

Vývoj reformy veřejné správy

Miroslava Drahotuská

Bakalářská práce
2012

 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: 2011/2012

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Miroslava DRAHOTUSKÁ**
Osobní číslo: **M100675**
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Vývoj reformy veřejné správy**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Uveďte historické předpoklady správní reformy.
- Charakterizujte vývoj 1. reformy veřejné správy po roce 1989.

II. Praktická část

- Analyzujte vývoj 1. fáze reformy veřejné správy od roku 1997.
- Analyzujte vývoj 2. fáze reformy veřejné správy od roku 2001–2003 a současné problémy správní reformy.

Závěr

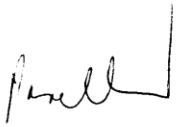
Rozsah bakalářské práce: **cca 40**
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

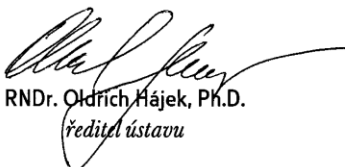
- [1] HORZINKOVÁ, E. a NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 233 s. ISBN 978-80-7380-263-9.
[2] MATES, P. et al. *Reforma veřejné správy*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007. 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3.
[3] PEKOVÁ, J. et al. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
[4] SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 314 s. ISBN 978-80-7380-203-5.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Miloš Matula, CSc.**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: **2. dubna 2012**
Termín odevzdání bakalářské práce: **18. května 2012**

Ve Zlíně dne 2. dubna 2012


prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka




RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA

BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské/diplomové 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 obhajoby¹;
- bakalářská/diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému,
- na mou bakalářskou/diplomovou 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. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

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 nahlížení 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 nezahnuje 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:

- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohou užít své dílo – bakalářskou/diplomovou 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 bakalářské/diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem bakalářskou/diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 18.5.2012

Oralio Hushe

(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.

⁴ 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:

- (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 přihlídí k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Jako téma své bakalářské práce jsem si vybrala „Vývoj reformy veřejné správy“. V úvodu své bakalářské práce se zabývám historickými předpoklady správní reformy a charakterizuji vývoj 1. reformy veřejné správy po roce 1989. V praktické části práce analyzuji 1. a 2. fázi reformy veřejné správy od roku 1997 do roku 2003. V této části práce analyzuji jednotlivé koncepce, které byly předloženy v návrhu reformy veřejné správy v roce 1998.

Klíčová slova: veřejná správa, reforma, transformace

ABSTRACT

I chose topic „The evolution of public administration reform“ for my Bachelor thesis. In the introduction of my Bachelor thesis I dealing with the historical assumptions of administration reform and characterize development of first public administration reform since 1989. In the practical part I analyzing first and second stage of the public administration reform from 1997 to 2003. In this part of the thesis I analyzing individual concepts that were presented in the draft of public administration reform in 1998.

Keywords: public administration sector, reform, transformation

Tímto bych chtěla poděkovat JUDr. Miloši Matulovi za pomoc, kterou mi poskytl při zpracování méj bakalářské práce. Zároveň bych chtěla poděkovat svému partnerovi za trpělivost, kterou se mnou měl po dobu mého dosavadního studia.

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

OBSAH

ÚVOD	10
I TEORETICKÁ ČÁST	12
1 HLAVNÍ HISTORICKÉ VÝVOJOVÉ TENDENCE	13
1.1 VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY V LETECH 1848- 1918 (OBDOBÍ RAKOUSKÉ MONARCHIE)	13
2 VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1918 (OBDOBÍ MEZIVÁLEČNÉ REPUBLIKY A PROTEKTORÁTU)	17
2.1 VZNIK ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY	17
2.2 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY Z ROKU 1920	18
2.3 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ROCE 1927	21
2.4 FUNGOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBDOBÍ DRUHÉ REPUBLIKY.....	22
2.5 VEŘEJNÁ SPRÁVA A OBDOBÍ OKUPACE	23
2.6 VZNIK NÁRODNÍCH VÝBORŮ.....	25
2.7 NÁRODNÍ VÝBORY V LETECH 1945- 1947.....	27
2.8 VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY V LETECH 1948- 1989	29
3 VÝVOJ 1. REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989	32
3.1 VÝVOJ REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989	32
3.2 VÝVOJ VE FEDERÁLNÍM STÁTU	32
3.3 VEŘEJNÁ SPRÁVA A PRVNÍ KOALIČNÍ VLÁDA V OBDOBÍ 1992- 1996.....	34
II PRAKTICKÁ ČÁST	37
4 ANALÝZA VÝVOJE 1. FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY DO ROKU 1997	38
4.1 REFORMA ÚZEMNÍ SPRÁVY A NOVÉ KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ.....	38
4.2 NÁVRH REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY Z ROKU 1998.....	42
4.2.1 Koncepce budování informačních systémů veřejné správy	43
4.2.2 Koncepce přípravy pracovníků ve veřejné správě.....	44
4.2.3 Koncepce zvýšení účinnosti veřejného sektoru.....	45
4.2.4 Koncepce zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě	46
4.2.5 Koncepce zvýšení účinnosti veřejné kontroly- Kontrola výkonu přenesené působnosti.....	48
4.2.6 Koncepce zvýšení účinnosti veřejné kontroly- Kontrola veřejných prostředků.....	49
4.2.7 Organizace krajů	50
4.3 UKONČENÍ ČINNOSTI OKRESNÍCH ÚŘADŮ.....	56
5 VÝVOJ 2. FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY	58

5.1	PŘÍČINY VZNIKU 2. FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY	58
5.2	PŘÍPRAVA 2. FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY	59
5.2.1	Provedení 2. fáze reformy veřejné správy a výběr obcí s rozšířenou působností	59
5.2.2	Stav vytvořený 2. fází reformy veřejné správy a současné problémy správní reformy	62
	ZÁVĚR	69
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	72

ÚVOD

Jako téma své bakalářské práce jsem si vybrala „Vývoj reformy veřejné správy“. Ve své práci jsem se zaměřila na reformu veřejné správy v České republice a toto téma jsem si vybrala, protože mě velmi zajímá a zpracováním této bakalářské práce bych se chtěla dozvědět všechny podrobnosti, které se tohoto tématu úzce dotýkají. Jak je vidět v názvu této práce, jedná se o oblast veřejné správy, která je zaměřena na důležitou problematiku a tou je veřejný život a všeobecná spokojenost občanů. Reforma veřejné správy znamená úplnou změnu v dosavadním systému veřejné správy a v současné době je toto téma velmi aktuální. Připravovaná důchodová reforma nebo sociální reforma výrazně změní životy všech občanů České republiky. Cílem mojí práce je popsat vývoj reformy veřejné správy od poloviny 19. století až do současnosti a v neposlední řadě se věnovat právě probíhajícím změnám v reformě veřejné správy a snažit se analyzovat problémy současné správní reformy.

Sedmnáctý listopad 1989 znamenal pro veřejnost ukončení temného totalitního režimu a zároveň zahájení přeměny na demokratický stát. Tato situace si vyžádala přeměnu veřejné správy, která se opírala o totalitní režimy na veřejnou správu, která bude efektivně fungovat v novodobém demokratickém státě. K prvním změnám došlo na obecní úrovni územní veřejné správy, kdy byla obnovena samospráva obcí zákonem o obcích.

Cílem reformy veřejné správy v České republice je celkové zvýšení kvality veřejné správy, její kompletní modernizace, informatizace a zvýšení profesionalizace jednotlivých úředníků, kteří jsou zaměstnání ve veřejné správě. V neposlední řadě je nutné naplnit kritéria a uplatnit hlediska demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky, decentralizace a subsidiarity.

Reforma veřejné správy probíhala v České republice ve dvou fázích.

- v první fázi reformy územní veřejné správy dochází ke zrušení krajských orgánů státní správy
- druhá fáze reformy navazuje na model zvolený v první fázi reformy, dochází k ukončení činnosti okresních úřadů a vzniku pověřených úřadů v obcích s rozšířenou působností

Nejdříve začala reforma územní správy, což byl nezbytný předpoklad pro reformu ústřední správy. Druhým důvodem, proč byla reforma veřejné správy zahájena právě ve sféře územní správy, byla potřeba zintenzivnění decentralizace a uplatnění subsidiarity, aby rozhodovací procesy probíhaly právě na takové úrovni, která je optimální k jejich řešení. Třetím důvodem zahájení správní reformy bylo nevyhovující územně správní uspořádání, které způsobovalo nesoulad mezi správní a sídelní strukturou. (MATULA, © 2001)

V úvodu své práce se budu zabývat historickým vývojem veřejné správy do roku 1989 a dosavadními reformami, které upravovaly její činnost. Dále budu pokračovat vývojem od roku 1989 až do roku 1996. V praktické části své práce se budu věnovat analýze jednotlivých fází reformy veřejné správy v České republice a současným problémům správní reformy.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 HLAVNÍ HISTORICKÉ VÝVOJOVÉ TENDENCE

1.1 Vývoj veřejné správy v letech 1848- 1918 (Období rakouské monarchie)

Když se podíváme do historie veřejné správy, tak zjišťujeme, že vznik moderního systému veřejné správy se datuje již v polovině 18. století, v období neoabsolutismu. V této době začal policejní pečovatelský stát s postupným přebudováváním stávajících institucí, tak aby vyhovovaly jeho potřebám.

V druhé polovině osmnáctého století Marie Terezie postátnila zemskou i krajskou správu a v těchto reformních zásadách pokračoval i její syn Josef II. Výsledkem tohoto reformního procesu bylo podrobení státnímu dozoru i nejnižší instance veřejné správy. V roce 1848, kdy bylo zrušeno poddanství, už neměl starý správní systém opodstatněný význam, protože veřejnou správu vykonávaly patrimoniální úřady a magistráty.

V roce 1848 nastal převrat v chápání celé společnosti a objevují se počátky parlamentarismu a v českých zemích došlo k zásadním společensko-politickým změnám. „Dne 2. března 1848 se konalo shromáždění ve Svatováclavských lázních v Praze, které vyslalo do Vídně deputaci s peticí shrnující požadavky českého měšťanstva. 13. března došlo k revolučnímu výbuchu ve Vídni vrcholícímu v krvavém střetnutí s ozbrojenou mocí. 14. března rozhodla státní konference o zásadní změně systému. Již 15. března byl panovník přinucen odpovědět konstitučním patentem, který vyhlášoval přechod k ústavnímu zřízení v Rakousku a sliboval, že co nejdříve budou svoláni vyslanci všech provinciálních stavů, a to se zesíleným zastoupením měšťanského stavu a se „zřetelem na stávající provinciální ústavy za účelem konstituce vlasti“. Panovník byl zároveň nucen splnit požadavek, aby odstoupil Metternich jako hlavní představitel absolutismu, a 17. března jmenovat „první ústavní odpovědné ministerstvo“, tj. ministerskou radu (vládu), zřízenou podle vzoru západoevropských konstitučních monarchií, do jejíhož čela byl postaven Metternichův rival, přestárlý hrabě František Kolovrat.“ (Hledíková a Janák, 2007) 17. března 1848 bylo vládou vydáno Nejvyšší rozhodnutí. Toto rozhodnutí částečně reorganizovalo ústřední orgány státní správy a ústřední administrativní orgány, tzv. dikasteria, byly nahrazeny rezortními ministerstvy.

První úspěch, který mohla revoluce oslavovat, bylo Vídeňské povstání ve dnech 13. - 15. března 1848, kde císař slíbil vydání nové ústavy a zaručil občanskou svobodu. Pillersdorf-

fova ústava, která byla vydaná 25. dubna 1848, byla první, která jako nezadatelná práva obce prohlašovala svobodnou volbu zástupců, správu vlastního jmění a výkon místní policie. Tyto zásady potom postupně přešly do Stadionovy ústavy. Sám ministr vnitra Pillersdorf prohlásil, že nová ústava, která byla do 59 paragrafů sestavena velmi rychle, je pouze kompilát sestavený podle cizích vzorů. Nová ústava měla utiшит volání po konstituci a zároveň utiшит veřejné mínění. Již v prvních týdnech se ukázalo, že vláda podcenila vydanou ústavu i mínění lidu. Lidé se proti nové ústavě začali bouřit a vlna odporu plně propukla 13. - 15. května. Vídeňský dvůr musel uprchnout z Vídně do Innsbrucku. Po zrušení horní sněmovny byl rozšířen volební systém, díky kterému mohli volit i dělníci starší 24 let. „Na základě takto upraveného volebního řádu z 30. května proběhly ve všech zemích volby do říšského sněmu, který tím bez jakékoliv státoprávní výhrady uznala i česká buržoazie.“ (Hledíková a Janák, 2007)

Říšský sněm, který do října 1848 zasedal ve Vídni, byl přemístěn do Kroměříže po vypuknutí revoluce ve Vídni a hlavním úkolem zasedajícího sněmu bylo vypracovat novou ústavu, která by ještě více než Pillersdorffova ústava představovala liberální tendence na politické scéně. Protože došlo k rozdělení Sněmu na střed, pravici a levici, v mnoha zásadních otázkách docházelo k výrazným rozporům mezi jednotlivými křídly sněmu. Hlavním sporem bylo centralistické a federalistické pojetí státu, což nebyl jediný problém, pomalu docházelo ke zhoršení celé politické situace i na probíhajícím kroměřížském sněmu. Do čela rakouské vlády byl v listopadu 1848 dosazen kníže Felix Schwarzenberg, Windischgrätzův švagr, podporovaný armádou a požívající důvěry Radeckého, po odstoupení Ferdinanda V. byl na císařský trůn dosazen 2. prosince 1848 jeho synovec František Josef I. I přes všechny tyto události se pokračovalo v zasedání kroměřížského sněmu. Po řadě návrhů a úprav byl vytvořen konečný návrh nové ústavy, který byl kompromisem mezi všemi zúčastněnými stranami. Po dlouhé cestě kompromisů a ústupků nakonec nebyl návrh reformy schválen, protože byl kroměřížský sněm 6. března 1849 rozehán a vláda současně vyhlásila novou ústavu danou patentem ze 4. března. (Hledíková a Janák, 2007)

„Druhá oktrojovaná ústava, která byla nazvaná podle svého tvůrce, tehdejšího ministra vnitra Stadionu. Stadionova ústava, která byla vydaná 20. března 1849, byl první úpravou obecního zřízení. Vydání této ústavy je možné považovat za vrchol centralistických snah jako projevu hospodářské, politické, správní i právní jednoty habsburských zemí.“ (Schelle, 2002) „V čele byla vepsána zásada, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Na

základě toho se obce členily na tři druhy: místní okresní a krajské. Zároveň se pro toto obecní zřízení rozeznávaly dva druhy působností obce: přirozená a přenesená působnost. Vydáním této ústavy se zvýšily pravomoci císaře. Hodnost rakouského císaře měla být dědičnou v rodě habsbursko-lotrinském podle zásad pragmatické sankce a nástupnického řádu rakouského domu. Z výkonu své moci neměl být nikomu odpovědným. Měl být podle ústavy vrchním velitelem armády, rozhodovat o míru a válce, uzavírat smlouvy s cizími státy, vyhlašovat zákony a jmenovat a propouštět ministry a jiné vysoké státní funkcionáře. Březnová Stadionova ústava nebyla nikdy realizována, stejně jako ústava kroměřížská. Dne 17. května 1849 podal Stadion demisi z důvodů vážného onemocnění a jeho úřad provizorně převzal až do rekonstrukce vlády Alexandr Bach. Vláda byla znovu definitivně ustavena 28. července 1849. Bach v ní převzal trvale křeslo ministra vnitra.“ (Schelle, 2002)

S nástupem nového ministra vnitra se pokračovalo v rozpracovaném ústavním návrhu. Nová organizace veřejné správy vešla v platnost 1. ledna 1850 a jejím právním podkladem se stalo císařské nařízení z 6. června 1849, kdy v jednotlivých korunních zemích stál v čele místodržitel. Země se dělily na jednotlivé kraje, v jejichž čele stál krajský prezident a poslední nejnižší správní jednotky se staly okresy v čele s okresními hejtmany. V letech 1850-1855 se okresní úřady nazývaly okresní hejtmanství.

V roce 1850, kdy došlo ke vzniku okresních hejtmanství, byla uplatňována zásada, že soudnictví má být odděleno od správy politické. V dalších měsících dochází k myšlenkovému posunu a začínají se objevovat spíše centralistické tendence a jejich výsledkem je sloučení soudnictví se správou- okresní soudy byly spojeny s okresními úřady. Toto je pak patrné ze silvestrovského patentu z 31. prosince 1851. K provedení nové organizace okresních úřadů byly pro každou korunní zemi ustaveny zvláštní komise. Nové okresy zahájily svoji činnost 12. května 1855. V jejich čele stáli okresní představitelé (Bezirksvorsteher nebo Bezirksvorststand). Působnost těchto nově vzniklých úřadů byla přesně vymezena v ustanovení z 25. ledna 1853 a dělila ji na působnost v záležitostech politické správy, působnost v soudních záležitostech a na působnost v záležitostech berních a pokladních.

Přestože v letech 1850- 1855 střed politické správy spočíval na krajských vládách, zrušení patrimonií a následná reorganizace státní správy po roce 1848 se musela projevit i v systému vyšších politických úřadů. Dřívější krajské úřady byly 26. června 1849 zrušeny

rozhodnutím č. 295/ 1849. Podle vyhláška ze 7. dubna 1850 a z 19. května 1850 krajské vlády svým významem zcela zatlačily do pozadí zemské místodržitelství. Činnost krajských vlád byla mnohdy těžkopádná, což bylo způsobeno velkými krajskými teritorii a docházelo i ke značným kompetenčním nejasnostem. Tuto situaci měla změnit správní reforma v roce 1855. Jedním z cílů bylo oslabení krajských správních orgánů. V roce 1860 byly kraje zrušeny na Moravě, v roce 1862 v Čechách a nakonec došlo k jejich absolutnímu zrušení v roce 1868.

