

Vývoj reformy veřejné správy v České republice

Veronika Dvořáková

Bakalářská práce
2010



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2009/2010

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Veronika DVOŘÁKOVÁ**
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**
Téma práce: **Vývoj reformy veřejné správy v České republice**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Uvedte pojmové základy v dělbě kompetencí.
- Charakterizujte vývoj reformy veřejné správy na území ČR po roce 1989.

II. Praktická část

- Analyzujte změny v dělbě kompetencí v reformách územní veřejné správy po roce 1989.
- Analyzujte současné základní problémy v dělbě kompetencí v územní veřejné správě.

Závěr

Rozsah práce: cca 40
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

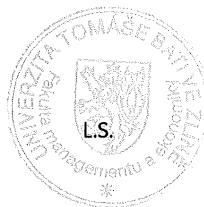
Seznam odborné literatury:

- [1] MATES, P., MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 105 s. ISBN 80-7079-753-3.
[2] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
[3] VIDLÁKOVÁ, O. Reformy veřejné správy. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000. 140 s. ISBN 80-7194-290-1.
[4] WOKOUN, R., MATES, P. Management regionální politiky a reforma veřejné správy. 1. vyd. Praha: Linde, 2006. 352 s. ISBN 80-7201-608-3.

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: 6. dubna 2010
Termín odevzdání bakalářské práce: 21. května 2010

Ve Zlíně dne 6. dubna 2010

doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že

- odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby ¹⁾;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí;
- na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3 ²⁾;
- podle § 60 ³⁾ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- podle § 60 ³⁾ odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům.

Ve Zlíně 12. 5. 2010

.....


1) zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

(1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlázení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.

(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

2) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

3) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst.

3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

(2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.

(3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlídáne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Bakalářská práce ve své teoretické části charakterizuje veřejnou správu jako takovou, definuje základní pojmy související s dělbou kompetencí a popisuje vývoj první a druhé fáze reformy veřejné správy v České republice. Ve své praktické části je práce zaměřena na analýzu změn v dělbě kompetencí v reformách samosprávy po roce 1989. Poslední kapitola obsahuje rozbor základních problémů, které byly zapříčiněny realizací reformy.

Klíčová slova: reforma veřejné správy, kompetence, decentralizace, dekoncentrace, samospráva

ABSTRACT

This Bachelor thesis in its theoretical part characterizes the public administration as a whole, defines the basic terms related with division of competences and describes the history of the first and the second phase of the reform of public administration in Czech Republic. In its practical part is the thesis oriented on analysis of changes of competences in the reforms of self-government after 1989. The last chapter contains the analysis of basic problems which were caused by realization of the reform.

Keywords: reform of public administration, competences, decentralization, deconcentration, self-government

Děkuji panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za jeho ochotu a poskytnuté konzultace. Bohu a svým blízkým děkuji za podporu při zpracování mé práce.

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

1	VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	9
1.1	SPRÁVA	9
1.2	VEŘEJNÁ SPRÁVA	9
1.3	STÁTNÍ SPRÁVA	10
1.4	SAMOSPRÁVA	11
1.5	TEORIE SPRÁVNÍCH REFORM	12
2	SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJICH KOMPETENCE	14
2.1	PRINCIPY UPLATŇOVANÉ PŘI DĚLBĚ KOMPETENCÍ	14
2.2	ÚSTŘEDNÍ SPRÁVA	14
2.3	ÚZEMNÍ SPRÁVA	16
2.3.1	Obce	16
2.3.2	Kraje	20
3	CHARAKTERISTIKA VÝVOJE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY NA ÚZEMÍ ČR PO ROCE 1989.....	24
3.1	PRŮBĚH PRVNÍ FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY	24
3.2	PRŮBĚH DRUHÉ FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY	30
I	PRAKTICKÁ ČÁST	34
4	ANALÝZA ZMĚN V DĚLBĚ KOMPETENCÍ V REFORMÁCH ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	35
4.1	ZMĚNY KOMPETENCÍ V SOUVISLOSTI SE VZNIKEM KRAJŮ	35
4.2	ZMĚNY KOMPETENCÍ V SOUVISLOSTI SE ZÁNIKEM OKRESŮ	38
4.3	OTÁZKA MÍRY DECENTRALIZACE.....	41
5	SOUČASNÉ ZÁKLADNÍ PROBLÉMY V ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	43
5.1	SKLADEBNOST ÚZEMNĚ SPRÁVNÍHO USPOŘÁDÁNÍ.....	43
5.2	DVOJÍ KRAJSKÉ USPOŘÁDÁNÍ	45
5.3	MALÉ OBCE	46
5.4	VZTAH STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY	48
	ZÁVĚR	50
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	51
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	54

1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

Na počátku této bakalářské práce pokládám za potřebné a důležité vymezení základních pojmů souvisejících s fungováním veřejné správy a její reformou. Pochopení těchto základů je nezbytné pro schopnost hlubší orientace v problémech, kterými se bakalářská práce zabývá.

1.1 Správa

Přeložíme – li latinský pojem „správa“, doslovně to znamená administrativní přisluhování. V současné době však nacházíme řadu nejrůznějších definic správy. Ve správní vědě je tento pojem tradičně chápán jako činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které činnosti. V poslední době pozorujeme spíše tendenci pohlížet na správu jako na řízení a nahrazovat ji pojmy new management nebo public management, což úplně realitě neodpovídá. Pojem správa se používá spíše ve vztahu ke specifickým společenským procesům, zatímco řízení i ve vztahu k procesům technickým. [1] [9]

Tato charakteristika se vztahuje na správu vůbec, tedy jak na veřejnou tak na soukromou. Rozdíl mezi nimi lze spatřovat zejména v tom, že veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu, jsou jí uskutečňovány a zajišťovány veřejné záležitosti. Veřejná správa je právním řádem vázána nejen negativně, ale i pozitivně stanovením působnosti a pravomoci jejím vykonavatelům. Naproti tomu soukromá správa je vykonávána v zájmu soukromém a týká se soukromých záležitostí a právní řád ji váže pouze negativně – jen vymezuje rámec jednání. [3] [1]

1.2 Veřejná správa

Veřejnou správu znali již Římané (*administratio rei publicae*), z jejichž latiny také pochází označení správy jakožto administrace či administrativy. [2]

Ve věci obsahu pojmu veřejná správa existují mezi různými vědními obory rozdíly. Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát velmi obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Pojem veřejná správa je užíván jak v tzv. formálním pojetí, kdy se jí rozumí orgány veřejné správy, tak v tzv. materiálním pojetí, kdy jde prakticky o výkon veřejné správy jakožto výkon podzá-

konné a nařizovací činnosti těchto orgánů. Veřejnou správu vykonává především stát prostřednictvím vlastních orgánů a dále tzv. veřejnoprávní subjekty, které svou subjektivitu v jistém smyslu odvozují od státu a současně jsou jím aprobovány. Tak se veřejná správa člení na státní správu a samosprávu. [9]

Materiální pojetí veřejné správy

V tomto pojetí je tedy veřejná správa chápána jako činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění veřejných úkolů. V tomto smyslu můžeme veřejnou správu vymezit pozitivně nebo negativně. Pozitivní vymezení je spojeno s veřejnými úkoly, které má veřejná správa zabezpečovat. Zde je ovšem problém v tom, že úkoly veřejné správě přisuzované se mění nejen v různých typech států, ale i v historickém kontextu. V nepřesvědčivých pokusech definovat veřejnou správu pozitivně má svůj původ její negativní vymezení, které veřejnou správu vyjadřuje jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jako soudní. Ovšem i toto vymezení není dokonalé a dává nám jen hrubou představu. [1]

Formální pojetí veřejné správy

Formální pojetí klade důraz nikoli na činnost, ale na organizace, kterým jsou svěřeny určité veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům. V zásadě je dle tohoto pojetí veřejná správa soustavou jednotlivých správních úřadů nebo jiných orgánů vykonávajících úkoly, jež mají v rámci institucionalizované dělby moci plnit a které jsou jim jako působnost přikázány. [1]

1.3 Státní správa

Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem. Je nezastupitelnou součástí veřejné správy. Je odvozována od podstaty a poslání státu a od podstaty způsobu realizace výkonu státní moci. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko–ochrannou činností státu, která v sobě spojuje prvky řízení a regulace. Jejím posláním je realizovat výkonnou moc státu. Činnost státní správy však nelze označit jako za čistě výkonnou. Její činnost nepředstavuje jen pasivní provádění zákonů, ale i činnost tvůrčího charakteru, kdy se státní správa podílí na tvorbě státní politiky a tvorbě samotných zákonů. [7]

Současně je státní správa činností podzákonnou a nařizovací. Podzákonný charakter činnosti veřejné správy znamená, že je státní správa určována zákony. Obsah zákonů jed-

nak provádí, jednak se jejich obsahem řídí. Podzákonná činnost přitom nevyplývá pouze ze zákonů, ale i z aktů nadřízených orgánů státní správy, jimiž jsou příslušné orgány státní správy také vázány. Nařizovací činnost státní správy znamená oprávnění správních orgánů vydávat správní akty vůči jejím adresátům jak navenek, tak i uvnitř jejího organizačního systému. [9]

Stát má možnost zasahovat do činnosti samosprávy především s cílem zajistit dodržování zákonů. Ingerence se pohybuje v rámci složek moci zákonodárné, výkonné i soudní. V rámci zákonodárné moci stát reguluje zákony i část činnosti samosprávy, zásahy státu prostřednictvím výkonné moci souvisí s potřebou státního dozoru nad samosprávou při výkonu veřejné správy z důvodů zajištění zákonnosti, s poskytováním finančních prostředků na činnost samosprávy zčásti i státem a zejména s možností přenesení výkonu určitých funkcí státní správy na samosprávu. [4]

1.4 Samospráva

Samospráva tvoří vedle státní správy druhou nejdůležitější větev veřejné správy. Je uskutečňována jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Jedná se o veřejnoprávní korporace, od jejichž autonomního postavení je samospráva odvozována. Souběžně se státní správou se však samospráva spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí. Samosprávou se rozumí výkon vymezených úkolů správy státu samostatnými, státem aprobovanými veřejnoprávními subjekty. Jejím posláním je realizace vlastní samosprávné moci, která v sobě zahrnuje jak prvotní pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž jí stát ponechává plný prostor, tak výkonnou samosprávnou pravomoc, která slouží nejen k samosprávnému výkonu obsahu vlastních aktů, ale i k výkonu obsahu zákonů státu. I samospráva se tedy ve své činnosti řídí zákony, dále vlastními samosprávně mocenskými akty, a vlastní samosprávnou moc provádí s využitím nařizovacích oprávnění. [7] [9]

Samosprávu dělíme na územní a zájmovou. Územní samospráva je spjata s určitým územím, přičemž na jednom území může působit i více samospráv různých stupňů. Základním stupněm územní samosprávy je obec. Zájmová samospráva je spjata s určitou lidskou činností a jedná se většinou o profesní komory. [2]

1.5 Teorie správních reforem

Problematika správních reforem je komplikovaná a stále se vyvíjející. Je to převážně z důvodu vlivu různých politických zájmů a ideologií. V souvislosti s reformami veřejné správy je důležité mít na zřeteli, že správní reforma se týká administrativní stránky vlády, veřejného sektoru, veřejné správy a řízení. Jde o to, jak vykonat věci, o nichž bylo rozhodnuto politiky. Ti nesou největší míru odpovědnosti za správní reformu, i přes to, že je odpovědnost často připisována správním úředníkům. Správní reforma nemůže nahrazovat reformu politickou, ekonomickou ani institucionální, na druhé straně však tyto reformy mohou být jen z těží úspěšné bez reformy veřejné správy.

