



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



Zpráva o stavu veřejnoprávních smluv na území DSO

Svaz měst a obcí České republiky

2021



Obsah

Seznam zkratk	4
Seznam právních předpisů zmíněných v textu	4
1 Úvod	5
1.1 Krátké představení projektu CSS	5
1.2 K VPS a k této zprávě	6
2 Teoretická východiska	9
2.1 Pojem VPS	9
2.2 Typy VPS	10
2.2.1 VPS koordinační	11
2.2.2 VPS subordinační	12
2.2.3 VPS o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv či povinností	12
2.3 Právní úprava VPS	13
2.4 Institut sdíleného úředníka	14
3 Metody výzkumu a analýzy	17
4 Adresáti výzkumu	22
4.1.1 Přehled získaných údajů o adresátech výzkumu	25
5 Analýza dat získaných výzkumem	29
5.1 Celkový počet uzavřených VPS	29
5.2 Převod působnosti na obce mimo obvod DSO a rozdělení DSO dle počtu sdružených obcí III. typu	30
5.3 Výčet VPS podle přenášené agendy	31
5.3.1 Přestupky (1262 smluv)	33
5.3.2 Zápis údajů do IS (270 smluv)	36



5.3.3	Evidence obyvatel (86 smluv).....	37
5.3.4	Sociálně-právní ochrana dětí (81 smluv)	37
5.3.5	Stavební úřad (34 smluv), pozemní komunikace (26 smluv), silniční správní úřad (25 smluv)	37
5.3.6	Ostatní (10 smluv).....	38
5.4	Způsob platby za přenášenou agendu	38
5.4.1	Analýza a komparace druhu přenášené agendy a způsobu platby za ni.....	41
5.5	Odnětí výkonu přenesené působnosti KÚ	42
5.6	Spokojenost představitelů obce s nastavením VPS	42
5.7	Sdílený úředník.....	46
5.7.1	Analýza žádosti institutu	47
5.7.2	Výše úvazku	49
5.7.3	Odhadované a předpokládané náklady.....	50
5.7.4	Vykonávaná agenda	52
6	Závěr.....	55



Seznam zkratk

- Centrum společných služeb (CSS)
- Dobrovolný svazek obcí (DSO)
- Veřejnoprávní smlouva (VPS)
- Registr územní identifikace (RÚIAN)
- Obec s rozšířenou působností (ORP)
- Český statistický úřad (ČSÚ)
- Krajský úřad (KÚ)
- Svaz měst a obcí České republiky (SMOČR)
- Projekt „Posilování administrativní kapacity obcí na bázi meziobecní spolupráce“, zkráceně také „Centra společných služeb“ (CSS), reg. č.: CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0003017, realizovaný Svazem měst a obcí České republiky, financovaný v rámci ESF, OPZ 2014-2020 (Projekt)

Seznam právních předpisů zmíněných v textu

- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon)



1 Úvod

1.1 Krátké představení projektu CSS

Svaz měst a obcí České republiky realizoval v letech 2016-2021 projekt „Posilování administrativní kapacity obcí na bázi meziobecní spolupráce“, zkráceně také „Centra společných služeb“ (CSS), reg. č.: CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0003017. Projekt byl financovaný v rámci ESF, OPZ 2014-2020. Tento projekt navázal na dříve realizované projekty SMO ČR, a to především na projekt se zkráceným názvem „Meziobecní spolupráce“ (MOS).

Projekt CSS byl zaměřen na vytvoření Center společných služeb v rámci dobrovolných svazků obcí, tedy na úrovni meziobecní spolupráce. Centra společných služeb pak poskytovala služby v oblasti veřejné správy. Projekt byl realizován zejména s cílem zvýšení odbornosti a zajištění optimalizace administrativní kapacity obcí, zkvalitnění a zefektivnění výkonu veřejné správy a veřejných služeb poskytovaných obcemi a zvýšení dostupnosti a kvality poskytovaných veřejných služeb pro občany. To vše bylo zajišťováno především prostřednictvím jednotlivých CSS s metodickou podporou SMO ČR.

Projekt byl zaměřen na mnoho jednotlivých aktivit. Příkladem lze zmínit např. zlepšení situace při zadávání veřejných zakázek (klíčová aktivita „Odpovědné zadávání veřejných zakázek“), kdy jednotlivé obce mohly zadávat zakázky prostřednictvím anebo s pomocí CSS. Dále lze zmínit metodickou pomoc jednotlivých CSS v oblasti GDPR a obecně při ochraně osobních údajů.

V rámci tzv. druhého prodloužení projektu, které bylo zaměřeno především na oblast sociálních potřeb obyvatel DSO a ověření aktuálních koncepčních záměrů v oblasti meziobecní spolupráce a veřejnoprávní smlouvy, SMO ČR mj. ověřoval a zhodnocoval stav koordinačních VPS v oblasti přenesené působnosti na území jednotlivých DSO zapojených do prodloužení Projektu, a to včetně zhodnocení věcného (oblast působnosti) a finančního stavu (porovnání jednotlivých plateb za přenos působnosti) a učinění pilotního průzkumu ve vztahu k institutu tzv. „sdíleného úředníka“. Právě tomuto se věnuje tato zpráva.



1.2 K VPS a k této zprávě

Obce jsou veřejnoprávními korporacemi tvořené svými obyvateli, územím a finančním prvkem. Jako takové vykonávají na základě Ústavy České republiky samostatnou i přenesenou působnost (státní moc). Obec je proto subjektem veřejné správy a její obecní úřad nepřímým vykonavatelem. V oblasti výkonu přenesené působnosti se pak obce dělí do tzv. tří typů dle rozsahu pravomocí (obce s „běžnými“ obecními úřady – obce I. typu, obce s pověřenými obecními úřady – obce II. typu, obce s rozšířenou působností – obce III. typu). Na drobné obce, tedy nejčastěji obce I. typu, i přes toto dělení spadá značná část veřejnosprávní agendy, a to i v oblasti přenesené působnosti. Toto dělení je projevem principu subsidiarity a decentralizace veřejné moci a v principu je tak žádané. Nelze však pomíjet fakt, že některé drobné obce nemohou v části agendy nabídnout s ohledem na svůj rozpočet a velikost obecního úřadu dostatečné personální zázemí. Z tohoto důvodu tyto obce často využívají institutu veřejnoprávní smlouvy koordinačního typu a vybrané části agendy v přenesené působnosti přenášejí na jinou obec, nejčastěji vyššího typu. Tato může nabídnout zázemí většího obecního úřadu s množstvím kvalifikovaných úředníků. Tato zpráva se věnuje pouze **koordinačním VPS**, kterým obce přenášejí působnost v rámci jejich **přenesené působnosti**. Takové VPS mohou uzavřít mezi sebou pouze obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností (pravidlo v ustanovení § 63 odst. 1 zákona o obcích – podrobněji k právní úpravě VPS dále).

Záleží čistě na vybrané obci, zda toto zvolení řeší a za jakých podmínek veřejnoprávní smlouvu uzavře. Je však třeba zmínit, že taková menší obec nemá rozsáhlý prostor k vyjednávání a v podstatě vybírá z možností přistoupit na požadavky obce přijímající výkon části agendy či nikoliv. Veřejnoprávní smlouvy koordinačního typu totiž ve většině případů nejsou uzavírány bezúplatně, nýbrž stanovují finanční úhrady za výkon přenášené části agendy. Přijímající obec však vyjma těchto finančních prostředků zpravidla získává i případné správní poplatky či příjmy ze sankcí. Současně předávající obec nemá v principu žádné právo do řešených věcí vstupovat a mít přehled o tom, co „za ni“ přebírající obec ve skutečnosti řeší.

Nejen z těchto důvodů má SMOČR za to, že k takovým VPS by bylo vhodné nabídnout i alternativu. Tou by mohl být institut sdíleného úředníka. Návrh novely zákona o obcích, který vyhotovilo Ministerstvo vnitra ve spolupráci se SMOČR, by zavedl tento institut do českého



právního pořádku. Ve zkratce k tomuto zamýšlenému záměru lze uvést následující (podrobněji v samostatné kapitole). Institutem sdíleného úředníka by bylo možné řešit problematiku nedostatečného zázemí či financí malých obcí, a to na základě principu meziobecní spolupráce. Více obcí namísto přenosu částí své agendy na jinou obec prostřednictvím VPS (nejčastěji obec III. typu) by totiž zaměstnalo jednoho sdíleného úředníka, a to prostřednictvím dobrovolného svazku obcí, resp. nově vznikajících společenství obcí (vyšší forma DSO). Tento úředník by následně vykonával za obcemi určených podmínek úkoly, a to především v oblasti přenesené působnosti (avšak poskytoval by pomoc i v samostatné působnosti). Nevznikal by žádný nový stupeň veřejné správy, nýbrž by jednotlivé obce, které budou i nadále vykonavateli veřejné správy, využívaly tohoto úředníka v jednotlivých kauzách jako oprávněnou úřední osobu. Oproti předchozímu řešení (VPS) by tak obce měly přímou možnost ovlivnit výši nákladů, rozšiřovat a zužovat pružně rozsah vykonávané agendy a mít větší přehled o jejím výkonu.

Za účelem zjištění skutečného stavu, počtu uzavřených koordinačních VPS na poli přenesené působnosti, jejich předmětu a obsahu, platebních podmínek i toho, mezi jakými typy obcí jsou uzavírány a dále za účelem zjištění názoru obcí, byl Svazem měst a obcí České republiky proveden průzkum, který je předmětem této zprávy. Jak již bylo řečeno, průzkum se týkal pouze koordinačních veřejnoprávních smluv, kterými jsou přenášeny agendy v oblasti přenesené působnosti, tedy tam, kde je obcím svěřen výkon státní moci.

Do průzkumu se zapojily dobrovolné svazky obcí, které jsou se svými Centry společných služeb zapojeny do prodloužení Projektu.

Cílem tohoto výzkumu je nejen zjistit, resp. ověřit reálný stav veřejnoprávních smluv uzavíraných členskými obcemi těchto dobrovolných svazků obcí při převádění přenesené působnosti (tedy tzv. „hard data“), ale také jejich názor a hodnocení tohoto stavu i názor na alternativní možnosti řešení, jako je institut sdíleného úředníka (tedy tzv. „soft data“). Průzkum má mj. za cíl zmapovat výhody i nevýhody současného řešení (převádění přenesené působnosti prostřednictvím VPS) a vyzorovat případné zákonitosti, které jsou pro většinu obcí zapojených skrze dobrovolné svazky společné.

Závěrem této zprávy tak bude možno shrnout současný stav, konstatovat závěry na základě provedených analýz a tyto okomentovat a zasadit do kontextu i vyvodit případná doporučení z toho plynoucí.



Jedná se o průzkum pilotní, na který by bylo vhodné navázat v následujících projektech zaměřených na meziobecní spolupráci, a to např. v průzkumech zaměřených podrobně na financování VPS v porovnání s financováním sdíleného úředníka, a to až budou lépe měřitelné indikátory tohoto zatím nezavedeného institutu.



2 Teoretická východiska

Jak vyplývá již ze shora uvedeného, následující zpráva je věnována výhradně veřejnoprávním smlouvám koordinačního typu, a to pouze v oblasti přenesené působnosti. Na tomto místě je tedy třeba nejprve pohovořit o pojmu a vlastnostech institutu VPS obecně a podrobněji se zaměřit se na institut VPS koordinačních v oblasti přenesené působnosti.

2.1 Pojem VPS

Ke vzniku práv a povinností, které jsou obsahem právních vztahů, je zapotřebí právního titulu, na jehož základě takové vztahy vznikají, zanikají a mění se. Právním titulem může být sama právní norma, mnohem častěji je ale třeba i právní skutečnosti, která může nastat coby projev vůle osob či mimovolně - kupříkladu v důsledku plynutí času. Mezi právní skutečnosti řadíme i veřejnoprávní smlouvy. Konkrétně se jedná o právní jednání, tedy právní skutečnost, která je projevem vůle a je v souladu s platným právem. Veřejnoprávní smlouvy jsou navíc právním jednáním dvou- a vícestranným a to v oblasti veřejného práva. Takto je definuje i § 159 správního řádu. Základní právní úpravu veřejnoprávních smluv obsahuje právě správní řád, a to v § 159 a násl. (k právní úpravě viz dále).

Nutno zmínit, že toto ustanovení pracuje s termínem „úkon“, do 31. 12. 2013 pak přímo s výrazem „právní úkon“. Jedná se nepochybně o projev staré terminologie občanského práva užívané do účinnosti občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. S účinností od 1. ledna 2014 byl tento výraz v textaci § 159 správního řádu nahrazen pouze slovem „úkon“, nutno jej však chápat spíše jako „právní jednání“. Tedy shodný projev vůle dvou či více stran s úmyslem založit, zrušit či změnit právní vztah.

Správní řád v druhém odstavci § 159 dále konstatuje, že veřejnoprávní smlouva: „*nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem.*“

Veřejnoprávní smlouvy nejsou však pouze právním jednáním, ale současně se jedná i o **formu správní činnosti**. Konkrétně o formu vícestrannou, regulativní a relativně formalizovanou. Mezi formy správní činnosti dále v oblasti působnosti obcí nejčastěji řadíme jejich nařízení a obecně závazné vyhlášky. Na rozdíl od veřejnoprávních smluv se u zmíněných forem jedná o jednostrannou formu správní činnosti abstraktního typu.



Vzhledem k tomu, že se u VPS jedná o formu správní činnosti upravenou správním řádem, požadavek shody VPS s platným právem nám vyplývá rovněž i ze zásady zákonnosti obsažené v § 2 odst. 1 správního řádu.

Ze základních zásad činnosti správních orgánů uvedených ve správním řádu vyplývá i požadavek souladu s veřejným zájmem. Konkrétně je tato zásada zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu.

Třetí odstavec § 159 nám pomůže v orientaci, co je a není veřejnoprávní smlouvou, když uvádí: „*Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy.*“ Cíl plnění úkolů veřejné správy, tedy vyvíjet činnost ke správě věcí veřejných ve veřejném zájmu nám naznačuje, že veřejnoprávní smlouvou je taková smlouva, která má veřejnoprávní obsah, tedy zakládá, mění a ruší, popř. i jinak ovlivňuje veřejnoprávní vztah obsahující veřejnoprávní subjektivní práva (oprávnění) a veřejnoprávní povinnosti. Veřejnoprávní smlouva může zakládat právní vztahy, proto má konstitutivní účinky.

Důležitost veřejnoprávního obsahu potvrzuje i materiálně orientovaný čtvrtý odstavec § 159, který nám říká, že veřejnoprávní smlouva smlouvy bude vždy posuzována dle svého obsahu.

Na rozdíl od smlouvy soukromoprávní, se kterou sdílí aspekt konsensu, tedy společného projevu vůle stran uzavřít smlouvu a zavázat se, obsahuje veřejnoprávní smlouva i aspekt vrchnostenský. Proto je třeba aplikovat na veřejnoprávní smlouvy zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, dle které lze veřejnou správu vykonávat jen na základě a v mezích zákona (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR).

2.2 Typy VPS

V praxi rozlišujeme tři hlavní typy veřejnoprávních smluv, které lze dále členit na konkrétnější případy aplikace. Jedná se o smlouvy **koordinační**, tedy v principu uzavírané v horizontální rovině, kterými může jeden veřejnoprávní subjekt přenášet své kompetence na jiný ať už v oblasti státní správy či samosprávy, respektive samostatné či přenesené působnosti. Druhým případem jsou smlouvy **subordinační**, které mohou nahradit vydání individuálního správního aktu, tedy rozhodnutí. Za poslední typ lze považovat veřejnoprávní smlouvy **o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv či povinností**.



Tento druh se opět týká správního řízení a jeho účastníků, nicméně zasahuje uzavírání veřejnoprávních smluv právě mezi účastníky, nikoliv mezi správním orgánem a účastníkem, ač souhlasu ve formě rozhodnutí správního orgánu je zde rovněž třeba.

2.2.1 VPS koordinační

Veřejnoprávní smlouvy koordinační jsou typem veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi státem, veřejnoprávní korporací, či jinou právnickou a fyzickou osobou, které vykonávají zákonem svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Mezi veřejnoprávní korporace můžeme zařadit i územní samosprávné celky, tedy obce a kraje.