Na přelomu padesátých a šedesátých let devatenáctého století došlo k výraznému oslabení monarchie, což vedlo císaře Františka Josefa I. k vydání tzv. Říjnového diplomu, ve kterém připustil určitou míru federalizace a v roce 1860 navázal na tento právní akt vydáním tzv. únorové ústavy, která princip federalizmu plně zakotvila a zemským sněmům garantovala omezená práva. Po dalším oslabení v prusko- rakouské válce byl císař nucen souhlasit s vypracováním tzv. prosincové ústavy, která přeměnila rakouský stát na federaci rakousko- Uhersko. V roce 1907 byly na celém území Rakouska- Uherska zavedeny všeobecné, rovné a tajné hlasovací práva. Nejde však o kompaktní zákon, ale o soubor základních zákonů (č. 141- 146/1867 ř. z.), které byly schváleny společně:

- 141/ 1867 ř. z. jímžto se změňuje zákon o zastupitelstvu říšském
- 142/ 1867 ř. z. o obecných právech občanů státních v království a zemích v radě říšské zastoupených
- 143/ 1867 ř. z. o zřízení soudu říšského
- 144/ 1867 ř. z. O moci soudcovské
- 145/ 1867 ř. z. O užívání moci vládní a vykonávací
- 146/1867 ř. z. O Rakousko- uherském vyrovnání

Tato struktura správních činností byla kromě menších úprav zachována až do vyhlášení Československé republiky v říjnu 1918.

2 VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1918 (OBDOBÍ MEZIVÁLEČNÉ REPUBLIKY A PROTEKTORÁTU)

2.1 Vznik Československé republiky

„V červnu 1918 došlo k uznání Národní rady nejprve ve Francii a potom řadou dalších států „jako nejvýznamnějšího orgánu, který spravuje všechny zájmy národa, a jako první základ budoucí vlády československé“. Dne 17. října 1918 T. G. Masaryk doporučil prezidentu W. Wilsonovi tzv. Washingtonskou deklaraci obsahující slavnostní vyhlášení o československé nezávislosti, na jejímž základě americký prezident zformuloval svoji odpověď z 18. října 1918.“ (Schelle, 2002)

„Dne 28. října 1918 byl předsednictvím Národního výboru vyhlášen samostatný československý stát. Jedním z prvních jeho úkolů bylo zajistit bezporuchový chod veřejné správy. Řešením se stala tzv. recepční reforma neboli zákon č. 11/ 1918 Sb., vydaný v den vyhlášení samostatnosti. Podle tohoto zákona „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“ a v návaznosti na to bylo stanoveno, že „veškeré úřady samosprávné, státní a obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají podle dosavadních platných zákonů a nařízení“.“ (Průcha, 1993)

„Dalším výrazným rysem prvorepublikové správy je její demokratizace, odpovídající tehdejší obecně přijímaným normám buržoazně demokratického systému. Nejvýrazněji se projevila v nejnižším stupni územní samosprávy, neboť do obcí se od roku 1919 volilo podle zásad všeobecného, přímého, rovného a tajného hlasovacího práva na základě poměrného zastoupení. Ani zde však nebyla tato demokratizace zcela zažitá, jak to dokazuje existence obecních finančních komisí limitující usnesení obecních orgánů.“ (Hledíková a Janák, 2007)

Nejvyšším orgánem moci se stal v prvních převratových týdnech Národní výbor se sídlem v Praze, který byl zřízen již v roce 1916 na základě dohody uzavřené představiteli většiny českých politických stran za účelem obhajoby českých národních zájmů. Národní výbor si dokázal bez větších problémů v krátké době podřídit většinu veřejné správy i další součásti mocenského aparátu. V červenci 1918 byla tato významná instituce reorganizována a již 2. listopadu 1918 vydává zákon č. 2/ 1918 Sb. na jehož základě bylo zřízeno 12 nejvyšších orgánů státní správy (jejich počet byl později rozšířen), které byly později přejmenované na

ministerstva. Ještě téhož dne byl vydán zákon č. 3/ 1918 Sb., díky němuž byl vytvořen nejvyšší správní soud a upraveno řešení kompetenčních konfliktů.

Národní výbory byly zakládány i v dalších českých a moravských městech. Nejvlivnější ovšem sídlily v Brně a v Ostravě. Jejich existence ovšem značně narušovala správní systém, a proto bylo zanedlouho přijato rozhodnutí o zrušení národních výborů do konce roku 1918. Byl zachován pouze Národní výbor v Praze, který 13. listopadu 1918, den před svým rozchodem přijal zákon č. 37/ 1918, jímž byla prozatímní ústava, která vedla k výrazným změnám v oblasti výkonu samosprávy. Na základě prozatímní ústavy byly za nejvyšší orgány Československé republiky prohlášeny Národní shromáždění, prezident státu a vláda. Prozatímní ústava především zrušila zákonodárnou moc zemských sněmů. „Revoluční národní shromáždění se sešlo již 14. listopadu a zvolilo první vládu ČSR v čele s Karlem Kramářem. První schůze přijala také k projednání první dvě osnovy zákonů připravovaných Národním výborem, a to o zrušení šlechtictví, řádů a titulů a o zavedení osmihodinové pracovní doby.“ (Hledíková a Janák, 2007) Zde ovšem nastal problém, protože v Čechách byly zemské sněmy zrušeny v roce 1913 a nahrazeny tzv. zemskou správní komisí, zatímco na Moravě a ve Slezsku byly zachovány, avšak v podobě zemských výborů. V listopadu 1918 byl v Čechách místo správní komise zřízen zemský správní výbor, na Moravě byl ponechán Moravský sněm a ve Slezsku byl nejprve v dubnu 1919 nahrazen zemským správním výborem, ale ten byl v zápětí rozpuštěn a na jeho místo vláda dosadila správní komisi, která začala působit v červnu 1919.

2.2 Reforma veřejné správy z roku 1920

Všechna opatření, která byla dosud provedena, měla přechodnou povahu, a proto byla nutná zásadní reforma. Již v roce 1918 začalo ministerstvo vnitra na této reformě československé veřejné správy pracovat. Cílem této reformy byla taková správní struktura, která by republiky vyhovovala a přispívala k integraci jednotlivých správních celků. Dalším cílem byla snaha zajistit demokratizaci ve fungování správních orgánů a zvýšení jejich efektivnosti. Velmi zásadním úkolem této reformy bylo vymezení poměru mezi státní správou a územní samosprávou.

První národní výbory se na politické scéně objevily ještě před rozpadem habsburské monarchie. Bezprostředně po převratu se pak ustavily prakticky ve všech českých okresech a ve smíšených okresech s českou většinou. V německých oblastech se konstituovaly vesměs

až s omezováním vlivu a posléze likvidací německých správních provincií. Poměry na Moravě a ve Slezsku si vynutily vznik zemských národních výborů. Iniciativně vznikaly místní národní výbory. Na začátku prosince 1918 se národními výbory z podnětu ministerstva vnitra zabývala vláda, která se nakonec rozhodla, že národní výbory zruší. Zrušení národních výborů se u mnoha z nich setkalo s nesouhlasem, ale přesto se mi většina podrobila a v následujících dnech ukončila svou činnost. Vláda nakonec zrušila svoje rozhodnutí a přikázala, aby všechny národní výbory v místech, kde doposud nefungují orgány pravidelné státní správy, svoji činnost neukončovaly. V dalších dnech upřesnila, že mají fungovat menšinové národní výbory a okresní národní výbory, i když neměly výslovně menšinový charakter. Národní výbory v národnostně smíšených oblastech zůstaly zachovány především proto, že v jejich činnosti sehrávala rozhodující úlohu ochrana zájmů české menšiny. Její situace v pohraničí byla neobyčejně komplikovaná. V národnostně smíšených oblastech představovaly národní výbory, které se ustavovaly po ovládnutí těchto území československou mocí, hlavní oporou českého živlu.

Sjezd, který se sešel 6. června 1920 v Zábřehu na Moravě, přijal usnesení, v němž konstatoval rozpuštění menšinových národních výborů a zakotvil i způsob likvidace jejich činnosti a hospodaření. Zrušení národních výborů označil za výraz ukončení mimořádných poměrů vyvolaných převratem, a odůvodnil je především zvolením řádného Národního shromáždění.

„Jedním z hlavních úkolů, před který byla vláda a Revoluční národní shromáždění postaveny, bylo vypracování definitivní ústavy. Česká buržoazní reprezentace s jejím přijetím spěchala a naléhala, aby ústavu schválilo ještě Revoluční národní shromáždění, ve kterém nebyly zastoupeny národnostní menšiny, z nichž zejména němečtí a maďarští poslanci by mohli ústavodárné práce brzdit.“ (Hledíková a Janák, 2007)

„Po dlouhých vyjednáváních byl v únoru 1920 přijat zákon č. 126/ 1920 Sb. o zřízení župních a obecních úřadů, který byl přijat současně s ústavou Československé republiky. K realizaci tohoto zákona došlo až o tři roky později, v roce 1923, ale pouze na Slovensku.“ (Průcha, 1993)

„Definitivní ústava stanovila, že zákonodárnou moc vykonává pro celé území ČSR Národní shromáždění, které se na rozdíl od Revolučního národního shromáždění skládalo ze dvou komor: z poslanecké sněmovny sestávající se z 300 poslanců a ze senátu čítajícího

150 senátorů. Spor o jednokomorové nebo dvoukomorové Národní shromáždění skončil kompromisem, podle něhož vycházely obě komory z všeobecných a přímých voleb. Rozdíl spočíval pouze v tom, že aktivní volební právo do poslanecké sněmovny bylo dáno dosažením 21. roku věku a do senátu až dosažením 26. roku věku, pasivní volební právo do poslanecké sněmovny bylo od 30 a do senátu od 45 let.“ (Hledíková a Janák, 2007)

Župní zákon byl přijat v podstatě v jiné politické atmosféře, než ve které měl být realizován. Po stabilizaci politického systému přestaly mít vládní kruhy zájem na jeho realizaci na celém území republiky.

„Přijetím župního zákona byly sledovány dva hlavní cíle. Předně to byla integrace republiky do jednoho celku a eliminování určitých separatistických tendencí, které se objevily v českém pohraničí a do jisté míry ještě intenzivněji na Slovensku a z části také na Podkarpatské Rusi. Současně tím mělo dojít i k unifikaci územní správy v celé republice. Správní reforma vyhověla požadavkům těchto kruhů, které se dožadovaly zrušení dvojkolejnosti a demokratizace správy.“ (Mates a Matula, 1998)

Celkový systém veřejné správy byl upraven v ústavě (zákon č. 121/ 1920 Sb.). Důležitým bodem byla v ústavě hlava třetí, která pojednávala o rozdělení moci vládní a výkonné, mezi prezidenta republiky, vládu a ministerstva. V nových ustanoveních ústavy byla veškerá výkonná moc svěřena vládě, kromě kompetencí, které byl oprávněn vykonávat prezident republiky, ministerstva, orgánům státní správy a samosprávy. Ústředními orgány státní správy se stala ministerstva, v jejichž čele stáli ministři, kteří museli být současně členy vlády. Zřízení, rušení a stanovení působnosti jednotlivých ministerstev bylo vyhrazeno zákonům. Mezi pravomoci prezidenta republiky patřilo jmenování některých státních úředníků a vysokoškolských profesorů a zároveň byl vrchním velitelem ozbrojených sil. Mezi orgány státní správy se zařadil i Nejvyšší kontrolní úřad, jehož úkolem bylo dohlížet na státní hospodaření, státní jmění a státní dluh republiky.

Zákon č. 126/ 1920 Sb. ustanovil nižšími orgány státní správy župní úřady, kterým byly podřízeny úřady okresní. Sídla a obvody župních úřadů mohly být měněny pouze jenom zákonem, zatímco slučování a rozdělování okresních úřadů, změny jejich sídel a obvodů náleželo vládě. Činnost jednotlivých župních úřadů dozorovalo ministerstvo vnitra.

2.3 Reforma veřejné správy v roce 1927

V průběhu 20. let se ve veřejné správě nevyskytly žádné výraznější změny. Jednou z nejpodstatnějších byl zákon č. 329/ 1921 Sb. o finančním hospodaření obcí a zákon č. 253/ 1922 Sb., který novelizoval část ustanovení ve volebním zákonu. Oblast státní správy zůstala téměř beze změn, protože župní zákon byl aplikován pouze na Slovensku a v českých zemích nebyl použit. Ani zemská a okresní samospráva neprošly v těchto letech žádnou změnou.

„V druhé polovině 20. let se Československo potýkalo s nejednotným systémem veřejné správy. Prolínaly se zde prvky staré reformy s novými prvky a to jak územně, tak i časově. Změna veřejné správy byl náročný úkol, kterého se ujali odborníci ministerstva vnitra. Návrh byl zpracován pouze v úzkém kruhu specialistů a bez větší publicity byl předložen ke schválení Parlamentu. Tento návrh byl reprezentován jako novelizace župního zákona z roku 1920. Tímto návrhem se veřejná správa vracela k centralistickému, zemskému uspořádání, posilovala kompetence státních orgánů a oslabovala vliv samosprávy.“ (Malý at al., 2010)

Přestože ne všichni s touto koncepcí souhlasili, ale nakonec byl návrh v roce 1927 schválen jako zákon č. 125/ 1927 Sb. o organizaci politické správy. Tato reforma byla účinná až v průběhu roku 1928. Tento nový zákon ponechal hranice Země České téměř stejné, jako byly historické hranice. Ke změně došlo spojením Moravy a Slezska v zemi Moravskoslezskou se zemským úřadem v Brně. Dalšími zeměmi dále byly Česká se zemským úřadem v Praze, Slovenská se zemským úřadem v Bratislavě a Podkarpatská se zemským úřadem ve městě Užhorod. Až v průběhu roku 1928 vydala vláda nové nařízení, které ustanovily sídla a obvody okresů.

Veškerá pravomoc a působnost, kterou dosud měly v českých zemích zemské správy politické spolu s jejich prezidenty a zemské správní výbory a správní komise, přešla na zemské úřady v českých zemích a na župní orgány a jejich orgány na Slovensku. V Podkarpatské Rusi zemský úřad nahradil civilní správu, župní úřady a jeho orgány.

Veřejná správa fungovala bez výraznějších změn až do roku 1938.

2.4 Fungování veřejné správy v období druhé republiky

„V červnu 1938 předložili poslanci Hlinkovy lidové strany v parlamentě návrh zákona o autonomii Slovenska. Svůj postup při prosazování požadavků na státoprávní a ústavní změny přizpůsobovali vývoji situace na mezinárodní scéně a aktivitám sudetských Němců, kteří útočili stále intenzivněji na integritu ČSR z druhé strany. V kritických dnech poslední dekády měsíce září byl jmenován ministrem pražské vlády zástupce lidové strany M. Černák a probíhalo jednání mezi vládou ČSR a vůdci lidůvků o konkrétních otázkách autonomního uspořádání.

6. října 1938 se sešli v Katolickém domě v Žilině členové výkonného výboru, tzn. vedení lidové strany se zástupci dalších slovenských stran (agrárníci, fašisté, národní socialisté, lidovci, národní sjednocení a další). Uzavřeli dohodu o společném prosazování červnové osnovy zákona o autonomii. Sociální demokraté se k ní připojili o den později. Současně 6. října 1938 vláda v Praze jmenovala J. Tisa ministrem pro správu Slovenska a vyzvala ho, aby navrhl další zástupce do připravované autonomní vlády. Sedmého října byla již jmenována slovenská vláda, kterou tvořili vedle J. Tisa další dva členové lidové strany a dva agrárníci. De facto bylo autonomní uspořádání Slovenska v rámci okleštěné ČSR uvedeno do života realizací Žilinské dohody. Bylo věci výkladu znění ústavní listiny, zda tyto kroky nebudou považovány za protiústavní. Jmenování ministrů mohlo mít oporu v ustanovení § 60 ústavní listiny (vláda byla oprávněna jmenovat nové ministry v zastoupení prezidenta). Mimo to podle zákona o obraně státu z roku 1936 mohla vláda zřizovat nová ministerstva a pro jednotlivé části území republiky.“ (Malý at al., 2010)

Na přelomu roku 1938 a 1939 došlo k výraznému odklonu od demokratického režimu první republiky. Tento odklon zasáhl všechny oblasti života a nevynechal ani oblast veřejné správy. V roce 1938 byly přijaty ústavní zákony č. 299/ 1938 Sb. a č. 328/ 1938 Sb. o autonomii Slovenskej krajiny a o autonomii Podkarpatské Rusi. I přestože fungovala ústřední vláda pro české země, z důvodu přijetí těchto zákonů, byly zřízeny slovenská a podkarpatská vláda.

„Ústavní zákon o autonomii Slovenskej krajiny měl dvě části. Prvá prosazovala nový zákon za součást ústavní listiny a upravovala některé otázky pravomocí pražských- celostátních a slovenských zákonodárných a výkonných orgánů na přechodnou dobu. Druhou část

obsahovala řadu změn dosavadní ústavy. Název státu se měnil na Česko- Slovenská republika. Slovenskou krajinu označovala za její autonomní část.“ (Malý at al., 2010)

V prosinci roku 1938 byl přijat ústavní zákon č. 330/ 1938 Sb., tzv. zmocňovací zákon, díky kterému mohl prezident republiky vydávat po dobu dvou let dekrety, jimiž mohl změnit ústavu, a vláda mohla po stejně dlouhou dobu vydávat opatření, k němuž by jinak bylo potřeba zákona. Zmocňovacím zákonem byla nejdůležitější pravomoc parlamentu, a to přijímání zákonů, přenesena na moc výkonnou, proto přestalo být Česko- Slovensko parlamentní republikou.

