



Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance

JAROSLAVA KADERÁBKOVÁ
JITKA PEKOVÁ



Wolters Kluwer
Česká republika

Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance

JAROSLAVA KADEŘÁBKOVÁ
JITKA PEKOVÁ



Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: KADEŘÁBKOVÁ, J., PEKOVÁ, J. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 300 s.

Autorky kapitol:

Kadeřábková Jaroslava: kap. 1–14

Peková Jitka: kap. 15–19

Recenzoval: doc. PhDr. Luděk Kolman, CSc., doc. Ing. Jaroslav Pilný, CSc.

© PhDr. Jaroslava Kadeřábková, CSc., doc. Ing. Jitka Peková, CSc., 2012

ISBN 978-80-7357-910-4 (brož.)

ISBN 978-80-7357-956-2 (e-pub)

ISBN 978-80-7357-262-6 (mobi)

ISBN 978-80-7357-263-3 (pdf)

OBSAH

Předmluva	9
1 Územní samospráva	15
1.1 Základní charakteristické znaky obce	19
1.2 Kraje – vyšší územní samosprávné celky	27
2 Přístupy a pojetí regionu jako územního samosprávného celku	29
2.1 Procesy urbanizace v území a úloha měst	42
2.2 Sídlní struktura jako faktor lokálního a regionálního rozvoje.	43
2.2.1 Rozvojové procesy v regionech, městech a obcích	47
3 Struktura českých obcí	54
3.1 Města a jejich zázemí	55
3.1.1 Nepřímá urbanizace	65
3.2 Venkov a venkovské obce	66
3.2.1 Specifika venkovských sídel v ČR	71
3.2.2 Vztah města a venkova	76
3.3 Role kultury a kulturního dědictví v rozvoji měst a venkovských obcí	78
3.3.1 Venkovské obce a rozvoj cestovního ruchu	82
4 Městské a venkovské komunity	86
4.1 Procesy sociální soudržnosti a sociální politika na komunální úrovni ...	87
4.1.1 Vyloučené lokality	90
5 Lokální společenství, komunitní plánování a sociální ekonomika	94
5.1 Komunitní plánování	95
5.2 Sociální ekonomika	98
6 Prostorový rozvoj a jeho plánování	100
6.1 Územní plánování, role územních samospráv a udržitelný rozvoj ...	103
6.1.1 Přínosy účasti veřejnosti v procesu vytváření územních plánů ...	109

6.1.2	Zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů územní samosprávy	110
6.1.3	Metody informování veřejnosti	112
6.1.4	Přístupy ke zjišťování názorů a připomínek občanů	112
6.1.5	Legislativní východiska účasti veřejnosti (mezinárodní kontext)	113
7	Územní samospráva a koncept udržitelného rozvoje	116
7.1	Přínosy územních plánů a udržitelný rozvoj	118
8	Strategické řízení a rozvoj území	120
8.1	Strategické plánování obcí, měst a regionů	124
8.1.1	Programování a strategické plánování	126
8.2	Strategický management	129
8.2.1	Vnější systémové vazby samospráv a strategický management	130
9	Sociální komunikace, komunikační strategie a udržitelný rozvoj	132
9.1	Pojetí komunikace	136
9.2	Význam komunikace	138
9.2.1	Formy komunikace	139
9.3	Public relations (PR) a organizační kultura správních orgánů	148
9.4	Marketing ve veřejné správě	150
10	Participace a partnerství	156
10.1	Participace	156
10.2	Princip partnerství v podmínkách územních samospráv	157
10.2.1	Limity občanské společnosti a bariéry komunikace a participace	159
10.3	Partnerství a jeho význam v rozvoji obcí, měst a regionů	161
10.3.1	Role partnerství v procesu místního a regionálního rozvoje ...	165
10.3.2	Aktuální problémy partnerství v ČR	167
10.4	Spolupráce krajů s veřejností	170
10.5	Regiony soudržnosti	172
10.6	Spolupráce soukromých a veřejných organizací	172
10.7	Public-Private Partnership (PPP)	173
10.8	Nezisková a soukromá sféra	178
10.9	Neziskový sektor, územní samospráva a řízení regionálního rozvoje	181