Správní reformy jsou zapříčiněny špatnou funkcí správní struktury. Veřejná správa se však postupně reformuje vlastně od svého vzniku, neboť je nucena se přizpůsobovat změnám prostředí a novým požadavkům. Téma reforem veřejné správy je ve vyspělých evropských i mimoevropských zemích spjata zejména s vývojem po druhé světové válce. V začátcích byly správní reformy jednodušší a pomalejší. V dnešní době je nutné počítat s různými obtížemi, jako jsou například nepřátelské prostředí, opozice, byrokratická setrvačnost, lhostejnost, nedůvěra a podobně.

V poválečné Evropě začalo k reformám veřejné správy docházet koncem padesátých let minulého století. Jejich kolébkou bylo Spojené království, odkud se reformy šířily dále do Evropy. Vznikaly nové systémy a nové školy. Další významná centra orientovaná na správní reformy vznikala ve Francii a Spolkové republice Německo. Správní reformy v Evropě se zaměřily zejména na dva problémy a to na debyrokratizaci a deregulaci. A to zvláště v zemích, kde panoval striktní správní řád. V průběhu 70. let pak došlo i k větší shodě mezi teorií a praxí. Byly vypracovávány důkladné strategie reforem, které byly důležité proto, aby nedocházelo ke změnám a zdržování ještě nedokončených reforem.

Správní reformy se často setkávaly s různými obtížemi či bariérami. Byly to problémy v souvislosti s návazností reformních kroků, neboť všechny součásti reformy nelze provádět najednou, dalším problémem bylo přenášení reformních vizí do skutečné realizace, kdy je třeba důkladně rozumět koordinaci, rozdělení kompetencí a odpovědnosti i správnému načasování. Bariéry často závisejí i na určitém odvětví, které bojuje o kompetence nebo není ochotné se na změnu adaptovat. A v neposlední řadě je častou obtíží nedostatek finančních a jiných zdrojů.

Ve většině zemí se opakovala dvě reformní témata. Byla to redukce počtu zaměstnanců veřejné správy vyvolaná růstem nákladů a decentralizace státní správy na územní samosprávu. U obou těchto témat lze pozorovat jev, kdy se stav přechýlí až za stav požadovaný a je nutné se vracet zpět směrem k nárůstu státního aparátu a k vyšší centralizaci. K dalším tématům správních reforem patří zlepšování služeb občanům, zlepšování finanční správy, zvyšování míry profesionality a etického chování úředníků, zracionalizování kontroly a zdokonalování řízení (New Public Management). Je však nutné počítat s tím, že vyřešení jednoho problému vyvolává řadu jiných, s ním souvisejících. I očekávání občanů se mění, rostou jejich nároky i nespokojenost s již provedenými změnami. Proto reformy nepřinášejí trvalé uspokojení a jsou nikdy nekončícím procesem.

Aby reforma očekávání občanů dokázala uspokojit, musí zahrnovat také vzdělávání úředníků, aby poskytované služby byly na vysoké úrovni, odpovědnost veřejné správy veřejnosti za její výkon, poskytování informací o své činnosti a rovný, ochotný čestný přístup úředníků ke všem osobám. [6]

2 SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJICH KOMPETENCE

2.1 Principy uplatňované při dělbě kompetencí

Jedním z rozhodujících principů je princip **centralizace a decentralizace**. Tento princip se vztahuje k delegování rozhodovací pravomoci. Za decentralizaci se pokládá přechod kompetencí v případě, kdy není zachována podřízenost, zejména ze státu na samosprávu do její samostatné působnosti. V centralizovaných organizačních soustavách je pravomoc převážně soustředěna u nejvyššího organizačního článku - státu. [7]

Dalším principem je princip **koncentrace a dekoncentrace**. Za dekoncentraci se pokládá přechod kompetencí v případě, kdy nižší orgán je podřízen vyššímu, zejména z vyššího orgánu státní správy na nižší orgán státní správy. Příkladem je přechod kompetencí ze státní správy na samosprávu do její přenesené působnosti. U koncentrace je to naopak. Horizontální koncentrace a dekoncentrace znamená soustředění výkonu určité agendy na stejnou úroveň do jednoho úřadu a naopak, vertikální koncentrace a dekoncentrace spočívá v takovém rozdělení působnosti, kdy se působnost soustředí na úřadu vyšší úrovně nebo naopak je delegována na úřad nižší úrovně. [1]

Orgány veřejné správy plní úkoly, které jsou vymezeny **působností orgánu**. Tou se rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž orgán realizuje svoji pravomoc. U samosprávy se rozlišuje působnost samostatná a přenesená. Samostatná působnost znamená klasickou samosprávu, kdy obec nebo kraj spravuje svoje záležitosti samostatně. U přenesené působnosti jde o výkon státní správy, který stát nerealizuje přímo, ale nepřímo prostřednictvím orgánů samosprávy. **Pravomocí** se rozumí souhrn oprávnění, jimiž je orgán veřejné správy vybaven a právních povinností, jež jsou mu uloženy pro potřeby plnění jeho úkolů. [7]

2.2 Ústřední správa

Vrcholným orgánem výkonné moci je v ČR **vláda**, která tudíž stojí v čele systému státní správy. Předsedu vlády i její členy jmenuje prezident republiky. Je složena z předsedy, místopředsedů a ministrů. Ze své činnosti je vláda České republiky odpovědná Poslanecké sněmovně. Senátu vláda České republiky neodpovídá. Vláda musí mít po celou dobu svého trvání důvěru Poslanecké sněmovny. Po svém jmenování je proto povinna

předstoupit před sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry. Nepodaří-li se opakovaně sestavit vládu tak, aby obdržela důvěru, je jmenován předseda vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Pokud ani vláda sestavená takto jmenovaným předsedou nezíská důvěru, může prezident republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu. Také kdykoliv později během jejího volebního období může Poslanecká sněmovna vyslovit vládě nedůvěru, a to absolutní většinou poslanců. Vláda může rovněž sama požádat sněmovnu o vyslovení důvěry, případně spojit takový návrh s návrhem zákona. Okruh jejích působností ústava nijak nevymezuje, proto je chápána jako orgán s všeobecnou působností. Vláda stanovuje cíle vnitřní a zahraniční politiky státu, v oblasti veřejné správy zejména řídí, kontroluje, sjednocuje a koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, jmenuje některé vedoucí správních úřadů a odpovídá za úroveň jí schvalovaných návrhů zákonů a nařízeních vlády. Dále rozhoduje o vyslání ozbrojených sil mimo území ČR. [3] [26]

Vláda má oprávnění vydávat nařízení, to plyne přímo z Ústavy (čl. 78). Nařízení může být vydáno pouze k provedení zákona a v jeho mezích. Vláda nemůže nařízeními stanovit nové povinnosti. Přijímá také usnesení, která však narozdíl od nařízení nejsou právním předpisem a zavazují pouze vládě podřízené složky. Významné je právo vlády podávat Poslanecké sněmovně návrhy zákonů.

Dalším vykonavatelem ústřední veřejné správy je **prezident republiky**. Jeho postavení však není jednoznačné. Za pravomoci týkající se výkonu státní správy je možné považovat např. vydávání aktů jako vrchní velitel ozbrojených sil, nebo jmenování různých činitelů. [3]

Ústředními orgány státní správy jsou **ministerstva**. Mají povahu specializovaných, monokratických orgánů s dílčí věcnou a všeobecnou územní působností. V čele ministerstva stojí ministr, který je členem vlády a ústavním činitelem. Věcná působnost jednotlivých ministerstev je vymezena jednak v zákoně č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění a jednak zvláštními zákony. Ministerstva se podílejí na tvorbě jednotné státní politiky, na přípravě zákonů a nařízeních vlády, formulují a řídí politiku svého rezortu, dozírají a řídí činnost orgánů krajů v oblasti přenesené působnosti. Mohou vydávat právní předpisy – vyhlášky k provedení zákona a v jeho mezích. Vedle vyhlášek mohou ministerstva vydávat opatření, která však nemají povahu právních předpisů, jde spíše o povahu informační či doporučující. Opatření mohou být publikována ve sbírce zákonů. [3] [9]

Mimo ministerstva existují také **jiné ústřední správní úřady** (např. Národní bezpečnostní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad). Narozdíl od ministerstev mají zásadně užší vymezení věcné působnosti a vedoucí těchto ústředních správních úřadů nejsou členy vlády. Jejich působnost je vymezena ve zvláštních zákonech.

Dále se v soustavě ústředních orgánů rozlišují **speciální orgány státní správy**, které jsou zřizovány v rámci ministerstev a jsou jim podřízeny. Jedná se např. o Českou obchodní inspekci nebo Český hydrometeorologický ústav. [3]

Ústřední státní správa zaujímá rozhodující úlohu ve veřejném sektoru, spočívající v řízení, tvorbě koncepcí a ve vytváření obecného rámce fungování jednotlivých oblastí ve společnosti. Tyto koncepce poté naplňuje prostřednictvím legislativních mechanismů a koordinační a kontrolní činnosti. [26]

2.3 Územní správa

V České republice existuje dvoustupňový systém územní samosprávy. V Ústavě je zakotveno členění na základní a vyšší územní samosprávné celky. Základní územní samosprávné celky představují obce, vyšší územní samosprávné celky kraje. U územní samosprávy se nejedná o vztah nadřízenosti a podřízenosti, neboť každý územní samosprávný celek má své samostatné kompetence, do kterých jiný územní samosprávný celek nemůže zasahovat. V ČR byl zvolen tzv. spojený model veřejné správy, to znamená, že obce a kraje vykonávají vedle samostatných působností také státní správu v přenesené působnosti. [26]

Při vytváření vhodného modelu a uspořádání působností územně samosprávných celků je hlavním kritériem samotná definice samostatné působnosti. Do této působnosti mají být zařazeny záležitosti, které jsou v zájmu územně samosprávného celku a jeho občanů. Kompetence obcí a krajů jsou vymezeny zákonem o obcích a zákonem o krajích. Zvláštním zákonům měnit tuto obecně vymezenou samostatnou působnost nepřisluší, mohou ji jen konkretizovat nebo rozšiřovat. Dalšími kritérii, které určují rozložení kompetencí je ekonomická racionalita, hospodárnost a efektivita procesů veřejné správy. [5]

2.3.1 Obce

Obec je chápána jako základní samosprávné společenství občanů, kteří žijí na určitém území. Znaky obce jsou územní základ, osobní základ a výkon samosprávy. Obce mo-

hou vlastnit majetek, s nímž hospodaří. Přímo ze zákona mají přiznáno postavení právnické osoby, v právních vztazích vystupují svým jménem a nesou odpovědnost, která z těchto vztahů plyne. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Základem právní úpravy obcí je zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. [2]

Obec může nést i označení město, pokud splňuje stanovená kritéria. Zákon o obcích upravuje i zvláštní kategorii měst označenou jako územně členěná statutární města. Jsou jimi zvláště významná města, která upravují své vnitřní poměry statutem a jejichž správa je odlišná od ostatních měst především samosprávou městských částí. [26]