V tomto období došlo ke měnám i v oblasti územní správy. Množství sídel okresu v důsledku okupace pohraničí, zůstalo mimo hranice republiky. V tomto případě byla správa tohoto okresu předána hejtmanovi sousedního okresu a současně bylo rozpuštěno okresní zastupitelstvo a nahrazeno okresní správní komisí.

Na začátku roku 1939 schválila vláda nařízení, které zřizovalo instituce obecních tajemníků. Ti převzali přenesenou působnost obcí, ale také mohli zasahovat do oblasti samostatné působnosti obcí. V řadě obcí došlo k rozpuštění zastupitelstev a na jejich místa byli jmenováni vládní komisaři.

2.5 Veřejná správa a období okupace

15. března 1939 došlo k okupaci českých zemí Němci a už následující den Adolf Hitler přikázal zřízení Protektorátu Čechy a Morava. Podle Hitlera bylo území protektorátu prohlášeno za území Říše, a zatímco němečtí občané získali statut říšských občanů, tak Češi se stali pouze protektorátními příslušníky. Protektorátu byla přiznána určitá míra autonomie, která však musela být vykonávána v souladu se zájmy Německa.

V prvních dnech okupace byla veřejná správa povinna pokračovat ve svojí činnosti a současně jí bylo nařízeno poslouchat nařízení německých vojenských úřadů. Vojenská správa začala vydávat pokyny představitelům protektorátní administrativy a postupně sesazovala české starosty v řadě měst a obcí. Na jejich místa byli dosazováni němečtí komisaři. Přesně za měsíc po březnové okupaci skončil formálně stav okupace. Na svůj úřad totiž nastoupil říšský protektor, který byl jmenovaný a odpovědný vůdci a jeho úkolem bylo zastupovat říšskou vládu a zajistit, aby byly dodržovány směrnice vydané Hitlerem. V jeho pravomoci

bylo také potvrzovat ministry protektorátní vlády, o kterých si nechal podávat informace, na základě kterých potom proti nim vznášel námitky.

Již v období protektorátního statutu, stáli v čele tzv. oberlandrátů, vrchní zemští radové, kteří měli důležitou roli v oblasti místní správy. Jejich právní postavení se ovšem začalo řešit až nařízením z 1. 9. 1939. Na území protektorátu bylo vytvořeno celkem 19 oberlandrátů, které se rozkládaly na území tří až pěti hejtmanství. Vrchní zemští radové, kteří byli jmenováni protektorem, vykonávali veškerou správu, která jim byla říší přidělena, kromě moci branné a justice. Dále vykonávali dozor nad orgány protektorátní územní správy.

V květnu 1942 došlo ke zrušení řady úřadů oberlandrátů. Na jejich pozice byli dosazeni okresní hejtmani, kteří byli později označováni jako okresní hejtmani s rozšířenou působností, protože jejich působnost zasahovala vždy na území několika okresů. Jak už jsem napsala dříve, došlo k odvolávání starostů, což byla nejvýraznější změna v územní samosprávě, ale po starostech došlo také k odvolávání zastupitelstev, ne, jejichž pozice byli jmenováni vládní komisaři z řad Němců.

Velkými změnami byla zasažena i zemská samospráva, ve které byla nejprve na podzim roku 1939 přenesena působnost ze zemských zastupitelstev na zemského prezidenta a v květnu 1940 byla nakonec definitivně rozpuštěna. Stejný osud zasáhl i orgány na úrovni okresů. Ty byly rozpuštěny ne necelý půlrok později.

K dalšímu vývoji ve veřejné správě došlo v roce 1941 po jmenování R. Heydricha zastupujícím říšským protektorem. Během následujícího roku 1942 byla provedena tzv. Heydrichova správní reforma. Jádrem celé reformy byla nově vzniklá instituce, která byla nazvaná Správa z příkazu Říše. Tato Správa mohla převzít jakoukoli oblast správy a přenést ji na autonomní orgány protektorátu, které ji pak vykonávaly jako agendu z příkazu Říše a nikoli svoji.

„Soustava ministerstev se přiblížila německému modelu. Nově bylo utvořeno ministerstvo hospodářství a práce, v jehož čele stál říšský Němec. Tím byly popřeny vývody německé právnické literatury z r. 1939, které o poměrech v protektorátu hovořily jako o „národní samosprávě“ Čechů. Současně byl kladen důraz na formování „ideového“ citění českého obyvatelstva za pomoci nového ústředního orgánu- Úřadu lidové osvěty, který se v červnu r. 1942 přeměnil na ministerstvo lidové osvěty. Do ministerstev byli vysláni jako plnomoc-

níci generální zástupci ministrů, do té doby vedoucí oddělení úřadů říšského protektora. Likvidací ministerstva veřejných prací a ministerstva sociální a zdravotní správy došlo k dalšímu zúžení autonomního exekutivního orgánu. Mimořádný význam mělo zřízení „Pozemkového úřadu pro Čechy a Moravu“, který převzal rovněž správu státních lesů a statků. Úřad byl sice zřízen jako protektorátní, ale brzy se dostal do německých rukou a jeho vedoucí byl považován de facto za člena vlády. Úkolem úřadu bylo provádění dispozic s půdou tak, aby z rukou českých vlastníků byla odnímána a předávána do německého držení.

Zrušením úřadu předsednictva ministerské rady se začal říšský protektor obracet přímo na jednotlivá ministerstva. Tím byla podvázána kolektivní činnost vlády a ta se přestala scházet. Mnohé její dosavadní úkoly převzal sekretariát předsedy vlády, resp. ministerstvo vnitřní.“ (Malý at al., 2010)

V roce 1943 byla moc, kterou vykonával protektor přenesena na státního ministra, jímž se stal bývalý státní tajemník K. H. Frank. Na konci války došlo k likvidaci obecní samosprávy vydáním nařízení č. 51/ 1944 Sb., jímž byli ve všech větších obcích jmenováni tzv. úředníci vedoucí, kteří převzali pravomoc a působnost starostů.

2.6 Vznik národních výborů

V červenci roku 1940 vzniklo v Londýně po stránce formálně- právní tzv. zahraniční prozatímní státní zřízení, které představovalo významný krok ve státoprávním vývoji Československa. Toto zřízení tvořily tři orgány: prezident republiky, vláda a Státní rada.

Hlavní osou byl prezident republiky. Poté co byla abdikace prezidenta E. Beneše v říjnu 1938 prohlášena za vynucenou a tudíž za neplatnou, zůstával prezident i nadále ve funkci. Následným prezidentovým úkolem bylo jmenovat ostatní složky prozatímního státního zřízení. Po vydání dekretu č. 2/ 1940 Sb. Ur. Vest., mohl prezident republiky ve výjimečných případech vykonávat zákonodárnou moc. Toto činil formou dekretů nebo ústavních dekretů, které podepisoval pouze předseda vlády či ministr pověřený jejich výkonem.

Zřízení Státní rada měla postavení na úrovni poradního orgánu prezidenta a pomocného a kontrolního orgánu v rámci prozatímního zřízení. Prezident jmenoval jednotlivé členy Státní rady z řad českých a slovenských politiků a dalších osobností předmnichovské republiky, kteří odešli do exilu. Prezident republiky jmenoval taktéž členy vlády.

Jedním z hlavních ústavních dekretů prezidenta republiky byl dekret č. 11/ 1944 Ur. Vest. O obnovení právního pořádku, který řešil otázku právní kontinuity. Podle tohoto dekretu právní předpisy vydané do 29. 9. 1938 tvořily československý právní řád, ty které byly vydány v tzv. období nesvobody od 30. 9. 1938 do 4. 5. 1945 ovšem nikoli. Předpisy vydané v období nesvobody mohly být užity v případě, že se svým obsahem nepříčily demokratickým zásadám československé ústavy, která byla vydána v roce 1920. I ostatní dekryty prezidenta republiky byly považovány za součást československého právního řádu, musely být ovšem dodatečně ratifikovány (schváleny) parlamentem.

Ústavní dekret, který se zabýval oblastí veřejné správy, byl dekret č. 10/ 1944 Ur. Vest. O dočasné správě osvobozených zemí. Na základě tohoto dekretu měl být zřízen úřad vládního delegáta, který měl za úkol vykonávat usnesení vlády a zastupovat příslušné resortní ministry po dobu, než bude sídlo vlády na území republiky. Dalším úkolem vládního delegáta bylo činit vše potřebné k vedení války, ale také udržení pořádku a zajištění řádného státního života. Tento dekret nebyl použit v praxi.

„V oblasti místních orgánů státní správy nutno především zdůraznit, že z našeho hlediska byla nejdůležitější nesporně tvorba nových institucí, které vlastně posléze přejímaly většinu ostatních zmíněných úkolů. V první řadě šlo o národní výbory, které zdaleka neplnily pouze funkce orgánu veřejné správy, ale představovaly i důležitou součást propagandy režimu budovaného v Československu po květnu 1945. Pro tyto účely byl kladen důraz především na skutečnost, že národní výbory údajně překlenovaly dávný rozpor mezi státní správou a samosprávou tím, že ve svém rámci sjednotily obě tyto složky veřejné správy, odňaly výkon státní správy byrokracii a vložily jej údajně do rukou lidu a jeho nástupců. V pojetí národních výborů a v očekáváních, jež na ně byla kladena, se tak zejména v letech 1945-1948 neustále potýkaly odborné správní a politické motivy. Idea národních výborů patřila do širšího plánu reformy v osvobozeném Československu již za války.“ (Hledíková a Janák, 2007)

V roce 1944 byl vydán ústavní dekret o národních výborech a prozatímním Národní shromáždění. Obsah tohoto dekretu měl být kompromisem mezi londýnským a komunistickým odbojovým centrem v Moskvě. Londýnský odboj chtěl maximální zachování kontinuity s první republikou, zatímco komunisté se snažili o její narušení. Konečná dohoda byla výhodnější samozřejmě pro komunisty.

Na svobodných územích měly být na základě voleb ustanoveny místní, okresní a zemské národní výbory jako prozatímní orgány veřejné správy. Na základě nepřímých voleb potom mělo být jmenováno prozatímní Národní shromáždění.

Dne 5. dubna 1945 byl v Košicích vyhlášen program vlády, která byla jmenována na základě dohod londýnské a moskevské politické reprezentace. Ještě před vyhlášením programu vlády byl vydán dekret prezidenta republiky č. 1/ 1945 Sb. Tímto dekretem byla upravena organizace vlády a jednotlivých ministerstev na přechodnou dobu.

„Národní výbory, mezitím na osvobozeném území vytvářené, měly být v co nejkratší době obnoveny jako orgány zastupitelské a orgány veřejné správy na základě zásad československých volebních řádů. Měly vykonávat všechny úkoly veřejné správy, pokud nebyly výslovně svěřeny jiným institucím. Členové národních výborů byli odvolatelní lidem. Navzdory tomuto nařízení však řádné volby národních výborů v dohledné době neproběhly (konaly se ve zcela jiných podmínkách až v roce 1954). Na Slovensku byly národní výbory konstituovány nařízením Slovenské národní rady ze 7. dubna 1945, které rušilo všechny dosavadní obecní a obvodní notářské úřady, okresní a župní úřady. Působnost okresních náčelníků převádělo na okresní národní výbory a působnost župních úřadů buď také na ně, nebo na pověřenectvo vnitra.“ (Hledíková a Janák, 2007)

Bylo zřízeno předsednictvo vlády, které bylo složeno z předsedy vlády a jeho pěti náměstků. Ústředními orgány státní správy byla jednotlivá ministerstva, jejichž počet byl dekretem pevně stanoven.

Tzv. Košický vládní program, který se týkal územní správy, byl nakloněn spíše komunistické koncepci. Hlavní změnou v tomto programu bylo, že se zde už nehovořilo o prozatímnosti národních výborů. Nyní byly národní výbory nové orgány státní správy a veřejné správy, které byly volené lidem, kontrolovatelné a odvolatelné, lišily se od dřívějšího byrokratického a lidu vzdáleného státního aparátu.

2.7 Národní výbory v letech 1945- 1947

Měsíc po vyhlášení košického vládního programu, v květnu 1946, bylo vydáno vládní nařízení č. 120/ 1946 Sb. o obnovení národních výborů na podkladě výsledků voleb do Ústavodárného shromáždění. Výsledkem tohoto nařízení bylo nové strukturální složení míst-

ních, okresních i zemských národních výborů. Toto složení mělo odpovídat volebním výsledkům, které byly dosaženy jednotlivými politickými stranami ve volbách do Ústavodárného Národního shromáždění. Jednotlivé výbory jako orgány státní správy podléhaly vládě. V každé obci měly být stanoveny místní národní výbory (MNV) a v každém okresu okresní národní výbory (ONV). Orgány na vyšší úrovni státní správy potom byly zemské národní výbory (ZNV). Díky vládnímu nařízení č. 46/ 1945 Sb. měla Praha zvláštní postavení, působil zde Ústřední národní výbor a Obvodní národní rady.

Orgány národních výborů tvořily: Plénum, Rada Národního výboru, předseda a jeho náměstci a příslušné komise. Rozhodovacím orgánem Národního výboru bylo Plénum, které rozhodovalo o nejdůležitějších otázkách. Rozhodovací kompetenci měla i Rada Národního výboru, ale musela o svých rozhodnutích pravidelně informovat Plénum. Úkolem Komise byla příprava podkladů pro jednání Rady a Pléna.

„Kompetence národních výborů v těchto letech lze rozdělit do dvou oblastí. Protože nastupovaly na místo dosavadních orgánů obecné správy, přebíraly samozřejmě i jejich běžné úkoly. Prováděly evidenci obyvatelstva, řešily spolkové, shromažďovací, tiskové záležitosti, věci státního občanství (v poválečné době velmi důležité), dohlížely na živnostenské podnikání, školství, sociální a zdravotní péči. V prvních letech dokud se ještě dodržovalo právo samospráv na vlastnictví majetku, spravovaly obecní, okresní či zemské jmění, zřizovaly a udržovaly zařízení a ústavy (většinou zdravotnické a sociální). Zvláštní význam národních výborů ale spočíval hlavně v kompetencích souvisejících s mimořádnou poválečnou dobou. Z tohoto hlediska byly národní výbory ještě poměrně dlouho po skončení války zdaleka nejvýznamnějším mocenským faktorem v obvodu své působnosti. Důležitou otázkou, jejíž řešení naznačovalo hlubší proměny pojetí veřejné správy, byla podřízenost národních výborů. Jakožto orgány státní správy podléhaly ministerstvu vnitra, potažmo vládě. Současně byly nižší národní výbory podřízeny vyšším. Tyto skutečnosti však znamenaly jednat změnu dřívějšího stavu (v Předlitavsku i meziválečném Československu) a hlavně porušení obecných zásad samosprávy, v nichž platí, že jedna její složka nemůže být nadřazena jiné. Připouští se pouze právní dozor. Podstatné oslabení samosprávy bylo tedy v kompetenci národních výborů obsaženo již od samého jejich počátku.“ (Hledíková a Janák, 2007)

2.8 Vývoj veřejné správy v letech 1948- 1989

Ačkoli byly vytvořeny návrhy nové československé ústavy, tak ani jedna z nich nabyla přijata. Všechny nekomunistické návrhy byly odmítnuty. Návrh nové komunisticky laděné ústavy byl vytvořen V. Procházkou a tento návrh byl také 9. května 1948 schválen, proto je tato ústava taky označována jako Ústava 9. května. Nová ústava již nepočítala s jednotlivými zeměmi, ale jako hlavní nositele a vykonavatele státní správy jmenovala Národní výbory. Ty vykonávaly správu ve všech oborech a současně fungovaly ve státním aparátu. Nová ústava zcela přestala rozlišovat rozdíly mezi státní správou a samosprávou.