11 Regionální a municipální management	184
11.1 Vývoj a pojetí managementu veřejné správy	185
11.2 Specifika managementu ve veřejné správě	189
12 Územní samospráva a teorie organizace	195
12.1 Klasické modely	199
12.2 Vědecké řízení – management v institucích a organizacích veřejné správy	205
13 Personální management	212
13.1 Mezilidské vztahy	214
13.2 Modely zaměstnanosti ve veřejné správě	215
13.3 Motivace v organizacích veřejné správy	217
13.4 Vzdělávání pracovníků ve veřejné správě	218
14 Modely kvality řízení	220
15 Financování potřeb, úloha finančního managementu	228
16 Rozpočet a mimorozpočtové fondy ve finančním systému obce, kraje	231
16.1 Rozpočet	233
16.2 Rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti	245
16.3 Peněžní mimorozpočtové fondy	246
17 Struktura územního rozpočtu	248
18 Hospodaření s majetkem	259
18.1 Evidence a ocenění majetku	266
19 Finanční analýza, finanční kontrola, audit	270
Závěr	275
Literatura	278
Summary	287
Rejstřík	290
Příloha č. 1: Klasifikace institucionálních sektorů (s)	293
Příloha č. 2: Klasifikace funkcí vládních institucí (cofog)	295

PŘEDMLUVA

Společenské a ekonomické reformy spojené s decentralizací státní správy nás postupně vracejí do normálního otevřeného, účelného i kulturního chování. Především kulturní aktiva vložená do procesu ekonomické transformace mají mimořádný význam pro jeho průběh, neboť ovlivňují ekonomický rozvoj i sociální život společnosti, politickou kulturu a další jevy. Jedná se o podmínky života společnosti, které přispívají ke stabilitě politického života společnosti a také k jejímu dynamickému i udržitelnému rozvoji bez sociálních otřesů.

Proces decentralizace státní správy a ekonomický rozvoj území je závislý na celkovém vývoji společnosti. Regionální diferenciace a její specifická mají úzkou souvislost s mnoha faktory demografického, sociálního i kulturního charakteru. Z historického i společenského vývoje je patrné, že úspěch reformy závisí na mnoha faktorech ekonomického, sociálního i kulturního niveau společnosti.

Publikace a její zaměření na úlohu územních samospráv v procesu udržitelného rozvoje území patří k tématům, která jsou potřebná a velmi obtížná z hlediska nutnosti komplexnějšího zpracování. S touto skutečností souvisí také složitost objasnění teoretických přístupů k problematice regionálního rozvoje i k modernizačnímu procesu veřejné správy. Uvedené problémy, které vyplývají ze vzájemné mnohostranné podmíněnosti faktorů, mechanismů i subjektů regionálního rozvoje, jehož součástí je také jeho udržitelnost, jsou úzce spojeny s integrální povahou společenského vývoje. Zkoumat a hodnotit současný vývoj území na municipální a regionální úrovni je potřebné a zároveň velmi obtížné rovněž z mnoha dalších aspektů.

Rozvoj a vývojové etapy zahrnují nejen ekonomické, sociální i správněvědní oblasti poznání, ale dotýkají se i historických a kulturních kořenů vývoje jednotlivých obcí, měst i regionů-krajů. Značnou úlohu hraje také skutečnost, že regionální i sociální vědy jsou z větší části multiparadigmatické – neposkytují jednotné vodítko, ucelený teoretický rámec výkladu regionálních, ekonomických i sociálních jevů¹. Naopak nabízejí mnoho teoretických východisek a interpretací. Z tohoto pohledu je třeba zvolit taková teoretická i metodologická hlediska, která mohou přispět

¹ Blíže viz Blažek, J., Uhlíř, D. *Teorie regionálního rozvoje*. Praha: UK, Nakl. Karolinum, 2002, s. 15 a násl.

k reálným a ověřitelným tendencím vývoje, k podstatě regionálních rozdílů i k rozšíření a potvrzení platnosti zvolených teoretických východisek.