Působnost obcí je realizována jednak formou samostatné působnosti a jednak formou přenesené působnosti. [2]

Samostatná působnost

Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce. Je-li něco působností územní samosprávy a současně není výslovně stanoveno, že jde o působnost kraje, jde vždy o působnost obce. V zákoně o obcích je samostatná působnost definována volně, pomocí demonstrativního výčtu a dále je působnost vymezena jako vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, především uspokojováním potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. [2] [26]

Do samostatné působnosti obce ze zákona o obcích patří zejména:

- Hospodaření obce, nabytí, zcizení a zatěžování majetku obce, poskytování a přijímání půjček
- Vydání komunálních dluhopisů
- Program rozvoje územního obvodu obce, územní plán obce
- Rozpočet a závěrečný účet obce
- Trvalé a dočasné peněžní fondy obce
- Právnické osoby obce a organizační složky obce, účast obce v právnických osobách
- Osobní a věcné výdaje na činnost obecního úřadu a zvláštních orgánů obce

- Ukládání pokut za správní delikty
- Vydávání obecně závazných vyhlášek
- Obecní policie
- Spolupráce s jinými obcemi
- Místní referendum atd. [2]

Na základě zvláštních zákonů patří dále do samostatné působnosti obce:

- Místní poplatky
- Zřizování jednotky dobrovolných hasičů a zabezpečení úkolů požární ochrany v obci
- Zajišťování připravenosti obce na mimořádné události a podílení se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva
- Zřizování a správa předškolních zařízení, základních škol a základních uměleckých škol
- Zřizování zdravotnických zařízení a ochrana veřejného zdraví
- Ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi [26]

Při výkonu samostatné působnosti mohou obce vzájemně spolupracovat. Spolupráci lze uskutečňovat jednak na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, jednak zakládáním právnických osob a jednak vytvářením dobrovolných svazků obcí. Svazky se tvoří za účelem společného plnění vybraných úkolů veřejné správy, pokud se jeví účinnější zabezpečovat je společně, nikoli samostatně. Obce mohou taktéž spolupracovat s jinými subjekty – mohou zakládat či vstupovat do zájmového sdružení právnických osob. [2] [7]

Obec má právo na ochranu své samosprávy proti nesprávným zásahům státu u soudní moci (u krajských soudů v rámci správního soudnictví a u Ústavního soudu). Orgány státu a kraje mají povinnost, pokud je to možné, předem s obcí projednat návrhy dotýkající se její působnosti. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí jen právním řádem a není vázána interními akty. [2]

Přenesená působnost

Mimo samostatnou působnost může být obci svěřen také výkon státní správy. Výkon přenesené působnosti je nejen právem, ale také povinností obce. V oblasti přenesené státní správy může být obec podřízena jak orgánům kraje, tak orgánům státu. Obec v této působnosti může činit jen to, co na ni zákon výslovně v oblasti státní správy přenáší. Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí právním řádem, ale i usneseními vlády a směrnici ústředních správních úřadů.

Na obce je přenesena rozdílná míra státní správy. Rozlišujeme:

- Všechny obce, na něž je přenesen základní výkon státní správy (obce 1. stupně přenesené působnosti)
- Obce s pověřeným obecním úřadem (obce 2. stupně přenesené působnosti)
- Obce s rozšířenou působností (obce 3. stupně přenesené působnosti)

Obec s pověřeným obecním úřadem vykonává přenesenou působnost pro více obcí, je oprávněna rozhodovat v prvním stupni ve správním řízení a krajský úřad na ni může svým rozhodnutím přenést výkon základní přenesené působnosti z obce ve stejném správním obvodu, která není schopna výkon přenesené působnosti zajistit. Její působnost je určena zvláštními zákony (např. o ochraně přírody a krajiny, o volbách do Parlamentu České republiky, o právu shromažďovacím). Na obec s rozšířenou působností může Ministerstvo vnitra přenést celý nebo část výkonu přenesené působnosti jiné obce s rozšířenou působností, která není sama schopna zajistit její výkon. Vykonává státní správu v rozsahu, kterou stanoví zvláštní zákony (např. o živnostenských úřadech, o přestupcích, o matrikách, jménu a příjmení). [2] [3]

Do přenesené působnosti všech obcí spadá:

- Vydávání nařízení obce
- Rozhodování o místních a účelových komunikacích
- Projednávání přestupků
- Správa drobných toků
- Ochrana přírody a ovzduší atd.

Do přenesené působnosti obcí s pověřeným obecním úřadem spadá:

- Rozhodování v prvním stupni ve správním řízení

- Rozhodování o poskytování peněžité a věcné dávky nebo půjčky
- Zajišťování voleb do Parlamentu České republiky, do zastupitelstev krajů a obcí a do Evropského parlamentu
- Povolování odběru a nakládání s vodami
- Ochrana zemědělského půdního fondu atd.

Do přenesené působnosti obcí s rozšířenou působností spadá:

- Vydávání řidičských průkazů, občanských průkazů a cestovních dokladů
- Vedení registru motorových vozidel
- Správa silnic II. a III. třídy
- Ochrana kulturních památek
- Zajišťování sociálně-právní ochrany dětí a rozhodování o poskytování věcných a peněžitých dávek a služeb
- Vedení registru obyvatel
- Výkon státní správy lesů
- Rozhodování na úseku rybářství a myslivosti
- Řízení ochrany před povodněmi
- Hospodaření s odpady, zpracovávání evidence odpadů atd. [26]

2.3.2 Kraje

Kraje jsou vyššími územně samosprávnými celky. Vznikly 1.1.2000, ustanovením čtrnácti krajů. Vztahuje se k nim zákon o krajích č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který kraje koncipuje jako územní samosprávné celky, které jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. Jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Stát do jejich činnosti může zasahovat jen za účelem ochrany zákona. Působnost krajů se podobně jako u obcí dělí na samostatnou a přenesenou. [7]

Samostatná působnost

Samostatná působnost je v zákoně o krajích definována volně pomocí demonstračního výčtu. Obdobně jako u obcí se i kraj v samostatné působnosti řídí jen právním řádem. Při jejím výkonu kraj spolupracuje s obcemi, nesmí však zasahovat do jejich samostatné působnosti. Kraje mohou spolupracovat i navzájem a to na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu nebo zakládáním právnických osob podle obchodního zákoníku. [2]

Do samostatné působnosti krajů podle zákona o krajích patří zejména:

- Zákonodárná iniciativa vůči poslanecké sněmovně
- Aktivní legitimace k podání ústavní samosprávné stížnosti a návrhu na zrušení podzákoného právního předpisu z důvodu nezákonnosti či neústavnosti
- Program rozvoje kraje a územně plánovací dokumentace kraje
- Koncepce rozvoje cestovního ruchu
- Dopravní obslužnost na území kraje
- Hospodaření kraje
- Rozpočet a závěrečný účet kraje
- Peněžní fondy kraje
- Osobní a věcné výdaje na činnost krajského úřadu a zvláštních orgánů kraje
- Právnické osoby a organizační složky kraje, účast kraje v právnických osobách
- Spolupráce s jinými kraji, účast v regionech soudržnosti
- Ukládání pokut v samostatné působnosti
- Vydávání obecně závazných vyhlášek atd.

Na základě zvláštních zákonů patří dále do samostatné působnosti kraje:

- Koncepce rozvoje památkové péče, obnova kulturních památek
- Podílení se na ochraně obyvatelstva
- Střední školství, odborná učiliště, speciální základní školy, konzervatoře
- Krajská zařízení a ústavy sociální péče, zařízení sociálně výchovné činnosti, zařízení odborného poradenství pro děti, zařízení pro výkon pěstounské péče

- Zřizování zařízení zdravotnické péče, záchranné služby, protialkoholního zařízení
- Ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi
- Koncepce odpadového hospodářství kraje
- Ochrany přírody, ovzduší atd. [26]

Přenesená působnost

V případě přenesené působnosti mohou kraje činit jen to, co na něj zákon výslovně přenáší. Řídí se právním řádem, ale i usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. V přenesené působnosti působí orgány kraje např. podle zákona o požární ochraně, o státní památkové péči, o evidenci obyvatel, integrovaném záchranném systému nebo podle zákona o matrikách, jménu a příjmení. [3]

Mohou vznikat spory o příslušnost mezi obcemi, krajem a státem nebo i mezi obcemi navzájem. Tyto kompetenční konflikty rozhoduje Nejvyšší správní soud pokud se jedná o konflikt mezi kraji, v ostatních případech rozhoduje Ústavní soud. [2]

Z důvodu vstupu České republiky do Evropské unie vznikly jednotky NUTS 2 (regiony soudržnosti), které slouží ke statistickému monitorování a analýzám. Samosprávné kraje jsou zařazeny do úrovně NUTS 3 a pro potřeby Evropské unie byly vytvořeny sdružené kraje, tzv. oblasti na úrovni NUTS 2. Rozhodujícím pro sdružování krajů byla jejich velikost měřená počtem obyvatelstva tak, aby byla zajištěna porovnatelnost údajů za oblasti NUTS 2 v ČR s oblastmi stejné úrovně v Evropské unii. V jednotce je počet obyvatelstva vyšší než 1 milion a těchto územních jednotek je osm.

Na základě zvláštních zákonů patří do přenesené působnosti kraje:

- Odvolací řízení v první instanci
- Kontrola výkonu státní správy u obcí a metodická pomoc obcím
- Přezkoumávání hospodaření obce, pokud o to obec požádá
- Výkon dozoru nad zákonností ve státní správě a samosprávě obcí
- Povolování zvláštního užívání silnic II. a III. třídy
- Výkon státní památkové péče v oblasti národních kulturních památek
- Zprostředkování osvojení a pěstounské péče

- Rozhodování o zařazení lesů do kategorie lesů, rozhodování na úseku myslivosti, rozhodování na úseku rybářství
- Vedení a zpracování evidence odpadů, schvalování nakládání s nebezpečnými látkami
- Výkon agendy krajských živnostenských úřadů atd. [26]

3 CHARAKTERISTIKA VÝVOJE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY NA ÚZEMÍ ČR PO ROCE 1989

Česká republika si od roku 1989 jako všechny postkomunistické státy prošla demokratickou transformací veřejné správy a následně, v několika etapách, reformou veřejné správy. Cílem reformy bylo zvýšení kvality výkonu veřejné správy, její modernizace a informatizace, zvýšení profesionalizace úředníků a přiblížení státní správy občanům její decentralizací a dekoncentrací. Do reformy měly být zavedeny principy demokratických států, jako je spolehlivost, předvídatelnost, odpovědnost a transparentnost výkonu veřejné správy, manažerské způsoby řízení, profesionalita a účast občanů. Na prvním místě šlo o obnovení územní samosprávy, nejdříve na úrovni obcí a následně i na úrovni vyšších územně samosprávných celků, tedy o decentralizaci. Po více než 150 letech byly zrušeny orgány politické správy na úrovni okresů. [8] [5]