Ve dnech 26. – 27. června 1948 se v Kroměříži uskutečnil celostátní sjezd národních výborů a prvním z nejvýznamnějších aktů, které provedly ústavu i v oblasti veřejné správy, byl zákon č. 280/ 1948 Sb. o krajském zřízení. Tento zákon k 1. lednu 1949 zrušil země a zřídil 19 krajů, z toho 13 v českých zemích (Pražský, Českobudějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Hradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Gottwaldovský a Ostravský) a 6 na Slovensku (Bratislavský, Nitranský, Banskobystrický, Žilinský, Košický a Prešovský), které se dále členily na 270 okresů. Tímto aktem bylo zrušeno zemské zřízení. Veřejná správa začala fungovat velmi problematičtě. Základní změny systému veřejné správy od roku 1945 ovšem probíhaly v oblasti jeho politického základu a vnitřní organizace. V tomto směru byla klíčová likvidace samosprávy. Předcházející orgány jak státní správy, tak samosprávy byly nahrazeny národními výbory a samosprávné prvky v jejich postavení byly postupně odstraňovány. Od roku 1950 lze již hovořit o plném zániku samosprávy. Z hlediska dalšího vývoje není tedy možné chápat změny ve vzájemných vztazích ústředních a územních orgánů státní správy jako skutečnou decentralizaci. (Grospič a Vostrá, 2004)

„Zákon č. 280/ 1948 Sb. ovlivnil fungování veřejné správy a položil základ pro vydání zákona č. 36/ 1960 Sb. o územním členění státu, který spatřil světlo světa 9. dubna 1960. Tento zákon stanovil nové územní členění státu. Ponechal členění na kraje, okresy a obce, ale snížil počet krajů na 7 a počet okresů na 75. Hlavní důvod pro změnu územního členění byl, aby se zvětšila rozloha jednotlivých krajů a okresů a tím se rozšířila působnost národních výborů při řízení ekonomiky. Vytvoření nové územní organizace státní správy přineslo v dalším vývoji některé problémy. Především počet okresů i počet krajů byl nižší než počet přirozených mikroregionálních a meziregionálních center z hlediska sídelní struktury a

funkce v území. Mnohá přirozená centra tak zůstala opomenuta a územní obvody jejich přitažlivosti byly bez ohledu na reálné prostorové vazby rozděleny mezi zachovaná centra. Kromě toho vznikl stálý zdroj napětí v území, zejména tam, kde centrum nově vytvořeného okresu mělo pouze stejnou nebo i slabší mikroregionální funkci, eventuálně stejný nebo menší počet obyvatel než jiné město v okrese. Územní členění z roku 1960 přetrvalo čtyřicet let a v některých aspektech se uplatňuje doposud.“ (Grospič a Vostrá, 2004)

„V souvislosti se zrušením okresních úřadů bylo často namítáno, že okresní uspořádání má na území ČR dlouholetou tradici a narušuje se historicky vzniklá struktura. Při hodnocení těchto námitek je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že okresy z roku 1960 byly územně zcela diskontinuitní s vývojem okresního uspořádání v předcházejících desetiletích. Počet okresů se v první polovině dvacátého století dlouhodobě výrazně neměnil, docházelo jen k mírnému nárůstu. V roce 1949 se počet okresů zvýšil v porovnání s dosavadními správními okresy ze 151 na 178. Tyto počty jsou daleko bližší dnešnímu počtu obcí s rozšířenou působností než počtu 76 okresů. Stejný jev by bylo možno pozorovat při porovnání struktury konkrétních center. Uspořádání obcí s rozšířenou působností tak představuje i výraznější kontinuitu s historickým vývojem do roku 1948 než okresy vytvořené územně správní reformou z roku 1960.“ (Mates et al., 2007)

Nové členění státu způsobilo narušení přirozených vazeb uvnitř regionů. Došlo k oslabení tradičních center jako Olomouce, Zlína nebo Pardubic. Územní celky byly vyměřovány bez ohledu na potřeby obyvatel a obyvatelé mnohdy strádali ztíženou dostupností centra.

Zákon č. 65/ 1960 Sb. o národních výborech byl přijat 25. května 1960, tento zákon charakterizuje postavení a funkci národních výborů bez ohledu na změny obsažené v nové ústavě. Podle tohoto zákona tvoří soustavu národních výborů: Krajské národní výbory, Okresní národní výbory a Městské a Místní národní výbory. Krátce po těchto událostech byl 11. července 1960 vydán ústavní zákon č. 100/ 1960 Sb., který výrazně ovlivňoval postavení a kompetence národních výborů. Hlavní myšlenkou této ústavy byla dovršená výstavba socialismu a vybudované základy komunismu. Funkce státu byla postupně oslabována a nahrazována orgány pracujících, jejichž kompetence se výrazně zvyšovaly.

K nejvýraznějším změnám ve veřejné správě došlo, přijetím ústavního zákona č. 143/ 1968 Sb. o Československé federaci, dne 27. října 1968. Tento zákon byl několikrát novelizovaný, ale přinesl změny v členění Československa. Nyní bylo Československo rozděleno na

Českou socialistickou republiku a Slovenskou socialistickou republiku. Zákon uvádí jako nejvyšší orgán státní moci a jediný zákonodárný sbor Federální shromáždění, které se poprvé dělí na dvě sněmovny- Sněmovna lidu a Sněmovna národů. Po rozdělení území byly rozděleny i působnosti jednotlivých republik. Určité otázky náležely každé republice zvlášť a některé záležitosti řešily společně v rámci federace.

Přijetím zákona č. 69/ 1967 Sb. bylo již potřetí upraveno fungování národních výborů. Tento zákon se snažil vrátit národním výborům určitý charakter samosprávných celků. V průběhu tzv. pražského jara v roce 1968, proběhla diskuze o zásadní přeměně fungování místní správy. Nová reforma měla navrátit obecní samosprávu a vytvořit nové administrativní členění, které by obnovilo historické země a vytvořilo komunální vlastnictví. Srpnová okupace a následný proces normalizace tyto události zcela zastavily.

V tomto období došlo k oslabování obcí a naopak k posílení významu větších sídel. Z tohoto důvodu bylo několik obcí odsouzeno k zániku. V 70. letech KSČ vedla ke sblížení způsobu života ve městech a na venkově a k postupnému jednotnému socialistickému osídlení. Menší obce byly sdružovány nebo spojovány s městy, popřípadě byly vytvářeny střediskové obce. Tyto změny ovšem nepřinesly plánované zlepšení výkonu správy.

V 80. letech probíhal ekonomický i politický úpadek režimu a společnosti. Na konci roku 1988, přesně 13. prosince, byla vydána poslední legislativní úprava, zákon č. 194/ 1988 Sb., která měnila kompetence jednotlivých federálních ústředních orgánů státní správy. Tento zákon nabyl účinnosti 1. ledna 1989 a jenom s několika novelizacemi a ústavními změnami byl platný až do zániku federace 31. prosince 1992.

3 VÝVOJ 1. REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989

3.1 Vývoj reformy veřejné správy po roce 1989

V roce 1989 se stala Česká republika součástí československého federativního státu a docházelo k postupné transformaci veřejné správy. Prvním aktem v souvislosti s myšlenkou na novou reformu veřejné správy bylo svržení komunistického režimu 17. listopadu 1989. Byla nastolena parlamentní republika, která umožnila konání prvních svobodných parlamentních voleb na základě systému poměrného zastoupení.

Chystaná reforma měla být rozdělena do dvou etap. První etapa měla zajistit zrušení krajských národních výborů a v druhé etapě mělo dojít k vytvoření nové ústavy. Prvním úkolem reformy veřejné správy bylo zrušení národních výborů a jejich nahrazení obecní samosprávou. Obecní správa má na území České republiky dlouhou tradici. Začátek této tradice se datuje již do roku 1849, kdy byl v českých zemích zaveden systém obecní samosprávy a až do roku 1939 se tento systém výrazně nezměnil. Nová obecní samospráva byla zřízena přijetím zákona č. 367/ 1990 Sb. o obcích (obecní zřízení).

„Na základě tohoto ústavního zákona bylo vydáno jednak obecní zřízení (zákon č. 367/ 1990 Sb.) a k němu speciální zákon (zákon č. 418/ 1990 Sb., o hlavním městě Praze), které „přežily“ přijetí Ústavy ČR a byly až v r. 2000 nahrazeny dosud platnou úpravou (zákon č. 128/ 2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákon č. 131/ 2000 Sb., o hlavním městě Praze, k nimž v souvislosti s ustavením krajů přibyl ještě zákon č. 129/ 2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)).“ (Mlsna, 2011)

3.2 Vývoj ve federálním státu

„Transformace veřejné správy po roce 1989 započala zákonem, který umožnil odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbu poslanců nových. Na jaře 1990 se ovšem prosadil názor, jenž s dalším fungováním národních výborů vůbec nepočítal. Plánovaná reforma veřejné správy měla vycházet ze zrušení celé soustavy národních výborů. Její tvůrci naopak předpokládali, že bude obnovena samospráva na úrovni měst a obcí, že vzniknou nové monokratické orgány státní správy působící v okresech, že kompetence krajských národních výborů se rozdělí okresy a centrem a že do budoucna se ustaví samospráva i na vyšší než pouze obecní úrovni. Zákonem České národní rady č. 425/1990 Sb. bylo zrušeno sedm

dosavadních krajských a 75 okresních národních výborů, které nahradilo 73 nových okresních úřadů. Jednalo se o územní správní úřady vykonávající pouze státní správu. Někdejší samosprávný prvek se na této úrovni udržel jen v podobě tzv. okresních shromáždění volebných zastupitelstvy obcí příslušného okresu. Rozhodovala o státních dotacích obcím a o rozpočtu okresního úřadu.“ (Hledíková a Janák, 2007)

Po volbách do obecního zastupitelstva existovala územní samospráva na obecním stupni a na stupni okresním byly okresní národní výbory nahrazeny okresními úřady, které fungovaly jako orgány státní správy s všeobecnou působností. Vedle těchto úřadů byly zřízeny také tzv. dekoncentrované orgány státní správy, které spravovaly některé úseky státní správy.

V probíhajícím období se stále více usilovalo o obnovu zemského řízení. Vláda České republiky přijala, dne 22. srpna 1990, usnesení č. 234 vládní komise pro zemské zřízení. Vládní komise navrhla 4 možné varianty uspořádání České republiky. Jednalo se o variantu zemskou, regionální, kombinovanou a federativní. Vláda začala pracovat s variantou zemskou a regionální. Obě tyto možnosti splňovaly podmínku, aby byla základní jednotkou územní samosprávy obec a základní jednotkou územní státní správy pověřený obecní úřad.

„V roce 1991 byl v důsledku narůstajících rozporů mezi federací a slovenskou vládou (respektive mezi republikami) a sílícího nebezpečí rozpadu federace přijat ústavní zákon č. 327/ 191 Sb. o referendu, podle kterého mohla republika z federace vystoupit pouze na základě referenda. Zákon však nakonec pozdější vývoj událostí nijak neovlivnil.“ (Hledíková a Janák, 2007)

Česká vláda přijala 21. srpna 1991 zákon, kterým se rozhodla pro zemské uspořádání. Tento model zajišťoval dva stupně státní správy: pověřené obecní úřady jako první stupeň státní správy a na druhém odvolacím stupni byly ustanoveny okresní úřady.

V únoru 1992 vláda České republiky projednala a přijala návrhy pěti základních zákonů, které měly realizovat zemskou variantu územněsprávního uspořádání a to:

- Návrh novely zákona o obcích
- Návrh zákona o zemské samosprávě
- Návrh novely zákona o okresních úřadech
- Návrh zákona o statutárních městech a městech se zvláštním postavením a

- Návrh novely zákona o hlavním městě Praze.

V době poznamenané již hrozícím rozpadem federace nebylo v zákonodárném sboru republiky však dostatek sil projednat připravené návrhy zákonů, kterými se měla realizovat druhá etapa decentralizace státní správy v České republice. (Vidláková, 2000)

„V daném období prošla ústřední státní správa značnými strukturálními změnami, které nesouvisely s koncepčně připravenou reformou. Bylo zřízeno 10 nových ministerstev a 2 jiné ústřední orgány státní správy. V témže období bylo ovšem zrušeno 9 ministerstev a další ústřední orgány státní správy. V následujících letech došlo několikrát k přenesení působnosti a pravomocí mezi jednotlivými ministerstvy a jinými orgány státní správy. Někdy byly ústřední státní správě svěřeny úkoly, které před tím nikdy nebyly státní správou spravovány. V mnoha případech docházelo k přesunům velkého množství pracovníků, a proto se ústřední státní správa v České republice vyznačovala značnou flexibilitou. V květnu 1992 byla zřízena v Úřadu vlády České republiky pracovní skupina pro reformu státní služby, která projednala koncepční materiál k reformě státní služby v České republice, ale vzhledem k blížícím se parlamentním volbám jej vláda již neprojednávala.“ (Vidláková, 2000)

„Konec Československa byl koncipován jako zánik federace. Nešlo tedy o to, že by z ní jedna její součást chtěla vystoupit. Do konce roku 1992 ještě byly přesunuty další kompetence z federace na republiky (ústavní zákon č. 493/ 1992 Sb.) a bylo dosaženo dohody o způsobu dělení majetku federace mezi Českou a Slovenskou republiku (ústavní zákon 4. 541/ 1992 Sb.). Následoval ústavní zákon č. 542/ 1992 Sb. o zániku České a Slovenské federativní republiky. Když pak 16. prosince 1992 schválila Česká národní rada Ústavu České republiky, mohly od počátku následujícího roku vstoupit v život dva nové státy, Česká republika a Slovenská republika.“ (Hledíková a Janák, 2007)

3.3 Veřejná správa a první koaliční vláda v období 1992- 1996

„Regulace základních principů územní samosprávy, tedy zejména jejího rozsahu, vnitřní organizace samosprávných celků a jejich postavení vůči jiným složkám veřejné moci začínají v evropském kontextu pronikat do ústavních dokumentů v širším měřítku po r. 1945. Další vlna této tendence spočívající v posilování vertikálních prvků dělby moci přišla po r.

1989 a její součástí byla i nejprve Česká a Slovenská Federativní Republika (ústavní zákon č. 294/ 1990 Sb.) a později Česká republika (ústavní zákon č. 1/ 1993 Sb.)“ (Mlsna, 2011)

Úřad pro legislativu a veřejnou správu (ÚLVS), který byl zřízen 31. října 1992 k plnění úkolů vyplývajících z reformy veřejné správy, v červnu 1993 podal Návrh reformy veřejné správy v České republice. Projednání tohoto návrhu se ve vládě neustále odkládalo.

V podaném návrhu se vyskytla sporná otázka o počtu vyšších územně samosprávných celků a řešení vztahu samosprávy a státní správy v nich. Aniž by byl návrh projednán a schválen, vláda připravila návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a zákon o jejich působnosti. Po projednání a změnách navržených ve vládě bylo navrženo do vládního návrhu ústavního zákona zřízení 17 vyšších územně samosprávných celků.

V Parlamentu České republiky byla již v únoru 1993 zřízena dočasná komise Poslanecké sněmovny pro otázku územněsprávního uspořádání, která byla rozhodnutím Poslanecké sněmovny změněna na stálou komisi Poslanecké sněmovny pro reformu veřejné správy; jejím předsedou se stal místopředseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky poslanec Jiří Vlach. Do konce volebního období v červnu 1996 se v Poslanecké sněmovně nenašel potřebný politický konsensus, který by přijal zákony potřebné k dalšímu pokračování reformy územní správy a decentralizaci státní správy v České republice.

28. září 1994 byl ve vládě schválen dokument, předložený komisí zřízenou pro reformu veřejné správy, Záměry vlády České republiky v oblasti reformy veřejné správy. Tento předložený dokument chtěl překonat nefunkční rozdrobenost malých obcí, připravit volby do zastupitelstev, navrhnout sankce pro obce, které odmítají dodržovat zákony. Další otázky, které řeší tento záměr vlády, je otázka financování samosprávných funkcí vyšších územně samosprávných celků, jak zachovat stávající postavení okresních úřadů jako orgánů státní správy s všeobecnou působností. Snažil se přenést do krajských úřadů působnost ministerstev a to hlavně v úseku vodního a odpadového hospodářství nebo ochrany přírody. Měl také prověřit nezbytnost existence některých orgánů státní správy v území. Na závěr tohoto dokumentu vláda výslovně uvedla, že se jí nepodařilo rozhodnout, které institucionální uspořádání státní správy a samosprávy na úrovni vyšších územně samosprávných celků, bylo nejvhodnější.

V únoru 1996, koncem volebního období koaliční vlády, se začala věnovat pozornost ústřední státní správě. Vládě byla předložena Zpráva a přípravě reformy ústřední státní správy a o jejím dalším postupu. V tomto dokumentu se navrhoval výhodnější způsob právní působnosti ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, zrušení prováděcích právních předpisů, zjednodušení vnitřní organizace ministerstev a její sjednocení pro všechna ministerstva nebo zkvalitnění kvalifikace státních úředníků.

Dalším úkolem reformy veřejné správy, který se objevil v programovém prohlášení vlády, byla příprava zákona o státní službě. Začalo se s vzděláváním úředníků ústřední státní správy, ale toto vzdělávání nebylo prováděno soustředěně a koordinovaně a neexistovala ústřední instituce, která by se věnovala otázkám vzdělávání pracovníků ve státní správě. V rámci programu PHARE a britského fondu KNOW-HOW si vzal tuto činnost na starost Úřad pro legislativu a veřejnou správu v roce 1994. Jako první úkol, kterým byla činnost zahájena, bylo zadání úkolu Evropskému institutu pro veřejnou správu se sídlem v Maastrichtu. Tento institut dostal za úkol vypracovat analytickou studii o vzdělávacích potřebách ve státní správě v České republice. Úřad pro legislativu a veřejnou správu organizoval několik kurzů orientovaných zejména na otázky zdokonalování praxe řízení managementu ve státní správě.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 ANALÝZA VÝVOJE 1. FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY DO ROKU 1997

4.1 Reforma územní správy a nové krajské zřízení

Reforma územní správy dosáhla dobrých výsledků a v současné době je reforma veřejné správy prioritní reformou. Nabízí se otázka, proč je zrovna reforma územní správy prioritní reformou. Tato situace je způsobena především historickými příčinami, jejichž počátky se datují již do období Rakouska- Uherska a pokračuje i v období Československa. Již v těchto letech bylo v popředí řešení reforma územní správy a hlavně územně správní uspořádání. Územně správní uspořádání z roku 1960 bylo velmi nevyhovující, a proto byla v popředí reforma územní správy, která by napравила tento vzniklou situaci.