V průběhu zpracování této publikace jsme vycházeli nejen z teorie regionálního rozvoje, ale také z teoretických východisek modernizace, jež bere v úvahu a dává důraz také na sociální, kulturní rozměr i proces sociálních změn modernizačních procesů, které současný vývoj české společnosti provázejí. Ty jsou rovněž úzce spojeny, kromě jiného, se zvyšováním kvality života i udržitelnosti rozvoje území.

Realizace mnoha empirických výzkumů, které autorky uskutečňovaly od devadesátých let do současnosti, byly hlavním podnětem pro zpracování této publikace. Ukazuje se, že k prohloubení poznání i ověření platnosti teoretických přístupů mohou přispět také empirické poznatky. Hlavní slabinou empirických výzkumů zaměřených na municipální, regionální i výzkumy národních rozdílů je, že zatím není dostatek podrobných analýz, které by umožnily dospět k závěrům s obecnější platností.

S ohledem na zaměření a odborný přístup obou autorek je publikace orientována na poznání tzv. nástrojů neekonomické povahy a rozvoje území a na poznání finančního zázemí, které mohou územní samosprávy ve svém rozvoji využívat a podílet se na jejich udržitelném rozvoji. K využívání výsledků empirických výzkumů nás vedla především skutečnost, že tyto neekonomické nástroje i finanční situace sehrávají stále větší roli v řízení rozvoje municipalit, regionů i celého území nejen v ČR, ale i v dalších evropských zemích. K těmto nástrojům patří zejména využívání kulturního a přírodního dědictví, územní a regionální plánování, marketingové nástroje, strategické řízení a stále více i komunitní přístupy založené na principech partnerství, participace, vnější i vnitřní komunikace územních samospráv. Mezi specifické modely řízení a rozhodování na místní i regionální úrovni v tomto kontextu patří také strategické řízení rozvoje komunitního plánování, spolupráce se soukromým a neziskovým sektorem a nově vytvářené specifické koncepty, jako je Lokální agenda 21, projekt Zdravá města a další. K realizaci a využívání těchto nástrojů přispívá proces modernizace veřejné správy i stále větší rozsah kompetencí na úrovni municipalit i krajů.

Nicméně dosavadní realizované výzkumy zaměřené na studium procesů decentralizace a na rozvoj místní autonomie naznačují, že legislativní změny nejsou dostatečující základnou pro naplnění jednotlivých cílů administrativních reforem² ani pro postupující modernizaci veřejné správy. Jedná se o dlouhodobější proces změn, který úzce souvisí s historickými, sociálně-ekonomickými i kulturními specifiky země i jejich jednotlivých celků.³

² Blíže viz Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, edice Sociologické studie, 2006.

³ Baldersheim, H., Illner, M. a kol., 1996.

Modernizační procesy probíhající ve veřejné správě jsou úzce spojeny s řízením rozvoje spravovaných území, proto je v publikaci zahrnuta také problematika spojená se zvyšováním efektivity veřejného sektoru ve vztahu k územnímu a udržitelnému rozvoji. Tento přístup může přispět také k poznání přístupů a postojů územních samospráv k nově získaným pravomocím a zodpovědnosti. V tomto procesu značnou roli sehrávají především schopnosti a profesionalita úředníků i představitelů samospráv. Předkládaná publikace by měla také přispět k poznání, jak jsou využívány nově získané nebo rozšířené pravomoci k dynamizaci rozvoje spravovaného území s ohledem na lokální a regionální ekonomická, sociální, politická i kulturně-historická specifika a v tomto rámci také jejich podpora udržitelného rozvoje spravovaného území.