3.1 Průběh první fáze reformy veřejné správy

Reforma veřejné správy vychází z politické situace, která panovala po svržení komunistického režimu v listopadu 1989. V té době byla Česká republika součástí federativního státu Československá socialistická republika. Nicméně již v té době existovaly všechny nejvyšší státní orgány. Tuto strukturu představovala Česká národní rada jako zákonodárný orgán, vláda České republiky jako nejvyšší výkonný orgán a Nejvyšší soud České republiky jako nejvyšší orgán soudní moci. Na federální úrovni existovalo obdobně dvoukomorové Federální shromáždění, federální vláda a nejvyšší soud federace. Existovaly tři úrovně státní správy, a to krajská, okresní a místní. Správu v nich vykonávaly národní výbory. Tento model fungoval po vzoru SSSR a byl výrazem tuhého centralismu, kdy samospráva v praxi neexistovala. Postupnou transformací se předcházející stav veřejné správy změnil a získal základy nového ústavního a správního systému. [10] [26]

Po ukončení vlády Komunistické strany Československa byl nastolen klasický mechanismus parlamentní republiky, a již v roce 1990 se uskutečnily svobodné parlamentní volby na základě systému poměrného zastoupení. Podstatně se změnila skladba ústředních orgánů státní správy, byly výrazně redukovány co do počtu a změnily se jejich funkce. Podstatnou redukcí prošla například státní správa v kulturní oblasti odstraněním nadměrné státní regulace dané předcházející snahou o politické usměrňování kulturní činnosti. [26]

V únoru roku 1990 byl projednáván návrh reformy územní správy. Vláda svým usnesením ze 7. 3. 1990 schválila pouze její první část, která ustanovovala zrušení krajských národních výborů s přechodem na dvouступňový systém národních výborů. V usnesení vlády ze 6. 6. 1990 však vláda vyslovila souhlas s **ukončením činnosti národních výborů** všech stupňů k 29. 11. 1990, kdy se konaly volby do místních zastupitelstev. Ve stejném roce byly přijaty nové zákony. Byl to zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících a zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Došlo tedy k první významné změně, a to k **obnovení samosprávy**. Obce získaly majetek a možnost ovlivňovat rozvoj území. Na základním stupni tedy územní samospráva začala existovat, na stupni okresním byly zřízeny okresní úřady jako orgány státní správy. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady. Jejich kompetence přešly z části na ústřední správní úřady, z části na nově ustavené okresní úřady. [10] [5]

Tento stav neměl být dlouhodobý, okresní úřady byly koncipovány jako orgány s maximálně dvouletým časovým omezením. Nakonec se však tento systém ukázal jako dlouhodobější. Předpokládala se rovněž existence vyšší samosprávy, jejíž zřízení oddalovaly na počátku zejména spory o to, jakým způsobem mají být vyšší územně samosprávné celky vymezeny. V roce 1991 Ministerstvo vnitra předložilo návrh na 2 možné modely uspořádání druhého stupně územní samosprávy. Jednalo se o variantu zemskou, podle které měly být druhým stupněm územní samosprávy tři země: Česká, Moravská a Slezská a regionální, která předpokládala jako druhý stupeň okresy s působností státní správy i samosprávy. Vláda se rozhodla pro variantu zemského uspořádání, nakonec se ji ale nepodařilo zrealizovat. Byly provedeny změny i v ústřední státní správě zejména ve zřizování, rušení a změnách působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. [10] [26]

1.1.1993 došlo k rozpadu České a Slovenské federativní republiky a Česká republika se tak stala samostatným státem s novou strukturou nejvyšších státních orgánů, s jednotným zákonodárstvím, s jediným občanstvím a s jediným parlamentem, vládou a nejvyšším soudem. Byla přijata také Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod. [26]

Téhož roku byl Úřadem pro legislativu a veřejnou správu vypracován Návrh reformy územní správy v České republice, který vycházel z odděleného modelu státní správy a sa-

mosprávy. Byl vytvořen také návrh Ministerstva vnitra, které upřednostňovalo model obdobný jako na úrovni obcí, tzn. přenést státní správu na samosprávu VÚSC. Ani jedna koncepce schválena nebyla, přesto byly připraveny návrhy ústavního zákona o vytvoření VÚSC a zákona o působnosti VÚSC. Do konce volebního období v červnu 1996 se však v Poslanecké sněmovně nenašel konsenzus, nutný pro přijetí těchto zákonů, bez nichž reforma nemohla dále pokračovat. Byly tvořeny a navrhovány další koncepce, ať už vládní, Ministerstva vnitra či Úřadu pro legislativu a veřejnou správu. Nepodařilo se je však do konce volebního období přijmout a zrealizovat.

V tomto období docházelo ke spontánnímu vzniku územních orgánů státní správy s různou působností, většinou v rámci okresu. Příčinou byla absence mezoregionální úrovně správy. V některých případech si úřady vytvářely vlastní pobočky nebo detašovaná pracoviště podle potřeby. Tím došlo k přemíře dekoncentrovaných orgánů státní správy a nárůstu počtu pracovníků. K úsporám plynoucím ze zrušení krajských národních výborů tedy nedošlo.

Politickým východiskem v roce 1996 pro další postup v reformě veřejné správy byly dva dokumenty, a to programové prohlášení vlády (ODS, KDU-ČSL a ODA) a koaliční dohoda. Vzhledem k nedokončenému mandátu vlády se však realita vyvíjela od předpokladů v politických dokumentech odlišně. Vládě se podařilo restrukturalizovat působnost některých ministerstev, nakonec vláda zůstala se čtrnácti.

Práce v oblasti reformy veřejné správy pokračovala v roce 1997 za vlády J. Tošovského, která schválila materiál o dalším postupu v reformě veřejné správy předložený ministrem vnitra. Vláda současně rozhodla, že výkon státní správy na úrovni kraje bude svěřen orgánům VÚSC, to znamená **společný model státní správy a samosprávy**. Společný model je založen na výkonu státní správy územní samosprávou, vedle které mohou existovat specializované orgány státní správy, avšak nikoliv orgány státní správy se všeobecnou působností. Kdežto oddělený model by znamenal vytvoření zvláštních orgánů státní správy se všeobecnou působností a zvláštních orgánů samosprávy se všeobecnou působností. U krajů to tedy bude obdobně jako u obcí, krajský úřad bude vykonávat jednak samosprávné úkoly a současně i přenesenou působnost v oblasti státní správy. V krajích, kde jsou dekoncentrované orgány státní správy, bude státní správa vykonávána těmito orgány. Avšak rozhodování, které je v pravomoci všeobecné krajské státní správy, bude vykonáváno v přenesené působnosti. [10] [26]

Dále pokračovaly práce na **přijetí ústavního zákona o vytvoření VÚSC**. Byl předložen vládní návrh, který preferoval vznik třinácti celků a dva návrhy na půdě Poslanecké sněmovny s variantami 9, 11, 13 a 14 celků. Výsledný ústavní zákon č 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků vytváří 14 VÚSC, a to Pražský v hranicích hl. m. Prahy, Středočeský, Budějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Ostravský a Zlínský. Ústavní zákon upravil ovšem pouze územní vymezení krajů, nikoliv jejich konkrétní kompetence a způsob organizace. K vyřešení těchto otázek byla stanovena dlouhá legisvakance. Zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2000, volby do zastupitelstev krajů se uskutečnily v listopadu 2000. Kraje zahájily činnost k 1. 1. 2001. [10]

Takto došlo v podstatě k uspokojení všech mezoregionálních center, což je důležité pro stabilitu vybraného uspořádání. Nevýhodou může být diskontinuita s dosavadním krajským uspořádáním a členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů. Nové kraje totiž nezrušily automaticky kraje z roku 1960. V současné době tak existuje legislativně neuspokojivý stav, kdy se označení kraje vztahuje ke dvěma různým druhům celků. Tento stav je vyvolán nemožností okamžitého zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Takovým zrušením by některé orgány státní správy a soudy ztratily územní základ své působnosti daný kraji z roku 1960. V roce 1990 došlo pouze k likvidaci krajských národních výborů, územní jednotky zrušeny nebyly. [26]

Do samostatné nebo přenesené působnosti krajů byly převedeny některé působnosti ústřední státní správy, byl na ně převeden majetek státu a některé zřizovatelské funkce. Krajům byla zákonem umožněna zákonodárná iniciativa. Přijetí zákona o VÚSC bylo také reakcí na požadavky Evropské unie, kladené na ČR po podání její přihlášky ke členství. [10] [5]

Přijetím zákona byla ukončena sedm let trvající diskuse o regionálním uspořádání státu. Zřízení VÚSC bylo dalším velmi významným krokem, který ve velké míře přispěl k decentralizaci státní správy.

Další vláda sociálně–demokratická navázala na materiál z předchozího vládního období. Ve svém prohlášení z července 1998 označila reformu veřejné správy za jednu ze svých priorit. Ministr vnitra rozhodl nejdříve o organizačním postupu, kdy jmenoval náměstka s úsekem na ministerstvu o 90 pracovnících, kteří měli za úkol sestavit koncepci

reformy veřejné správy. Koncepce byla vládě předložena v březnu 1999 a vláda ji schválila svým usnesením č. 511 K zásadním otázkám podmiňujícím přípravu návrhů zákonů nezbytných ke zřízení krajských orgánů. Na uvedenou koncepci navazovaly další významné dílčí koncepční dokumenty, jako Koncepce zvýšení účinnosti veřejné kontroly, Koncepce zvýšení účinnosti veřejných financí, Koncepce zvýšení účinnosti veřejného sektoru, Koncepce zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě, Koncepce přípravy pracovníků ve veřejné správě a Koncepce informatizace územní veřejné správy. Součástí jmenovaného souboru dílčích koncepcí byl i Program změn řízení veřejné správy na úrovni centrálního stupně.

V listopadu 1999 předložila vláda Poslanecké sněmovně balíček návrhů zákonů, k provedení ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávních celků. Jednalo se o celkem 6 zákonů vytvořených Ministerstvem vnitra. V roce 2000 byly zákony Parlamentem přijaty:

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze
- Zákon č. 147/2000 Sb. o okresních úřadech

Ve stejném roce byly v Parlamentu schváleny také návrhy zákonů Ministerstva financí, týkající se finančních předpokladů realizace krajského zřízení. Jednalo se o:

- Zákon č. 157/ 2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů
- Zákon č. 218/ 2000 Sb., rozpočtových pravidel a změně některých souvisejících zákonů
- Zákon č. 219/ 2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

- Zákon č. 220/ 2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- Zákon č. 243/ 2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům
- Zákon č. 250/ 2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů [10]

Nová rozpočtová pravidla daná zákonem č. 250/2000 Sb. na jedné straně posilují postavení volených orgánů obcí a přispívají tak k celkové demokratizaci veřejné správy, zároveň však zabezpečují určitou rozpočtovou a finanční kázeň a dodržování zákonem stanovených pravidel, zejména jde-li o hospodaření se státními prostředky. Uvedené zákony umožnily personální naplňování krajských úřadů a majetkové převody související s delimitací působností, zřizovatelských funkcí a pracovníků k vytvoření finančních, materiálně technických a personálních podmínek pro zabezpečení činnosti orgánů krajů. [13]

Posledním přijatým zákonem, vytvořeným Ministerstvem pro místní rozvoj byl zákon č. 248/ 2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Zákon vytváří regiony soudržnosti skládající se ze dvou nebo tří krajů. To vychází ze skutečnosti, že kraje jsou příliš malé z hlediska jednotek pro poskytování pomoci z fondů Evropské unie. V čele regionů soudržnosti jsou regionální rady, se stejným počtem členů pro každý kraj. Členové rady jsou voleni zastupitelstvy příslušných krajů. [10] [26]