V posledním vývoji veřejné správy a její reformy lze v obnově samosprávy považovat přijetí zákona č. 294/ 1990 Sb. o obcích. Přestože byla potřeba vytvoření vyšších územně samosprávných celků velmi aktuální a nutná, čeští a slovenští politici se soustředili převážně na otázku vztahů obou národů. Ke zlomovému bodu v obnově samosprávy došlo rozdělením Československé republiky na Českou a Slovenskou republiku. V České republice byla schválena nová Ústava České republiky a ústavní zákon č. 1/ 1993 Sb. Tato nová ústava předvíдалa, že budou v České republice zřízeny země nebo kraje, a proto nechala místo k debatám o vytvoření zemského nebo krajského zřízení. Důležité je, že nová ústava položila právní základ pro samostatnou působnost krajů jako vyšších územně samosprávných celků. Až v dalším vývoji bylo stanoveno jednoznačné ústavní určení, které stanovilo kraje jako nové, vyšší územně samosprávné celky a definitivně byly zamítnuty návrhy na vytvoření zemského zřízení v České republice.

V roce 1994 byla předána strategie reformy veřejné správy Úřadu pro legislativu a veřejnou správu České republiky. V čele tohoto úřadu stál tehdejší místopředseda druhé největší koaliční strany, Jan Kalvoda. Tento úřad vytvořil expertní tým, který byl sestaven z převážně z praktiků, kteří se zabývali obecní samosprávou, ústřední i územní státní správou. Nově vzniklý tým vypracoval koncepci reformy územní správy a později byl vytvořen také návrh reformy ústřední státní správy. V červnu a srpnu 1994 vláda předložila vládní návrhy ústavních zákonů, které se zabývaly vytvořením vyšších územně samosprávných celků a upravovaly působnost jednotlivých vyšších územně samosprávných celků. Předlo-

žené materiály navrhovaly zřízení 17 vyšších územně samosprávných celků a převedení samostatné působnosti na právnické osoby a zařízení, které poskytují veřejné služby. Jednání, která se vedla v Poslanecké sněmovně, byla velmi zpolitizovaná a jen velmi ztěžka se v těchto debatách hledal kompromis. Vláda nakonec předložený návrh z července 1994 ani jeho přepracované znění z ledna 1995 neprojednala. 31. května a 1. června 1996 proběhly volby do Parlamentu a byla vytvořena druhá koaliční vláda, která byla sestavena z počátku ze tří koaličních stran (ODS, KDU- ČSL, ODA) v čele s Václavem Klausem. Koaliční strany uzavřely koaliční dohodu, ve které se dohodly na otázkách, které se zásadně týkaly oblasti státní správy a samosprávy. Velkou změnou bylo zrušení Ministerstva hospodářství a jeho působnost byla rozdělena mezi Ministerstvo dopravy a spojů a Ministerstvo pro místní rozvoj. A zásadní změnou bylo zrušení Úřadu pro legislativu a veřejnou správu, jehož působnost byla přenesena na Ministerstvo spravedlnosti.

V květnu 1997 byl vládou předložen další návrh ústavního zákona na vytvoření vyšších územně samosprávných celků, který navrhuje, aby bylo vytvořeno celkem 13 krajů jako vyšších územně samosprávných celků. Kromě tohoto návrhu byly v Poslanecké sněmovně předloženy ještě další návrhy ústavního zákona, které obsahovaly varianty 9, 11, 13 a 14 vyšších územně samosprávných celků. Na konci roku 1997 byl návrh projednán a vláda schválila ústavní zákon č. 347/ 1997 Sb. o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. „Tento zákon vytvořil 14 nových územně samosprávných celků:

- Hlavní město Praha, vymezený územím hlavního města Prahy,
- Středočeský kraj se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha- východ, Praha- západ, Příbram a Rakovník,
- Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatice, Strakonice a Tábor,
- Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň- město, Plzeň- jih, Plzeň- sever, Rokycany a Tachov,
- Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary a Sokolov,

- Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice a Ústí nad Labem,
- Liberecký kraj se sídlem v Liberci, vymezený územím okresů Český Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec a Semily,
- Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, vymezený územím okresů Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov,
- Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy a Ústí nad Orlicí,
- Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě, vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou,
- Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, vymezený územím okresů Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo,
- Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov a Šumperk,
- Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě, vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava a Ostrava-město,
- Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně, vymezený územím okresů Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín a Zlín.“ (Ústavní zákon č. 347/ 1997 Sb. o vytvoření vyšších územně samosprávných celků)

Hlavním problémem bylo, že nový ústavní zákon upravil pouze územní vymezení krajů, ale už se dál nezabýval otázkou konkrétních kompetencí jednotlivých krajů a způsobem jejich organizace. Tyto otázky měly být vyřešeny, a protože je to velmi složitá tematika, byla k vyřešení těchto otázek stanovena dlouhá lhůta mezi platností a účinností, tzv. legisvakance. Nakonec měl ústavní zákon č. 347/ 1997 nabýt účinnosti k 1. lednu 2000. Nakonec byla doba pro upravení jednotlivých zákonů, které byly spojeny s vytvořením nových krajů mnohem delší, proto se volby do jednotlivých krajských zastupitelstev mohly uskutečnit až v listopadu 2000, a proto tyto zákony nabyly účinnosti až ke dni konání voleb do zastupitelstev krajů a v několika případech zákony nabyly účinnosti až k 1. lednu 2001. Toto nové krajské zřízení ovšem nastolilo legislativně neuspokojivý stav a to tím, že neby-

lo možné okamžité zrušení zákona č. 36/ 1960 Sb., o územním členění státu. Uvedené členění státu a jednotlivé kraje jako územní jednotky nebyly zrušeny, došlo pouze ke zrušení krajských národních výborů. V současné době se tedy označení kraje vztahuje ke dvěma různým celkům.

Ústavní zákon č. 347/ 1997 Sb. se navrátil do období mezi lety 1949- 1960, v tomto období byly respektovány téměř všechna regionální centra střední úrovně. V tomto období existovalo v Československu 19 krajů, z toho v České republice jich bylo 13, jejichž počet byl v roce 1960 snížen na 10. Ústavní zákon z roku 1997 vytvořil 14 krajů včetně hlavního města Prahy, takže počet i sídla jednotlivých krajů se nezměnila. Přestože byla navrhována varianta s menším počtem krajů, který se pohyboval okolo počtu 8- 9 včetně hlavního města Prahy, nakonec byla zvolena varianta s větším počtem krajů, která se původně pohybovala okolo počtu 12- 15 krajů.

Výhodou zvoleného územního řešení byl především větší soulad s přirozeným meziregionálním členěním České republiky, i když zcela konkrétní počet center je diskutní. Takto došlo v podstatě k uspokojení všech meziregionálních center. Takové uspokojení vytváří dobrý základ pro relativní stabilitu vybraného uspořádání.

„Jistou nevýhodou lze shledávat v diskontinuitě s dosavadním krajským uspořádáním a nesouladnosti nového členění s členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů. Uvedená nevýhoda je ovšem spojena s každou změnou územního základu kraje. Druhou nevýhodou by bylo možné shledávat ve skutečnosti, že kraje jsou příliš malé z hlediska jednotek pro poskytování pomoci z fondů EU. Úkoly krajů jsou však především vnitrostátní, takže tento argument není rozhodující. Rozpor vyplývající z této nesouladnosti je řešen v zákoně č. 248/ 2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, a to vytvořením regionální rad pro regiony soudržnosti v případech, kdy se tyto regiony skládají ze dvou nebo tří krajů. Regionální rady jsou voleny zastupitelstvy příslušných krajů stejným dílem.“ (Grospič a Vostrá, 2004)

Území jednotlivých krajů bylo vytyčeno hranicemi jednotlivých okresů, které tvořily kraj. Tyto hranice mohou být změněny pouze zákonem, proto není možné, aby se kraje na změnách hranic dohodly mezi sebou. Na některých místech ovšem tyto hranice způsobují problémy a bylo by určitě vhodnější, kdyby byly hranice změněny, ať už z hlediska historického, geografického, potřeb veřejné správy a v neposlední řadě z hlediska mínění občanů.

V listopadu 2001 byl vládou předložen soubor zákonů, který obsahoval i návrh zákona o změně hranic krajů. Jak už jsem psala dříve, tak by byly změny hranic krajů velmi nutné a přesto tento návrh zákona neprošel ani prvním čtením a byl zamítnut. První příčinou, která způsobila zamítnutí tohoto návrhu, byly názory, že nové krajské uspořádání je velmi mladé a v mnoha případech se lišily názory na nejvhodnější příslušnost jednotlivých území ke krajům. Druhou a také velmi důležitou příčinou neschválení tohoto návrhu bylo přetrvávající okresní uspořádání některých orgánů státní správy a soudů, což znamená, že pokud by se měly všechny orgány státní správy a soudy přestěhovat do kraje, který více odpovídá přirozené spádovosti, tak by to v mnoha případech znamenalo, že se tyto instituce přesunou do méně vhodného okresu.

V tomto období ovšem došlo k velkým změnám na politické scéně. Vláda překonávala ekonomické obtíže v naší republice, což způsobilo i značné neshody uvnitř největší koaliční strany. Ta pod tíhou těchto událostí podala 30. listopadu 1997 demisi.

„Vláda tak nestačila ani zareagovat na stanovisko Evropské komise z června 1997 k žádosti ČR o členství v Evropské unii. V tomto stanovisku byly formulovány výhrady k pomalému postupu reformy veřejné správy a České republiky a definovány nedostatky současného stavu, jmenovitě:

- neexistence regionální samosprávy a s tím spojené nedostatky regionální politiky,
- absence právní úpravy postavení veřejných zaměstnanců, krátce řečeno neexistence zákona o státní službě,
- nedostatky v systému a funkčnosti státní správy v jejím celku (nedostatečné kapacity, malé finanční zdroje, obecně nízká výkonnost systému atd.),
- neexistence strategie reformy veřejné správy, jež by se měla (pokud by byla vypracována a schválena) postupně, ale s dostatečnou vehemencí a rychlostí realizovat.“
(Vidláková a Pomahač, 2002)

4.2 Návrh reformy veřejné správy z roku 1998

„Na začátku roku 1998, přesně v lednu, byla zvolena nová vláda. Jako předsedou vlády byl zvolen J. Tošenovský, který do té doby působil na postu generálního guvernéra České národní banky. Dne 23. března 1998 vláda projednávala a na závěr i schválila materiál o dal-

ším postupu reformy veřejné správy (Usnesení vlády č. 202). Reforma veřejné správy je považována za dlouhodobý proces, ale v současné etapě reformy vláda považuje za nutné:

- uvést postavení a úkoly orgánů územní samosprávy do souladu s ústavou ČR a s dokumenty EU,
- přistoupit k nezbytné decentralizaci státní správy na orgány územní samosprávy a k dekoncentraci státní správy na nižší stupně správních orgánů při respektování zásady subsidiarity,
- provést dělbu působnosti v samosprávě mezi obce a vyšší územně samosprávné celky,
- přistoupit k právní úpravě státní služby,
- vybudovat správní soudnictví a v souvislosti s tím nově upravit správní řízení,
- vytvořit předpoklady pro stabilitu státní správy, její zefektivnění a ochranu před politickými vlivy.“ (Vidláková a Pomahač, 2002)

Vláda předložila „Návrh koncepce reformy veřejné správy“, kde zpracovala organizační model krajského uspořádání. Návrh koncepce obsahoval koncepce zefektivnění a zmodernizování veřejné správy.

Mezi tyto koncepce patří:

- 1- Koncepce budování informačních systémů veřejné správy
- 2- Koncepce přípravy pracovníků ve veřejné správě
- 3- Koncepce zvýšení účinnosti veřejného sektoru
- 4- Koncepce zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě
- 5- Koncepce zvýšení účinnosti veřejné kontroly

4.2.1 Koncepce budování informačních systémů veřejné správy

První koncepcí reformy veřejné správy v roce 1998 bylo budování informačních systémů veřejné správy. Již v roce 2000 došlo ke schválení zákona č. 365/ 2000 Sb., o informačních

systemech veřejné správy. Zákon o informačních systémech veřejné správy stanoví práva a povinnosti správců informačních systémů veřejné správy (ISVS) a dalších subjektů, jež souvisejí s vytvářením, užíváním, provozem a rozvojem informačních systémů veřejné správy. V návaznosti na to upravuje působnost Ministerstva vnitra jako ústředního správního úřadu pro tvorbu a rozvoj informačních systémů veřejné správy. Zákon vytváří podmínky, aby kvalitní informační systémy byly dobrým nástrojem pro výkon veřejné správy. (Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, © 2008)

Součástí zákona o informačních systémech veřejné správy je i projekt CzechPOINT neboli Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál, který by měl zredukovat přílišnou byrokracii ve vztahu občan – veřejná správa. V současnosti musí občan navštívit několik úřadů k vyřízení jednoho problému. Czech POINT bude sloužit jako asistované místo výkonu veřejné správy, umožňující komunikaci se státem prostřednictvím jednoho místa tak, aby „obíhala data ne občan“. (Co je Czech POINT, © 2009)

Ve struktuře pracovišť Czech POINT jsou nejvíce zastoupeny obecní úřady, jejichž podíl je více než 60 % a dále jsou to Česká pošta a notáři. K 30. dubnu 2009 bylo z Czech POINTu vydáno přes 1,5 mil. výstupů, ať už se jednalo o výpis z katastru nemovitostí, výpis z obchodního rejstříku nebo rejstříku trestů, stále více je využíván Centrální registr řidičů, kde si řidiči zjišťují stav svých bodů. (Statistiky vydaných výstupů v rámci projektu Czech POINT, © 2009)

Informační systémy veřejné správy jsou vydařenou koncepcí. Veřejná správa je služba pro občany a tyto informační systémy jsou velmi komfortní službou občanům. Jak už je napsáno výše tyto systémy slouží k usnadnění komunikace se státem prostřednictvím jednoho místa, takže občan nemusí obíhat všechny instituce, ale potřebné informace získá na jednom místě.

4.2.2 Koncepce přípravy pracovníků ve veřejné správě

Další koncepcí reformy veřejné správy z roku 1998 je příprava pracovníků ve veřejné správě. Vzdělání úředníků ve veřejné správě je považováno za čím dál důležitější. Zákon č. 312/ 2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, má zakotveno i vzdělání úředníků. Každý úředník musí prohlubovat svoji kvalifikaci účastí na vstupním vzdělání, poté na průběžném vzdělání a nakonec na přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti. Při

absolvování vstupního vzdělání je úředník seznamován se znalostmi základů veřejné správy, obecnými zásadami organizace a činnosti veřejné správy a územního samosprávného celku, základy veřejného práva a veřejných financí, evropského správního práva, práva povinností a etiky úředníků, základní znalosti užívání informačních technologií a základní dovednosti a návyky potřebné pro výkon správních činností. Zatímco během průběžného vzdělání se úředník dozvídá informace prohlubující, aktualizující a specializační, zaměřené na výkon správních činností v územním samosprávném celku, včetně získávání a prohlubování jazykových znalostí. (Zákon č. 312/ 2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků)

V současné době se klade velký důraz na vzdělání úředníků veřejné správy, takže podle mého názoru je i druhá koncepce reformy velmi úspěšná.

4.2.3 Koncepce zvýšení účinnosti veřejného sektoru

Zvýšení účinnosti neboli efektivnosti veřejné správy patří mezi základní cíle správních reforem, avšak hodnocení této efektivnosti je velmi obtížné. Veřejná správa může uplatnit ekonomickou efektivnost, ale z pohledu veřejné správy. Efektivnost činnosti veřejné správy se však projevuje i ve vlivu na hodnoty ekonomicky měřitelné jen nepřímo nebo vůbec neměřitelné. To se týká dopadů na právní regulaci, na dodržování zákonů, na efektivnost provázanost procesů v území, životní prostředí, vzdělanost, zdravotní stav obyvatelstva, dopravní obslužnost atd.

V této souvislosti je hodnocení efektivnosti do značné míry stále kvalitativním hodnocením s obtížnou možností kvantifikace.

První možností zefektivnění veřejné správy je uplatnění moderních metod organizace ve veřejné správě. Tyto metod mají většinou původ v soukromé správě, takže je zapotřebí tyto metody modifikovat, tak aby vyhovovaly specifickým potřebám veřejné správy, jako je zřetel k veřejnému zájmu, vyšší míra právní regulace, větší rigidita organizačních struktur atd.

S efektivností veřejné správy souvisí také otázka její debyrokratizace. Tento termín není zcela přesný, ale pro adekvátní použití vyžaduje určitý výklad. Pojem byrokratizace je dnes často chápán pouze s negativního historicky vzniklého fenoménu byrokracie a pouze tyto negativní stránky mají být omezeny nebo odstraněny v souvislosti s debyrokracií.

Důležitou otázkou procesu debyrokratizace je pochopení významu nestrannosti, resp. nezávislosti v rozhodovacích procesech. V souvislosti se spojeným modelem výkonu územní veřejné správy uplatněným v dosavadní reformě je velmi potřebné sledovat nestrannost výkonu veřejné správy, zvláště při rozhodování o právech a povinnostech jiných subjektů.

Nestrannost veřejné správy a objektivnost jejího rozhodování neznamená nezávislost ve stejném smyslu jako u soudnictví. Jinak by nebyla možná žádná kontrola veřejné správy a realizace rozhodnutí volených orgánů.

Pokud se hovoří o debyrokratizaci, je třeba mít na paměti, že s omezením negativních projevů byrokracie, jako je sledování autonomních zájmů správního aparátu v rozhodování, přílišná formalizace na úkor obsahu rozhodnutí, zdouhavost procesů apod., nemá být narušena objektivnost rozhodování a právní jistota dotčených osob.

Velmi častou příčinou byrokratických postupů je obsahová nevyjasněnost, neschopnost věcného posouzení určitého problému, ze kterého se pak hledá východisko ve stupňování formálních bariér rozhodovacího procesu. Velmi frekventované je rovněž uplatňování byrokratických přístupů při řešení netypických problémů.