Zjednodušeně lze říci, že se jedná o subjekty (nositele) veřejné správy. Veřejnou správu rozumíme záměrnou činnost sledující dosažení určitých cílů ve veřejném zájmu. Veřejnou správu pak dělíme na správu státní, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Státní správa má pak své nositele a vykonavatele, skrze které ji stát vykonává přímo či nepřímo. Nepřímým výkonem je výkon státní správy skrze osoby nezávislé na státu, primárně osoby veřejného práva, a to nejčastěji právě územní korporace, kterými jsou obce a kraje vykonávající státní správu v přenesené působnosti. Osoby oprávněné k uzavírání veřejnoprávních smluv koordinačních jsou upraveny v § 160 správního řádu.

Pokud jde o koordinační VPS uzavírané obcemi, můžeme rozlišovat VPS v oblasti přenesené působnosti (tam, kde je obcím svěřen výkon státní správy) a v oblasti samostatné působnosti.

Zde je opět vhodné připomenout, že **předmětem této zprávy** a šetření jsou pouze **VPS koordinační** uzavírané obcemi v oblasti **přenesené působnosti**, nikoliv v oblasti působnosti samostatné. Uzavřít takovou VPS je možné pouze tam, kde to stanoví zvláštní zákon a kde souhlas s uzavřením udělí nadřízený správní orgán (srov. § 160 odst. 1 ve spojení s odst. 5 správního řádu). Základním zmocněním pro uzavírání těchto VPS obcemi je ustanovení § 63 odst. 1 zákona o obcích, které zní: „*Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.*“ Obsahové náležitosti takové VPS pak upravuje



druhý odstavec § 63 zákona o obcích. Udělený souhlas či rozhodnutí krajského úřadu o neudělení má formu rozhodnutí s přípustným řádným opravným prostředkem ve formě odvolání. O vydání souhlasu se vede řízení, které je dle zákona řízením o žádosti. Nadřízený orgán posuzuje soulad veřejnoprávní smlouvy s platnými právními předpisy a veřejným zájmem. Lze tedy shrnout, že k tomu, aby obce mohly uzavřít koordinační VPS, kterou jedna obec převede agendu v přenesené působnosti na obec jinou, je formálně potřeba: 1) aby se jednalo o obce ve stejném obvodu ORP, 2) udělení souhlasu krajského úřadu.

Jak již bylo zmíněno, smlouvy koordinační VPS mohou obce uzavřít i v samostatné působnosti, a to také pouze tam, kde zákon stanoví. Zde však již není souhlas nadřízeného orgánu třeba, nestanoví-li to výslovně zákon. Tyto VPS však nejsou předmětem našeho zkoumání.

2.2.2 VPS subordinační

Druhým typem veřejnoprávních smluv jsou smlouvy subordinační. Tyto mezi sebou uzavírají na základě zákonného zmocnění správní orgán a osoby, které by byly účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby takové řízení probíhalo. Tímto typem veřejnoprávní smlouvy je nahrazováno správní rozhodnutí.

Základním rysem veřejnoprávních smluv subordinačních tak je, že jsou uzavírány v případech, kdy by bylo nutno vést správní řízení, jehož výsledkem by bylo vydání rozhodnutí. Úpravu tohoto institutu obsahuje § 161 správního řádu. Smlouvu subordinační lze mezi příslušnými stranami uzavřít i po zahájení správního řízení, které správní orgán poté zastaví.

Typickým příkladem je veřejnoprávní smlouva nahrazující rozhodnutí o umístění stavby dle stavebního zákona. Tyto VPS nejsou předmětem našeho zkoumání.

2.2.3 VPS o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv či povinností

Veřejnoprávní smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv mohou v souladu s úpravou obsaženou ve správním řádu uzavřít ti, jež by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1, pokud by probíhalo správní řízení podle části druhé správního řádu, a to právě



mezi sebou. Takovou smlouvu mohou případně uzavřít i osoby, kdo takovými účastníky již jsou, pokud to nevyklučuje povaha věci, anebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové smlouvy se vyžaduje souhlas správního orgánu.

Úpravu tohoto typu smluv obsahuje § 162 správního řádu. Tyto VPS nejsou předmětem našeho zkoumání.

2.3 Právní úprava VPS

Obecným právním předpisem upravujícím veřejnoprávní smlouvy je, jak již bylo zmíněno, správní řád. Úprava hmotněprávní je tak zařazena v procesněprávním předpisu, konkrétně v jeho části páté mezi ustanoveními §§ 159 až 170. Obecná úprava vymezuje druhy veřejnoprávních smluv, jejich uzavírání, přezkoumání jejich souladu s právními předpisy a dále změnu obsahu veřejnoprávních smluv, jejich výpověď, zrušení i souhlas třetích osob a závazky plynoucí z veřejnoprávních smluv včetně sporů plynoucích z těchto smluv.

Správní řád v části páté dále připouští obdobné použití ustanovení ze své části první a přiměřené užití části druhé. Na veřejnoprávní smlouvy lze v souladu se správním řádem aplikovat subsidiárně a přiměřeně i normy občanského zákoníku, pokud to správní řád sám v taxativním výčtu nevyloučí.

Zvláštní úpravu ve vztahu ke správnímu řádu obsahují zákony řešící konkrétní druhy veřejnoprávních smluv dle jejich předmětu a obsahu, jedná se především o zákony:

- Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích*,
- zákon č. 129/2000 Sb., *o krajích*,
- zákon č. 553/1991 Sb., *o obecní policii*,
- zákon č. 183/2006 Sb., *stavební zákon*,
- zákon č. 114/1992 Sb., *o ochraně přírody a krajiny*,
- a zákon č. 133/1985 *o požární ochraně*.

Pro naše zkoumání jsou nejdůležitější již zmíněná ustanovení § 160 odst. 1 a 5 správního řádu a § 63 odst. 1 zákona o obcích. Pro přehlednost je vhodné je zde citovat:

Ustanovení § 160 odst. 1 správního řádu zní: „Stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na



základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.“

Ustanovení § 160 odst. 5 správního řádu zní: „Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou osoby uvedené v odstavci 1 vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.“

A již dříve citované ustanovení § 63 odst. 1 zákona o obcích zní: „Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.“

2.4 Institut sdíleného úředníka

Jak již bylo shora konstatováno, cílem našeho zkoumání nebylo pouze ověřit stav VPS u členských obcí CSS zapojených do prodloužení Projektu, nýbrž i zmapovat nákladnost na přenos přenesené působnosti z jedné obce na druhou (tedy součty poplatků stanovených ve VPS). Právě to nám umožnilo získat základní data pro porovnání nákladnosti přenášení přenesené působnosti s hrubě odhadovanými náklady na zavedení institutu sdíleného úředníka.

Právě proto je nyní vhodné čtenáře této zprávy seznámit s tím, co se oním „sdíleným úředníkem“ myslí a jaké jsou základní atributy tohoto institutu, jehož zavedení do českého právního řádu je plánováno níže uvedenou novelou zákona o obcích. Institut sdíleného úředníka je neoddělitelně spojen s institutem společenství obcí.

Při představení těchto institutů lze vycházet z důvodové zprávy k novele zákona o obcích, na jejíž tvorbě se, jak bylo shora uvedeno, podílel i Svaz měst a obcí. V ní je o institutu sdíleného úředníka a společenství obcí uváděno následující.

„Předkládaný návrh je souladný s doporučením OECD, které ČR ve svých Hospodářských přehledech z roku 2016 navrhuje stanovit rámcové podmínky, které pomohou obcím využít



výhod společného poskytování služeb, přičemž OECD k této problematice zaujala názor, že by se v ČR mělo hojněji využívat společné zajišťování služeb a běžným standardem by se mělo stát srovnávací hodnocení poskytovatelů služeb. Návrh je v souladu s vládou schváleným Strategickým rámcem rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020, rovněž i s aktuálně připravovanou koncepcí Klienty orientovaná veřejná správa 2030 zpracovávanou MVČR. Návrh rozvíjí myšlenku meziobecní spolupráce, která je vhodnou cestou ke zvyšování kvality a efektivity veřejné správy. Meziobecní spolupráce jako taková, a právě skrze dobrovolné svazky obcí, je podporována i největší organizací zastupující zájmy samospráv Svazem měst a obcí České republiky (SMO ČR), ..., přičemž Svaz měst a obcí ČR je, resp. byl od roku 2013 realizátorem dvou projektů, které se zaměřují na meziobecní spolupráci. ... V rámci druhého projektu vznikla tzv. Celorepubliková komunikační platforma dobrovolných svazků obcí zřízená při SMO ČR, která sdružuje zástupce dobrovolných svazků obcí zapojených do projektu, přičemž rovněž i na této platformě byla problematika projednána a schválen navrhovaný postup. “

„Předkládaný návrh tak reaguje na výše uvedené strategické dokumenty a legislativně ukotvuje pozitivní zkušenosti s meziobecní spoluprací v rámci pilotních projektů SMO ČR. “

„Meziobecní spolupráce je vhodnou cestou pro zvyšování profesionality výkonu veřejné správy, poskytování a rozvoj veřejných služeb v území. Sdílení prostředků a kapacit jednotlivých obcí povede nejen ke zvýšení kvality výkonu veřejné správy v území, ale rovněž i k úspoře finančních prostředků. I zahraniční zkušenosti jednoznačně prokazují, že spojení sil umožní zkvalitnit a zefektivnit veřejné služby, a tím získat pro obce a města další potřebné finanční prostředky pro jejich rozvoj. “

...

„Spolupráce mezi obcemi je v současné době nejčastěji realizována formou dobrovolných svazků obcí, jež jsou legislativně zakotveny v zákoně o obcích. V celé ČR v současné době existuje více než 700 dobrovolných svazků obcí, které však nemají žádný jednotící prvek, ať již např. z hlediska území či vykonávaných kompetencí. Některé dobrovolné svazky obcí jsou založeny s jediným účelem a řeší např. kanalizace či vodovody, jinde jsou naopak svazky tzv. víceúčelové a spolupráce obcí probíhá v širší škále aktivit. Co se týče územního rozměru, ani zde nejsou dobrovolné svazky obcí vázány pravidly a mohou tak působit, resp. sdružovat obce



i z celého území ČR. Tato dobrovolnost ve spolupráci obcí je nesporným pozitivem, neboť nijak nesvazuje obce v možnosti spolupracovat na takových úkolech, které jsou pro ně stěžejní a v kterých spolupracovat chtějí, na druhou stranu však takováto podoba dobrovolných svazků obcí postrádá systémové ukotvení.“

„Navrhuje se rozšířit stávající znění právní úpravy dobrovolných svazků o tzv. společenství obcí. Společenství obcí by mělo představovat zvláštní specializovanou formu meziobecní spolupráce, která koncepčně vychází z právní úpravy dobrovolného svazku obcí avšak na rozdíl od „klasického“ dobrovolného svazku obcí obsahuje několik specifík.“

„Hlavními odlišnostmi je stanovený územní rozměr, minimální počet obcí a možnost vykonávat správní činnosti skrze zaměstnance společenství obcí.“

...

„Ačkoli převážná část činnosti společenství obcí bude v oblasti samostatné působnosti obcí, bude moci společenství obcí poskytnout podporu i v oblasti přenesené působnosti. Tzn. že by společenství obcí členské obci poskytlo sdílený odborný aparát (na společenství obcí by byla oprávněná úřední osoba), ale rozhodování (kompetence) jako takové by zůstalo na obci. Účelem není přenos působnosti z obcí na společenství obcí, např. vydávaná rozhodnutí tedy budou rozhodnutími obce, resp. obecního úřadu. Navrhuje se, aby zaměstnanec společenství obcí mohl připravit podklady pro rozhodnutí obce, kdy bude vystupovat v konkrétní věci jako zaměstnanec obce – úředník a bude mít postavení oprávněné úřední osoby ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovaná právní úprava tak vychází vstříc požadavkům obcí (dotazníková šetření v rámci projektů SMO ČR), které požadují po svazcích obcí odbornou pomoci v oblasti přenesené působnosti, přičemž současná právní úprava jim to neumožňuje.“

„Zaměstnanec společenství obcí v případě, kdy bude vykonávat správní činnosti pro zapojené obce, se považuje za úředníka obce a platí pro něj obdobná pravidla a požadavky (např. co se týká odbornosti a vzdělávání) jako na úředníky obcí. Tzn., že i na zaměstnance společenství obcí vykonávajícího správní činnosti jsou kladeny stejné předpoklady pro vznik pracovního poměru jako na úředníka uvedené v § 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o úřednicích územních samosprávných celků).“



„Obdobně se na úředníka – zaměstnance společenství obcí použijí i další ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků...“

...

Z výše uvedeného je patrné, že navrhovaná právní úprava nepřináší nekontrolované rozdělení pravomocí mezi vyšší počet subjektů.

Institut sdíleného úředníka lze tak shrnout, že se jím rozumí možnost zaměstnávání jednoho či více zaměstnanců na úrovni vícero obcí, tedy skrze společenství obcí (vyšší forma DSO), za účelem poskytování služeb více obcím. Takovými službami se rozumí především výkon agendy, na kterou obce nemají samy o sobě dostatečné personální a finanční zázemí, přičemž právě proto zpravidla tyto agendy přenáší na jiné obce, aniž by měly velký vyjednávací prostor při uzavírání VPS.

Vytvoření nového institutu sdíleného úředníka tak rozšíří řešení uvedeného problému o další možnost. Lze očekávat, že institut sdíleného úředníka bude efektivním nástrojem, který využije značná část obcí. I pokud obce tohoto institutu nevyužijí, získají alespoň novou možnost a lepší postavení při vyjednávání podmínek veřejnoprávních smluv koordinačního typu.

Na rozdíl od institutu veřejnoprávních smluv má institut sdíleného úředníka přinášet výhody větší kontroly ze strany členských obcí, pro které vykonává práci, vyšší efektivity s ohledem na možnost flexibilního rozšíření vykonávané agendy v přenesené působnosti a zapojení i v oblasti samostatné působnosti, projektového a dalšího odborného poradenství či spolupráce na konkrétních projektech nejen obcí ale celého jejich dobrovolného svazku.

3 Metody výzkumu a analýzy

Za účelem zmapování stavu veřejnoprávních smluv koordinačních uzavíraných mezi obcemi různých typů bylo využito dobrovolných svazků obcí a jejich členských obcí zapojených skrze Centra společných služeb do prodloužení Projektu. Těmto 72 dobrovolným svazkům obcí byl zaslán dotazník, do kterého na základě setkání, pohovorů a další komunikace se



starosty a zástupci členských obcí svého svazku měly vyplnit data o stavu veřejnoprávních smluv na jejich území potřebná pro realizaci výzkumu a zpracování této zprávy.

Tento dotazník nesoucí označení *Přehled o stavu veřejnoprávních smluv na území DSO* obsahoval vyjma úvodní části věnované přehledu základních dat o dobrovolném svazku obcí a jeho členech dalších 11 okruhů, ve kterých měli adresáti odpovídat na otázky zahrnující demonstrativní otevřené výčty i vybírat z možnosti uzavřených či vkládat konkrétní údaje.

Úvodní část přehledu získala o každém dobrovolném svazku obcí následující informace:

- název DSO,
- počet členských obcí celkem,
- počet obcí I. typu,
- počet obcí II. typu,
- počet obcí III. typu,
- počet obcí, které pouze předávají agendu prostřednictvím VPS,
- počet obcí, které pouze přijímají agendu prostřednictvím VPS,
- a počet obcí, které prostřednictvím VPS agendu jak předávají, tak přijímají.

Díky tomuto typu informací je možno adresáty průzkumu snáze roztřídit a rovněž porovnávat získaná data s celostátním stavem. Bližší analýzu adresátů přehledu nabízí samostatný oddíl této zprávy.

Otázky 1 až 3 byly zaměřeny na počet uzavřených veřejnoprávních smluv koordinačního typu členskými obcemi DSO, dále počet z těchto smluv, kterými je agenda převáděna na nečlenskou obec DSO a přehled převáděné agendy a způsobu platby za ni. Přehled typů agendy byl navržen jako demonstrativní výčet s možností doplnění vlastních typů a v základu obsahoval následující typy přenášené agendy:

- přestupky,
- zápis údajů do IS,
- sociálně-právní ochrana dětí,
- pozemní komunikace,
- evidence obyvatel,
- elektronická úřední deska,
- elektronická podatelna,



- ochrana přírody a krajiny,
- stavební úřad,
- daňová exekuce.

U každé položky měl DSO navíc uvést i počet veřejnoprávních smluv daného typu, což umožňuje detailnější vyhodnocení získaných informací.