V roce 2001 bylo jedním z hlavních úkolů zajištění personálního naplnění krajských úřadů. Docházelo k průběžné delimitaci pracovních míst z centrálních úřadů státní správy na krajské úřady. Financování krajů bylo zabezpečeno přechodně dotacemi ze státního rozpočtu. Zásadní změnu financování krajů pak přinesl zákon č. 483/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Tato novela umožnila od 1. ledna 2002 vybrané daňové příjmy delegovat i na kraje. Původní zákon vymezoval způsob přerozdělování daňových výnosů pouze mezi státní rozpočet, Státní fond dopravní infrastruktury a obce. Byla dokončena také výstavba či rekonstrukce sídel krajských úřadů. Dále v roce 2001 probíhal převod organizací státu na kraje. Ze šesti ministerstev bylo celkem na kraje převedeno 2 637 organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací. Přechodem organizací byla zabezpečena základní obslužnost krajů v oblasti školství, kultury a silničního hospodářství a v některých krajích na úseku zdravotnictví a sociální péče. [13]

První fáze reformy veřejné správy se nesla v duchu obnovení samosprávy a její přizpůsobení moderní společnosti. Pokud tedy mohou dosavadní vývoj shrnout, nejvýznamnější kroky se děly v oblasti územní samosprávy. Byla obnovena obecní samospráva, byl přijat ústavní zákon o vytvoření VÚSC a další zákony nezbytné k jeho realizaci. Těmito kroky byl výrazně posílen princip decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity v České republice. Vznik krajů také hraje významnou úlohu v oblasti regionálního rozvoje, kde je potřeba komplexního spravování území a koordinace všech správních odvětví. V oblasti státní správy došlo ke zrušení národních výborů a vzniku okresních úřadů jako decentralizovaných územních orgánů státní správy.

3.2 Průběh druhé fáze reformy veřejné správy

Již při přípravě první fáze reformy územní veřejné správy se uvažovalo o změně uspořádání správy i na okresním stupni. Změna vyplývala z decentralizačního a dekoncentračního charakteru reformy veřejné správy, tedy svěřování úkolů plněných dosud státem samosprávě. Svůj význam měla také skutečnost, že okresní úřady jako orgány státní správy byly prvkem odděleného modelu výkonu veřejné správy, zatímco v obcích i krajích je uplatňován model spojený.

Při přípravě i realizaci koncepce druhé fáze reformy územní veřejné správy muselo být nejprve vyjasněno, na které orgány veřejné správy přejdou kompetence okresních úřadů. První variantou bylo vytvoření nových orgánů charakteru okresní samosprávy v nových menších okresech. Vytvoření nových orgánů by ale bylo prakticky komplikovanější než přenesení působností na orgány již existující. Dalším rizikem byla také možnost oslabení měst. Tato varianta se tedy nerealizovala. Kompetence okresních úřadů nebylo možné přenést ani na pověřené obecní úřady z důvodu malých územních obvodů i s jen pěti tisíci obyvateli. Zvolené řešení tedy z těchto uvedených důvodů spočívalo na výběru řádově 200 obcí, které by vykonávaly státní správu v širším územním obvodu. Princip výkonu správy v širším obvodu byl převzat z pověřených obecních úřadů. Vybrané obce byly nazvány **obcemi s rozšířenou působností**.

Výsledkem byl vládní návrh zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, který byl přijat a publikován jako zákon č. 314/2002 Sb. Konkrétní stanovení center bylo samozřejmě předmětem rozsáhlých úvah i snah jednotlivých měst o zařazení mezi obce s rozšířenou působností. Vládní návrh byl

předložen Poslanecké sněmovně v listopadu 2001 a obsahoval 192 obcí. Tento počet byl doplněn v Poslanecké sněmovně na 194 a ještě později v Senátu na 205. Počet obcí s pověřeným obecním úřadem byl zákonem zvýšen na 388. Správní obvody obcí s rozšířenou působností byly vytvořeny na základě stanovisek zastupitelstev obcí v příslušném spádovém obvodu a z řady dalších kritérií, kterými byly například dostupnost centra, dojíždění za prací a službami nebo hustota osídlení. Minimální velikost takového správního obvodu byla stanovena na 15 000 obyvatel. [26]

V roce 2002 byla schválena většina zákonů souvisejících s druhou fází reformy:

- Zákon č. 214/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou přenesenou působností
- Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce a o souvisejících změnách
- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů [13]

K 31.12.2002 tedy došlo k **ukončení činnosti 73 okresních úřadů** a jejich působnost byla přenesena zejména na obce s rozšířenou působností. Tím opět došlo k posílení samosprávy a přiblížení výkonu státní správy občanům, neboť sídla ORP tvoří přirozená centra správních obvodů. Menší část kompetencí byla přenesena na krajské úřady a další správní úřady. Na krajské úřady byly přeneseny působnosti nevyžadující přímý kontakt s občany při vyřizování osobních záležitostí. Co se týče dalších správních úřadů, jednalo se o Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (Ministerstvo financí) a pozemkové úřady (Ministerstvo zemědělství).

Pro zajištění tohoto přechodu kompetencí z okresních úřadů bylo potřeba vyřešit zajištění finančních, materiálních a personálních podmínek. Řešení spočívalo schválením řady vládních materiálů a přijetím sedmi zákonů a dalších podzákonných právních norem. Pro výkon státní správy v přenesené působnosti přešel movitý majetek, který dříve využívaly okresní úřady. Převeden byl také nemovitý majetek – licence, datové sady a komunikační sítě. Na přípravě budov se stát podílel finančně.

Zákonem byl schválen objem finančních prostředků na přípravu samosprávných celků ve výši 2,6 miliard. Tyto prostředky byly vyčleněny především na přípravu budov úřadů v obcích s rozšířenou působností a zčásti na jejich vybavení výpočetní technikou, informačními a komunikačními technologiemi. V dalším kroku byly stanoveny i podmínky financování výkonu státní správy a určena výše příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti, kterou obce i kraje obdrží na základě rozsahu přenášených působností.

Co se týče personálního zabezpečení, byl zákonem stanovený způsob přechodu pracovníků z okresních úřadů na ORP, kraje a příslušné orgány státu, a to podle přenesených agend. Celkem z 19 050 pracovních míst na okresech bylo na obce a kraje delimitováno 15 060. Tím byla zajištěna dostatečná kontinuita výkonu státní správy. Orgánům samosprávy jsou na výkon přenesené působnosti přidělovány finanční prostředky od státu. Přechod kompetencí z okresů byl jednorázový, neexistovalo žádné přechodné období, proto ze začátku vznikaly určité problémy. Nedostatky byly však během prvních dnů roku 2003 odstraněny. [8]

Hlavními úkoly reformy byl přesun kompetencí z centrální úrovně státní správy na regionální a místní úrovně a zvýšení efektivity výkonu ústřední státní správy. Součástí reformy byly také právní úpravy postavení zaměstnanců veřejné správy, které vyplývaly i z měnícího se prostředí a nárůstu nároků na výkon úředníků, zavádění moderních informačních a komunikačních technologií a systémů.

Reforma veřejné správy probíhala na třech úrovních:

- Reforma územní veřejné správy, a to na úrovni krajů a na okresní a místní úrovni
- Modernizace ústřední státní správy
- Reforma kvality a obsahu veřejné správy, která zahrnuje informatizaci veřejné správy, vzdělávání ve veřejné správě, veřejnou a občanskou kontrolu, zvýšení účinnosti veřejných financí, dostupnosti a kvality veřejných služeb a řízení veřejného sektoru [13]

Došlo k výrazné decentralizaci a dekoncentraci územní veřejné správy ve smyslu institucionálním i funkcionálním. Většině občanům se zjednodušil kontakt s úřady, což byl jeden z hlavních cílů reformy. Zkušenosti však ukazují, že dovršení reformy neznamena

v žádném případě konec změn. Stále dochází a docházet bude k dalším reformním krokům a modernizaci, jež jsou permanentním procesem. [8]

Reforma pro Českou republiku znamenala zásadní změnu v územně-správním uspořádání, dělbě moci a kompetencí a ve fungování veřejné správy vůbec. Tento proces, který byl nevyhnutelný a bylo nutné jím projít, však hodnotím jako poměrně úspěšný. Co se týče druhé fáze reformy, nejvýznamnějším krokem byl zánik okresů a vytvoření správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Tento krok vidím jako zdařilý. Nové uspořádání je pro občany výhodnější a jednodušší. Nemusejí se svými žádostmi cestovat na okresní úřad do vzdálenějšího města. Existují ale i názory, které druhou fázi reformy kladně nehodnotí. Zastánci těchto názorů vidí zrušení okresních úřadů jako omyl. Upozorňují na zvýšení nákladnosti a nárůst počtu úředníků. S tímto názorem by se dalo polemizovat a myslím, že by se v hodnocení jednotlivých reformních kroků našlo jak množství pozitiv, tak negativ.

I. PRAKTICKÁ ČÁST

4 ANALÝZA ZMĚN V DĚLBĚ KOMPETENCÍ V REFORMÁCH ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Ke změnám v dělbě kompetencí v průběhu reformy veřejné správy docházelo poměrně často. Souvisely většinou se vznikem nebo zánikem určitých typů správních úřadů jak ve státní správě, tak samosprávě. Změny kompetencí vždy upravují příslušné zákony či podzákoné právní předpisy.

Přenosy a dělba kompetencí může probíhat několika způsoby. Může to být například rozšíření samostatné působnosti krajů na úkor ministerstev a naopak, přenos kompetencí mezi kraji a obcemi (zvláště obcemi s rozšířenou působností), přenos kompetencí mezi dekoncentrovanými orgány státní správy a územní samosprávou a podobně. Základním principem je v této věci princip subsidiarity.

4.1 Změny kompetencí v souvislosti se vznikem krajů

Pro organizační a kompetenční výstavbu krajů byl vybrán spojený model. Některými odborníky je kritizován, jeho zastánci však považují toto řešení za racionální a ekonomicky nenáročné. U tohoto modelu je nepochybná provázanost samostatných a přenesených působností. [5]

U krajů bylo dosaženo jak decentralizačního efektu, kdy kompetence přešly do samostatné působnosti krajů, tak dekoncentračního efektu, kdy kompetence přešly do přenesené působnosti krajů. Dekoncentrační efekt byl výraznější, je však také třeba vzít v úvahu, že z hlediska organizačního a personálního realizuje kraj i svou přenesenou působnost samostatně. Kromě přenesení kompetencí z ústředních správních úřadů byla menšina kompetencí přenesena na kraje z okresních úřadů. Kompetencí obcí se zřízení krajů v zásadě nedotklo. [26]

Změny podle právních norem:

Zákonem č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů přecházejí do vlastnictví krajů věci, se kterými byly oprávněny hospodařit státní příspěvkové organizace a organizační složky státu. Z Ministerstva dopravy a spojů byla na kraje převedena správa a údržba silnic, z Ministerstva kultury byly převedeny knihovny, muzea, galerie, ústavy archeologické pa-

mátkové péče a zámky. Ministerstvo zemědělství na kraje převedlo střední odborná učiliště, integrované střední školy, z Ministerstva zdravotnictví byly převedeny nemocnice, střediska záchranné služby a další zdravotnické ústavy, z Ministerstva sociálních věcí ústavy sociální péče a diagnostické ústavy. Z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy byly převedeny všechny organizace kromě speciálních škol, diagnostických a výchovných ústavů.