Řízení udržitelnosti rozvoje území je závislé do značné míry na struktuře personálního obsazení a odbornosti pracovníků příslušných odborů a oddělení úřadů obcí, měst i krajů, kteří se rozvojem území zabývají. Jejich odbornost a schopnosti by měly přispívat ke zpracování kvalitních, dlouhodobě zaměřených koncepčních materiálů i tvorbě příslušných dokumentů. Nezbytné jsou i manažerské dovednosti, které vycházejí nejen z odborných kvalit těch, kteří řídí rozvoj svých území, ale také ze zkušeností a schopnosti formulovat rozvojové strategie. Tyto přístupy vyžadují specifické vzdělání a průběžné zdokonalování těchto dovedností. Na úrovni obcí a měst dochází k častým odchodům pracovníků, kteří tyto schopnosti a dovednosti mají, do soukromé sféry. Tato cirkulace mnohdy negativně působí na návaznost minulých rozhodnutí a na všechny mechanismy nutné pro bezproblémový rozvoj území.

Reformní procesy mají také vlastní historickou dimenzi. Ta je provázena i úsilím o politickou, sociální a kulturní emancipaci jednotlivých sociálně územních systémů. Z pohledu analýzy té které společnosti se jedná o reakci na unifikační schémata praktikovaná v našem státě dlouhá desetiletí. Obdobně jako v určité etapě vývoje západní Evropy dostáváme se také v naší zemi do stadia vývoje, kdy začíná mít čím dál větší váhu komunální politika.

Současnost ukazuje, že je třeba brát v úvahu filozofii místních zájmů, tendence k přijímání změn, inovativních přístupů k rozvojovým aktivitám nejen na úrovni státu, ale i v jeho regionech, městech i obcích. Stále ještě můžeme postihnout příklon k sociálnímu a kulturnímu tradicionalismu, pomalým procesům v přijímání změn i pochopení dopadů volného trhu, financování i hospodárnosti při využívání veřejných financí.

Ekonomická, politická i kulturní emancipace sídel a regionů oživuje roli komunity v životě společnosti i jednotlivce. Z tohoto důvodu se dostáváme k problematice analýzy a následnému hledání řešení základních otázek vyplývajících z rozporů mezi nároky, potřebami a možnostmi jednotlivců, skupin obyvatel, organizací, institucí

atd. Významnou roli v tomto smyslu hrají sociokulturní determinanty, které mají své specifické projevy v konkrétních obcích a regionech. Jedná se o determinanty, které výrazně ovlivňují kvalitu rozhodování na lokální i regionální úrovni, procesy reforem stabilizaci i destabilizační jevy, které provázejí současné společenské, ekonomické i politické změny. Ve svém komplexu se promítají také v integračních procesech v národním i mezinárodním měřítku.

Využívání moderních metod řízení v organizacích veřejné správy a schopnost naplňovat strategické řízení je v ČR stále ještě do značné míry limitováno právním i finančním rámcem. Tato situace do určité míry omezuje možnosti, přípravu i realizaci střednědobých či dlouhodobých koncepcí rozvoje území. V této souvislosti je třeba poznamenat, že kraje a většina obcí a měst zpracovaly a zpracovávají strategické dokumenty a snaží se je v rámci specifických podmínek svěřených území realizovat. Pozitivní dopady tohoto vývoje, jejich příprava i realizace jsou v mnoha oblastech ovlivňovány mnohdy rozpornými politickými i lobbistickými tlaky, které negativně dopadají i na podobu rozhodovacích procesů a kvalitu řízení dlouhodobého a udržitelného rozvoje území.

Současné teoretické koncepce udržitelného rozvoje zohledňují tendence k hledání kompromisů mezi ekonomickými, sociálními a environmentálními dopady jednotlivých rozvojových opatření na lokální a regionální úrovni. Rozvojové politiky obcí, měst i regionů by měly na základě těchto teoretických přístupů plně integrovat a respektovat nejen ekonomické, environmentální, ale také sociální cíle. Rozhodovací procesy o budoucím rozvoji území by měly být také flexibilní, avšak plně integrovat priority a potřeby jednotlivých občanů.