Čtvrtý okruh se zaměřil na otázku, jaké druhy plateb za veřejnoprávní smlouvy v dobrovolném svazku obcí existují a v jakém počtu jsou zastoupeny. Otázka nabídla uzavřený výčet možných odpovědí:

- počet paušálních,
- počet za případ,
- počet kombinovaných,
- počet bezúplatných.

Následná pátá část přehledu byla zaměřena na finanční stránku veřejnoprávních smluv z pohledu celkové sumy plateb za veřejnoprávní smlouvy členskými obcemi daného dobrovolného svazku obcí a dále výši případných odňatých příspěvků v souvislosti s možností existence rozhodnutí krajského úřadu o odnětí části výkonu přenesené působnosti konkrétní obcí, která neplnila řádně své povinnosti v této oblasti. Následně měly DSO uvést sumu těchto dvou částek, tedy celkové náklady členských obcí vznikající v souvislosti s veřejnoprávními smlouvami koordinačního typu v oblasti přenesené působnosti.

V souvislosti s možným odnětím části prováděné agendy byl v šestém okruhu obsažen výčet případně odňaté agendy a otázka na počet obcí, kterých se odnětí dotklo.

Sedmý a osmý okruh se již věnoval otázce spokojenosti zástupců jednotlivých obcí s aktuálním nastavením veřejnoprávních smluv, ať už jde o náklady, spolupráci přebírající obce, či rychlost její práce. Zástupci jednotlivých členských obcí mohli odpovídat na škále:

- spokojen,
- spíše spokojen,
- spíše nespokojen,
- a nespokojen.

DSO poté v přehledu u jednotlivých možností uvedl procentuální podíl obcí dle jejich spokojenosti. V souvislosti se spokojeností v osmém okruhu měl DSO vyplnit počet a druh



případných doporučení daných členskými obcemi a zodpovědět otázku, zda se k těmto doporučením od DSO staví zástupci obcí spíše kladně či zamítavě.

Zbylé tři okruhy byly věnovány institutu sdíleného úředníka a projednání přehledu o stavu VPS v daném DSO starosty členských obcí na jejich setkání.

V devátém okruhu měly DSO uvést součet kvalifikovaných odhadů výše případného potřebného úvazku sdíleného úředníka pro naplnění potřeb dané obce učiněný jednotlivými obcemi.

Desátý okruh se pak ve svých otázkách zabýval daty o žádanosti institutu sdíleného úředníka mezi členskými obcemi a popřípadě agendou, kterou by rády obce na sdíleného úředníka převedly, opět prezentovanou otevřeným výčtem.

V závěrečné části přehledu byl prostor věnován zprávě o projednání přehledu starosty členských obcí DSO na jejich závěrečném setkání (probíhala s ohledem na epidemiologickou situaci on-line). V rámci tohoto bylo zjišťováno, zda v DSO evidují rozdíly ve výši plateb za stejné služby na základě různých uzavřených veřejnoprávních smluv, popřípadě proč. Dále měli zástupci členských obcí odhadnout, jaké náklady by byly spojeny se zřízením pozice sdíleného úředníka s ohledem na dříve odhadované výše úvazku. Tato částka následně byla porovnávána s reálnou výší plateb a odňatých příspěvků za rok 2019.

Na tomto místě je třeba uvést, že pro následnou analýzu a komparaci pro potřeby této zprávy byly odhadované roční náklady na post sdíleného úředníka s ohledem na výši jeho úvazku uváděné jednotlivými DSO srovnány za použití hodnoty průměrné měsíční mzdy v jednotlivých krajích za rok 2019 dle ČSÚ.¹ Z toho vyšlo, že odhady jednotlivých DSO poměrně dobře korespondují se statistickými ukazateli (k tomu viz dále).

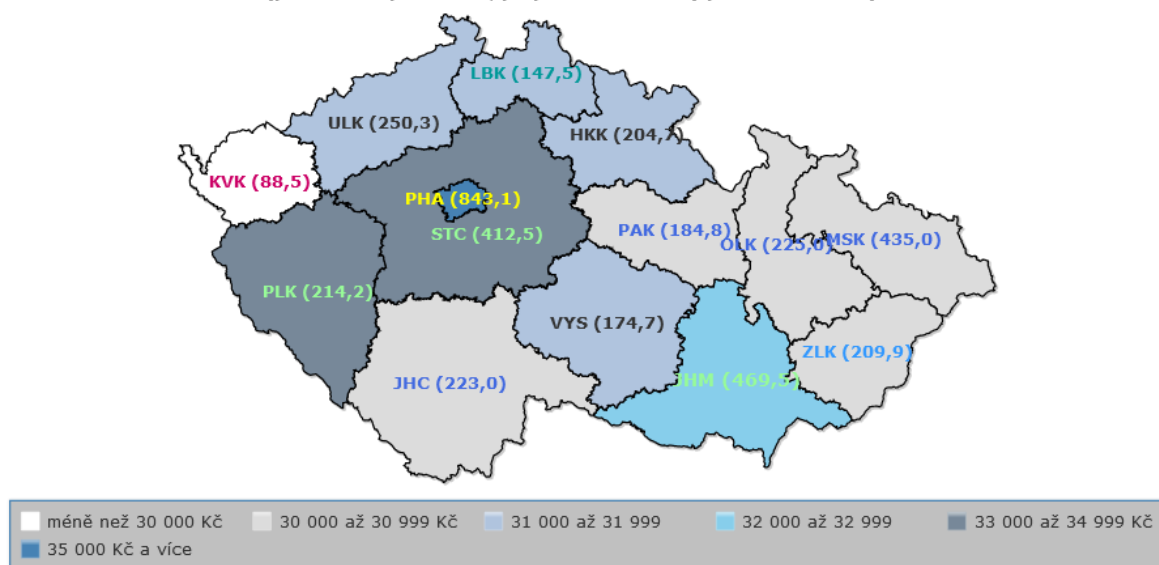
Kraj	Průměrná měsíční mzda za rok 2019
<i>Jihočeský</i>	30 985 Kč
<i>Jihomoravský</i>	32 896 Kč
<i>Karlovarský</i>	29 962 Kč
<i>Královehradecký</i>	31 925 Kč
<i>Liberecký</i>	31 703 Kč

¹ <https://www.czso.cz/csu/xb/mzdy-v-krajich-cr>



Moravskoslezský	30 810 Kč
Olomoucký	30 784 Kč
Pardubický	30 659 Kč
Plzeňský	33 154 Kč
Středočeský	34 900 Kč
Ústecký	31 430 Kč
Vysočina	31 147 Kč
Zlínský	30 425 Kč

Průměrná hrubá měsíční mzda zaměstnance podle krajů v roce 2019
(podle místa pracoviště, přepočteno na osoby plně zaměstnané)



V závěru přehledu měli starostové členských obcí zapojených DSO za úkol posoudit svůj zájem o zřízení funkce sdíleného úředníka na základě dříve rozebranych faktů a údajů a popřípadě sdělit, jaký způsob financování považují za vhodný. I v případě nezájmu o zřízení tohoto institutu přehled předložil otázku k úvaze, proč tomu tak je.



4 Adresáti výzkumu

Adresáty následně provedeného výzkumu jsou obce, které jsou členy dobrovolných svazků obcí zapojených do Projektu. Celkově se jedná o 72 dobrovolných svazků obcí čítajících 1527 členských obcí, což je ve vztahu k celkovému počtu 6259 obcí v České republice² 24,3 %, tedy necelá čtvrtina všech obcí. Dle rozsahu výkonu přenesené působnosti lze obce zapojené skrze CSS do výzkumu členit následovně:

Obce celkem	Obce I. typu	Obce II. typu	Obce III. typu
1527	1404	63	60
100 %	92 %	4 %	4 %

Výsledný poměr 92:4:4 můžeme srovnat s celostátním rozdělením typů obcí podle poměru následujícím způsobem:

	Obce I. typu	Obce II. typu	Obce III. typu
Zkoumáno	92 %	4 %	4 %
ČR celkově	91 %	6 %	3 %

V analyzovaném vzorku obcí je patrný mírně vyšší relativní počet obcí I. typu a rovněž obcí III. typu na úkor II. typu. Toto rozložení je logicky zdůvodnitelné, protože většinu svazků obcí zapojených do Projektu tvoří svazky, jejichž centrem je obec s rozšířenou působností, okolo které jsou sdruženy obce I. typu, jak je zmíněno dále. Zastoupení obcí II. typu je proto oproti celostátnímu podílu o něco nižší. Poměrově se však jedná o zcela nepodstatnou odchylku.

Srovnávaný vzorek svým podílem téměř 25 % na celkovém počtu obcí v České republice je tak reprezentativním a současně i poměrně věrně kopíruje rozložení obcí dle rozsahu přenesené působnosti na území celé republiky.

Zaměříme-li se ještě na dobrovolné svazky obcí zapojené do prodloužení Projektu, skrze které byla data od členských obcí v dotazníkovém šetření získávána, můžeme uvést následující údaje. Do výzkumu se zapojilo celkem 72 dobrovolných svazků aktivních v rámci Projektu.

² Dle číselníku CISOB ČSÚ: <http://apl.czso.cz/iSMS/cisdata.jsp?kodcis=43>



V průměru jeden svazek sdružuje 21,21 obcí, z toho 19,42 je I. typu, 0,88 II. typu a 0,83 obce je III. typu.

Lepší představu získáme při aplikaci mediánu, kdy nám o zapojených svazcích vyplynou následující číselné údaje:

Medián	Medián	Medián	Medián
obcí celkem v DSO	obce I. typu	obce II. typu	obce III. typu
20	19	1	1

Jak již bylo zmíněno výše, poměr obcí zapojených do šetření dle rozsahu výkonu přenesené působnosti víceméně kopíruje poměr celostátní. V praxi si tak můžeme každý svazek obcí představit jako skupinu drobnějších obcí kolem měst s rozšířenou působností.

Česká republika byla na počátku roku 2021 tvořena celkem 6259 obcemi. V minulosti s ohledem na tuto skutečnost existovaly snahy prosadit jejich spojování. Jejich vysoký počet je dán nejen historicky, ale je i důsledkem respektování práva na samosprávu zaručeného čl. 100 Ústavy ČR. Na samosprávu mají nárok i nejmenší ze sídel. Proto je zde pochopitelná nevěle ke spojování obcí, nemluvě o případném protiústavním jednání v případě jejich nedobrovolného spojování.

Proti slučování drobných obcí hovoří i skutečnost, že výkon části přenesené působnosti nepředává několik drobných obcí sousední větší obci, jak by tomu bylo při jejich spojení, ale spíše regionálními centru, jakými jsou obce s rozšířenou působností. Je tedy otázkou, zda i v případě sloučení několika drobných obcí by nadále nedocházelo k přenosu výkonu na centrální obec, která má k dispozici zázemí úřadu s vyšším počtem specializovaných úředníků. Tento scénář by mohl hovořit ve prospěch přenesení kompetencí na tyto obce již ze zákona, nicméně je důležité dbát na to, že nyní se drobnější obce mohou samy rozhodnout, zda výkon kompetencí na větší obec přenesou či nikoliv, čímž nepřicházejí o svoji „suverenitu“, ale naopak ji svým jednáním projevují a potvrzují. Znemožnění přenosu veřejnoprávní smlouvou v případě spojení obcí by bylo rovněž výrazným zásahem do práv a suverenity drobných obcí. Naopak zavedení institutu sdíleného úředníka by obcím dávalo další možnost, jak řešit nastíněnou situaci. Právo na samosprávu by tím tak bylo podpořeno.



Vyšší efektivity fungování obcí bez potřeby jejich spojování lze tak dosáhnout jejich meziobecní spoluprací a sdružováním. V oblasti samostatné i přenesené působnosti lze pozorovat více nástrojů a postupů, jak spolupráce obce dosahují.

Při spolupráci v rámci samostatné působnosti je třeba zmínit práci dobrovolných svazků obcí, které obcím umožňují realizovat společně větší projekty a současně snižovat náklady při zachování samostatnosti zapojených obcí. V tomto směru se tak dobrovolné svazky obcí jeví jako vhodná metoda spolupráce.

V rámci výkonu přenesené působnosti lze pozorovat v principu zatím pouze jeden způsob řešení situace velkého počtu drobných obcí s minimálním administrativním zázemím. Nejčastěji je tento problém řešen uzavíráním koordinačních veřejnoprávních smluv, kterými dochází k vytváření určité lokální centralizace, která je však plně dobrovolná a obce mohou kdykoliv jím svěřené kompetence vykonávat samy. Tyto veřejnoprávní smlouvy obvykle uzavírají mezi sebou obce I. typu s obcemi II. či (a to nejčastěji) III. typu. V rámci výkonu přenesené působnosti se tím vytvářejí jakési malé „okrsky“. Občané obcí I. typu pak musejí cestovat kvůli řešení úředních záležitostí do větších obcí, které financují úředníky vyřizující tuto agendu výměnou za příspěvek od drobnějších obcí a zisk případných příjmů, jako jsou pokuty či poplatky.

Další z možností řešení spolupráce v oblasti přenesené působnosti by mohl být právě institut sdíleného úředníka, jehož případnému zřízení se věnuje i prováděný výzkum. Výhodou takového řešení může být fakt, že úředník navštěvuje přímo jednotlivé obce, či že jej obce financují společně bez ohledu na obec II. či III. typu a do jejich rozpočtu či rozpočtu jejich svazku proudí i případné příjmy z vykonávané úřední činnosti (správní poplatky a pokuty).

Subjekty následujícího výzkumu jsou právě tyto obce, které vyjma „spolupráce“ v oblasti přenesené působnosti formou uzavírání veřejnoprávních smluv jsou rovněž členy dobrovolných svazků obcí, které jim v nynějším legislativním rámci usnadňují spolupráci především na poli samostatné působnosti (pokud by byl do právního řádu začleněn institut sdíleného úředníka a společenství obcí, tak i na poli přenesené působnosti).



4.1.1 Přehled získaných údajů o adresátech výzkumu

V této tabulce nalezneme přehled počtu obcí sdružených v jednotlivých CSS a jejich rozdělení dle typů:

Název CSS	Obcí celkem	Obce I. typu	Obce II. typu	Obce III. typu
Ašsko	5	3	1	1
Blanicko-otavsko	20	18	1	1
Blatensko	32	31	0	1
Broumovsko	14	12	1	1
Bystřicko	39	38	0	1
Čáslavsko	27	24	2	1
Dačicko	23	21	1	1
Dobříšsko a Novoknínsko	25	23	1	1
Dolní Poolšaví	6	6	0	0
Dolní Pootaví	17	17	0	0
Hanácký venkov	28	27	1	0
Hlučínsko-západ	14	13	0	1
Hodonínsko	11	9	1	1
Holešovsko	20	19	0	1
Horáždovicko	15	14	0	1
Horní Labe	18	16	1	1
Hořovicko	29	26	2	1
Hranicko	23	20	2	1
Hustopečsko	29	27	1	1
Chomutovsko	25	23	1	1
CHOPOS	21	21	0	0
Chrudimsko	28	26	1	1
Ivančicko	14	12	1	1
Jablunkovsko	16	10	5	1
Jižní Valašsko/Valašské Klobucko	21	19	1	1
Kdyňsko	21	20	1	0
Konicko	20	19	0	1
Ladův kraj	24	22	1	1
Luhačovické Zálesí	24	22	1	1
Mariánskolázeňsko	12	11	0	1
Mezihoří	13	13	0	0
Milevsko	24	23	0	1
Mohelnicko	14	13	0	1
Moravská brána	30	30	0	0
Moravskokrumlovsko	20	19	0	1
Morkovsko	13	12	1	0
Nechanicko	20	19	1	0



Nepomucko	27	25	1	1
Nová Lípa	26	24	2	0
Novoborsko	19	16	1	2
Novoměstsko	30	26	3	1
Odersko	10	9	0	1
Orlicko	27	22	3	2
Památková zóna 1866	10	10	0	0
Písecko	40	36	3	1
Pocidlinsko	37	35	1	1
Podhostýnsko	15	13	1	1
Podoubraví	29	28	0	1
Příbramsko	26	25	0	1
Rožnovsko	9	7	1	1
Rýmařovsko	14	12	1	1
Sedčansko	24	23	0	1
Severo-Lanškrounsko	14	14	0	0
Severovýchod	42	39	2	1
Slezská brána	18	17	1	0
Stražiště	23	22	0	1
Střední Morava	58	52	2	4
Střední Pootaví	18	17	0	1
Stříbrsko	16	15	0	1
Šlapanicko	27	26	0	1
Šternbersko	29	27	1	1
Tanvaldsko	12	11	0	1
Tišnovsko	49	44	4	1
Úpa	18	16	2	0
Urbanická brázda	12	12	0	0
Valašskomeziříčsko-Kelečsko	18	17	0	1
Velké Dářko	7	7	0	0
Větrník	6	6	0	0
Vltava	14	13	0	1
Voticko	15	14	0	1
Záhoran	9	7	2	0
Žďánický les a Politaví	24	19	3	2
CELKEM	1527	1404	63	60
PRŮMĚR	21,21	19,42	0,88	0,83
MEDIÁN	20	19	1	1



Nyní následuje tabulka s daty o tom, kolik obcí v konkrétním CSS prostřednictvím VPS působnost pouze přenáší, pouze přijímá, či kombinuje oboje.