Na kraje tímto zákonem přecházejí veškerá práva, povinnosti a závazky, s kterými byly oprávněny hospodařit organizační složky státu včetně práv a povinností z pracovněprávních vztahů. Státní příspěvkové organizace se stávají příspěvkovými organizacemi kraje. Celkem na kraje přešlo 2 637 organizací, z toho 2 395 z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, 118 z Ministerstva zemědělství, 40 z Ministerstva kultury, 72 z Ministerstva dopravy a spojů, 6 z Ministerstva práce a sociálních věcí a 6 z Ministerstva zdravotnictví. [19] [21]

K nejrozsáhlejšímu přenosu působností ze státní správy na kraje došlo tedy na úseku školství. Šlo o přenos do samostatné působnosti kraje, tedy o decentralizaci státní správy. Naopak na úseku kultury došlo k omezené decentralizaci, neboť i v případech, kdy se na kraje do samostatné působnosti přenáší zřizovatelská funkce, jejich řízení zůstalo v působnosti přenesené. Jednalo se například o muzea, galerie nebo knihovny. Na úseku lesní státní správy, pozemkových úprav a úprav vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, myslivosti a rybářství dochází pouze k dekoncentraci výkonu státní správy z ústřední na krajskou úroveň. O dekoncentraci jde ve většině případů i na úseku životního prostředí. [10]

Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze definuje změny kompetencí krajů podrobněji.

- V oblasti školství kraje v samostatné působnosti finančně a provozně zabezpečují školská zařízení. V přenesené působnosti kraj rozhoduje o výjimkách při přijímání žáků na střední školy, uděluje souhlas ke slučování škol, souhlas se zrušením škol, které zřizuje obec a pod. Na kraje v přenesené působnosti přešla také působnost školských úřadů na úrovni okresů. Jedná se především o kontrolní funkci ve vztahu ke školám.

- Na úseku památkové péče kraj v přenesené působnosti metodicky řídí výkon státní památkové péče v kraji, plní úkoly orgánu státní památkové péče, rozhoduje o opatřeních v případě neplnění povinností vztahujících se k národní kulturní památce. Kraj v samostatné působnosti schvaluje koncepci rozvoje státní památkové péče v kraji v souladu s koncepcí státní památkové péče v ČR.
- V oblasti sociálního zabezpečení kraj v přenesené působnosti plní funkci řídicí a kontrolní. V samostatné působnosti, rozhoduje o přijetí do ústavů sociální péče, o ukončení pobytu v nich, o přemístění do jiných ústavů apod.
- V oblasti stavebního řízení, územního plánování a regionálního rozvoje v přenesené působnosti vykonává zejména funkci nadřízeného orgánu a provádí stavební řízení. V samostatné působnosti přísluší kraji schvalování územních plánů pro svá území.
- V oblasti zdravotnictví přešlo málo působností, jedná se o řízení ochrany před alkoholismem a plnění úkolů státní protidrogové politiky.
- V oblasti zemědělství, myslivosti, rybářství a vodního hospodářství kraj například rozhoduje o zařazení lesů do kategorie lesů ochranných nebo lesů zvláštního určení, o ukládání pokut, povolování honiteb, farmových chovů zvířat a pod.
- V oblasti dopravy kraj spravuje silnice druhé a třetí třídy, nalézající se na jeho území. Vedle toho kraj v přenesené působnosti například povoluje jejich zvláštní užívání, rozhoduje o zařazení pozemní komunikace do kategorie silnic druhé a třetí třídy, vykonává dozor nad mezinárodní dopravou osob a pod.
- V oblasti životního prostředí byly na kraje přeneseny významné kompetence v oblasti nakládání s odpady. Kraje tyto kompetence vykonávají v přenesené i v samostatné působnosti. V přenesené působnosti vede a zpracovává evidenci odpadů, v samostatné působnosti zpracovává koncepce odpadového hospodářství, podílí se na zpracování prognóz a koncepcí strategie ochrany přírody a podporuje osvětu široké veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí. [18]

4.2 Změny kompetencí v souvislosti se zánikem okresů

V rámci reformy došlo k 31. prosinci 2002 ke zrušení okresních úřadů, orgánů státní správy se všeobecnou působností, a převedení jejich kompetencí na jiné subjekty veřejné správy.

Přenesené kompetence na obce s rozšířenou působností:

- Všeobecná vnitřní správa: vydávání občanských průkazů, vydávání cestovních pasů, povolování matričních zápisů, ověřování dokladů, plnění úkolů napomáhajících výkonu práv příslušníků romské komunity
- Památková péče: vydávání závazných stanovisek k zamýšlené obnově kulturní památky, ke stavbě a stavební změně, která je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo památkovém ochranném pásmu a poskytování finančního příspěvku na obnovou kulturních památek
- Sociální zabezpečení: rozhodování o poskytování příspěvku na výživu dítěte, poskytování bezúročných půjček, příspěvků na opatření zvláštních pomůcek občanů s těžkými vadami a příspěvků na úpravu bytu, rozhodování o poskytování jednorázových a opakujících se peněžitých dávek sociálně potřebným občanům a vyplácení dávek sociální podpory
- Sociálně-právní ochrana dětí: výkon sociálně-právní ochrany a pomoc rodičům při řešení výchovných a jiných problémů, zprostředkování osvojení a pěstounské péče, dodržování práv dítěte ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy
- Doprava: výkon působnosti speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III.třídy, vydávání registrace k provozování autoškoly, provádění zkoušek žadatelů o řidičská oprávnění, vydávání řidičských průkazů a vedení registru silničních vozidel
- Životní prostředí a zemědělství: vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa do výměry 5 hektarů a o souhlasu k vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo využití území do 50 metrů od okraje lesa, rozhodování o odnětí lesních pozemků plnění funkcí lesa do výměry jednoho hektaru, ochrana před povodněmi, normovaných a minimálních stavů zvěře a rozhodování o

uznání honitby, udělování souhlasu k nakládání s nebezpečnými odpady v množství do 100 tun za rok a zpoplatnění středních zdrojů znečištění

- Civilní služba: výkon působnosti na úseku státní správy ve věcech civilní služby občana, vydávání povolávacího příkazu k nastoupení civilní služby [15]

Některé obce s rozšířenou působností z důvodu nedostatku času nebyly schopny vlastní kapacitou zajistit přenášený výkon státní správy od 1. ledna 2003. Dle § 66a zákona č. 313/2002 Sb., o obcích proto využily možnosti uzavření veřejnoprávních smluv s jinou obcí s rozšířenou působností v rámci kraje, která za ně bude příslušný výkon státní správy provádět do té doby, než budou vytvořeny podmínky pro převzetí a výkon dané činnosti. Nejvíce smluv bylo uzavřeno na úseku spadajícím do působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, a to v oblasti sociálně právní ochrany dětí, sociálního zabezpečení, výplaty dávek, civilní služby, protidrogových koordinátorů a kurátorů pro dospělé. Dále na úseku dopravy a na úseku památkové péče. Šlo však pouze o přechodné a dočasné řešení po dobu, kdy obec s rozšířenou působností nemohla zabezpečit přenesený výkon státní správy. [22]

Přenesené kompetence na kraje:

- Všeobecná vnitřní správa: krajský úřad přijímá žádosti o vydání osvědčení o státním občanství ČR a vystavuje potvrzení
- Stavební řád: krajský úřad je nadřízeným správním orgánem stavebních úřadů obcí a měst
- Doprava: krajský úřad uzavírá smlouvy s dopravci, uděluje oprávnění k provozování stanice technické kontroly
- Životní prostředí a zemědělství: krajský úřad dává souhlas k návrhům územně plánovací dokumentace, jimiž mají být dotčeny lesní pozemky o výměře jednoho hektaru, vyjadřuje se k projektu ekologických prací, uděluje souhlas k návrhům územních plánů obcí z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, stanovuje zóny havarijního plánování a pod. [15]

Přenesené kompetence na jiné správní úřady státu:

- Na finanční úřady se přenáší ukládání pokut obcím za nepožádání o přezkoumání hospodaření obce a za porušení rozpočtové kázně

- Na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových přechází vydávání potvrzení oprávněným osobám a uplatňování práva státu na vydání věci v mimosoudních rehabilitacích, dále pak kontrola organizačních složek příspěvkových organizací státu a státních podniků
- Na krajské hygienické stanice se přenáší působnost okresních hygieniků
- Na Ministerstvo kultury přechází uplatňování práva státu na přednostní koupi kulturní památky
- Na Ministerstvo pro místní rozvoj souhlas k převodu vlastnictví bytů zvláštního určení, zřízených ze státních prostředků nebo na něž stát přispěl a bude vykonávat funkci zakladatele státních podniků v likvidaci.

Některé působnosti okresních úřadů se ruší, např. rozhodování o přechodu některých věcí z majetku státu do vlastnictví obcí, vydávání platebních známek, povinnost vytvářet příznivé podmínky pro zdravotnické pracovníky v místech výkonu jejich povolání a zajišťovat jejich vhodné ubytování, rozhodování o rozdělení příspěvku státu na výkon státní správy jednou obcí pro jiné obce se nahrazuje dohodou příslušných obcí apod.

V souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů také vznikly dva nové správní úřady. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, který hospodaří s majetkem České republiky, včetně práv, se kterými byly příslušné hospodařit okresní úřady a pozemkový úřad, který převzal kompetence okresních pozemkových úřadů. [12]

Změny podle právních norem

Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů upravuje otázku správního dozoru a správního řízení ve druhém stupni prováděného okresními úřady. Řešení se nachází ve výkonu odvolacího řízení a dozoru kraje vůči obcím ve věcech státní správy a Ministerstva vnitra ve věcech samosprávných. Zákon současně krajským úřadům z úkolů okresních úřadů svěřil metodickou pomoc při výkonu státní správy obcemi, přezkoumávání hospodaření obcí do 5 000 obyvatel pokud obec nevyužije auditora, dále rozhodování o oddělení části obce a o výkonu působnosti obcí jiným obecním úřadem v případě nečinnosti obecních úřadů v přenesené působnosti. Zákon provedl ještě další dílčí změny související se zánikem okresních úřadů. [5]

Podle **zákona č. 320/2002 Sb.**, o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů pracovníci přecházejí podle jimi vykonávané kompetence. Podle toho pracovníci přešli na některou obec s rozšířenou působností, na kraj nebo na příslušný orgán státu. Pracovníci, kteří nevykonávali zákonem určené kompetence, přešli na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Z celkového počtu 19 050 funkčních míst na okresních úřadech bylo usnesením vlády ze dne 26. června 2002 č. 695 určeno 15 060 funkčních míst pro územní samosprávné celky, z toho pro obce s rozšířenou působností 12 984 a pro kraje 2 076 funkčních míst. [5] [22]