Stále více je v popředí odborného zájmu efektivní a moderní systém „vládnutí“, který vede k dlouhodobé prosperitě a sociální vyváženosti. Jedná se o tzv. Good Governance (dobrá správa věcí veřejných), která je důležitá pro správný rozvoj a aplikaci místních agend, které přispívají k harmonickému rozvoji území. Good Governance je možno přičlenit k principům udržitelného rozvoje, neboť jejím úkolem je vycházet z těchto principů ve stylu vládnutí. Tento přístup k řízení věcí veřejných spočívá zejména v zapojování soukromého a občanského sektoru do rozhodování o věcech veřejných. Tento nový způsob vládnutí by měl také přispět k větší transparentnosti a k důvěryhodnosti lokálních i regionálních samospráv. K procesu změn strategického řízení a zavádění nových metod řízení kvality ve veřejné správě v současné době přispívá rovněž strategie Smart Administration. Ta ovlivňuje proces modernizace veřejné správy, neboť dává impulsy pro zkvalitnění řízení ve veřejné správě a je také součástí programového a projektového řízení pro získávání finančních podpor z národních fondů, z EU a dalších nadnárodních fondů.

Při respektování principů udržitelného rozvoje jsou jednotliví občané a další aktéři v daném prostředí spokojeni a tento proces přispívá k efektivnějšímu využívání

přírodních i dalších místních zdrojů, aby byly hospodárněji využívány a zahrnovány do rozvojových koncepcí území obcí, měst i regionů. Jejich pozitivní dopady jsou patrné již například při revitalizaci zemědělských i průmyslových zón, regeneraci měst, brownfieldů apod.⁴

Udržitelný rozvoj může být rovněž chápán jako strategický přístup k rozvoji území, který umožňuje pomocí různých prostředků a technologií uspokojovat materiální i nemateriální potřeby a priority jednotlivců za současného respektování a zachování životního prostředí i kvality života v prostředí, kde tyto rozvojové procesy probíhají.

Dlouhodobě nastavené cíle udržitelného rozvoje území, definované v odpovídající strategii, usnadňují možnost předvídat orientaci a záměry v rozhodování místních a regionálních představitelů a jejich schopnosti přizpůsobit své záměry i rozhodování specifickým podmínkám území nebo lokalit. Takto řízené a prezentované rozvojové aktivity se stávají pochopitelné jak pro občany, tak i pro místní ekonomické aktéry, pro drobné podnikatele a také pro investory. Ti všichni hodnotí tento přístup a zohlednění specifik území jako jeden z důležitých předpokladů rozvoje daného území, kde je výhodné nejen žít, ale i podnikat.

Otevřenost a koncepčnost územních samospráv snižuje riziko úprav v průběhu schvalovaných dokumentů, rozvojových aktivit i realizace nových rozvojových záměrů v době, kdy dojde k politickým změnám v důsledku přeměny politického zastoupení na základě výsledků místních voleb. Proto účinné kontrolní mechanismy, zapojení všech aktérů a participace občanů na zpracovávání strategických, rozvojových, projektových a dalších dokumentů mohou tento nepříznivý vývoj v rozvoji území do značné míry ovlivnit a nedopustit nevhodné a nekoncepční kroky, které by měly negativní dopad na udržitelný rozvoj území lokálních i regionálních samospráv.

Výrazný posun v procesu zachování udržitelného rozvoje přináší větší zájem občanů o kvalitu života a životního prostředí, ve kterém žijí. Jsou to především občané, kteří dávají mnohem větší důraz na sociální stránku svého života, než tomu bylo v minulosti. V tomto procesu změn a ve větším důrazu obyvatel na kvalitu