Název CSS	Pouze předávají	Pouze přijímají	Přijímají i předávají	Celkem obcí s VPS
Ašsko	3	1	1	5
Blanicko-otavsko	18	2	0	20
Blatensko	31	1	0	32
Broumovsko	12	2	0	14
Bystřicko	37	1	1	39
Čáslavsko	4	2	0	6
Dačicko	21	2	0	23
Dobříšsko a Novoknínsko	8	3	0	11
Dolní Poolšaví	6	0	0	6
Dolní Pootaví	17	0	0	17
Hanácký venkov	26	1	0	27
Hlučínsko-západ	1	1	0	2
Hodonínsko	9	1	0	10
Holešovsko	19	1	0	20
Horažďovicko	14	1	0	15
Horní Labe	16	1	1	18
Hořovicko	28	1	0	29
Hranicko	18	1	0	19
Hustopečsko	27	1	1	29
Chomutovsko	23	2	0	25
CHOPOS	4	0	0	4
Chrudimsko	25	1	2	28
Ivančicko	13	1	0	14
Jablunkovsko	15	1	0	16
Jižní Valašsko/Valašské Klobucko	20	1	0	21
Kdyňsko	18	1	2	21
Konicko	19	1	0	20
Ladův kraj	15	2	0	17
Luhačovické Zálesí	2	13	0	15
Mariánskolázeňsko	1	10	0	11
Mezihoří	12	1	0	13
Milevsko	23	1	0	24
Mohelnicko	13	1	0	14
Moravská brána	30	0	0	30
Moravskokrumlovsko	19	1	0	20
Morkovsko	12	0	1	13
Nechanicko	19	0	1	20
Nepomucko	26	1	0	27
Nová Lída	23	3	0	26



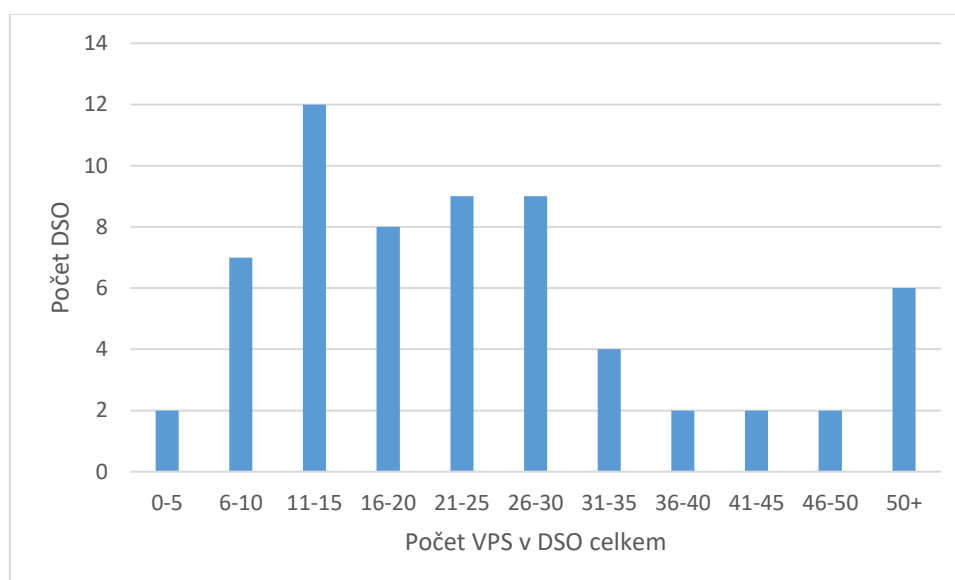
Novoborsko	4	12	0	16
Novoměstsko	28	1	0	29
Odersko	8	1	0	9
Orlicko	22	5	0	27
Památková zóna 1866	9	0	0	9
Písecko	39	1	0	40
Pocidlinsko	36	0	1	37
Podhostýnsko	14	0	1	15
Podoubraví	28	1	0	29
Příbramsko	15	1	0	16
Rožnovsko	8	1	0	9
Rýmařovsko	13	1	0	14
Sedlčansko	23	1	0	24
Severo-Lanškrounsko	12	0	2	14
Severovýchod	39	1	2	42
Slezská brána	17	1	0	18
Stražiště	22	1	0	23
Střední Morava	45	6	0	51
Střední Pootaví	14	1	0	15
Stříbrsko	15	1	0	16
Šlapanicko	26	1	0	27
Šternbersko	27	2	0	29
Tanvaldsko	9	2	0	11
Tišnovsko	47	0	0	47
Úpa	16	2	0	18
Urbanická brázda	11	0	0	11
Valašskomeziříčsko-				
Kelečsko	17	1	0	18
Velké Dářko	7	0	0	7
Větrník	6	0	0	6
Vltava	13	1	0	14
Voticko	14	1	0	15
Záhoran	9	0	0	9
Žďánický les a Politaví	22	1	1	24
CELKEM	1282	111	17	1410
PRŮMĚR NA DSO	17,80	1,54	0,24	19,58
MEDIÁN	22	1	0	21



5 Analýza dat získaných výzkumem

5.1 Celkový počet uzavřených VPS

V každém ze 72 dobrovolných svazků, které se zapojily do zjišťování v rámci prodloužení Projektu, byla uzavřena v součtu všech obcí alespoň jedna veřejnoprávní smlouva koordinačního typu přenášející kompetence svěřené obci v rámci přenesené působnosti. Pouze v jednom případě byla v rámci DSO uzavřena pouze jedna veřejnoprávní smlouva. V ostatních případech byl počet daných smluv následující:



Ze zjištěných dat je patrné, že nejčastěji bývá uzavřeno 11 až 30 veřejnoprávních smluv koordinačního typu v oblasti přenesené působnosti. V průměru má každá členská obec ze všech zapojených dobrovolných svazků obcí uzavřenou alespoň jednu veřejnoprávní smlouvu daného typu (cca 1,17).

Celkem bylo v rámci zkoumaných DSO uzavřeno **1794 VPS**.

Nejvíce sledovaných veřejnoprávních smluv bylo zaznamenáno u DSO Severovýchod, v absolutním počtu 110 smluv připadajících na 42 členských obcí. Pouze 4 z těchto smluv převádějí agendu mimo území DSO.



5.2 Převod působnosti na obce mimo obvod DSO a rozdělení DSO dle počtu sdružených obcí III. typu

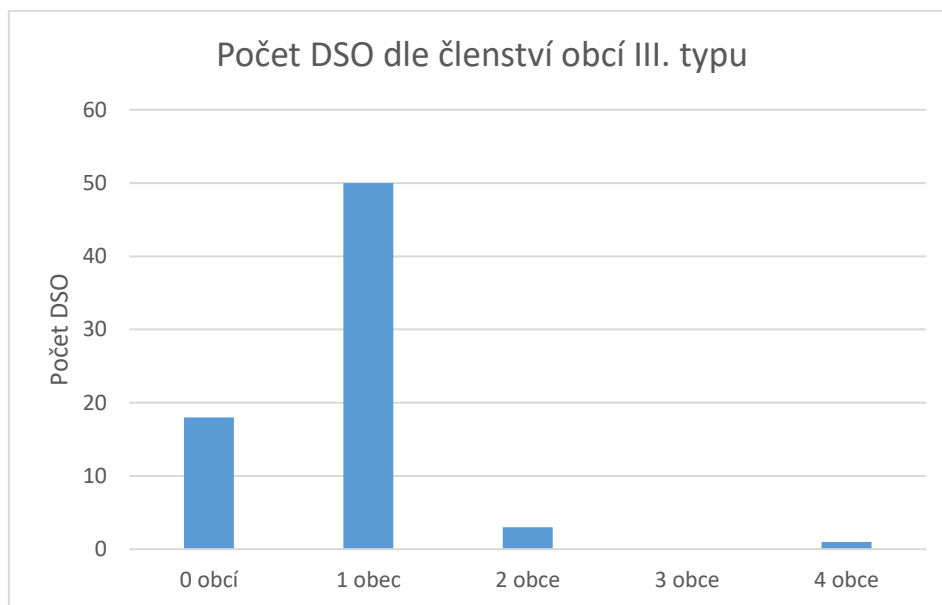
Ne vždy je veřejnoprávní smlouvou koordinačního typu převáděn výkon části přenesené působnosti na obec, která je členem dobrovolného svazku obcí. Někdy je působnost převáděna právě na obec, která v daném CSS sdružena není. V případě 24 svazků, tedy přesně jedné třetiny zapojených, žádná členská obec nepřevádí výkon části přenesené působnosti na obec mimo svazek. Nicméně v případě zbylých dvou třetin zapojených svazků obcí již takové smlouvy existují.

Obvykle k převodu agendy mimo DSO dochází, není-li členem svazku obec II., či spíše III. typu. Platí, že celkem 18 ze 72 zapojených dobrovolných svazků nemá mezi členy žádnou obec III. typu, 50 DSO eviduje po jedné takové členské obci, tři svazky uvedly členství 2 obcí III. typu a jeden dokonce čtyř takových obcí.

V dobrovolných svazcích obcí bez členské obce III. typu převádí agendu mimo svazek v průměru 71 % uzavřených veřejnoprávních smluv uzavřených v rámci DSO, oproti tomu v dobrovolných svazcích obcí s jednou či více obcemi je s obcí mimo DSO uzavřeno v průměru jen 9 % veřejnoprávních smluv. Je to ostatně logické, neboť působnost je nejčastěji přenášena na obec III. typu. Tam, kde taková obec není členem daného DSO, je třeba takové příjemce hledat mimo obvod DSO.

Detailnější přehled nabízí následující tabulka a zobrazení dat v grafech.

Počet členských obcí III. typu	Počet DSO	Průměr VPS převádějících mimo DSO
0 obcí	18	71%
1 obec	50	9%
2 obce	3	1%
3 obce	0	0%
4 obce	1	57%



5.3 Výčet VPS podle přenášené agendy

V dotazníku určeném pro sběr dat obdrželi jeho adresáti jednu otázku zaměřenou na předmět platných veřejnoprávních smluv, tedy agendu, kterou daná smlouva pokrývá. Předmětem této zprávy jsou veřejnoprávní smlouvy koordinačního typu v oblasti přenesené působnosti obcí. Ve výčtu agendy přenášené veřejnoprávní smlouvou na jinou obec proto nebylo možno uvádět činnosti spadající do působnosti samostatné.

V případě provedení dotazníku byla většina obcí přenášejících výkon přenesené působnosti obcemi I. typu. Tato skutečnost se pravděpodobně odráží i ve zjištěných výsledcích.

Při zjišťování byla adresátům předložena jedna otázka s demonstračním výčtem agend, které obce mohou v rámci přenesené působnosti přenášet veřejnoprávní smlouvou na jinou obec. Současně mohli adresáti doplnit vlastní druhy činnosti, nicméně i nadále pouze v přenesené působnosti.

Základní možnosti, z nichž adresáti mohli zvolit vícero, byly:

- přestupky,
- zápis údajů do IS,
- sociálně-právní ochrana dětí,



- pozemní komunikace,
- evidence obyvatel,
- elektronická úřední deska,
- elektronická podatelna,
- ochrana přírody a krajiny,
- stavební úřad,
- daňová exekuce.

V získaných dotaznících byly samotnými adresáty dále doplněny následující možnosti:

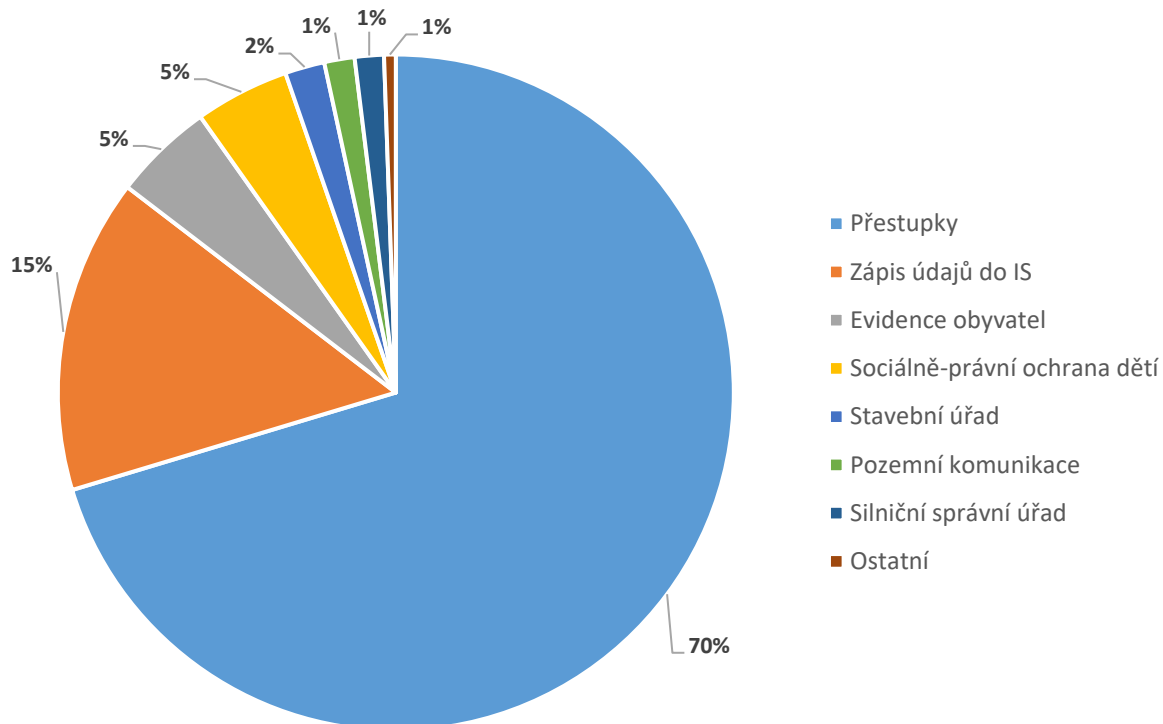
- matrika,
- silniční správní úřad,
- požární ochrana.

Celkem byla nasbírána data o **1794 veřejnoprávních smlouvách** od 1527 obcí sdružených v 72 dobrovolných svazcích obcí. Z uvedeného je zřejmé, že v průměru je jednou ze stran alespoň jedné veřejnoprávní smlouvy každá z dotazovaných obcí.

Tyto veřejnoprávní smlouvy byly dle druhu agendy, která je jejich předmětem, rozděleny následovně:

Druh agendy	Počet VPS
<i>Přestupky</i>	1262
<i>Zápis údajů do IS</i>	270
<i>Evidence obyvatel</i>	86
<i>Sociálně-právní ochrana dětí</i>	81
<i>Stavební úřad</i>	34
<i>Pozemní komunikace</i>	26
<i>Silniční správní úřad</i>	25
<i>Ostatní</i>	10

Rozložení si můžeme znázornit na následujícím grafu:



Ze získaných výsledků je patrné, že obce nejčastěji přenášejí výkon státní moci v oblasti řešení přestupků. Jedná se o více než dvě třetiny uzavřených veřejnoprávních smluv. Přibližně šestinu případů zahrnují smlouvy upravující zápis údajů do informačních systémů jako je RUIAN. Na zbytek případů dopadá pouhá zbývající šestina celkového počtu.

Dále jsou rozebrány jednotlivé typy hlavních přenášených agend s vysvětlením, o jaké činnosti se v praxi jedná a proč jsou přenášeny veřejnoprávními smlouvami a jaké faktory k tomu vedou, jaké to přináší výhody a nevýhody a zda lze řešit případné otázky jinak.

5.3.1 Přestupky (1262 smluv)

Nejčastější agendou, kterou obce uváděly jako předmět uzavřené veřejnoprávní koordinační smlouvy, byly přestupky, konkrétně jejich řešení.