Zákon č. 284/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ukládá v § 24 obci nebo kraji, který je zřizovatelem předškolního zařízení, školy nebo školského zařízení, která nemá právní subjektivitu (je tedy zřízeno jako organizační složka obce nebo kraje) a není organizační součástí jiného předškolního zařízení, školy nebo školského zařízení, které právní subjektivitu má, zajistit změnu právní formy do 1.1.2003. Organizační složky územně samosprávných celků přešly na formu příspěvkových organizací. Pro územně samosprávné celky to znamenalo zjednodušení financování organizací, pro dotčené organizace to znamenalo vznik samostatné účetní jednotky, větší samostatnost při rozhodování o finančních záležitostech a pracovně právních záležitostech. [17]

Obce s rozšířenou působností jsou upravovány **zákonem č. 248/2000 Sb.**, o podpoře regionálního rozvoje. Dle tohoto zákona jsou ORP ve dvojí roli. Na jedné straně vykonávají některé úkoly pro celý správní obvod ORP, na straně druhé obec vykonává i další úkoly týkající se jen přímo území vlastní obce. Obcím s rozšířenou působností jsou svěřeny úkoly zejména pomocného charakteru v souvislosti s plánováním regionálního rozvoje ze strany státu a kraje. [11]

4.3 Otázka míry decentralizace

Reforma veřejné správy přinesla poměrně vysokou míru decentralizace. Ta ovšem nemůže být neomezená, neboť stále existují důvody, proč musí být určité otázky řešeny na vyšších stupních samosprávy nebo v rámci státu. Základním principem v této otázce je princip subsidiarity, který funguje jako základní kritérium určující dělbu kompetencí mezi státem a samosprávou. Samosprávě má být svěřován výkon všech kompetencí, které je nezbytné vykonávat veřejnou mocí, pokud je schopna je vykonávat ve srovnatelné kvalitě

jako stát. Rovněž musí být vymezeny konkrétní oblasti, ve kterých je funkce státu nezastupitelná. Meze decentralizace je třeba pečlivě analyzovat ve vztahu ke každému konkrétnímu procesu ve veřejné správě. [20]

V rámci reformy proběhly jak decentralizační, tak dekoncentrační procesy. V souvislosti se zřízením krajů se jednalo spíše o decentralizaci, kdy do samostatné působnosti kraje přešla většina příspěvkových organizací a organizačních složek státu. Kraj však v rámci spojeného modelu vykonává jak samostatnou, tak přenesenou působnost, čili kompetence z ústředních správních úřadů přešly i do přenesené působnosti v rámci principu dekoncentrace. U obcí s rozšířenou působností se ve většině případů jednalo o dekoncentraci.

5 SOUČASNÉ ZÁKLADNÍ PROBLÉMY V ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Dle mého názoru stále přetrvávají určité problémy související s dělbou kompetencí ve veřejné správě. Reforma tyto problémy buď nezvládla vyřešit, nebo z důvodu učiněných reformních kroků problémy vznikaly. Uvádím ty problémy, které ze svého pohledu vidím jako nejdůležitější. Jedná se o nedostatky v souvislosti s existencí dvojí krajské soustavy a neskladebnosti správních obvodů, přemíry speciálních územních orgánů státní správy nebo v souvislosti s problémem velkého počtu malých obcí. Vyjasnění těchto problémů je pro veřejnou správu podstatné.

5.1 Skladebnost územně správního uspořádání

K 31. prosinci 2002 byla ukončena činnost celkem 73 okresních úřadů, (jejichž správní obvod byl vymezen územím okresu), ale okres jako jedna z územních jednotek státu zůstal zachován. Důvodem je skutečnost, že územím okresů má řada specializovaných územních orgánů státní správy vymezenou svoji územní působnost (katastrální úřady, úřady práce, pozemkové úřady aj.). Tento problém tedy spočívá v disharmonii územně správního uspořádání. Řešením je sjednocení území okresů se správními obvody obcí s rozšířenou působností.

Slad'ování správních obvodů probíhalo ve třech rovinách:

- Meziokresní: případy, kdy byly správní obvody obcí s rozšířenou působností vytvořeny přes okresní hranice. Do této kategorie spadalo celkem 152 obcí
- Okresní: případy, kdy občané určité obce dojíždějí na specializovaný orgán státní správy do jiného místa než je sídlo jejich obce s rozšířenou působností, přičemž se daný úřad v jejich obci s rozšířenou působností nachází (např. finanční úřady, kontaktní místa státní sociální podpory apod.)
- Krajská: případy, kdy se jednalo o přesah správních obvodů obcí s rozšířenou působností hranic tzv. správních krajů, vytvořených podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů. Počet těchto obcí byl 20. [23]

Dne 1. července 2004 nabyl účinnosti **zákon č. 387/2004 Sb.**, o změnách hranic krajů a novela zákona o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), novela zákona obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a novela zákona o hlavním městě Praze. Zákon vycházel z potřeb občanů deklarovaných usneseními zastupitelstev příslušných obcí. Změna hranic krajů se týkala celkem 28 obcí, ve kterých žije cca 11 500 obyvatel. Vzhledem k tomu, že zákon řeší pouze přechod obcí z kraje do kraje, bylo nezbytné k 1. lednu 2005 zabezpečit také změnu území okresů. Zákon dále obsahuje novelu zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve kterém dochází k přesunu obce s pověřeným obecním úřadem Moravský Beroun z kraje Moravskoslezského do kraje Olomouckého.

Dále byla přijata **vyhláška 388/2004 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Nabyla účinnosti dnem 1. července 2004. Novela vyhlášky, vedle změn souvisejících se změnou hranic krajů, dále zohledňuje požadavky 28 obcí, které požádaly o změnu zařazení do správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem, resp. do správního obvodu obce s rozšířenou působností, z důvodu výhodnější dostupnosti orgánů veřejné správy.

Změny území okresů k 1. 1. 2005 byly zajištěny **vyhláškou č. 623/2004 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy. Tímto způsobem je u obcí, kde došlo ke změně hranic krajů, upravena územní působnost všech orgánů státu, jejichž územní působnost je vymezena odkazem na území okresů.

Další **vyhláška č. 513/2006 Sb.**, kterou se mění vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění vyhlášky č. 623/2004 Sb., řeší dílčí územní sladění na okresní úrovni. Tato vyhláška v zásadě reaguje na požadavky některých obcí na změnu jejich stávající okresní příslušnosti. Změna okresní příslušnosti se týká celkem 119 obcí, u kterých došlo k úpravě stavu, kdy se správní obvod obce s rozšířenou působností rozkládal na území dvou, popř. tří okresů, tzn. odstranění těch případů, kdy občané z jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností nejsou územně příslušní ke stejným orgánům státu na okresní úrovni. U dalších 13 obcí (9

v Plzeňském kraji a 4 ve Středočeském kraji), u nichž by v zájmu územního sladění též byla žádoucí změna dosavadní okresní příslušnosti, se tato změna nepromítla. Tyto obce se totiž v rámci legislativního procesu nevyjádřily kladně k zamýšlené změně, proto v jejich případě je nadále zachován stávající stav.

V současnosti nesoulad územního uspořádání stále přetrvává u 33 obcí. 13 obcí se vyjádřilo záporně k možnosti změny jejich okresní příslušnosti, u zbylých 20 obcí které by kromě okresní příslušnosti měly změnit i příslušnost krajskou podle zákona č. 36/1960 Sb., nebylo možné tuto změnu uskutečnit bez novely tohoto zákona. [24]

Lze z konstatovat, že tento problém byl díky přijatým legislativním opatřením poměrně úspěšně vyřešen i když ne ve všech případech. Pro občany to znamená zlepšení, kdy při vyřizování vlastních záležitostí nemusí dojíždět na úřady, které jsou v různých místech.

5.2 Dvojitý krajské uspořádání

Problematika sjednocení správních obvodů obcí s rozšířenou působností se specializovanými orgány státní správy v území úzce souvisí se změnou krajských hranic. Sjednocení na krajské úrovni by mělo vést ke skladebnosti "starých" krajů a "nových" krajů (tzn. krajů stanovených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, s vyššími územně samosprávnými celky). [23]

O novém zákoně o územním členění státu, který by nahradil dosavadní právní úpravu pocházející z roku 1960, se začalo diskutovat od chvíle, kdy nabyt účinnosti ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků, čímž byla založena existence dvojitýho krajského uspořádání působnosti orgánů veřejné moci.

Zákon č. 36/1960 Sb. člení území České republiky na 7 krajů (a hlavní město Prahu), tyto kraje pak na 76 okresů. Území krajů se tedy člení na okresy, území Prahy na 10 obvodů. Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků vytvořil s účinností od 1. 1. 2000 celkem 14 vyšších územních samosprávných celků (krajů) a vymezil jejich území prostřednictvím jednotlivých okresů zřízených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Z toho plyne, že jakékoliv následné změny území okresů nemají zásadně na území krajů vliv, neboť ke změně území krajů je nutný zákon.

Na krajské uspořádání vytvořené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. začaly postupně reagovat další právní předpisy a územní působnost jednotlivých státních orgánů se začala

přizpůsobovat správním obvodům vyšších územních samosprávných celků. Postupně to byly např. zákon č. 97/1974 Sb., o archivnictví, upravující působnost státních oblastních archivů podle správních obvodů krajských úřadů, zákon č. 175/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů nebo vyhláška Českého báňského úřadu č. 306/2002 Sb., kterou se určují obvody působnosti obvodních báňských úřadů.

Soustavu územního členění státu však netvoří jen ony dva typy krajů. V průběhu času přibývaly do systému územního členění další články. Ne všechny státní orgány se také po 1. 1. 2000 přizpůsobily soustavě správních obvodů 14 vyšších územních samosprávných celků. Toto je případ například uspořádání soudních obvodů, které vycházejí z územního členění dle zákona z r. 1960. Podobným příkladem autonomní právní úpravy územního členění je soustava obvodů finančních úřadů, stavebních úřadů a matričních úřadů. [14]

Organizační sjednocení všech úseků veřejné správy do jednoho administrativního celku na úroveň krajů dosažitelné není. Je však žádoucí, aby rezortní územní orgány státní správy byly co nejvíce omezeny. V některých případech z důvodu specializované odbornosti či celostátního zájmu určitého úseku zůstávají úřady jako zvláštní územní orgány státní správy. [5]

Je tedy potřeba nový zákon o územně správním členění státu. Ten má ale univerzální charakter a nemůže pojmout a upravit všechny správní obvody, v nichž je vykonávána územní veřejná správa. Správní obvody stavebních a dalších výše jmenovaných úřadů by proto měly být upraveny jednotlivými zákony - stavebním zákonem, zákonem o matrikách, jménu a příjmení atd.

V květnu 2005 předložilo Ministerstvo vnitra vládě návrh zákona o územně správním členění státu, který měl zákon z roku 1960 nahradit. Zákon však nebyl schválen. [14]

5.3 Malé obce

Současná sídelní struktura České republiky se vyznačuje poměrně značnou roztržitostí, která se odráží i prostřednictvím existence velkého počtu relativně malých obcí. Na území ČR je asi 80 % obcí s počtem obyvatel menším než 1 000 obyvatel. Mezi jednotlivými kraji na území České republiky jsou ve výskytu malých obcí významné diference.

Kraj s nejvyšším zastoupením malých obcí je kraj Vysočina (90,6 %), naopak kraj s nejnižším podílem malých obcí je kraj Moravskoslezský (51,5 %).