Ať už je byrokracie chápána jako negativní nebo pozitivní jev, tak tento fenomén může veřejná správa pouze redukovat, ale nikdy se jej nezbaví úplně.

4.2.4 Koncepce zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě

I v řízení ve veřejné správě se objevují stále nové metody. Využívání nástrojů pro moderní řízení ve veřejné správě je způsobem, jak reagovat na změny vzniklé v souvislosti s reformou veřejné správy a stále novými úkoly a kompetencemi, kterými jsou obce a kraje pověřovány. Moderní nástroje tak přispívají ke zkvalitnění a zefektivnění výkonu veřejné správy, k podpoře demokratických principů vládnutí i k přenesení důrazu na spokojenost občana. Mezi metody řízení ve veřejné správě patří:

Strategické řízení:

- představuje směřování organizace v dlouhodobém, střednědobém a krátkodobém horizontu s cílem zvýšit účinnost a efektivnost veřejné služby a naplnit strategickou vizi budoucnosti organizace

- jde o posloupnost na sebe navazujících kroků, počínajících vymezením poslání organizace, její vize a cílů a strategickou analýzou a končící formulací možných variant řešení a jejich realizací

CAF- Společný hodnotící rámec (Common Assessment Framework)

- jedná se o nástroj zlepšení fungování organizace prostřednictvím sebehodnocení
- pomocí této metody hodnotí zaměstnanci úřadu systém řízení, identifikují silné stránky a příležitosti, které se stávají oblastmi pro cílené zlepšování úřadu
- „model je založen na provedení sebehodnocení podle devíti kritérií (viz obrázek). Pět z nich se týká předpokladů pro dosahování výsledků, čtyři kritéria se týkají dosahování samotných cílů (výsledků) vůči zákazníkům/ občanům, zaměstnancům, vlivu na společnost a životní prostředí, klíčových výsledků týkajících se výkonnosti úřadu“ (Ochrana a Půček, 2011)

BSC- Balanced Scored (Metoda vyváženého úspěchu)

- tato metoda slouží ke strategickému plánování
- jde o systém strategického řízení a měření výkonnosti organizace prostřednictvím kombinace finančních a nefinančních měřítek, o nástroj pro řešení komplexních problémů v dlouhodobé perspektivě, který umožňuje dovést strategii k její realizaci
- „jádnem metody BSC je soubor vyvážených indikátorů, které hledáme ve čtyřech perspektivách
- nejprve je nutné si vyjasnit, zda jsou známy potřeby a očekávání našich občanů, další skupina témat se týká finančních věcí, dále je třeba zavést změnu systém procesů, kterými zajistíme dostatek zdrojů a spokojenost občanů a důležité je také nezapomenout na růst a učení se“ (Ochrana a Půček, 2011)

Benchmarking/ benchlearning

- je metodou porovnávání s ostatními za účelem nalezení dobré praxe a jejího uplatnění ve vlastním úřadě (Nové metody řízení ve veřejné správě, © 2007)

- „benchmarking se více orientuje na porovnávání se v konkrétních procesech a aktivitách, benchlearning se více zaměřuje při porovnávání na učení se od druhých
- cílem je naučit se tuto dobrou praxi od druhých, místo toho, abychom ji složitě vymýšleli či draze nakupovali od poradenských firem, a pomocí zkušeností jiných tuto dobrou praxi (změnu) snadněji zavést do praxe“ (Ochrana a Půček, 2011)
- vhodným používáním této metody se proto můžeme vyhnout mnoha chybám, nebudeme vymýšlet vymyšlené, můžeme se rychleji rozvíjet, zlepšovat, šetřit peníze atd.

Příkladem z našeho okolí je město Vsetín, které se vydalo cestou procesního řízení a strategického plánování. Pomocí „malých systematických kroků“ dochází k neustálému postupnému zlepšování. Do roku 1999 byl úřad řízen klasicky a od roku 1999 docházelo k neustálému zlepšování. Byla zavedena Místní Agenda 21 a Dětský parlament, v dalším roce se město zapojilo do projektu Zdravé město, ještě v tom samém roce byl úřad řízen dle norem ISO 9001+ 14001. V dalším roce bylo ve městě zavedeno projektové řízení. V roce 2003 se už ve městě objevují nové metody řízení a město začíná se sebehodnocením dle modelu CAF a Benchmarkingem. Krůček po krůčku přechází přes Balanced Scorecard, Reinženýring až k řízení lidských zdrojů. I další malé krůčky vedou ke zlepšení řízení ve veřejné správě, takže pokud daný úřad stojí o zlepšení řízení, tak by při dnešních možnostech mělo dojít aspoň k minimálnímu zlepšení. (Půček, © 2008)

4.2.5 Koncepce zvýšení účinnosti veřejné kontroly- Kontrola výkonu přenesené působnosti

Právní rámec kontroly výkonu přenesené působnosti krajů vykonávané Ministerstvem vnitra České republiky tvoří hlava VII. zákona o krajích a hlava XI. zákona o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Předmět kontroly

Ministerstvo vnitra České republiky kontrolují na úseku přenesené působnosti kraje (a hlavní město Prahu). Kontrola se zaměřuje na dodržování usnesení a opatření vlády

v činnosti příslušných orgánů krajů a na poskytování odborné pomoci obcím ze strany krajského úřadu.

Ministerstvo vnitra České republiky ve spolupráci s věcně příslušnými ústředními správními úřady organizuje provádění kontrol na vybraných úsecích činnosti orgánů kraje, vyhodnocuje jejich výsledky a předkládá vládě České republiky návrhy na potřebná opatření

Na základě zjištění při kontrole navrhuje Ministerstvo vnitra České republiky opatření k nápravě zjištěných nedostatků a jejich plnění následně kontroluje.

Tvorba koncepce kontroly a metodická pomoc

Obdobně jako v případě dozoru vykonává Ministerstvo vnitra České republiky řadu koordinačních aktivit v oblasti kontroly (pravidelné mezirezortní porady, semináře, společné kontrolní akce, směrnice atd.). Součástí těchto aktivit je zejména koordinace tvorby plánu kontrol, hodnocení jeho plnění a vyhodnocování výsledků, včetně zpracování „Vyhodnocení výsledků kontrol krajů a hlavního města Prahy“ pro vládu České republiky. Tyto aktivity směřují k ostatním ústředním správním úřadům.

Legislativní záměry

Kontrola přenesené působnosti obcí provádějí kraje prostřednictvím krajských úřadů v rámci vlastní přenesené působnosti. Zásady provádění této kontroly jsou stanovena v hlavě VIII. zákona o krajích. Toto umístění problematiky kontroly výkonu přenesené působnosti obcí se jeví jako nesystémové a Ministerstvo vnitra České republiky v připravené novelizaci, která se mj. zabývá dozorem i kontrolou, převádí veškerá ustanovení o kontrole obcí do zákona o obcích. Legislativní změna by také měla výslovně založit oprávnění ústředních správních úřadů k mimořádným kontrolám přenesené působnosti obcí, tedy ne jako pravidlo, ale jako možnost využitelnou např. pro vyřízení některých stížností, interpelací a v dalších situacích, kdy nelze z časových či věcných důvodů záležitost postoupit krajskému úřadu k přiměřenému prověření a vyřízení.

4.2.6 Koncepce zvýšení účinnosti veřejné kontroly- Kontrola veřejných prostředků

Legislativní základ pro provádění přezkumu hospodaření územních samosprávných celků (obcí a krajů) a dobrovolných svazků obcí je obsažena v zákoně o rozpočtových pravidlech

územních rozpočtů v zákoně o obcích, v zákoně o krajích a v zákoně o hlavním městě Praze.

„Přezkum hospodaření je prováděn každý rok. Kraje měly povinnost nechat si své hospodaření přezkoumat auditorem a náklady provedeného přezkoumání hradí z vlastního rozpočtu. Došlo ovšem ke schválení navrhované právní úpravy, ve které došlo ke změně subjektů vykonávajících kontrolu. Krajům provádí přezkoumávání hospodaření ministerstvo financí. V případě přezkoumání hospodaření obcí je v zákoně zakotven rozdílný přístup k obcím, a to podle jejich velikosti. Přezkoumání hospodaření obcí, které mají více než 5000 obyvatel, provádí auditor na náklady příslušné obce. Obce, které mají méně než 5000 obyvatel, si mohou vybrat, zda si nechají hospodaření za uplynulý kalendářní rok přezkoumat auditorem na vlastní náklady nebo krajským úřadem v přenesené působnosti na náklady kraje.“ (Veřejná správa v České republice, 2005)

Po zjištění všech poznatků o veřejné kontrole můžu konstatovat, že i tato koncepce byla aspoň částečně úspěšná. Minimálně došlo ke změně kontroly hospodaření u krajů, a to z auditora na ministerstvo financí.

4.2.7 Organizace krajů

Jednalo se také o tři různé návrhy řešení organizace v jednotlivých krajích, které řešily otázku, zda má dojít ke spojení výkonu samosprávy a státní správy nebo naopak.

První návrh zásadně odděloval výkon státní správy od samosprávy, tato varianta by měla za následek zásadní přesun kompetencí ze státní správy na samosprávu na úrovni krajů a obcí. Významným znakem by bylo zrušení 76 okresních úřadů a zřízení asi 210 správních okresek, které by vykonávaly státní správu, a výkon samosprávy by byl přenechán obcím. Výhodou této varianty je zásadní přehled kompetencí mezi orgány státní správy a samosprávy. Zásadním stanoviskem tohoto návrhu je vytvoření malého, ale pevného státu s velkou, ale kompetentní samosprávou.

Druhou možností výběru je institucionální spojení státní správy a samospráva na krajské úrovni a na úrovni obecních úřadů s pověřeným výkonem státní správy. I v případě přijetí této varianty by došlo ke zrušení okresních úřadů, ale počet obcí s výkonem státní správy by byl zachován nebo snížen pouze minimálně. V případě, že by vládě prošel návrh na tento model, tak by mohlo dojít ke snížení nákladů při výkonu některých správních procesů,

kde by se minimalizovalo nebezpečí duplicit činností mezi státní správou a samosprávou. Po přijetí tohoto návrhu by mohlo dojít k omezení rozsahu decentralizace veřejné správy.

V případě přijetí třetí a poslední varianty by došlo k oddělení státní správy a samosprávy na krajském stupni a spojením státní správy a samosprávy na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy. I v této poslední variantě by byly okresní úřady zrušeny a nahrazeny obcemi pověřenými výkonem státní správy v počtu 383 obcí.

„Poslední zmíněná varianta by mohla být vhodným řešením obou předchozích variant. Zásadní problém ovšem vzniká na různých stupních řízení státní správy a samosprávy. Propojení státní správy a samosprávy přináší určitá rizika, která se vyskytují jak na úrovni pověřených obecních úřadů, tak na krajské úrovni.“ (Základní struktura návrhu koncepce reformy veřejné správy Ministerstva vnitra, 1999)

Poslanecká sněmovna a vláda Parlamentu České republiky se nakonec rozhodly pro společný model státní správy a samosprávy, což znamenalo, že výkon státní správy na úrovni kraje bude svěřen orgánům vyšších územně samosprávných celků. Do doby než bude schválena potřebná zákonná úprava, pověřila vláda Ministerstvo vnitra, aby plnila úlohu ústředního orgánu pro reformu veřejné správy. Toto konání vlády i Ministerstva vnitra nebylo z počátku v souladu s Ústavou České republiky. Ta totiž stanovuje, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, což nebylo splněno.

„Zakončení první etapy správní reformy, kterou prováděla Zemanova vláda, proběhlo schválením souboru zákonů, které dodatečně upravovaly fungování vyšších územně samosprávných celků, rozpočet, majetek, financování nebo volby do krajských zastupitelstev. Po dlouhých a náročných jednáních byly přijaty tyto zákony:

- zákon č. 128/ 2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/ 2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- 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

Tuto první skupinu zákonů můžeme nazvat jako zákony organizační a kompetenčně garantované Ministerstvem vnitra. V roce 2000 byl pak přijat soubor zákonů finančních a majetkových garantovaných Ministerstvem vnitra. Jedná se o zákony:

- zákon č. 157/ 2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů
- zákon č. 218/ 2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- 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 ČR 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. 248/ 2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- zákon č. 250/ 2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Obě skupiny zákonů vytváří právní předpoklad pro realizaci krajského zřízení.“ (Vidláková a Pomahač, 2002)

System financování státní správy a samosprávy byl navržen, tak aby věrně odrážel rozdělení kompetencí na jednotlivých úrovních státní správy a samosprávy. Základním úkolem bylo správně identifikovat finanční toky na vertikálním i horizontálním uspořádání a celou soustavu těchto vazeb běžně používat v přechodné etapě reformy veřejné správy.

„Vláda stanovila základní vlastnosti a princip fungování systému financování:

- systém financování musí být průhledný, což znamená, že všechny finanční toky musí být identifikovatelné, musí mezi nimi existovat prokazatelná vazby rozpočto-

vých zdrojů na věcné kompetence poskytujícího i přijímacího orgánu a v neposlední řadě musí být jednoznačně vymezena odpovědnost daných orgánů veřejné správy za poskytování i za případné užití finančních prostředků uvolněných ze státního rozpočtu,

- systém financování musí být co nejjednodušší a nejefektivnější, což vylučuje takové finanční toky, které mají v závěru za následek roztržštění finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo způsobují dvojí financování, takže je velmi důležité dodržování zásady, aby peníze pro daný účel byly čerpány pouze jediným kanálem (např. prostřednictvím jednoho ministerstva), toto fungování by mělo za následek efektivnější účinnost kontroly při jakékoli přípravě, realizaci a při závěrečném zúčtování finančních prostředků se státním rozpočtem,
- systém financování posiluje úlohu odvětvového řízení při financování aktivit veřejné správy a financování veřejných statků na úrovni státní správy i samosprávy; v navrženém systému je hlavním úkolem zachování toků odvětvových dotací přes odvětvová ministerstva a odvětvové odbory jednotlivých územních orgánů; tyto orgány by měly zajistit věcně správné užití finančních prostředků se znalostí místních podmínek;
- systém financování sleduje maximální decentralizaci, jak při financování výkonu státní správy, tak při zajišťování veřejných statků samosprávnými orgány. Respektuje se a využívá hierarchie kompetencí a tomu se uzpůsobuje hierarchie financování jednotlivých úrovní veřejné správy. Své prostředky již nepředává jako doposud oddělenému územnímu orgánu, ale nově krajskému orgánu, v jehož působnosti bude nově daná činnost. Takto přijaté prostředky buďto použije účelově ve své vlastní působnosti, anebo s daným odvětvovým určením.“ (Základní struktura návrhu koncepce reformy veřejné správy Ministerstva vnitra, 1999)

„Na základě usnesení vlády ze dne 20. července 2011 č. 559, o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy veřejné správy, byla ministerstvem vnitra a ministerstvem financí vypracována podrobná analýza aktuálního stavu veřejné správy, která zahrnovala i aktuální stav financování. Z tohoto dokumentu je patrné, že financování veřejné správy má nedostatky, které nebyly doposud žádnými reformními kroky odstraněny. Ještě v současné době nejsou zcela identifikovatelně finanční toky všech finančních prostředků uvolněných ze

státního rozpočtu. Ačkoliv návrh reformy veřejné správy z roku 1998 měl zavést co nejjednodušší a neefektivnější systém financování, který by vylučoval dvojí financování ze státního rozpočtu, docházelo k financování v rámci spojeného modelu organizace veřejné správy netransparentně a neefektivně. Obce získávaly ze státního rozpočtu příspěvky na výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem, ale tento příspěvek je v podstatě poskytován jako neúčelová dotace, u které není sledován způsob čerpání.“ (Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011)

„K určitému zlepšení došlo po roce 2006, kdy začalo Ministerstvo vnitra používat novou metodiku pro stanovení výše příspěvku na základě dvou kritérií: velikosti správního obvodu a poměr velikosti centra ke správnímu obvodu. Výraznou mezerou ve financování výkonu státní správy v přenesené působnosti je fakt, že „stát“ nemá přesné informace o tom, zda jsou poskytnuté finanční prostředky efektivně vynakládány na fungování veřejné správy. Důkladným šetřením, které proběhlo v srpnu 2011 na matričních úřadech, se došlo k závěru, že časová náročnost na vedení agendy je v jednotlivých matričních úřadech zcela odlišná. V některých případech byl příspěvek na výkon veřejné správy v přenesené působnosti nadhodnocen a cena řady provedených matričních úkonů značně rozdílná. Musíme zde zohlednit statut „veřejné služby“. Přestože v daném čase nemusí probíhat žádný matriční úkon, pověřený pracovník je připraven tento úkon provést (což znamená přítomnost úředníka na úřadě ve stanovené dny a hodiny pro občany). Metodika stanovení výše příspěvku, která je využívána v současné době je založena na dofinancování příspěvku, v rámci úbytku agendy může dojít také ke krácení příspěvku. Tyto změny se do systému promítají jen velmi obtížně, a proto je nejvhodnějším způsobem využití výpočtu bez změny faktorů určujících výši příspěvku. Tento výpočet a systém financování jsou využívány pro své nesporné výhody, jako jsou finanční, personální a časová nenáročnost na rozdělení finančních prostředků. Tento příspěvek, který neuhradí v plné míře náklady spojené s výkonem přenesené působnosti, stimuluje obce k efektivnějšímu výkonu přenesené působnosti a tím i k šetření finančních prostředků, jak ze státního rozpočtu, tak z rozpočtů obecních, které by musely zbylou část nákladů hradit ze svých příjmů.“

Financování výkonu státní správy v přenesené působnosti je v současnosti realizováno

formou poskytování příspěvku pro územní samosprávy na výkon státní správy. Tento příspěvek má charakter neúčelové a nezúčtovatelné dotace, u které není sledován způsob skutečného využití. Stát tak poskytuje územním samosprávám finanční prostředky, aniž by přesně věděl, na jaké účely jsou finanční prostředky z dotace využívány. Současný model financování výkonu přenesené působnosti tedy postrádá zpětnou vazbu, kdy stát neví, jaké jsou přesné náklady na výkon státní správy v přenesené působnosti a zda jsou poskytované finanční prostředky vynaloženy územními samosprávami efektivně. Nový model financování výkonu státní správy v přenesené působnosti by měl co nejvíce eliminovat tyto problémy a zároveň by měl přispět ke snížení přerozdělování veřejných finančních prostředků a k ušetření finančních prostředků vynaložených na toto přerozdělování.“ V novém systému financování mohou být využity dvě varianty vyplácení finančních prostředků. První variantou je tzv. Standard, který je v tomto pojetí chápán jako celý proces agendy, nárok na výplatu vznikne až po splnění celého procesu. V této koncepci je „standard“ chápán úkonově, ne objemově. Nezáleží na velikosti správního obvodu nebo na poměru velikosti správního centra k celému správnímu obvodu. Důležité jsou pouze jednotlivé úkony provedené úředníkem. Standardy mohou být také chápány jako finančních limitů pro výkon agendy. V tomto případě není standard chápán jako platba za úkon, ale je stanoven jako limitní částka na výkon konkrétní agendy vztahované k určitému kritériu. Kritéria musí být ovšem nastavena tak, aby byla co nejméně ovlivnitelná. Výhodou této varianty je, že výrazně přispěla k efektivnímu chování u obcí při zajišťování výkonu státní správy, protože docházelo k tomu, že ačkoliv se velikost správního obvodu zvětšovala, standard nenarůstal lineárně stejně a obce musely dofinancovat výkon státní správy z jiných zdrojů. Další variantou je zachování příspěvku na výkon státní správy za určitých změn. Byla by zachována forma vyplácení příspěvku, ale změnila by se metodika výpočtu. Mezi pozitiva této varianty lze zařadit jednoduchost při zavedení do praxe (tato varianta nepotřebuje žádné legislativní úpravy), větší srozumitelnost metodiky obce, jednodušší výpočet výše příspěvku a hlavně finanční, personální a časovou nenáročnost rozdělení finančních prostředků.