Věcné působnosti se věnuje ustanovení § 60 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon), které uvádí, že „*Obecní úřad je příslušný k řízení o přestupcích*“



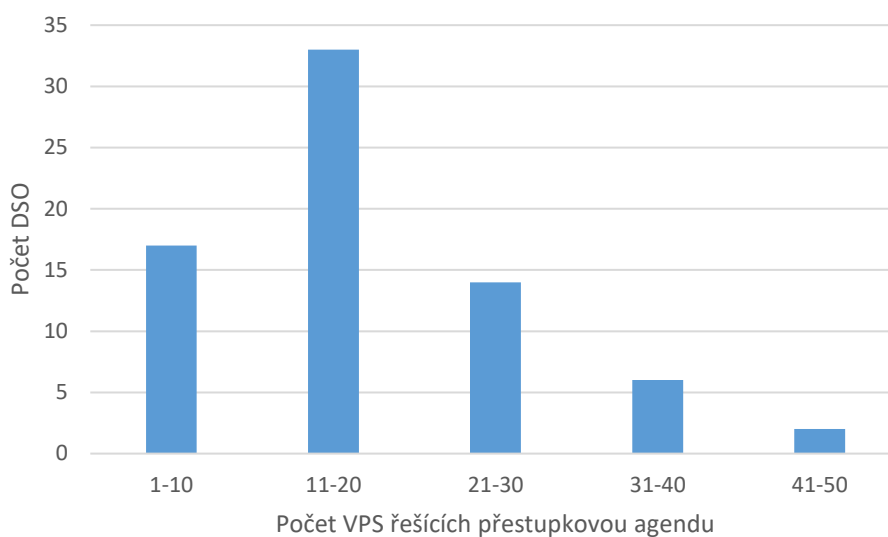
- a) *proti pořádku v územní samosprávě,*
- b) *proti veřejnému pořádku,*
- c) *proti občanskému soužití a*
- d) *proti majetku.“*

Místně příslušný je pak v souladu s § 62 přestupkového zákona „správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán“.

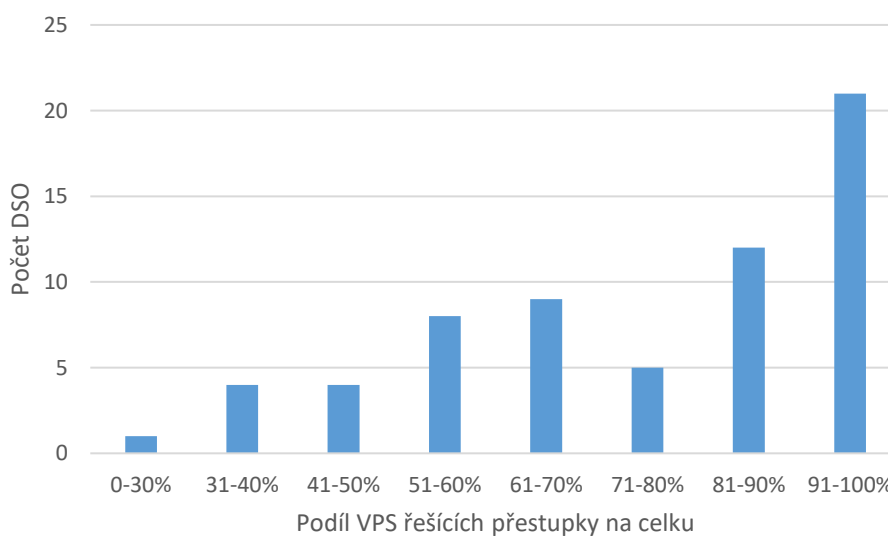
Z výše uvedeného vyplývá, že pokud osoba spáchá přestupek, který spadá do zmíněné věcné působnosti, na území dané obce, musí jej její obecní úřad řešit. Ustanovení § 105 přestupkového zákona poté zní: „*Obec může uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází. Obec může veřejnoprávní smlouvou přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků.*“ Toto pravidlo je tak v poměru k pravidlům o uzavírání VPS uvedených v zákoně o obcích lex specialis, a stanovuje tak další omezení (přenos pouze na obec II. nebo III. typu a přenos veškeré přestupkové agendy).

Přestupková agenda je, jak již bylo zmíněno, nejčastěji přenášenu agendou v rámci veřejnoprávních smluv koordinačního typu v oblasti přenesené působnosti. Všechny zapojené dobrovolné svazky obcí evidují mezi svými členskými obcemi alespoň jednu uzavřenou smlouvu s tímto předmětem.

Četnost veřejnoprávních smluv upravujících agendu přestupků mezi dobrovolnými svazky obcí je znázorněna na následujícím grafu.



Rovněž je možno zobrazit podíl tohoto typu smluv na celkovém počtu uzavřených smluv v DSO.



Jak bude uvedeno v kapitole níže, zcela převažující je u těchto typů VPS způsob platby za případ.

Obce v dotaznících rovněž zmiňovali, co patří mezi důvody, proč uzavírají tak často právě smlouvy věnované přestupkové agendě. Mezi hlavní důvody patří:

- nedostatek kvalifikovaného personálu k řešení přestupkových řízení,
- známost většiny obyvatel menších obcí navzájem, což snižuje objektivnost,
- snazší řešení profesionalizovanými zaměstnanci přijímajících obcí.



Dále obce zmiňují, že vesměs nejsou proti řešení přestupků na úrovni dobrovolných svazků obcí, nicméně v současnosti taková možnost není možná. Právě tuto možnost by v modifikované podobě mohl přinést institut sdíleného úředníka.

Uvedené důvody pro přenos přestupkové agendy jsou logické. Přestupková agenda je totiž jednou z nejnáročnějších správních činností. Rozhodování o přestupku je totiž rozhodováním o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, a vyžaduje tak velice dobré zázemí nejen pro celý proces, ale i pro precizní odůvodnění rozhodnutí o přestupku. Je téměř nemožné, aby takovou činnost zajišťovala obec s aparátem skládajícím se ze starosty/ky a účetní/ho.

V případě přenosu přestupkové agendy odpovídající obce vznesly i kritiku. Zvláště jim vadí fakt, že o přestupkových řízeních v principu nic nevědí a pouze obdrží „fakturu“ za proběhlá řízení na konci roku. Nemají tak přehled o struktuře přestupkové činnosti, která se děje na jejich území ani o pachatelích přestupků. Nemohou tak pružně nastavit například politiku prevence. Dále je v odpovědích poměrně často kritizována zdlouhavost přestupkových řízení, která by měla být řešena rychleji a efektivněji. S tímto souvisí i řada doporučení daných ze strany DSO obcím.

5.3.2 Zápis údajů do IS (270 smluv)

Obce v rámci výkonu přenesené působnosti provádějí zápis údajů do vícera státních informačních systémů. Nejčastějším případem, který se objevuje ve sledovaných veřejnoprávních smlouvách je zápis do Registru územní identifikace (RÚIAN).

V součtu řeší problematiku provádění zápisu údajů do IS celkem 270 sledovaných veřejnoprávních smluv, které tvoří 15,05 % z celkového počtu uzavřených VPS. Celkem lze tento typ smluv nalézt u obcí sdružených ve 30 dobrovolných svazcích obcí, tedy v necelé polovině. V případě 20 dobrovolných svazků obcí je v rámci daného DSO uzavřeno 1-10 smluv s tímto předmětem, ve zbylých 10 svazcích je dohromady uzavřeno členskými obcemi 11-30 smluv s tímto předmětem.

Přibližně dvě třetiny těchto smluv zakotvují platbu za případ, ostatní pracují s platbou paušální či kombinovanou. Ve většině případů je zmiňováno, že během jednoho roku je provedeno relativní minimum případů v oblasti zápisu do IS, i přesto však obce pro zjednodušení tuto agendu přenášejí, nicméně ve výrazně nižší míře než agendu přestupkovou.



Lze tedy pozorovat, že čím více případů v dané věci obec ročně řeší, tím spíše danou agendu v oblasti přenesené působnosti převede na jinou obec. Jedná se totiž o specifickou činnost, u které, pokud není vykonávána pravidelně, se nemůže vyplatit zaměstnávat osobu schopnou tuto činnost provádět.

Nejčastějším důvodem přenosu je právě technická náročnost provádění zápisů.

5.3.3 Evidence obyvatel (86 smluv)

Přestože obce I. typu nevydávají občanské průkazy, provádějí řadu činností v rámci evidence obyvatel (především zapisování některých údajů do informačního systému evidence obyvatel). Přestože se na první pohled jedná o poměrně nenáročnou administrativní činnost, 4,8 % zkoumaných veřejnoprávních smluv je tvořeno právě smlouvami s předmětem v této oblasti. Celkem se jedná o 86 smluv, z nichž více než dvě třetiny (59 smluv) jsou uzavřeny obcemi v pouhých třech svazcích, kde je zjevně obvyklé tuto agendu převádět na výše postavenou obec. Ve zbylých případech 12 dobrovolných svazků obcí se pak jedná pouze o jednotky uzavřených smluv, v průměru na jeden z těchto 12 DSO připadá 2,1 smlouva daného typu.

5.3.4 Sociálně-právní ochrana dětí (81 smluv)

V oblasti sociálně-právní ochrany dětí obce často uzavírají smlouvy, jejichž předmětem je mimo jiné veřejné opatrovnictví. Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je přenos výkonu přenesené působnosti v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, tvoří dohromady 81 smluv, tedy 4,5 % ze všech sledovaných veřejnoprávních smluv. Více než dvojnásobek obcí pak projevil zájem o přenos této agendy na sdíleného úředníka v případě jeho zřízení. Je proto zřejmé, že pokud by obce měly k dispozici efektivnější nástroj než veřejnoprávní smlouvy, zjevně by takový nástroj hojně využívaly.

5.3.5 Stavební úřad (34 smluv), pozemní komunikace (26 smluv), silniční správní úřad (25 smluv)

Srovnatelné množství sledovaných veřejnoprávních smluv bylo členskými obcemi zapojených DSO uzavřeno v oblastech stavebního úřadu, pozemních komunikací a silničního správního úřadu.



Celkem se jedná o 85 veřejnoprávních smluv, které dohromady tvoří podíl cca 4,7 % na celkovém množství sledovaných veřejnoprávních smluv. V případě možnosti přenosu daných činností na sdíleného úředníka projevilo jen v případě stavebního úřadu zájem 7 % obcí se zájmem o sdíleného úředníka. Dalších 8 % by mělo zájem o přenos agendy v oblasti pozemních komunikací a 1 % pak ve věcech silničního správního úřadu.

5.3.6 Ostatní (10 smluv)

Mezi ostatní smlouvy, které jsou zastoupeny minimálně, patří smlouvy upravující agendu:

- elektronické úřední desky,
- elektronické podatelny,
- ochrany přírody a krajiny,
- a požární ochrany.

Jedná se tedy o činnosti, které naprostá většina vykonává sama, nicméně i přesto je v některých případech zájem o jejich přenos a pokud by existoval efektivní způsob, který by šetřil prostředky obcí, patrně by zájem byl ještě vyšší. Je to zřejmé z dat o druzích agendy, u kterých by obce projevily případný zájem o převod na sdíleného úředníka.

5.4 Způsob platby za přenášenou agendu

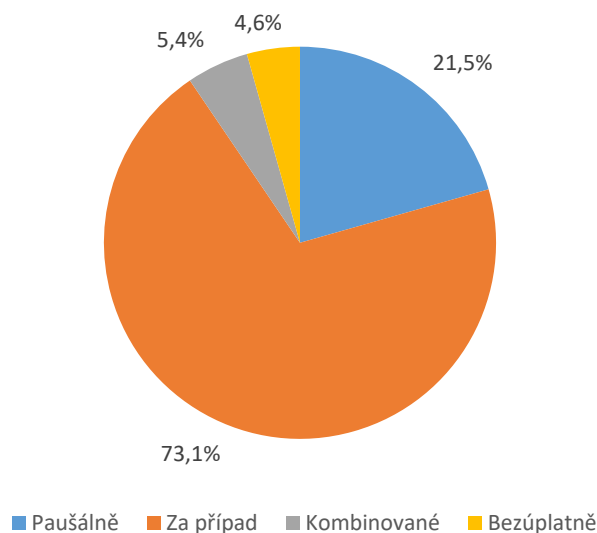
Za výkon předmětu přenesené působnosti, který je uzavřenou veřejnoprávní koordinační smlouvou předáván mezi obcemi, obvykle náleží přijímající obci úhrada nákladů ve formě finančního plnění. Není tomu tak ale vždy, některé smlouvy mohou být uzavřeny i bezúplatně – jedná se však o zcela okrajové případy. Pokud je plnění ujednáno, obvykle rozlišujeme mezi platbami za případ „fakturovanými“ na konci každého kalendářního roku a platbami paušálními. Méně často se vyskytují platby kombinované. Typ platby také souvisí s druhem přebírané agendy.

Téměř u tří čtvrtin sledovaných veřejnoprávních smluv byla ujednána platba za případ. To souvisí i s převládajícími druhy převáděné agendy, kterými je řešení přestupků či zápisy do IS. V takových případech se jeví platba za případ jako logická, ač řada z obcí v případě přestupkové agendy zmiňovala platbu kombinovanou zahrnující paušální částku bez ohledu



na množství řešených přestupků a dále platbu za každý případ. Některé smlouvy pak rozlišují zahájené a dokončené přestupkové řízení.

Poměr VPS dle plateb lze graficky znázornit následovně:



Zajímavou otázkou je i výše plateb za srovnatelný případ. Z výzkumu vyplynulo, jak výrazně se může lišit platba za případ různými obcemi s rozšířenou působností přejímající v tomto případě přestupkovou agendu, a to často i v rámci jednoho DSO, kdy jeho členské obce mají uzavřené dle své polohy veřejnoprávní smlouvy s různými obcemi III. typu. Nejnižší evidovaná částka platby za případ u přestupkové agendy je 700 Kč, zatímco nejvyšší pak 3.100 Kč.

Rozpětí mezi nejnižší a nejvyšší částkou za případ je tak rovných 2.400 Kč. Obce v odpovědích často zmiňovaly, že smlouvy s nižší částkou platby jsou obvykle staršího data a v dohledné době lze očekávat uzavření nové veřejnoprávní smlouvy, která tuto částku navýší. V tomto případě lze zvýšení zdůvodnit rostoucími personálními náklady, nicméně i přesto je rozdíl mezi různými smlouvami výrazný a zakládá otázku, zda by pro lepší efektivitu fungování nebylo vhodné vytvořit jednotnější ceník, který nemusí být zcela fixní a zohlední například formou koeficientu velikost předávající a přijímající obce, jejich postavení a personální zázemí. Navíc, institut sdíleného úředníka by tyto rozdíly mohl odstranit, neboť členské obce společenství obcí by měly své náklady na tohoto úředníka transparentněji pod kontrolou a měli by hlasování větší šanci ovlivnit jejich výši.



V některých případech, kdy je typicky využíván způsob platby za případ, má řada obcí i přesto ujednáno platbu paušální. Právě ve věci agendy přestupkové si obce tento způsob platby chválí, jelikož s rostoucím počtem přestupků náklady na vyřešení jednoho klesají, jelikož paušální částka zůstává zachována (pak ale logicky trátí přijímací obce). Zde je tedy s ohledem na rostoucí počet přestupků patrný opačný menšinový přístup než v případě platby za případ, kdy s počtem přestupků rostou náklady a současně je sazba za případ ve smlouvách dlouhodobě zvyšována.

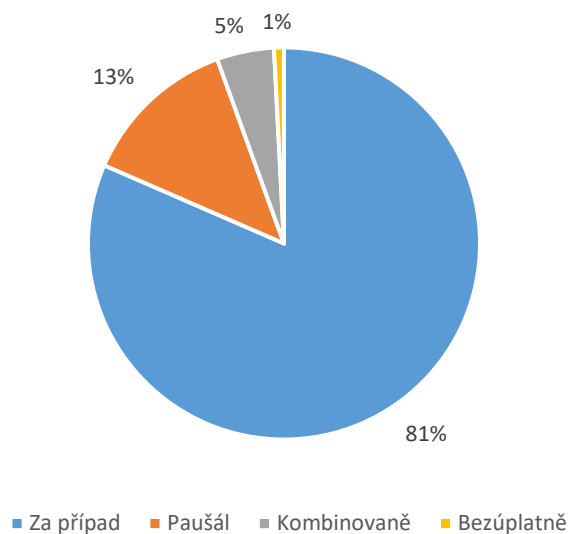
Paušální způsob platby se nicméně odráží v celkové výši nákladů za veřejnoprávní smlouvy. Obce DSO Střední Morava tak za 31 paušálních a 16 případových veřejnoprávních smluv zaplatily v roce 2019 554.008 Kč, což je částka jednoznačně nejvyšší v rámci všech sledovaných dobrovolných svazků obcí. Zároveň je ale nutno podotknout, že DSO Střední Morava je, co se týká počtu členských obcí, největším DSO zapojeným do projektu CSS. Všechny 31 paušálních plateb přitom bylo za přestupkovou agendu. Otázkou proto je, zda by změnou v platbu za případ nedošlo k výrazné úspoře s ohledem k částkám, jaké za podobnou agendu hradí ročně jiné obce. Kupříkladu DSO Ždánický les a Politaví má poměr typů plateb téměř opačný 12:34 ve prospěch plateb za případ. V součtu členské obce tohoto DSO za rok 2019 zaplatily 347 871 Kč. Platby za případ se v případě tohoto DSO oproti DSO Střední Morava vztahují naopak na přestupkovou agendu, paušálně jsou hrazeny veřejnoprávní smlouvy v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, kde se tento typ platby jeví jako vhodnější. Vždy je však nutno posuzovat i místní podmínky, které nám, jako zpracovateli zprávy, nemohou být dopodrobna známy.