⁴ Území označovaná jako brownfieldy mají mnoho definicí a popisů. Výstižně lze brownfield definovat jako: „Opuštěné či nevyužívané území, které je oproti zeleným plochám postiženo vlivem předchozího využívání (ekologická a jiná rizika) a které vyžaduje zvláštní péči při jeho regeneraci.“ Hlavním cílem regenerace těchto ploch je zvýšit přitažlivost a hodnotu jednotlivých lokalit na takovou úroveň, aby mohly přímo soutěžit s výstavbou na zelené louce. Dostatečná nabídka zrekultivovaných areálů či zabezpečení jejich financování z veřejného, soukromého sektoru anebo z kombinovaného a vícezdrojového financování může pomoci snížit zbytečné zábory půdy pro investice na zelené louce, které jsou v rozporu s principy udržitelného rozvoje. Blíže viz Kadeřábková, B., Piecha, M. *Brownfields. Jak vznikají a co s nimi*. Praha: Nakl. Beck, 2010.

života hrají roli také změny v jejich životních preferencích i větší příklon k ochraně a kvalitě životního i kulturního prostředí. Občané si čím dál více uvědomují nutnost a výhody udržitelného rozvoje, jehož principy přispívají k udržitelnému a harmonickému životu současných i budoucích generací.

V publikaci jsou řešeny také finanční nástroje podpory rozvoje i efektivnost řízení věcí veřejných na lokální a regionální úrovni. Poznatky uvedené v odborných publikacích i výsledky analýz věnujících se realizaci veřejných politik na lokální a regionální úrovni zdůrazňují, že je třeba věnovat značnou pozornost také finančním nástrojům podpory rozvoje území ze strany územních samospráv, především otázkám hospodaření s majetkem, otázkám místních financí, obecních či krajských rozpočtů a rozpočtovému plánování.

Složitost objasnění rozvojových aktivit v území a do značné míry i dopady finanční politiky patří mezi základní předpoklady nutné pro zabezpečení rozvojových možností území. V tomto smyslu hraje také významnou úlohu podstata integrální povahy společenského vývoje. Chceme-li postihnout celou šíři vývojového procesu v daném prostředí, je třeba vycházet ze vzájemných a mnohostranně podmíněných faktorů, mechanismů i subjektů, které se na regionálních rozvojových aktivitách podílejí.⁵ To představuje různorodý okruh problémů, které charakterizuje mnohdy jejich obtížná uchopitelnost. Chybí také dostatek empiricky ověřených přístupů a metod poznání, které by více přispěly k poznání těžko měřitelných faktorů a mechanismů rozvoje území.

Nesnadnost tohoto poznání zvyšuje také skutečnost, že je nutné počítat u sledovaných regionálních i sociálních jevů nejen s racionálními faktory, ale také s faktory, které mají značný emotivní náboj. Jejich podstata má hlubší historické, sociokulturní i ekonomické kořeny, které se odvíjejí také z geografických, geopolitických a dalších podmínek. Tento vývoj způsobuje relativně malou úspěšnost úsilí společnosti o rovnoměrné ovlivňování jejího udržitelného rozvoje. Jedná se o dlouhodobý proces, na kterém by se měly podílet nejen instituce veřejné správy se znalostí kulturně-historických, geografických i politických vývojových fází svěřeného území, ale celá společnost, pokud si bude vědoma své zodpovědnosti za budoucí vývoj své existence.

⁵ Blíže viz Blažek, J., Uhlíř, D. *Cit. dílo*, s. 155 a násl.

1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Historický vývoj územní správy prošel dlouhým vývojem, který byl ovlivněn mnohými politickými a celospolečenskými událostmi v českých zemích. Především období vývoje územní samosprávy roce 1990 může být zařazeno k přelomovým historickým etapám jejího vývoje. V následujících obdobích, zejména na přelomu nového tisíciletí, došlo k významné fázi vývoje reformy veřejné správy a k mnoha legislativním změnám, které zásadně ovlivnily podobu, fungování i postavení územních samospráv v rámci České republiky. Pro tuto vývojovou fázi je charakteristické, že správa společnosti přestává být pouze výlučnou záležitostí orgánů státu a postupně opět dochází ke stále většímu podílu samosprávy na společenském řízení a rozhodování.