A poslední variantou na poli financování výkonu státní správy v přenesené působnosti je poskytování příspěvku prostřednictvím rozpočtových kapitol jednotlivých resortů. Zatím co nyní plynou peníze ze státního rozpočtu do kapitoly Všeobecná pokladní správa, tak po aplikaci této varianty by byly peněžní prostředky rozdělovány do jednotlivých rozpočtových kapitol. Tato varianta by poskytla větší transparentnost poskytování příspěvků. Nej-

větší nevýhodou této je obtížné rozdělení příspěvků podle rozpočtových kapitol. Jedná se o velmi nákladné řešení.“ (Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011)

Ačkoliv návrh na reformu veřejné správy spojený s jejím financováním byl předložen již v roce 1998 a přestože dochází k drobným změnám, pořád nedošlo k žádným pevným rozhodnutím, jaké financování by mělo být použito, aby bylo co nejefektivnější a nejtransparentnější a hlavně se zpětnou vazbou na stát.

Volby do jednotlivých krajských zastupitelstev v zemi se konaly 12. listopadu 2000, jejich vlastní činnost začala ke dni 1. ledna 2001. Na krajské úřady byl zvolen spojený model, což znamená, že tyto úřady vykonávají samosprávné úkoly a současně vykonávají přenesenou působnost státní správy. Zvolením spojeného modelu došlo k jistému pozastavení decentralizace určitých správních odvětví a místo toho došlo k jejich dekoncentraci.

4.3 Ukončení činnosti okresních úřadů

„Nejvýznamnějším krokem v oblasti celé reformy veřejné správy bylo ukončení činnosti okresních úřadů. V roce 2000 byl schválen nový zákon o okresních úřadech č. 147/ 2000 Sb., podle kterého měla činnost okresních úřadů skončit k 31. prosinci 2002. Z obecného hlediska měla být cílem této fáze reformy prohloubena decentralizace, tedy další přesun kompetencí na kraje a obce.“ (Hledíková a Janák, 2007) V roce 1990 okresní úřady nahradily okresní a krajské národní výbory a v celé struktuře územní státní správy se právě okresní úřady staly nejstabilnějším článkem. Okresní úřady byly zřízeny, aby mohly vykonávat zřizovatelskou funkci u příspěvkových organizací a rozpočtových složek státu. Hlavním úkolem bylo vykonávání státní správy ve velkém rozsahu. Po zrušení okresních úřadů přešly pravomoci okresních úřadů z části na kraje, ale z větší části na obce. Některé pravomoci přešly na obce s pověřeným obecním úřadem, kterých bylo v České republice zřízeno 308. V této fázi reformy došlo ovšem ke vzniku nové kategorie obcí. Místo 76 okresních úřadů, bylo zřízeno 205 obcí s rozšířenou působností. Na orgány obcí s rozšířenou působností přešla státní správa v evidenci obyvatelstva, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů, vydávání řidičských průkazů a vedení registru motorových vozidel, vodoprávním řízení, odpadovém hospodářství, ochraně životního prostředí, státní správě lesů, myslivosti a rybářství, dopravě a silničním hospodářství, sociálních dávkách a službách sociální péče, sociálně právní ochrana dětí, péči o staré a zdravotně postižené občany,

pěči o nepřízpůsobivé občany. Naopak kraje převzaly kompetence týkající se odvolacího řízení proti rozhodnutím obcí ve správním řízení, kontroly výkonu státní správy v obcích a kontroly hospodaření v obcích s maximálně 5000 obyvatel, dohled nad dodržováním zákonů ve státní správě a samosprávě obcí, rozhodování o oddělení části obce a možnosti rozhodnout o případném předání výkonu přenesené působnosti od nečinného obecního úřadu jinému obecnímu úřadu. (Hledíková a Janák, 2007)

V roce 2001 bylo zpracováno také několik novel zákonů. Byly projednávány změny a zrušení zákonů, které se týkaly okresních úřadů. Soubor navrhovaných novel obsahoval novelly zákonů o obcích a krajích a o hlavním městě Praze. Důležité bylo stanovení obcí s rozšířenou působností a obcí s pověřeným obecním úřadem. Dále se také jednalo o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR do kompetencí krajů a obcí. Zásadní změnou v tomto legislativním balíčku bylo předložení návrhu zákona o úřednicích územních samosprávných celků. Tento návrh byl předložen z toho důvodu, že služební zákon pro státní úředníky se nevztahoval na úředníky územních samosprávy.

Na konci volebního období menšinové sociálně- demokratické vlády byly přijaty ve většině případů navrhované zákony. Došlo tedy ke schválení novely zákona o krajích, novely zákona o obcích, zákona o úřednicích územních samosprávných celků, zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a v neposlední řadě došlo ke schválení zákona o změně a zrušení některých zákonů, které byly navrhnuty v souvislosti se zrušením okresních úřadů.

5 VÝVOJ 2. FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

5.1 Příčiny vzniku 2. fáze reformy veřejné správy

V rámci druhé fáze reformy územní veřejné správy se řeší zejména otázka základního stupně výkonu státní správy. Koncepce druhé fáze reformy byla do značné míry podmíněna zvoleným modelem první fáze. Vznikla situace, kdy kraje i obce ve spojeném modelu výkonu veřejné správy, zatímco okresní úřady představovaly prvek odděleného modelu. Současně je třeba pokračovat v decentralizaci výkonu veřejné správy i na nižších úrovních. Dále vyvstává již zmíněný problém nevyhovujícího územně správního uspořádání na okresní úrovni, daný dnes již neaktuálními kritérii územně správní reformy z roku 1960.

„Samozřejmě je i druhá fáze reformy veřejné správy spojena s nutností řešit řadu specifických problémů, na které budou muset předkládané zákony pamatovat a které nevyplývají vždy automaticky ze zvoleného základního modelu. Jde zejména o konkrétní vymezení jednotlivých kompetencí, přechod zřizovatelských funkcí k organizacím, kde dosud byly zřizovateli okresní úřady, delimitace pracovníků okresních úřadů spolu s přenosem jejich kompetencí a systém odvolacího řízení v situaci, kdy odpadá jeden stupeň výkonu veřejné správy. Pro výkon odvolacího řízení se navrhovalo zřízení odvolacích kolegií, idea as však nerealizovala.“ (Matula, © 2001)

Ke dni 1. ledna 2003 začaly na obecní úrovni existovat více druhů obcí. Tyto obce se odlišují podle rozsahu přeneseného výkonu státní správy. Nově zřízené obce, obce III. stupně, s rozšířenou působností začaly vykonávat přenesenou státní správu pro obyvatele rozsáhlejšího území, tzv. mikroregionu. Do této skupiny byly zařazeny města s počtem obyvatel nad 15 000 obyvatel a obce, které byly dostupné do požadované vzdálenosti, která byla stanovena na 20 km od jakéhokoli města. Právě otázka výběru obcí byla v Parlamentu jednou ze zásadních otázek, protože obě komory Parlamentu ČR si neustále přidávaly další obce. Jejich počet se tedy dlouhou dobu rozšiřoval a jejich počet se zastavil na čísle 388 obcí s pověřeným obecním úřadem a z toho 205 obcí s rozšířenou působností. Sociálně-demokratická vláda byla vládou, která přijala největší soubor koncepcí reformy veřejné správy ze všech vlád, které jsme sledovali v daném období. Vypracovala i množství návrhů zákonů k provedení reformy územní veřejné správy.

Druhá fáze reformy veřejné správy byla odstartována právě těmito zmíněnými důvody. V této chvíli bylo velmi nutné, aby byla činnost zrušených okresních úřadů byla nahrazena na obce a z menší části na kraje. Ve výjimečných případech došlo i k předání kompetencí okresních úřadů na jiné orgány státní správy.

5.2 Příprava 2. fáze reformy veřejné správy

5.2.1 Provedení 2. fáze reformy veřejné správy a výběr obcí s rozšířenou působností

Jak uvádí publikace *Veřejná správa v České republice (2005)*, stěžejním bodem 1. fáze reformy veřejné správy bylo zrušení okresních úřadů a přechod jejich kompetencí na jiné orgány veřejné správy. V 2. fázi reformy veřejné správy byla stěžejní otázka, zda by měly kompetence okresních úřadů přejít na městské úřady v okresních městech bez změny územně správního uspořádání výkonu veřejné správy, nebo jestli budou pomocí decentralizace a dekoncentrace napraveny chyby, které nastaly územně správním uspořádáním z roku 1960. Samotná vláda České republiky podporovala tuto druhou širší koncepci reformy veřejné správy. Při přípravě a samotné realizaci 2. fáze reformy bylo nutné vyjasnit, které orgány veřejné správy převezmou kompetence okresních úřadů. Proto se daly vytvořit nové orgány charakteru okresní samosprávy v nových menších okresech. Protože zde došlo k rozkolu s Ústavou České republiky, která zná pouze obecní a krajskou samosprávu, tak nedošlo k realizaci tohoto řešení. Další možností bylo přenést kompetence okresních úřadů na 381 obcí s pověřeným obecním úřadem, které v té době existovaly. Ani tato varianta nemohla být uskutečněna, protože velké množství těchto obcí sídlilo v malých územních obvodech, takže by nebyl zajištěn kvalitní výkon státní správy v těchto obcích. Bylo nutné vytvořit takové správní obvody, které by měly 100- 150 tisíc obyvatel. Po předchozích výzkumech sídelní struktury České republiky bylo zřejmé, že vhodný počet jednotek, které by vykonávaly státní správu v rozsahu kompetencí okresních úřadů, se pohybuje okolo 200. Po vyhodnocení všech variant bylo, jako nejlepší řešení, zvoleno vytvoření řádově 200 obcí, které by vykonávaly státní správu i v širším územním obvodu. Vybrané obce byly nazvány obce s rozšířenou působností. Výsledkem tohoto procesu bylo podání návrhu zákona, na stanovení obcí s rozšířenou působností, který by přijat a publikován jako zákon č. 314/ 2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

„Konkrétní stanovení správních center bylo samozřejmě předmětem rozsáhlých úvah a 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. Přestože mohou existovat výhrady k určení jednotlivých obcí s rozšířenou působností, jejich struktura jako celek maximálně odpovídá možné prostorové decentralizaci a dekoncentraci výkonu většiny správních kompetencí na základním stupni. Správní obvody jak obcí s rozšířenou působností, tak obcí s pověřeným obecním úřadem, stanoví vyhláška Ministerstva vnitra ČR. Zákonné určení se týká pouze obcí, které vykonávají tuto rozšířenou působnost, resp. mají pověřený obecní úřad. Uvedená základní změna vyžadovala ke své realizaci legislativní i praktické kroky. Z legislativních kroků byl nejdůležitější přechod kompetencí okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, přechod majetku státu souvisejícího s výkonem zmíněných kompetencí na tyto obce a přechod pracovníků z okresních úřadů do orgánů, kterým byly svěřeny příslušné kompetence.“ (Veřejná správa v České republice, 2005)

„Z možných variant budoucího uspořádání základního stupně státní správy by byla nejlepší varianta vytvoření obcemi delegovaných okresních samospráv, ke kterým by měly všechny obce ve správním obvodu stejný vztah a které by vykonávaly i přenesenou působnost státní správy. Tato varianta bohužel není z hlediska legislativy i věcné náročnosti v současné době realizovatelná. Z dalších variant nejvíce odpovídá danému cíli přenesení působnosti dosavadních okresních úřadů z větší části na tzv. obce s rozšířenou působností, jichž má být na území ČR 190, z menší části na kraje. Toto řešení odpovídá přirozené geografické mikroregionalizaci, v jejímž rámci se obvykle vymezuje 170 – 200 mikroregionů. V souladu s touto variantou také připravilo Ministerstvo vnitra návrhy příslušných věcných řešení a do listopadu letošního roku by měla vláda předložit návrhy příslušných zákonů Poslanecké sněmovně.“ (Matula, © 2001)

„Obec s rozšířenou působností patří do kategorie obcí, do které se řadí ještě:

- obec
- obec s matričním úřadem
- obec se stavebním úřadem

- obec s pověřeným obecním úřadem
- obec s rozšířenou působností

Orgány obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti výkonu státní správy:

- vydávají řidičské průkazy
- vedou registry motorových vozidel
- jsou silničním správním úřadem pro silnice II. a III. třídy
- zajišťují ochranu kulturních památek na územním obvodu
- zajišťují sociálně- právní ochranu dětí a rozhodují o poskytování věcných a peněžních dávek a služeb
- vydávají občanské průkazy a cestovní doklady
- vedou registry obyvatel
- vykonávají státní správu lesů
- rozhodují na úseku rybářství a myslivosti
- jsou vodoprávním úřadem a vydávají souhlasy k vodním stavbám
- jsou povodňovým orgánem a řídí ochranu před povodněmi
- podílejí se na hospodaření s odpady, zpracovávají evidenci odpadů, udělují souhlas k nakládání s odpady
- jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší
- jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu
- jsou živnostenským úřadem atd.

Pro přenos působností byla zvolena následující kritéria:

- lepší dostupnost
- počet obyvatel správního obvodu cca 15 000

- přenos prvoinstančního rozhodování na co nejnižší možnou úroveň veřejné správy
- četnost vydaných prvoinstančních rozhodnutí na jednotlivých úsecích státní správy
- efektivnost, kvalita a hospodárnost výkonu veřejné správy na příslušném stupni
- náročnost přenášených působností na kvalifikovanost zaměstnanců v úřadu.“ (Obec s rozšířenou působností, © 2008)

5.2.2 Stav vytvořený 2. fází reformy veřejné správy a současné problémy správní reformy

Jak je uvedeno v Analýze aktuálního stavu veřejné správy vypracované Ministerstvem vnitra (2011), ačkoliv měly být okresy zrušeny v rámci 2. fáze reformy veřejné správy, tak byly zrušeny pouze okresní úřady, ale územní jednotka okres zůstala zachována a má i po provedené reformě stále silnou pozici. Příkladem je, že okresy vymezují jednotlivé samosprávné kraje v ústavním zákoně č. 347/ 1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků.