Pouze v 88 případech tvořících cca 5 % z celkového počtu uzavřených veřejnoprávních smluv pak byl zvolen kombinovaný typ plateb. V těchto případech není zjevný přínos tohoto typu, tedy se jedná spíše o lokální politické rozhodnutí, které není v rámci celého území výrazně obvyklé. Celkem 73 z 88 smluv obsahujících tento typ platby totiž pochází z DSO Severovýchod, kde jsou takto upraveny veřejnoprávní smlouvy převádějící agendu přestupků a sociálně-právní ochrany dětí. V případě druhé zmíněné agendy lze chápat využití kombinovaného způsobu plateb s ohledem na komplikovanost činností spadajících do této agendy. Zbýlých 15 veřejnoprávních smluv s kombinovaným způsobem plateb je rozděleno mezi dalších sedm DSO, sedm z nich připadá na DSO Hustopečsko.



5.4.1 Analýza a komparace druhu přenášené agendy a způsobu platby za ni

Jak již bylo zmíněno v předešlém oddíle, způsob platby za veřejnoprávní smlouvu úzce souvisí s druhem přenášené agendy. Tuto skutečnost lze vhodně demonstrovat na nejčastěji přenášené agendě, kterou je řešení přestupků. Způsob platby je rozdělen v případě veřejnoprávních smluv v oblasti řešení přestupků následujícím způsobem:



U celkem 1262 uzavřených veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem je přenos kompetencí v oblasti řešení přestupků tak vidíme jasnou převahu způsobu platby za případ. V případě platby paušální je častý způsob platby za obyvatele, například jednou DSO uvedlo platbu 10 Kč za jednoho obyvatele obce. Logika věci vychází z faktu, že na území větší obce je spácháno více přestupků, a proto budou náklady vyšší. V principu se ale jedná předvídání páchaní přestupků obyvatelem, tudíž takový přístup nelze považovat za zcela správný, zvláště pokud například daná obec investuje do systému prevence více než jiné obce a díky tomu má nižší množství přestupků spáchaných na svém území. K tomu pak přistupují dopravní přestupky, u nichž je rozhodující zejména umístění obce, nikoliv velikost. Taková obec je pak paušální platbou podle počtu obyvatel značně znevýhodněna a uvedený způsob platby ji ani nemotivuje dále investovat do prevence protiprávního jednání. V případě přestupkové agendy se proto jeví jednoznačně logičtější platba za případ, což většina smluv zohledňuje. I přesto se však mohou výrazně lišit výše plateb za případ, jak bylo naznačeno shora.



5.5 Odnětí výkonu přenesené působnosti KÚ

V případě, že obce neplní výkon na ně přenesené působnosti, může jim být tento rozhodnutím krajského úřadu odejmut. V rozhodnutí krajský úřad mimo jiné uvede výši odjímaného příspěvku na výkon přenesené působnosti. Tato částka byla v provedeném výzkumu započítána do celkových nákladů obce na výkon přenesené působnosti společně s náklady na veřejnoprávní smlouvy. V případě, že je krajským úřadem obci odňat výkon určité části přenesené působnosti, přichází tímto rozhodnutím totiž obec následně i o část roční platby za výkon přenesené působnosti

Většina dobrovolných svazků v otázce věnované počtu obcí stížených odnětím části výkonu přenesené působnosti uvedla, že se nepodařilo dohledat rozhodnutí krajského úřadu, na jehož základě by byla část agendy některé obci v minulosti odňata.

V souladu s tímto bylo zjištěno dle dotazníků odnětí pouze v případě dvou obcí ve dvou dobrovolných svazcích obcí, přičemž pouze v jednom případě se podařilo při provádění dotazníku dohledat výši odňaté platby, a to 1.848 Kč (členská obec Dobrovolného svazku Podhostýnsko).

S ohledem na uvedené proto lze mít za to, že odnímání agendy u sledovaných obcí je poměrně marginální záležitostí a postihlo v minulosti minimum z nich. Proto není pro práci s daty v této zprávě nadále tento údaj významný.

5.6 Spokojenost představitelů obce s nastavením VPS

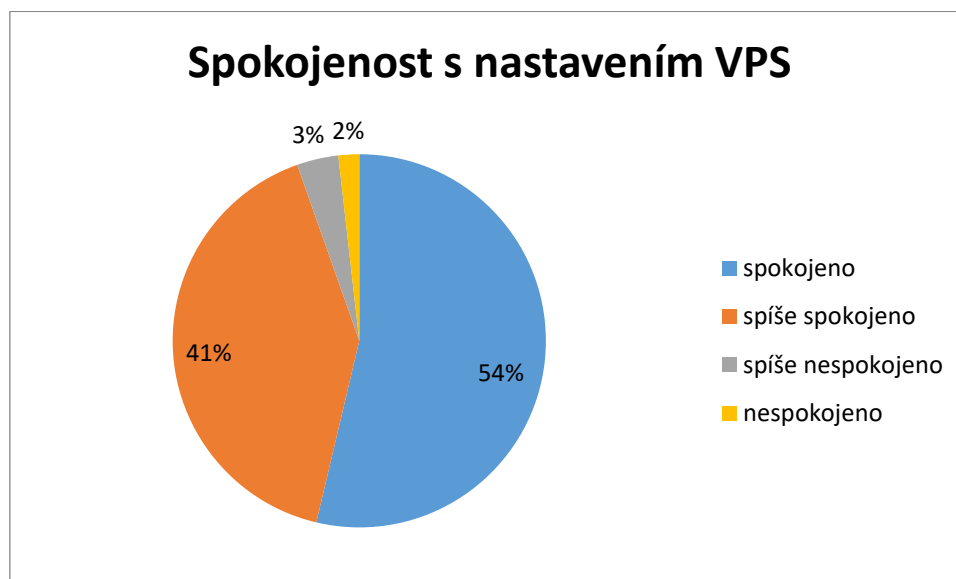
V otázce spokojenosti starostů obcí s aktuálním nastavením veřejnoprávních smluv byla předložena otázka se čtyřmi možnými odpověďmi na škále: *spíše spokojen – spíše spokojen – spíše nespokojen – nespokojen*. Na otázku odpovídali zástupci jednotlivých členských obcí v zapojených 72 dobrovolných svazcích obcí (celkem 1527 starostů či starostek). Každý svazek následně uvedl procento zastoupení jednotlivých odpovědí.

V průměru odpovědělo následujícím způsobem ve svazcích:

Spokojeno	Spíše spokojeno	Spíše nespokojeno	Nespokojeno
53,7 %	40,9 %	3,6 %	1,8 %



Na koláčovém grafu lze spokojenost s nastavením VPS znázornit následujícím způsobem:



Hodnoty mediánu u spokojenosti pak jsou následující:

Spokojeno	Spíše spokojeno	Spíše nespokojeno	Nespokojeno
59 %	38 %	0 %	0%

Ze získaných dat vyplynulo, že v podstatě naprostá většina představitelů oslovených obcí je s aktuálním nastavením spokojena. Sami odpovídající starostové ale na tomto místě uváděli řadu kritických komentářů. Na první pohled je zde tak zjevná dichotomie.

Na prvním místě je třeba zmínit, že většina veřejnoprávních smluv, zvláště jedná-li se o agendu přestupků, kterou obce řeší dlouhodobě a nepřetržitě a byla ve veřejnoprávních smlouvách zastoupena z největší části, je uzavřena a nastavena dlouhodobě. Oproti tomu řada zástupců obcí mohla být zvolena do své funkce až v posledních komunálních volbách před necelými 2,5 lety, na podzim 2018. V praxi tedy v době jejich nástupu do funkce existovalo již zavedené a dlouhodoběji užívané řešení.

Již v principu proto mohou být nejen tito starostové s nastavením spokojeni, protože za částku, která by případně mohla být nižší, nicméně je zjevně stále relativně přijatelná, obdrží služby, díky kterým sami nemusejí danou věc již dále řešit. S ohledem na značnou administrativní zátěž starostů menších obcí tak je pochopitelné, že ocení, že další agendu



nemusejí řešit, zvláště byla již v době příchodu do funkce takto řešena a museli by zajišťovat nové postupy. To by přinášelo další časovou náročnost. K obdobnému závěru lze dojít nejen v otázce agendy přestupkové, ale i druhé nejčastější týkající se zápisu do informačních systémů i v dalších případech.

V principu proto řada starostů může být subjektivně spokojena i s objektivně zjevně ne zcela výhodně nastavenou veřejnoprávní smlouvou. Toto je zjevné i v části zprávy věnované doporučením daným obcím, ve kterých často zaznívalo doporučení vyjednat lepší podmínky veřejnoprávní smlouvy, které ale ne vždy starostové hodlají zohlednit, protože i při ne zcela výhodném nastavení podmínek, jsou rádi, že vše dle smlouvy vůbec funguje a probíhá bez jejich dalších starostí. Tomu koresponduje i úkaz v přehledech, kdy starostové na jednu stranu uvádí, že jsou s VPS spokojeni, ale na druhou strany ti stejní respondenti vysloví často i několik připomínek či kritik k samotným VPS (nejčastěji k těm „přestupkovým“).

Důležité je dále zmínit, že i přestože konkrétní veřejnoprávní smlouva není zcela výhodná, neexistuje k ní v současném legislativním rámci žádná alternativa. Malé obce nemají pro výkon přenášené agendy aparát, a tak ji musí přenášet. S nadsázkou tak lze říci, že starostům občas nezbyvá nic jiného než být spokojeni. Zmíněnou alternativou by mohl být právě institut sdíleného úředníka. Je třeba uvést, že i pro přijímající obec se jedná o další zátěž, která nemusí být plně finančně nahrazena, a je proto pochopitelné, že tamní politická reprezentace může při rozhodování o podmínkách veřejnoprávní smlouvy požadovat spíše vyšší částky za provádění činností od převádějící obce. I tak často vybrané poplatky nemusí stačit na pokrytí personálních a administrativních nákladů přijímací obce. Paradoxně tak uzavření VPS může být finančně nevýhodné jak pro přenášející obec, tak pro obec přijímací.

Poměrně velký rozptyl podmínek ve veřejnoprávních smlouvách je zřejmý i ze získaných dat, kdy obce uváděly, že kupříkladu za projednání jednoho přestupku, kdy se obvykle využívá platby za případ, hradí od 500 až do 2500 Kč. Zůstává otázkou, co může vést k takovému rozdílu u podobně velkých obcí na obou stranách smlouvy. Zjevný vliv může mít i aktuální složení politické reprezentace v obci či jistý úzus. Dále lze zmínit, že některé obce uvedly kombinovaný způsob platby, kdy vyjma plateb za případ platí i paušál za pouhou existenci veřejnoprávní smlouvy. Pro jiné obce naopak „spřízněná“ obec III. typu, která je členem dobrovolného svazku obcí, provádí tuto činnost bezúplatně a dokonce plánuje na vlastní náklady přijmout dalšího zaměstnance pro zrychlení procesu řešení přestupků (jedná se však o



marginální jevy). Shora uvedené nedostatky by podle našeho názoru elegantně vyřešil institut sdíleného úředníka.

Rychlost vyřešení jednotlivých přestupků byla uváděna v dotazníku mezi častými nevýhodami aktuálního řešení. Je zjevné, že ale nemá příliš odraz ve výsledné spokojenosti, protože předávajícím obcím neplyne z vyřešeného přestupku žádný příjem ani sankce z přestupku doposud nevyřešeného, tudíž není zdlouhavost pro tyto obce řízení nadměrným problémem, a to navzdory tomu, že byla poměrně často zmiňována. Mezi dalšími nevýhodami v případě přestupků obce uváděly naprostou neprůhlednost probíhajících řízení, do kterých nemohou jakkoliv vstoupit a v principu nemají povědomí, co se událo na území jejich obce a jakou mohou do budoucna například přijmout politiku prevence.

Je třeba zmínit klíčový důvod, kterým obce obhajovaly i méně výhodné smlouvy v oblasti přestupků, a sice fakt, že v případě, že by přestupky byly projednávány přímo v místě spáchání přestupku, obávají se v drobné obci ztráty nestrannosti s ohledem na téměř každodenní vzájemný kontakt a známost obyvatel obce. Z tohoto důvodu řada odpovídajících zástupců obcí považuje přenos řešení přestupků za vhodné řešení navzdory tomu, že určitá kritika se opakuje. Opět, takový problém by u institutu sdíleného úředníka ve valné většině případů odpadl.

Ze všech výše uvedených skutečností proto vyplývá, že obce přenášející kompetenci nepovažují za vhodné, aby danou problematikou vůbec řešily, a proto i přes méně výhodné podmínky veřejnoprávní smlouvy tuto agendu přenášejí.

Přesto se vybrané agendy obce nechtějí vzdát. To jednak z důvodu, že chtějí o dané věci mít přehled i přes to, že ji přenášejí a nedostatečný přehled naopak kritizují a současně proto, že je jejich svobodnou volbou, zda agendu přenesou, či nikoliv. Několik obcí zmínilo, že naopak od některých veřejnoprávních smluv odstupuje a do budoucna chce danou agendu řešit sama a mít ji plně ve své moci.

Ze zmíněných skutečností lze učinit závěr, že spokojenost představitelů obcí s aktuálním řešením nutně nemusí znamenat jeho výhodnost, ale spíše fakt, že **obce nemají k dispozici jiné řešení, které by v individuálních případech mohlo být výhodnější** jako například možnost zřízení institutu sdíleného úředníka. Minimálně existence tohoto institutu a fakultativní možnost jeho využití se proto jeví jako možný přínos, kdy rozšíření dostupných



nástrojů k řešení konkrétních problémů může vést ke snížení nákladů z důvodu výběru nejvhodnější nástroje pro řešení daného problému.

5.7 Sdílený úředník

Jak již bylo uvedeno shora, institut sdíleného úředníka je potenciální alternativou k systému veřejnoprávních smluv, který byl zkoumán a tato zpráva je tomuto institutu částečně věnována. Jelikož se jedná zatím pouze o zamýšlený institut, lze tuto zprávu zatím považovat za zprávu pilotní, na kterou by postupem času mohly navazovat zkoumání další.

V souvislosti s obcemi aktuálně užívaným „systémem“ tak byly řešeny v provedeném průzkumu i otázky související se zájmem o případné zřízení institutu sdíleného úředníka. Získané výsledky lze dále analyzovat a porovnávat s daty o aktuálním stavu veřejnoprávních smluv v dobrovolných svazcích obcí.

Zjištěná data ve zkratce

- Celkem se do průzkumu zapojilo 1527 obcí.
- Zřízení institutu sdíleného úředníka by jednoznačně uvítalo 368 z nich. Pouze zanedbatelné procento obcí výslovně uvedlo, že jim takový institut nepřipadá vhodný.
- Jedná se o 24 % z celkového počtu zapojených obcí.
- V průměru rovněž jde o 25 % členů daného DSO.
- Nejčastěji by obce měly zájem o řešení agendy přestupků tímto způsobem, celkem v 210 případech. Jde o 57 % všech obcí, které projevíly zájem.
- S ohledem na složení adresátů korespondující s celostátním složením obcí lze podobný zájem o tento institut očekávat celostátně. Jednalo by se tak o téměř 1600 obcí.
- Obce od zřízení sdíleného úředníka naopak nejčastěji odrazují potenciálně vyšší náklady než nyní v souvislosti s veřejnoprávními smlouvami, které však dlouhodobě zdražují a je třeba započítat i úsporu na straně přejímajících obcí a možnost využití sdíleného úředníka k dalším činnostem. Zároveň tento odrazující faktor je často způsoben nesprávným výpočtem nákladů na sdíleného úředníka a zatím nedostatečným povědomím o tomto institutu.