V důsledku poměrně rychlých a zásadních proměn společnosti a jejího právního prostředí, byly obcím svěřeny k rozhodování i takové otázky, se kterými dosud neměly prakticky žádné zkušenosti. Výkon všech kompetencí obce je pro malé obce zatěžující a neefektivní. Na druhou stranu lze paradoxně říci, že nejmenší obce netrápí tolik problémů, co obce větší, protože se v nich nevyskytují podněty k jejich řešení. V obou případech je otázkou, zda není řešením přesun určitých kompetencí na jiné vykonavatele veřejné správy v území.

Na konci roku 2006 bylo prováděno šetření, které vycházelo ze vzorku 200 obcí z celkového počtu 4 932 obcí I. stupně, náležejících do kategorie „malých obcí“ (tj. do 1000 obyvatel). Dle výsledků šetření by byl vhodný přesun kompetencí na vyšší úroveň (ORP) ve výkonu sociálního zabezpečení, sociálně-právní ochrany dětí, vydávání odborných rozhodnutí ve věcech ochrany zvířat a životního prostředí a v řešení přestupků. Na druhou stranu výsledky šetření doporučují přenos dalších kompetencí obcím prvního stupně, a to například kompetence v sociální oblasti, možnost povolování drobných staveb, kterých by se netýkalo stavební řízení nebo posílení informačního práva obcí zejména o místních podnikatelích a nezaměstnaných.

Otázku přesunu kompetencí územní veřejné správy je však třeba - vedle pohledu vyplývajícího z výsledků šetření - posoudit komplexněji, také z hlediska státu, a je také potřeba posoudit, jaká je na dané úrovni územní veřejné správy schopnost kompetence kvalitně realizovat. Je dobré se také zamyslet nad tím, zda je nezbytné vybavovat přenesenou působností všechny obce v ČR, jak je tomu doposud, či obcím na nejnižší úrovni územní veřejné správy neponechat pouze výkon samostatné působnosti. Z výsledků šetření vyplývá, že převážná většina starostů malých obcí zastává názor, že by tyto obce vůbec neměly vykonávat přenesenou působnost. Převést přenesenou působnost chtějí obce zejména kvůli potřebě odborných znalostí pro její výkon a finanční náročnosti. V případě, kdyby obcím prvního stupně byly ponechány pouze samostatné působnosti, by muselo současně dojít k přesunu některých elementárních kompetencí do samostatné působnosti (například by muselo jít o volby do obecních zastupitelstev či výběr místních poplatků).

Argumentem pro zachování přenesené působnosti v obcích je fakt, že největší množství informací o obci a občanech má právě ona obec, která také nejlépe zná své problémy a s pravomocemi v přenesené působnosti může lépe řídit svůj rozvoj. [25]

V této věci je nezbytné podporovat sdružování samospráv a výkon určitých kompetencí sdruženími, resp. společenstvími obcí. Sdružování samospráv je nezbytné i k případnému rozšíření samostatné působnosti. [20]

Dle mého názoru by bylo vhodné se nad mírou kompetencí obcí jak v samostatné, tak přenesené působnosti zamyslet a po konzultaci se všemi dotčenými subjekty a uvážit změny tak, aby byl výkon kompetencí co nejefektivnější a nejúspornější a zároveň nebyl oddálen občanům. Z mého pohledu si myslím, že by bylo vhodné určité kompetence obcí v přenesené působnosti přenést na vyšší úroveň, zvláště pokud je zajišťování výkonu kompetence pro obce příliš zatěžující a náročné.

5.4 Vztah státní správy a samosprávy

Stát má povinnost konzultovat se samosprávami řešení otázek, které se jich dotýkají. Zákon však nepředepisuje žádnou formu takových konzultací. Orgány státu a orgány samosprávy mají vůči sobě vzájemně jen omezené informační povinnosti stanovené zákony. Všechny problémy nekoordinovaného rozhodování nelze však vyřešit právní úpravou. Rozhodující význam tu mají neformální vztahy. V současné situaci některé orgány státní správy konzultují záležitosti pouze v případě, kdy se bez ní nemohou obejít.

Vzájemné konzultace orgánů státu a samosprávy a koordinaci jejich činnosti je nezbytné stanovit nejen obecně v zákoně o obcích a v zákoně o krajích, ale i v konkrétních zákonech upravujících jednotlivé obory činnosti veřejné správy. Podstatná je především konzultace vyšších orgánů s nižšími orgány a orgánů státu s orgány samospráv. Ačkoliv mezi obcemi s rozšířenou působností a ostatními obcemi neexistuje hierarchický vztah, v praxi již nyní některé obce s rozšířenou působností metodickou pomoc ostatním obcím poskytují. [20]

V územní samosprávě jsou státní správa a samospráva vykonávány dohromady. Další věcí může být problém koordinaci výkonu státní správy. Předreformní model obec - okresní úřad - ministerstvo zajišťoval jednotnost aplikační praxe, neboť okresní úřady a ministerstva hájily totožné státní zájmy. V současné situaci smíšeného modelu obec - kraj - mi-

nisterstvo jsou však kraj a ministerstvo rozdílné subjekty, které mohou mít a často mají odlišné názory. Mohou tak nastat kolize, kdy obec je metodicky vedena dvěma různými subjekty s různými názory. [16]

ZÁVĚR

Hlavním posláním reformy veřejné správy v České republice bylo přiblížit výkon veřejné správy občanům. Když uvažuji nad tím, co všechno reforma veřejné správy přinesla, je zapotřebí uznat, že se přiblížení občanům nesporně uskutečnilo. Co se týče principu decentralizace, jeho míru vidím v současné době jako optimální. Výkon veřejné správy se přiblížil občanům dostatečně. Je ale také důležité si uvědomit, že některé působnosti je nutné ponechat v působnosti státu. Dalšími cíli reformy bylo její zefektivnění, zjednodušení výkonu správy, a snížení finanční náročnosti. V těchto ohledech již s takovou jistotou o splnění cílů mluvit nelze.

Ve své práci jsem se snažila přiblížit význam a fungování veřejné správy. V teoretické části uvádím charakteristiku vývoje reformy veřejné správy a popis všech důležitých kroků a postupů, které proběhly v rámci první i druhé fáze reformy. Praktickou část jsem pojala jako analýzu změn v dělbě kompetencí, které byly důsledkem nejdůležitějších reformních kroků. Zaměřuji se na dvě největší události v reformě veřejné správy, a to na změny kompetencí v souvislosti se zánikem okresů a v souvislosti se vznikem krajů. Provádím kompletní analýzu kompetencí zúčastněných subjektů spolu s výčtem zákonů, jež změny upravovaly. V závěru práce se zamyslím nad některými problémy v územní veřejné správě, které stále přetrvávají a je potřeba nacházet jejich řešení.

Do budoucna vidím potřebu v reformních krocích pokračovat a těmito tématy se zabývat. Je třeba nalézat řešení nejen v problémech, kterým jsem se ve své práci věnovala – uspořádání skladebnosti správních obvodů nebo přemíra kompetencí obcí v přenesené působnosti. Jedná se o celou řadu dalších dílčích problémů, které vznikaly z důvodu nedůslednosti reformních kroků.

Jako další možnost rozvoje v současnosti v územní veřejné správě vidím různé formy součinnosti a spolupráce, ať už mezi územní samosprávou a státem, samosprávou a soukromými subjekty nebo v rámci samosprávy samotné. Dnes už se tak děje zvláště v oblasti regionálního rozvoje. Nejvíce však další rozvoj a zkvalitňování veřejné správy bude záležet na politicích, jejich vůli, postojích a míře ochoty, které budou chtít do těchto témat vložit.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografie

[2] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha : ASPI, 2007. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.

[2] KOUDELKA, Zdeňek. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

[3] MATES, Pavel Stát a právní stát, základní pojmy : Základy veřejné správy. In *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 455. ISBN 978-80-7380-086-4.

[4] MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 105 s. ISBN 80-7079-753-3.

[5] MATULA, Miloš In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: Sborník z mezinárodní konference Třešť, 22.-24. října 2003*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.

[6] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

[7] PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004. 241 s. ISBN 80-86775-03-8.

[8] *Reforma veřejné správy: Sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007. 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3.

[9] SVOBODA, Ivo; SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 1. vyd. Ostrava: KEY Publishing, 2006. 206 s. ISBN 80-239-8011-4.

[10] VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reformy veřejné správy*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000. 140 s. ISBN 80-7194-290-1.

[11] WOKOUN, R., MATES, P. *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006. 352 s. ISBN 80-7201-608-3.

Odborné články

- [12] BÁRTÍKOVÁ, Gabriela. Ukončení činnosti okresních úřadů . *Deník veřejné správy* [online]. 9.12.2002, [cit. 2010-05-11]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=5263016>>. ISSN 1213-6336.
- [13] Plnění Programového prohlášení vlády : reforma veřejné správy a všeobecná státní správa. *Veřejná správa*. 2002, 21. ISSN 1213-6581.
- [14] VEDRAL, Josef. Územně správní členění státu : Několik poznámek k návrhu nového zákona. *Deník veřejné správy*. 31.1.2005. ISSN 1213-6336.
- [15] VIDLÁKOVÁ, Olga. Decentralizace veřejné správy v České republice . *Veřejná správa*. 2007, 51-52, ISSN 1213-6581.
- [16] ZIKMUNDOVÁ, Simeona. Aktuální otázky decentralizace a dekoncentrace ve veřejné správě obcí a krajů: Decentralizace po česku . *Veřejná správa*. 2005, 48. ISSN 1213-6581.

Právní normy

- [17] Česká republika. Novela zákona o státní správě a samosprávě ve školství a některých dalších zákonů č. 284/2002 Sb.. In •*Sbírka zákonů, Česká republika*. 2002, 102.
- [18] Česká republika. Zákon č. 132/2000 Sb., O změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. In •*Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000, 39.
- [19] Česká republika. Zákon o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů 157/2000 Sb. In •*Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000, 49.

Internetové zdroje

- [20] *Ministerstvo vnitra* [online]. 2002 [cit. 2010-05-03]. Postup prací na reformě. Dostupné z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/reforma/moznosti.html>>.
- [21] *Ministerstvo vnitra* [online]. 2002 [cit. 2010-05-03]. Postup prací na reformě. Dostupné z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/zpravy/vlada_6.html>.
- [22] *Ministerstvo vnitra* [online]. 2002 [cit. 2010-05-03]. Postup prací na reformě. Dostupné z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/zpravy/vlada_10.html>.
- [23] *Ministerstvo vnitra* [online]. 2002 [cit. 2010-05-03]. Postup prací na reformě. Dostupné z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/zpravy/vlada_11.html>.

[24] *Ministerstvo vnitra* [online]. 2002 [cit. 2010-05-03]. Postup prací na reformě. Dostupné z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/zpravy/vlada_22.html#zprava>.

[25] *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2008 [cit. 2010-05-04]. Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlednutím k malým obcím. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/02-2008-identifikace-kompetenci-zatezujicich-vykon-verejne-spravy-se-zvlastnim-prihlednutim-k-malym-obcim.aspx>>.

[26] Vývoj systémů veřejné správy České republiky. In POSTRÁNECKÝ, Josef. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005 [cit. 2010-04-27]. s. 125. Dostupné z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/index.html#rvs>>.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČR	Česká republika
ORP	Obce s rozšířenou působností
VÚSC	Vyšší územně samosprávné celky