](#footnote-ref-220)
221. Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků [online]. 2018. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/1SL1102018analyzaNSZ1672018.pdf>. [↑](#footnote-ref-221)
222. Např. webové stránky Moderní obec. Projekt vzdělaný zastupitel našel inspiraci v Norsku [online]. Moderní obec. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/projekt-vzdelany-zastupitel-nasel-inspiraci-v-norsku/>. [↑](#footnote-ref-222)
223. Základní informace o již ukončeném projektu naleznete např. na webových stránkách SMOČR. Vzdělaný zastupitel [online]. SMOČR. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/nase-projekty/ukoncene-projekty/vzdelany-zastupitel/default.aspx>. [↑](#footnote-ref-223)
224. Bližší informace lze nalézt na KOPAK Herbstrprogramm [online]. Dostupné z: <https://kopak.gvvnoe.at/>. [↑](#footnote-ref-224)
225. Např. webové stránky SGK. Nachwuchs fordern 2017 [online]. Dostupné z: <https://www.bundes-sgk.de/artikel/49-kurs-sozialdemokratischen-kommunal-akademie-2017>. [↑](#footnote-ref-225)