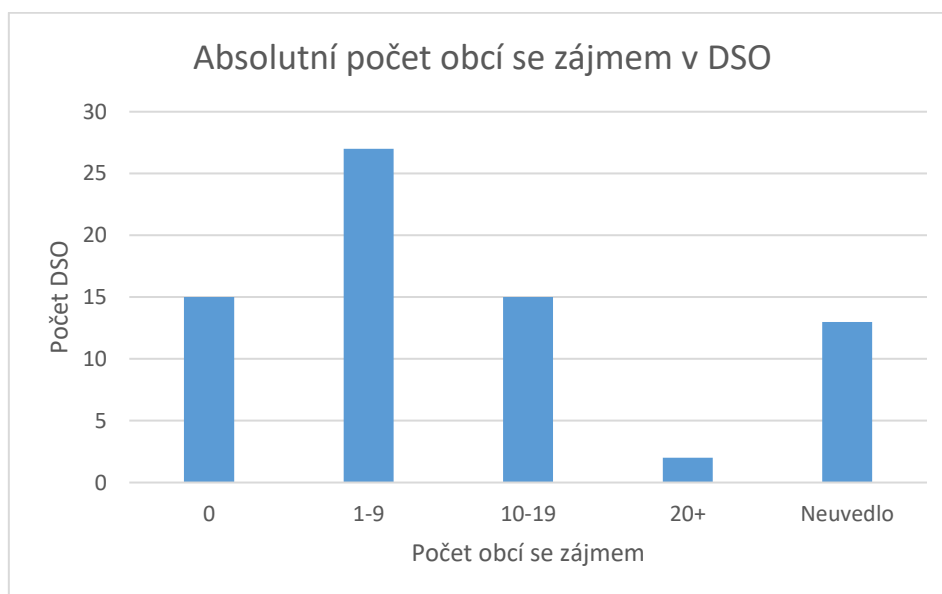
- Již v této době lze však zájem o institut sdíleného úředníka považovat za značný, přičemž lze očekávat, že v dalších fázích, kdy budou představitelé obcí lépe s tímto institutem obeznámeni a budou pro ně lépe spočítatelné náklady na provoz tohoto institutu, tento zájem ještě poroste.

5.7.1 Analýza žádosti institutu

Zájem o zřízení institutu sdíleného úředníka projevily obce v celkem 57 ze 72 dobrovolných svazků. V 17 dobrovolných svazcích obcí pak má zájem o sdíleného úředníka nadpoloviční většina členských obcí. Alespoň třetinový zájem byl zaznamenán u dalších 12 dobrovolných svazků. Téměř všechny členské obce projevily zájem v dobrovolných svazcích Ivančicko, Stříbrsko a Sedlčansko.

Získané výsledky v oblasti zájmu o zřízení institutu sdíleného úředníka jsou zobrazeny i v následujících tabulkách a grafech.

<i>Absolutní počet obcí se zájmem v DSO</i>	<i>Počet DSO</i>
0	15
1-9	27
10-19	15
20+	2
Neuvedlo	13

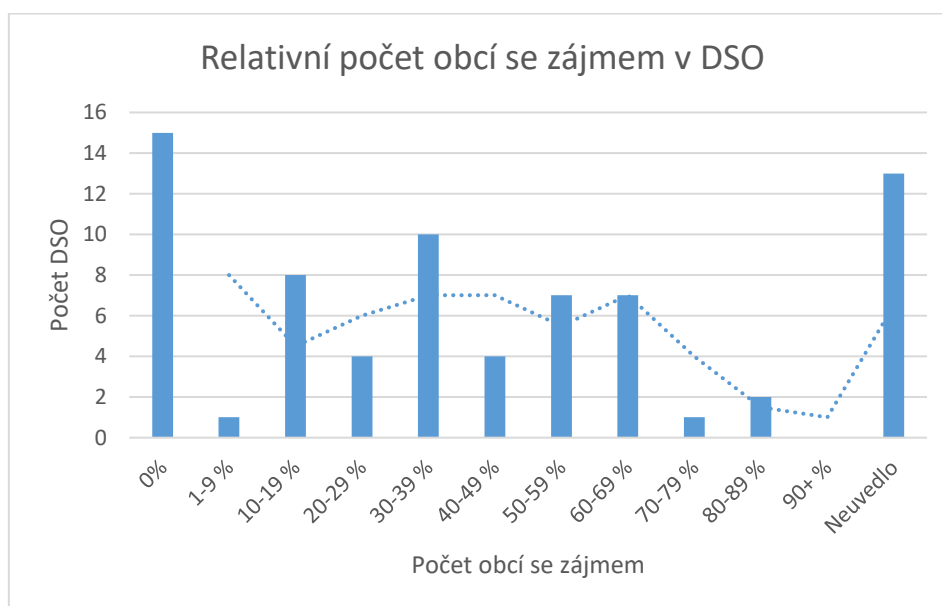


<i>Relativní počet obcí se zájmem v DSO</i>	<i>Počet DSO</i>
0%	15
1-9 %	1



10-19 %
20-29 %
30-39 %
40-49 %
50-59 %
60-69 %
70-79 %
80-89 %
90+ %
Neuvedlo

8
4
10
4
7
7
1
2
0
13



Z uvedených znázornění vyplývá, že již nyní, kdy tento institut není napříč obcemi zcela znám a představitelé nejsou schopni určit, co od takového institutu očekávat, je o něj značný zájem. SMOČR má za to, že v případě, kdy by jednotlivá CSS správně prezentovala náklady na zřízení tohoto institutu, zmínila, že záběr tohoto institutu je mnohem širší než záběr zkoumaných VPS a zároveň i obcím III. typu zmínila, že uvedený institut jim značně ulehčí v oblasti působnosti, která je na ně přenášena, vzrostla by oblíbenost tohoto institutu exponenciálně. Jak již bylo uvedeno, důvod, proč někteří představitelé nevyjádřili výslovný zájem o tento institut, spočíval v jeho nákladnosti, která však často vycházela z nesprávných výpočtů (k tomu dále).



5.7.2 Výše úvazku

Odhad výše úvazku pro případného sdíleného úředníka na úrovni společenství obcí vhodný pro zajištění agendy členských obcí se ukázal při provádění průzkumu jako relativně komplikovanější otázka. Už z důvodu, že obce, které přenášejí některou agendu v rámci přenesené působnosti, nemají často dostatečné povědomí o časové náročnosti prováděné agendy. Kupříkladu v nejčastějším případě přestupků uváděla řada obcí, že v praxi pouze obdrží na konci roku fakturu od obce, na kterou je výkon agendy přenášen. Těmto obcím pak nemůže být zřejmé, jak náročná tato agenda je a kolik „úvazku“ by potřebovala. V souvislosti s přestupkovou agendou, u které by sdíleného úředníka uvítaly obce nejčastěji, a to v 210 případech z celkového počtu 368 obcí, které by o institut měly zájem, pak uváděly rovněž fakt, že se jedná o značně proměnlivou činnost, co se rozsahu týče. Opakovaně ale bylo zmíněno, že počet řešených přestupků dlouhodobě spíše stoupá.

Z těchto důvodů některé obce nejprve měly problém vyčíslit potenciální výši úvazku vůbec, následně některé svazky uváděly součet všech předpokládaných úvazků u jednotlivých obcí, jiné hodnotu za jednotlivou obec v průměru apod. Až následnými revizemi a dožadáními ze strany SMOČR bylo možno sjednotit data, která byla poté využita. V reálných případech je však nutno předpokládat spíše nižší potřebný úvazek, k čemuž může dojít provázáním agendy mezi obcemi. Oproti tomu navýšit úvazek může teoretické využití sdíleného úředníka obcemi v rámci svazku k jiným činnostem než pouze řešení agendy nyní přenášené veřejnoprávními smlouvami. Již v dotaznících zaznívaly podněty jako využití sdílených úředníků k poskytování právního poradenství obcí či spolupráci na přípravě projektů využívajících dotační podpory.

Více než polovina dobrovolných svazků obcí odpověděla, že pro jejich území by bylo pro sdíleného úředníka za potřebí méně než 1,0 úvazku. Tato odpověď je pravděpodobně ovlivněna faktem, že obce by rády na sdíleného úředníka přenesly především agendu řešení přestupků. V případě využití zaměstnanců obce, na kterou je agenda přenášena veřejnoprávní smlouvou, lze předpokládat, že vyjma této přenesené agendy zaměstnanec vykonává další práci i pro danou obec. V případě sdíleného úředníka lze však předpokládat další přínos v oblasti výpomoci v samostatné působnosti obcí či v rámci projektů dobrovolných svazků obcí, na které se však tato zpráva nezaměřuje. I na tomto místě je proto třeba zdůraznit, že



uplatnění sdíleného úředníka může v souladu se získanými vyjádřeními obcí výrazně vyšší, a proto může zajistit i vyšší úsporu a efektivitu.

Zbylých více než 40 procent zapojených dobrovolných svazků obcí předpokládá potřebu úvazku rovného či vyššího 1,0. Rozdíl je patrný rovněž i při nahlédnutí na současné reálné výdaje za veřejnoprávní smlouvy. Dobrovolné svazky obcí s předpokládaným úvazkem menším než 1,0 uvedly v průměru náklady členských obcí za VPS za rok 2019 ve výši 81.762 Kč. Oproti tomu členské obce svazků obcí s očekávaným úvazkem sdíleného úředníka vyšším nebo rovným 1,0 v roce 2019 vydávaly za zkoumané veřejnoprávní smlouvy v průměru 117.338 Kč. DSO Střední Morava pak dokonce 554.008 Kč.

V souvislosti s potřebou vyššího úvazku sdíleného úředníka lze očekávat vyšší výdaje, nicméně vyjma výše úvazku by celkovou částku výrazněji nemělo ovlivnit, o jakou část České republiky se jedná. Rozdíl v průměrné měsíční mzdě v roce 2019 dle ČSÚ v krajích s předpokládaným úvazkem nižším než 1,0 a rovným a vyšším než 1,0 je totiž minimální, a sice 31 240 Kč versus 31 877 Kč v krajích s předpokládaným vyšším úvazkem sdíleného úředníka.

5.7.3 Odhadované a předpokládané personální náklady

Jednotlivým obcím odpovídajícím přes zapojené DSO v průzkumu byla položena otázka zaměřená na odhadnutí personálních ročních nákladů v souvislosti s případným zřízením institutu sdíleného úředníka a s ohledem na uvedenou předpokládanou výši úvazku tohoto zaměstnance.

Z důvodu harmonizace dat a zajištění jejich lepší porovnatelnosti pak byly odhady obcí doplněny o výpočet předpokládaných ročních nákladů prováděný za využití průměrné hrubé měsíční mzdy v jednotlivých krajích za rok 2019 dle ČSÚ.

Získané hodnoty odhadovaných a reálně předpokládaných ročních nákladů na zřízení institutu sdíleného úředníka pro dané DSO byly poté přepočteny na jednu obec, která nyní předává část své agendy prostřednictvím VPS, a tedy nese s tím spojené náklady.

Nejprve je třeba uvést získané hodnoty, co se ročních personálních nákladů na úředníka týče. Obce v průměru odhadovaly roční náklady na jeden DSO v hodnotě okolo 600.000 Kč. Průměrné náklady na VPS za jeden DSO přitom činí v průměru přes 100 000 Kč. Průměrná roční hrubá mzda dle statistických ukazatelů pak činí cca 400.000 Kč. Náklady



zaměstnavatele na takovou roční mzdu jsou pak cca 535.000 Kč ročně. Odhady DSO na mzdové náklady lze tak považovat za poměrně přesné a korespondující se statistickými ukazateli.

Tento údaj však může být ale zkreslen nadhodnoceným odhadem úvazku tohoto úředníka a dalšími veličinami. Pokud jde o celkový pohled, je rovněž třeba, a to je velice podstatné, do nákladů obcí u VPS započít neznámou částku, kterou trátí absencí příjmů z vybraných pokut a správních poplatků u přenesené agendy. Dále je také nutné zohlednit významné personální a administrativní náklady obcí přijímajících agendu, které jim vznikají v souvislosti s jejím řešením a které zcela jistě nejsou pokryty poplatky dle VPS (obce III. typu často tuto agendu částečně „dotují“ ze svého). Navíc, jak vyplynulo z dat, ceny za platby dle VPS budou v blízké době spíše růst (obce se připravují na aktualizace stávajících VPS).

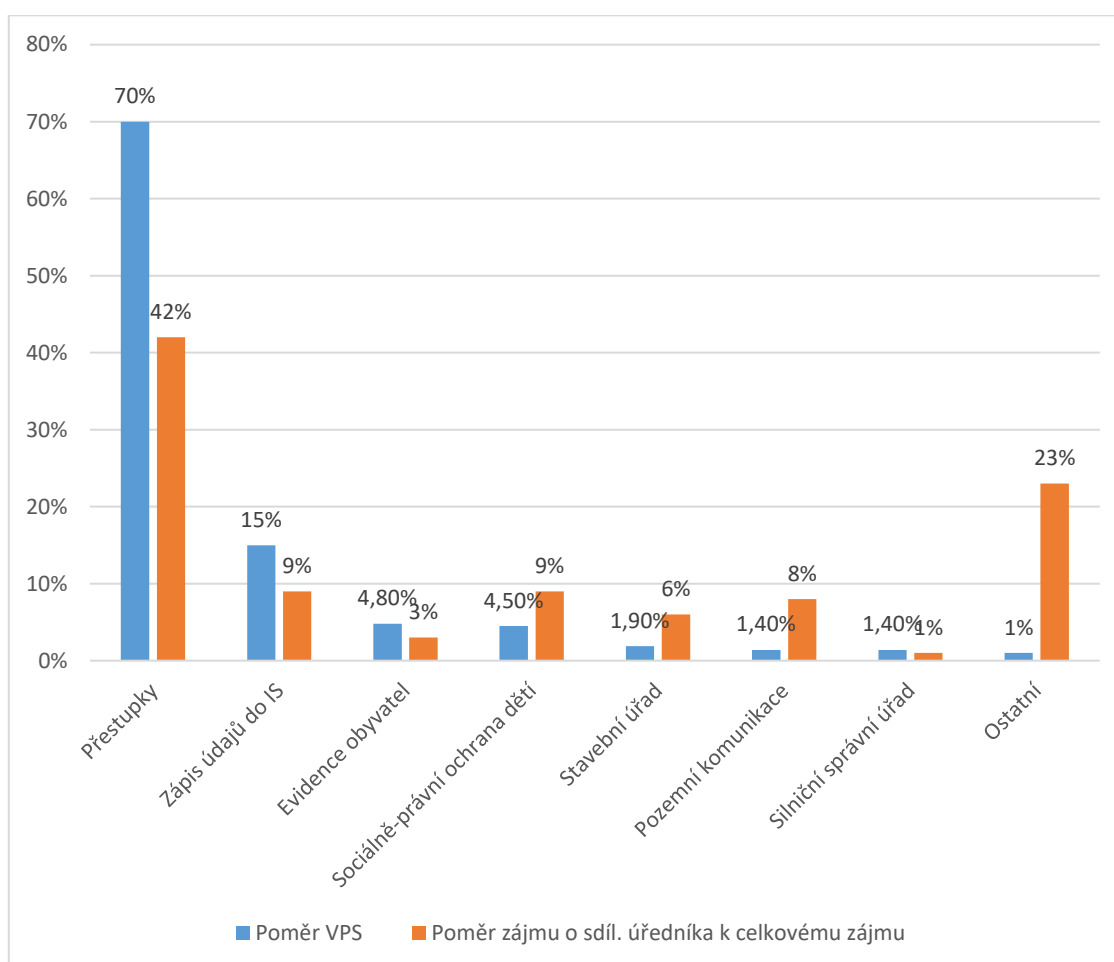
S ohledem na uvedené lze odhadovat, byť se to tak na první pohled nezdá, že náklady na VPS mohou být přinejmenším srovnatelné s náklady na sdíleného úředníka. Tomu přisvědčuje i fakt, že již nyní byly v případě 7 DSO předpokládané náklady na sdíleného úředníka za rok v přepočtu na jednu předávající obec DSO nižší a u další 5 DSO srovnatelné. Výraznější rozdíl pak může být způsoben i rozdílnými způsoby platby za VPS, které jsou různě výhodné, jak bylo již rozebráno dříve.