Procesy a reformní kroky vedoucí k větší samostatnosti sídel a regionů jsou pouze základní osnovou dlouhodobějšího procesu politické, ekonomické, sociální i kulturní obrody územních společenství. Nejsme velkoměstský stát, větší část lidí u nás žije ve středně velkých a malých sídlech, což je důsledkem specifického vývoje sídelní struktury českého státu. Její charakteristiky a podoba ovlivňují také současný politický, ekonomický i sociokulturní vývoj a v neposlední řadě také vstupují a podstatně ovlivňují podobu reforem naší veřejné správy i územní samosprávy na našem území. Současná podoba naší sídelní struktury má hluboké kořeny v období raného a pozdějšího středověku, kdy byla podřizována mocenským, strategickým a ekonomickým cílům panovníka. V tomto období také docházelo k rozvoji menších měst a městeček, která pokryla celé území tehdejšího českého státu. Význam českých měst postupně vzrůstal v jejich správní, obchodní i kulturní funkci. Další významnou fází, která poznamenala sídelní strukturu, byl specifický proces industrializace naší země, vznikalo mnoho drobnějších průmyslových závodů ve středně velkých a malých obcích. Nebylo výjimkou, že byly umísťovány také ve venkovských obcích, což přispělo ke stabilizaci a historické podobě sídelní struktury.¹

Posilováním funkce a právního postavení územní samosprávy, především na municipální úrovni, se dostává naše sídelní struktura do nových i specifických

¹ Kadeřábková, J. Urbanizace, suburbanizace a desurbanizace. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 21 a násl.

vývojových etap, které podstatně ovlivňují nejen rozvoj a funkci měst, ale podstatně vstupují také do života občanů venkovských obcí. Tento vývoj vstupuje do dynamiky i podoby rozvojových aktivit realizovaných v městském nebo venkovském prostoru.

Samosprávou se v nejobecnějším smyslu rozumí především samostatné spravování záležitostí, které se bezprostředně dotýkají obyvatel. Spravování vlastních záležitostí si vyžaduje určitý právní rámec, který je v českém právním řádu zakotven jak ústavními, tak ostatními zákony. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že samospráva vedle státní správy tvoří jednu ze dvou větví veřejné správy, a to oblast nezávislou a státní správě nepodřízenou, která je vykonávána subjekty od státu odlišnými.

V obecné teorii je samospráva rozlišována na územní a zájmovou. V obou případech je existence takové samosprávy spojována s existencí tzv. veřejnoprávní korporace, tedy subjektu veřejné správy, jemuž je svěřena veřejná moc plnit veškeré úkoly.² Samospráva je pak vykonávána na vlastní odpovědnost, vlastním jménem a vlastními prostředky samosprávných korporací. Od státní správy se liší jednak tím, že jejím subjektem je veřejnoprávní korporace od státu odlišná a jednak tím, že její činnost je směřována interně, je tedy zcela zaměřena na řešení vlastních záležitostí.³

K veřejnoprávním korporacím realizujícím samosprávu územní patří na vyšší úrovni kraje a na nižší úrovni pak již zmíněné obce, jako základní jednotky územní samosprávy.

Zájmová samospráva je charakteristická řízením, kontrolou chodu a činností vykonávaných osobami specializovanými v určitém oboru. Zatímco samospráva územní je charakteristická ve spravování záležitostí, které jsou vázány k určitému vymezenému teritoriu a k osobám zde žijícím.

Veřejná správa je všeobecně považována za ústřední pojem správního práva, správní vědy i dalších vědních oborů, které se jí zabývají (státověda, politologie, psychologie veřejné správy). Ve starších i novějších definicích správy jsou na předním místě zdůrazňovány zejména tři znaky: záměrnost a trvalost uskutečňovaných činností a jejich provádění určitou organizací.⁴ Například K. Čížek vymezil správu jako organizovanou činnost k dosažení určitých účelů, J. Pražák hovoří o správě jako záměrné činnosti, která sleduje záměrně nějaký cíl, nebo činnosti nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti. Rakouský normativista A. Merkl vymezuje správu v nejširším smyslu jako záměrnou lidskou činnost směřující k dosažení

² Klíma, K. a kol. *Praktikum českého ústavního práva*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2005, s. 101.