Tak jako tak výpočet nezohledňuje to, že sdílený úředník by nezajišťoval pouze zmíněnou agendu přenesené působnosti, která je nyní přenášena prostřednictvím VPS, nýbrž by sdílený úředník mohl zajišťovat i samostatnou působnost, kterou nyní obce zpravidla nepřenáší a při jejím zajišťování na ni vynakládají značné náklady. Zároveň by takový úředník mohl poskytovat obecnou metodickou pomoc jednotlivým obcím i v působnosti samostatné. Navíc, členské obce by činnost tohoto úředníka měli pod kontrolou a mohli by tomu přizpůsobovat i své politiky (např. prevenční politiku). Vykonavatelem by totiž stále byla členská obec, úředník by byl pouze oprávněnou úřední osobou. I tím se v porovnání s VPS zvedá jeho „value for money“. Jelikož se nyní jednalo o pilotní průzkum začleněný do zkoumání institutu VPS, bylo by vhodné v rámci dalšího bádání na poli meziobecní spolupráce provést výzkum zaměřený pouze na nákladnost tohoto institutu.



5.7.4 Vykonávaná agenda

V případě projeveného zájmu o zřízení institutu sdíleného úředníka byli zástupci členských obcí zapojených DSO požádáni o vyjádření, jaký druh agendy by měli zájem přenést na sdíleného úředníka. K dispozici dostaly stejný demonstrativní otevřený výčet jako v případě uvádění předmětu existujících veřejnoprávních smluv. I díky tomu můžeme níže porovnat agendu v současnosti uzavřených veřejnoprávních smluv s agendou, kterou by obce rády přenesly v případě na sdíleného úředníka v případě jeho zřízení.



Ze zjištěných dat je zřejmá korespondence mezi agendou nyní převáděnou za pomoci veřejnoprávních smluv a agendou, kterou by obce případně přenášely na sdíleného úředníka. Přesto jsou v získaných datech patrné i rozdíly. Vyjma případů přestupkové agendy a zápisu údajů do IS, totiž je často podíl agend, které by obce odkázaly sdílenému úředníku, na jejich celkovém množství vyšší. **Vysvětlit to lze tím, že obce by sdíleného úředníka využily**



k přenesení i agendy, kterou nyní vykonávají samy, čímž by se jim ještě výrazněji ulevilo a institut sdíleného úředníka by byl o to výhodnější a efektivnější, nemluvě o možnosti přenosu dalších kompetencí, které spadají do působnosti samostatné.

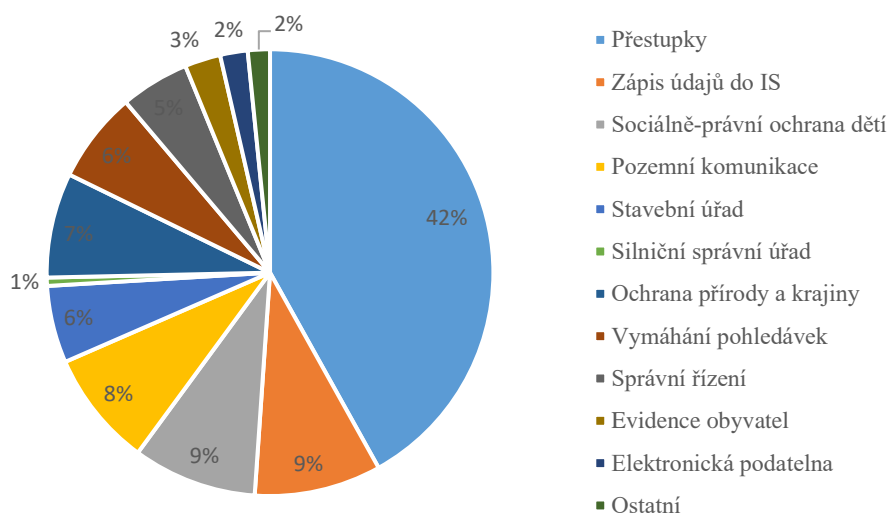
Podrobnější náhled do srovnání vnáší následující tabulka:

Druh agendy	Počet VPS	Poměr na celkovém počtu VPS	Zájem o sdíl. úředníka	Poměr zájmu o sdíl. úředníka v konkr. oblasti k celkovému zájmu o tento institut
Přestupky	1262	70%	210	41%
Zápis údajů do IS	270	15%	46	9%
Evidence obyvatel	86	4,8%	13	3%
Sociálně-právní ochrana dětí	81	4,5%	45	9%
Stavební úřad	34	1,9%	28	6%
Pozemní komunikace	26	1,4%	42	8%
Silniční správní úřad	25	1,4%	3	1%
Ostatní	10	1%	114	23%
CELKEM	1794		501	

Dále se můžeme blíže zaměřit na celkové složení agendy navrhované obcemi k přenosu na sdíleného úředníka. Nejčastěji se jedná shodně o předměty veřejnoprávních smluv o řešení přestupků. Dále můžeme značný zájem pozorovat u agend, které v případě již existujících veřejnoprávních smluv byly pro nízký podíl zařazeny jako „ostatní“, konkrétně rovněž v případě sociálně-právní ochrany dětí, tedy problematiky, kterou v současnosti část obcí nepřevádí, ale provádí ji sama. Větší množství obcí by zvažovalo převod také v záležitostech stavebního úřadu nebo pozemních komunikací.

V případě řešení přestupků zazněla ve vyplněných dotaznících i možnost, že by na úrovni dobrovolného svazku obcí přestupky neřešil pouze jeden sdílený úředník, ale existovala by přímo přestupková komise tímto úředníkem kupříkladu řízená.

Jaké typy agendy by obce případně přenášely na sdíleného úředníka, je patrné i z následujícího grafu:



Z uvedené analýzy dle názoru SMOČR vyplývá, že institut sdíleného úředníka je cestou správným směrem, a to právě s ohledem na nezanedbatelný zájem o tento institut již v době, kdy jeho základní obrysy nejsou natolik starostům a starostkám známy. Navíc by uvedený institut mohl přinést obcím úsporu. To by bylo vhodné potvrdit, či vyvrátit v dalších průzkumech, které se podrobněji zaměří na tento institut.



6 Závěr

Z provedeného průzkumu vyplynulo, že obce řeší problematiku přenosu části agendy v rámci výkonu své přenesené působnosti uzavřením veřejnoprávní smlouvy, a to nejčastěji s obcí III. typu. Ve většině případů je tato obec rovněž členem daného DSO a je v něm jedinou obcí takového typu. V praxi tak můžeme vyzorovat, že obce v rámci DSO nepřenesají výkon agendy mezi sebou např. na sousedící mírně větší obec (obec II. typu), ale všechny na jednu větší obec III. typu, která je zpravidla střediskem většího regionu.

Celkem bylo zkoumání podrobena 1794 uzavřených VPS a 1527 obcí začleněných do CSS. V každém ze 72 dobrovolných svazků obcí, které se zapojily do zjišťování v rámci prodloužení Projektu, byla v průměru na každou obec uzavřena alespoň jedna veřejnoprávní smlouva koordinačního typu přenesající kompetence svěřené obci v rámci přenesené působnosti. Pouze v jednom případě byla v rámci DSO uzavřena pouze jedna veřejnoprávní smlouva. Ze zjištěných dat je patrné, že nejčastěji bývá uzavřeno 11 až 30 veřejnoprávních smluv koordinačního typu v oblasti přenesené působnosti.

Většina z těchto smluv, a to konkrétně 70 %, se věnuje přestupkové agendě. Často obce přenesají také zápis údajů do informačních systémů. Ostatní činnosti jsou již zastoupeny výrazně méně. Je zřejmé, že agenda přestupků je pro menší obce určitým způsobem problematická. Zástupci obcí nezmiňují ale ani tak finanční obtíže, jako spíše personální, a to jak z hlediska nedostatku profesionality, ale především rizika ovlivnitelnosti osob rozhodujících o přestupcích v malých obcích, ve kterých se zná navzájem většina obyvatel. Z těchto důvodů volí tyto obce přenos na jinou obec, nicméně často zmiňují nevýhodnost ztráty výnosů z případných pokut a nemožnost vstoupit a nahlížet do průběhu přestupkových řízení, o kterých tak mají nulové informace a nevědí ani, jaký druh přestupkové činnosti se na území jejich obce děje, potažmo jakou prevenci přijmout. Řada zástupců obcí by tak uvítala možnost sdíleného úředníka, popř. zřízení přestupkové komise, které by takový sdílený úředník předsedal.

V sledovaných veřejnoprávních smlouvách koordinačního typu ve valné většině případů obce sjednávají finanční plnění. Jen naprosté minimum tvořené jedním procentem veřejnoprávních smluv je uzavíráno jako bezúplatné. 81 % úplatných smluv tvoří smlouvy sjednávající platbu za případ, což koresponduje se skutečností, že nejčastějším typem ve smlouvě řešené agendy je řešení přestupků, pro které se takový způsob platby nabízí, ač platba paušální může být



s ohledem na rostoucí počet přestupků někdy pro předávající obec výhodnější. To i z důvodu, že z provedeného šetření bylo zjištěno rozpětí výše plateb 700 až 3100 Kč za případ ve stejné věci při řešení přestupků. Obecně platí, že nižší částku zakotvují smlouvy výrazně starší, u kterých v blízké budoucnosti obce počítají s uzavřením smluv nových a cenově méně výhodných, které povedou k růstu celkových nákladů.

Z provedeného šetření vyplynula poměrně velká spokojenost obcí se stávajícím řešením. Negativní stanovisko v tomto směru vyjádřilo pouze necelých pět procent obcí. I přes takto nízký výsledek ale často zaznívalo ve zdůvodnění tohoto názoru, že by zástupci obcí přivítali nové možnosti, jelikož současný stav sice funguje, ale to neznamená, že nelze hledat zlepšení. Je třeba zmínit, že starostové malých obcí, často neuvolnění pro výkon své funkce, vykonávají celou řadu povinností v rámci své funkce, do které jsou voleni na dobu čtyř let. Oproti tomu řešené veřejnoprávní smlouvy jsou mnohdy starší než deset let. Nově nastupující starosta tak již přichází na úřad s fungujícím systémem, který nemusí být pro obec dokonale výhodný, nicméně určitým způsobem funguje a starostovi šetří práci, proto není důvod, aby zakládal jeho nespokojenost, o to více ve chvíli, kdy neexistuje lepší řešení, které by umožnilo zohlednit výtky, se kterými starostové přicházejí, jako je nemožnost výraznější kontroly nad záležitostmi řešenými na základě veřejnoprávní smlouvy či často dlouhá doba řešení těchto věcí. Může se tak jednat o spokojenost zapříčiněnou nemožností lepší alternativy (tou by mohl být institut sdíleného úředníka).

S ohledem na výše uvedené je z provedeného výzkumu zřejmé, že spokojenost se současným řešením je sice značná, nicméně převládá názor, že existuje nepochybně prostor pro zlepšování. Takovým zlepšením může být i rozšíření možností řešení problémů souvisejících s výkonem přenesené působnosti, kdy obec bude mít na výběr a nebude nucena přijmout požadavky jednostranně nabídnuté obcí tuto agendu nyní přejímající, protože obec v praxi nemá jinou možnost a výkon dané části agendy zajistit potřebuje.

Na tomto místě je třeba odkázat na část věnovanou finančním otázkám řešenou výše. Je zřejmé, že výše plateb poskytovaných na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy není nijak harmonizována a je čistě na ujednání stran smlouvy, respektive na požadavku silnější smluvní strany. Navíc je zřejmé, že v případě uzavírání nových smluv cena za výkon přenášené agendy poroste tak, jak tomu je již mezi pozorovanými smlouvami staršího a mladšího data. Společně s tím lze očekávat pokles spokojenosti zástupců obcí s tímto řešením, protože budou



nucení přistupovat na podmínky přebírajících obcí pro zachování výkonu přenášené agendy. Finanční ani další podmínky přenosu těchto kompetencí nejsou na celostátní ani nižší úrovni nijak harmonizovány, a proto i z provedeného šetření jsou patrné značné finanční rozdíly, ať už jde o způsob řešení plateb či jejich výši za případ a další.

Za rozšíření možností řešení těchto otázek obcemi lze považovat zřízení institutu sdíleného úředníka, kdy jeden či více úředníků bude vykonávat úkoly pro menší obec. Na rozdíl od možnosti slučování malých obcí do větších tato možnost nezasahuje právo na samosprávu ve stávajícím rozsahu a přenechává obcím možnost se svobodně rozhodnout, zda takové řešení zvolí. Vytvoření nového institutu sdíleného úředníka tak může rozšířit tyto možnosti o efektivní nástroj, u kterého lze předpokládat využití značnou částí obcí, které i v případě, že jej nevyužijí, alespoň získají novou možnost a lepší postavení při vyjednávání podmínek veřejnoprávních smluv koordinačního typu.

Takové řešení může vést nejen k růstu spokojenosti zástupců obcí, ale především předejít poklesu spokojenosti v souvislosti s rostoucími náklady na veřejnoprávní smlouvy a nemožností řešení alternativním způsobem.

Zřízení institutu sdíleného úředníka by dle provedeného výzkumu uvítalo 368 z 1527 zapojených obcí. Jedná se o necelou čtvrtinu z celkového počtu. Na první pohled se nejedná o velké číslo, z výzkumu však rovněž vyplynulo, že řada dalších obcí by zřízení takového institutu uvítala, kdyby bylo zřejmé, že je finančně výhodnější. Ve většině případů sice odhad nákladů na sdíleného úředníka převýšil náklady na VPS, nicméně u tří zapojených dobrovolných svazků by naopak došlo k úspoře a u dalších tří byl rozdíl nevelký. Rozdíl v praxi reálně snižuje i skutečnost, že při provádění odhadů nákladů na VPS obce zohledňovaly pouze náklady na platby dle VPS, ale již nikoliv platby, o které přichází v důsledku toho, že jim v přenesených agendách neplynou příjmy z pokut a ze správních poplatků. Také je třeba zohlednit, že sdílený úředník by měl na starost širší agendu, než která je zpravidla přenášena (value for money tak roste).

Dalším aspektem, který reálně dále zvyšuje náklady související s řešením veřejnoprávními smlouvami oproti nákladům na sdíleného úředníka, jsou výdaje přijímající obce na úředníky, které v některých případech zaměstnává pouze kvůli agendě přenášené uzavřenou smlouvou. Takový úředník sice může provádět i jinou činnost, nicméně to stejné platí i u sdíleného



úředníka, čímž by navíc vzrostla úspora na straně obcí nejen v působnosti přenesené, ale i v záležitostech spadajících do působnosti samostatné.

Obce často zmiňovaly také argument profesionality a potřebu zajistit dostatečně kvalifikovanou osobu pro tuto pozici. Nicméně lze předpokládat, že v případě vzniku takové pracovní pozice by na ni mohli přejít někteří z úředníků pracujících pro obce III. typu a v současnosti často řešící pouze agendu přenášenou veřejnoprávními smlouvami. U takových osob se není třeba obávat ani nedostatku profesionality či zkušeností.

Pokud jde tedy o stav VPS u členských obcí CSS lze vysledovat, že v blízké době se většina obcí připravuje na uzavírání nových VPS. Institut sdíleného úředníka je zatím poměrně neznámý, avšak již v tomto pilotním průzkumu se ukázaly některé jeho výhody. Ze samotného přehledu nevzešly požadavky jednotlivých CSS na zpracování nových VPS. Zapříčeno je to pravděpodobně tím, že tvoření VPS bývá zpravidla v gesci přijímací obce. Nejčastějším typem VPS dle obsahu byly očekávaně VPS v oblasti přestupků. Nákladnost na VPS byla zhodnocena výše, avšak nebylo možné pracovat s ušlými zisky v podobě příjmů z pokut a správních poplatků.

Pokud jde o podrobné srovnání nákladů VPS a institutu sdíleného úředníka, bude SMOČŘ rád, pokud tato zpráva poslouží jako odrazový můstek pro další zkoumání v této oblasti, které bude možné, až budou jistější přesné obrysy tohoto institutu. Již nyní to však při interpretaci posbíraných dat a odhadu dat, se kterými nebylo možné pracovat, vypadá, že institut sdíleného úředníka by oproti VPS mohl přinést hned několik výhod. Samozřejmě současné využití VPS a sdíleného úředníka se nevyklučuje.

Tato zpráva o přehledu stavu VPS v rámci CSS byla zpracována projektovým týmem CSS SMOČŘ.