³ K veřejnoprávním korporacím realizujícím samosprávu zájmovou patří různé profesní komory (advokátní, notářské, lékařské, ale také např. vysoké školy).

⁴ Simon, A. H., Smithburg, W. D., Thompson, A. W. *Public Administration*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1991, s. 3 a násl.

určitých lidských účelů. Uvedených vymezení se přidržují i současní autoři, například D. Hendrych, V. Sládeček nebo P. Průcha.⁵

Vymezení pojmu lze tedy shrnout tak, že správa je soubor činností majících zá-
měrný charakter, které jsou uskutečňovány v relativně trvale organizovaných cel-
cích, v objektivně vymezeném rámci a jež jsou zaměřeny k dosažení určitého cíle,
a současně jde také o zajištění těch procesů, jimiž se správa uskutečňuje.

Shoda panuje v tom, že tyto i další pokusy o definici správy jsou značně abstrakt-
ní, a jejich použitelnost je tak proto problematická. Přitom se jedná o otázku nikoli
jen teoretické povahy, protože náležité vymezení správy umožňuje její odlišení od
jiných činností, zejména řízení, resp. managementu, s nímž bývá někdy nesprávně
zaměňována.⁶

Na veřejnou správu lze hledět jako na systém složený ze dvou základních subsys-
témů. Hlavní a nejdůležitější je, že se jedná o subsystém státní správy. Její existence
vychází z povahy státu jako představitele veřejné moci. V tomto případě je stát origi-
nálním, neodvozeným subjektem veřejné správy. Z toho ovšem neplyne, že by státní
správa měla vůči dalšímu subsystému, jímž je samospráva, dominantní postavení
v tom smyslu, že by ji mohla přímo řídit. Může ovšem zákonem stanovit její šíři.

Podle J. Grospiče je „ovšem třeba zdůraznit, že při zrodu práva na samosprávu,
zejména pak územní (v našem prostředí v polovině 19. století), bylo pojímáno jako
přirozené právo územních korporací mít svoje jmění, volit si zástupce, přijímat další
členy atd. Plyne to ostatně již z faktu, že územní celky, zejména obce vznikly jako vý-
sledek přirozeného historického, náboženského, kulturního atd. vývoje, byť se na nich
v různých dobách a intenzitě podílelo sociální inženýrství politiky.⁷ Ústava v článku 8
stanoví, že se zaručuje právo na samosprávu územních samosprávných celků (nikoli
tedy ostatních forem samosprávy). Vzhledem k tomu, že toto právo je zařazeno mezi
Základní ustanovení Ústavy, lze mít za to, že tu jde o právo v uvedeném smyslu. Po-
vinností státu je toto právo zajistit jak v zákonodárné činnosti, tak i aplikační praxi
státních orgánů.“⁸

Neméně důležitý aspekt zdůrazňuje J. Grospič zejména těmito slovy: „Tradičně
je rozlišována samospráva ve smyslu politickém a právním. V prvním pojetí je výrazem

⁵ Čížek, K. *Obrys řízení správního*. Praha, 1888, s. 3; Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha, 1905, s. 1; Merkl, A. *Obecné právo správní. Díl I*. Praha, Brno, 1931, s. 2.

⁶ Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 11–12 a 17 a násl.

⁷ V čele uvozacího patentu k prvnímu obecnímu zřízení z roku 1849 byla známá věta „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde“, tedy základem svobodného státu je svo-
bodná obec. Filip, J. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In: *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Sborník ze 4. letní mezinárodní konference/workshopu, AUB I No 338, Brno: MU, 2008, s. 25.

⁸ Grospič, J. *Základní otázky demokratické transformace, reformy a modernizace veřejné správy*. Plzeň, 2011, s. 417 a násl.