„V České republice byl zvolen tzv. spojený model veřejné správy, tzn. že obce a kraje vykonávají vedle samostatných působností také státní správy v přenesené působnosti. Zkušenosti s fungováním stávajícího modelu veřejné správy jsou převážně pozitivní. Negativní zkušenosti se spojeným modelem jsou ve většině případů výsledkem nedůsledného dodržování původních principů reformy a prosazení dílčích nesystémových rozhodnutí. (Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011)

„V podmínkách ČR můžeme po roce 1989 pozorovat dvě etapy reformy veřejné správy v naposled uvedeném širším smyslu. Reformní procesy v nich byly zejména v první etapě spojeny s procesy transformačními. Transformace představuje kategorii vhodnou spíše pro označení základních systémových změn ve veřejné správě představující organickou součást celospolečenského transformačního procesu. (Matula a Kuba, 2007, s. 9- 24)

Jak můžeme dále v článku M. Matuly číst, transformace veřejné správy má v sobě dva aspekty. První aspekt je relativně krátkodobý a jeho hlavním úkolem je odmítnutí bezprostředního ideologického ovlivnění veřejné správy. Touto první etapou prošla veřejná správa v letech 1989 (resp. 1990)- 1993. „Druhou etapu probíhající zhruba od roku 1997- 1998 již

první aspekt transformace neovlivnil, neboť příslušné procesy byly ukončeny.“ (Matula a Kuba, 2007, s. 9- 24)

„Druhý aspekt transformace se vztahuje k vytváření dlouhodobého prostředí srovnatelného s prostředím pro fungování veřejné správy v zemích, mezi které se ČR na základě transformace má zařadit, tedy ve vyspělých západoevropských státech. Uvedený druhý aspekt transformace představuje změnu přístupů a metod působení veřejné správy ve směru uplatnění kritérií demokracie, právního státu, správní kultury a etiky atd., tedy vytvoření dlouhodobého základu činnosti veřejné správy. V principu jde o záležitost dlouhodobého časového období a v dalším vývoji se úkoly transformace neprojevují jako samostatné, objevují se spíše jako odlišnosti standardních úkolů reformy veřejné správy. Takovýto charakter má dnes transformace veřejné správy víceméně ve všech západoevropských státech. Povahu jednorázového procesu tím transformace neztrácí, není však možné určit moment jejího konečného stavu. Je tomu tak proto, že transformace přechází plynule do procesu reformy veřejné správy, který probíhá i v netransformujících se společnostech a specifika transformace jen určitou dobu ovlivňují konkrétní realizaci reformy. Ačkoliv by se Česká republika měla řadit mezi vyspělé západoevropské státy, není tomu tak. Transformace veřejné správy a celé společnosti je zcela odlišná od standardních západoevropských poměrů. Přestože by v rámci transformace mělo dojít k deetatizaci, která se neobejde bez zvýšené role veřejné správy, je tato činnost velmi těžko kontrolovatelná. Naopak ve vývoji veřejné správy v západní Evropě je velký důraz kladen na objektivizaci správní reformy.

Dalším problémem je, že veřejná správa není ve společnosti izolovaná, takže ji ovlivňují problémy postmoderní společnosti. Protože se tyto problémy nemůžou vyhnout zrovna veřejné správě, musíme předpokládat, že stav veřejné správy bude stejný jako stav celé společnosti.

Zmíněné problémy vyplývající z dosavadního vývoje veřejné správy nebo celkového stavu společnosti mohou být jen obtížně ovlivněny reformou veřejné správy. Tím spíše to ovšem platí o dosavadní české reformě veřejné správy zaměřené daleko více na organizaci veřejné správy než na její obsah.

Přestože se dosavadní reforma veřejné správy zaměřovala hlavně na organizaci veřejné správy, není zcela chybným krokem, protože zde bylo uvažováno také o obsahových otázkách reformy. Ukázalo se ovšem, že obsahovou reformu je možné realizovat pouze v dlou-

hodobém horizontu a tato realizace je mnohem náročnější. Proto se také vyžaduje vytváření stálého prostředí pro veřejnou správu spojeného s úsilím o tvořivost, kvalifikovanost, objektivitu, dodržování zákonů, debyrokratizaci a efektivnost správy. Nestačí tedy soubor aktů legislativní nebo organizační povahy.“ (Matula a Kuba, 2007, s. 9- 24)

„V zásadě je tedy možné stanovit určité meze reformních procesů ve veřejné správě, množinu problémů, které nemohou být klasickou reformou veřejné správy samou o sobě změněny. Od reformy veřejné správy se může očekávat pouze to, že pro řešení uvedených problémů vytvoří legislativní a organizační předpoklady, nikoliv komplexní řešení. Stejně jako je na první pohled zřejmé, že organizační reforma veřejné správy postoupila podstatně dále než reforma obsahová, je patrné, že v reformě územní správy bylo dosaženo daleko výraznějších výsledků než v reformě ústřední správy. Vystává otázka příčin tohoto stavu.

Některé příčiny dosavadní priority reformy územní správy jsou dány hlubšími historickými příčinami. Především v historii Rakouska- Uherska i Československa byl pojem reformy veřejné správy vždy spojován především s reformou územní správy a jako podstatná se jevila také otázka územně správního uspořádání. V tomto smyslu nevyhovující územně správní uspořádání z roku 1960 vyvolalo dlouhodobé napětí v území a v souvislosti s reformou územní správy byla očekávána i náprava zmíněného stavu. V oblasti reformy ústřední správy došlo k výraznému zásahu do její struktury i funkce hned po roce 1989. Změna funkce ústřední správy byla podmíněna zásadní proměnou způsobu regulace ekonomiky, výrazným snížením státní regulace v kulturní oblasti a současně kvalitativně jinými úkoly státu v sociální politice i v oblasti obrany a bezpečnosti a novými funkcemi např. ve vztahu k životnímu prostředí, regionálnímu rozvoji nebo informačním systémům. Došlo také k výrazné deetatizaci a ke zjednodušení struktury ústřední státní správy.

V dalším vývoji už reforma ústřední správy tak úspěšná nebyla. Především ve vztahu ústřední a územní správy nebylo využito možností, které dává decentralizace a dekoncentrace pro funkci ústřední správy a potřebné strukturální změny. V první řadě decentralizace a dekoncentrace spojená s reformou územní veřejné správy dovoluje ve větším rozsahu než dosud soustředit funkce ústředních správních úřadů na oblast koncepční, legislativní, koordinační, kontrolní a metodickou. Takové soustředění by znamenalo snížení rozsahu prvostupňového rozhodování v centrálních orgánech a operativní rozhodování vůbec. Těmto

požadavkům vždy neodpovídá personální struktura ústředních správních úřadů a návyky úředníků.“ (Matula a Kuba, 2007, s. 9- 24)

Dalším výrazným problémem, který je spojen s reformou veřejné správy, je efektivnost veřejné správy a její hodnocení. Toto hodnocení velmi komplikované. Efektivnost činnosti veřejné správy se však projevuje i ve vlivu hodnoty ekonomicky měřitelné jen nepřímo nebo vůbec neměřitelné. To se týká dopadu na právní regulaci, na dodržování zákonů, na efektivnost a provázanost procesů v území, životní prostředí, vzdělanost, zdravotní stav obyvatelstva, dopravní obslužnost atd. a v konečném výsledku na kvalitu života a spokojenost obyvatel.

Celkové hodnocení efektivnosti činnosti veřejné správy je velmi komplikované a složité. Ve většině případů se hodnocení efektivnosti činnosti veřejné správy a reforma veřejné správy zaměřuje na náklady provedení. Finanční hledisko je však z mnoha ohledů neobjektivní. Každé zavedení jakékoliv reformy by se mělo nejprve pečlivě zvážit, protože se zavedením každé nové reformy jsou spojené nutné náklady. V případě nepotřebné reformy jsou pak náklady ještě podstatně vyšší. I finanční stránka nové reformy je důležitý faktor, ale mělo by dojít k hodnocení, jakým směrem se bude celý systém po provedeném reformním kroku ubírat a jak moc se skutečný stav liší od stavu navrhovaného. Většina nákladů reformy veřejné správy byla minimalizována, největší výdaje byly spojené s prostorovou decentralizací a navýšením správních jednotek v území. Ještě v současné době je proto hodnocení reformy velmi obtížné. Se zvýšením efektivnosti veřejné správy je spojená také její debyrokratizace, která je z historického hlediska chápána pouze negativně, ale měla by být spojena hlavně s výkonem správních činností.

„Velmi častou příčinou byrokratických postup je obsahová nevyjasněnost, neschopnost věcného posouzení určitého problému, ze kterého se pak hledá východisko ve stupňování formálních bariér rozhodovacího procesu. V některých případech je to rovněž snaha vyhnout se odpovědnosti. Tato snaha je častá tehdy, když obsahové posouzení je spojeno s určitým rizikem pro konfliktnost dané věci. Současný stav je ovšem spíše takový, že v důsledku nízké kvality rozhodování některých správních orgánů na jedné straně a podceňování objektivní stránky rozhodování u účastníků řízení na druhé straně je v některých řízeních správní soud fakticky běžnou další instancí rozhodování.“ (Matula a Kuba, 2007, s. 9- 24)

„Decentralizační charakter byl od počátku deklarován ve všech fázích reforem veřejné správy probíhajících na území ČR po roce 1989. Tato deklarace odrážela reálnou potřebu přechodu od výrazně centralizovaného systému, který zde existoval do roku 1989. Tento systém obsahoval sice rovněž decentralizační prvky, ovšem v deformované podobě ovlivněné charakterem direktivního řízení. Tyto decentralizační prvky spočívaly především v podílu územních politických a státních orgánů na kontrole společnosti veřejnou mocí. Vzhledem ke svému charakteru nemohly být staré decentralizační mechanismy využity v demokratických podmínkách.“ (Matula a Kuba, 2007, s. 9- 24)

Zásadní změnou ve vývoji veřejné správy bylo obnovení obecní samosprávy, které splnilo svůj cíl a došlo k vytvoření základu nového systému veřejné moci v území. Decentralizace na úrovni okresní a krajské už byla mnohem komplikovanější. Přestože mělo docházet k decentralizaci a dekoncentraci, tak efekt byl opačný. Zcela chyběla prostorová decentralizace, protože byly zachovány jednotky územně správního členění z roku 1960 a okresní úřady se staly orgány pouze státní správy. Až do roku 1992 nebylo rozhodnuto, zda dojde k vytvoření zemského nebo krajského zřízení. Decentralizační charakter si reforma veřejné správy zachovala jenom díky obnovení obecní samosprávy, protože na vyšší úrovni nedošlo k žádným změnám.

„V souvislosti se stále výraznějšími negativními důsledky absence vyšší samosprávy i mezoregionální státní správy a také s úvahami o členství ČR v EU, kde jednoznačně převládaly decentralizační procesy, se v letech 1996- 1997 opět otevřela otázka vyšší samosprávy. Výsledkem se stalo přijetí ústavního zákona č. 347/ 1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tento ústavní zákon vytvořil základní předpoklad pro druhou reformu veřejné správy, jejíž koncepce byla připravena v zásadě v letech 1998- 1999.

Po všech provedených reformách veřejné správy lze konstatovat, že ve srovnání s původním stavem došlo k výraznému nárůstu decentralizace, dekoncentrace i uplatnění principu subsidiarity.“ (Matula a Kuba, 2007, s. 9- 24)

„Reformní procesy, kterými prošla v uplynulých letech ČR, výrazně pozměnily dosavadní prostorové uspořádání veřejné správy. V roce 1990 bylo toto uspořádání založeno na výsledcích územně správní reformy z roku 1960. Toto uspořádání přetrvalo dlouhou dobu podmínky svého vzniku. V územně správní reformě z roku 1960, se změnilo uspořádání krajů a okresů způsobem,

který značně vzdálil toto uspořádání od přirozených mikroregionů a mezoregionů, nerespektoval řadu geograficky odůvodněných center v území a v některých případech i roztrhal spádové obvody uvedených center. Na vyšší úrovni nedošlo v první etapě reformy veřejné správy k zásadním změnám. Stávající okresy a kraje zůstaly zachovány (později přibyl jediný nový okres Jeseník). Význam krajů se ovšem zmenšil zrušením krajských národních výborů. Další vývoj na vyšší úrovni územně správního uspořádání byl vázán na vyřešení problematiky vyšší samosprávy, tedy zejména přijetí varianty krajské nebo zemské samosprávy, event. jejich kombinace, a také určité subvarianty z hlediska konkrétního uspořádání krajů, popř. zemí“ (Matula a Kuba, 2007, s. 9-24)

Od roku 1990 do roku 1996 nebyl problém vyšší samosprávy vyřešen. Až v roce 1997 došlo k přijetí ústavního zákona č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územně samosprávních celků. Tento ústavní zákon vytvořil nové kraje, které však byly velmi obdobné těm, které byly vytvořeny územně správní reformou z roku 1949. Mělo tak dojít k odstranění územně správního uspořádání z roku 1960, ale to se nepodařilo, bylo pouze narušeno. „Vznikla tím paralelní existence dvou systémů územně správního uspořádání, s odlišnými prostorovými východisky.

V druhé fázi reformy veřejné správy došlo ke zrušení okresních úřadů, aniž by byly zrušeny okresy. Samostatné zrušení okresních úřadů a přechod většiny jejich funkcí na obce s rozšířenou působností v počtu 205 však způsobily také značný zásah do územního uspořádání a definitivně narušily konstrukci územně správní reformy z roku 1960.“ Ačkoliv se po zrušení okresních úřadů objevovaly názory, že toto územně správní uspořádání narušuje dlouholetou tradici a historickou strukturu, tak s tím nejde zcela souhlasit. Počet okresů v roce 1949 se zvýšil na 178 a to se daleko víc přibližuje počtu dnešních obcí s rozšířenou působností, na které přešly kompetence okresních úřadů, než počet 76 okresů, které byly vytvořeny správní reformou v roce 1960.

„Také ve druhé fázi reformy veřejné správy zůstaly některé specializované orgány státní správy a soudy uspořádány podle dosavadních okresů. Paralelní existence dvou systémů územního členění se tak projevuje na mikroregionální a mezoregionální úrovni. Z dlouhodobého hlediska tato paralelnost komplikuje územně správní strukturu a ztěžuje koordinaci procesů v území. Z pragmatických důvodů, zejména se zřetelem k finančním nákladům spojeným s přesuny správních úřadů a soudů a zvýšením jejich počtů při prostorové decent-

ralizaci, není možný úplný přechod na nové členění dané samosprávnými kraji a obvody obcí s rozšířenou působností.“ (Matula a Kuba, 2007, s. 9- 24)

Podle Analýzy aktuálního stavu veřejné správy (2011) je velkým problémem České republiky vysoký počet malých obcí, ale i množstvím malých sídel umístěných v malé vzdálenosti od sebe. Tento stav vyžaduje komplikovanější a nákladnější systém územní správy. Zatímco ve většině zemí Evropské unie došlo k centralizaci místní samosprávy a bylo docíleno profesionalizace místní samosprávy a efektivnějšího rozhodování, tak v České republice tomu bylo právě naopak. Po pádu komunistického režimu, který obce direktivně slučoval, se obce rozhodly osamostatnit a z části tak byl obnoven zájem občanů o dění v obci. Na druhou stranu s sebou, tento stav, přináší i mnoho problémů. Již první problém malých obcí je zcela zásadní a je jím výkon přenesené působnosti. Malé obce nejsou schopné přenesenou působnost vykonávat v požadované kvalitě, a proto muselo dojít k redukci funkcí vykonávaných v přenesené působnosti na této úrovni. Dalším problémem malých obcí je i základní samosprávná činnost. Některé malé obce nejsou schopné sestavit volební kandidátku pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva. V tomto případě je jmenován správce obce, který ovšem nemá kompetence orgánů obce a to pro obec znamená stagnaci. Dalším problémem malých obcí je snížení efektivnosti rozdělování finančních prostředků a kontroly hospodaření obcí.

Dalším nedostatkem je problematika místní příslušnosti. V dnešní době moderních informačních technologií je určení místní příslušnosti zcela zbytečné. Jak uvádí Analýza aktuálního stavu veřejné správy (2011), zrušení místní příslušnosti občana podle místa trvalé pobyту občana je jedním z kroků ke zjednodušení výkonu veřejné správy. Je výrazně snížena ztráta produktivní doby občana nebo instituce, která s orgány veřejné moci komunikuje. Umožní občanům vyřídit si svoje záležitosti na libovolném úřadě, tzn. tam, kde se nejčastěji pohybuje, např. v místě svého pracoviště. Zrušení místní příslušnosti nelze aplikovat plošně na všechny agendy. Obecně bylo možné zrušit místní příslušnost u „individuálních agend“ jako je např. vydávání průkazů. U agend, které se týkají více občanů, jako např. stavební řízení, je odstranění místní příslušnosti ztíženo, případně zcela znemožněno.

ZÁVĚR

Svou závěrečnou bakalářskou práci jsem zpracovala na téma „Vývoj reformy veřejné správy“, kde jsem se zaměřila právě na Českou republiku. Ve své práci jsem uvedla historické předpoklady správní reformy a charakterizovala jsem vývoj 1. reformy veřejné správy po roce 1989. Dále jsem se pokusila zhodnotit úspěšnost nebo naopak neúspěšnost návrhu reformy veřejné správy z roku 1998, která byla velmi úspěšná. Každá z koncepcí, které byla v návrhu obsažena, byla dříve či později úspěšná.

Mezi cíle každé reformy je dosáhnout předem stanovených cílů a u veřejné správy se jedná o principy demokracie, efektivnosti, právního státu. Cílem reformy veřejné správy v České republice byla její modernizace a informatizace, zvýšení kvality výkonu veřejné správy, zvýšení profesionalizace úředníků a přiblížení státní správy směrem k občanům. V České republice byly obnoveny demokratické principy v roce 1990. Obce získaly majetek, se kterým mohly hospodařit a společně s ním i možnost ovlivňovat rozvoj daného území.

V praktické části své práce jsem hodnotila jednotlivé koncepce, které obsahoval návrh reformy veřejné správy z roku 1998. Koncepcí bylo navrženo celkem 6. Jednalo se o koncepci budování informačních systémů veřejné správy, koncepci přípravy pracovníků ve veřejné správě, koncepci zvýšení účinnosti veřejného sektoru, koncepci zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě a koncepci zvýšení účinnosti veřejné kontroly. Po zjištění všech potřebných informací můžu jednotlivé koncepce označit za úspěšné.

Koncepce budování informačních systémů veřejné správy považuji za koncepci nejúspěšnější. Vytvoření projektu Czech POINT bylo zásadním krokem při jejím plnění. Pracoviště Czech POINT jsou blíže občanům, pomáhají jim a hlavně šetří čas strávený na úřadech.

Koncepce přípravy pracovníků ve veřejné správě byla druhou úspěšnou koncepcí. Každý úředník územního samosprávného celku musí mít takové znalosti, aby mohl občanům poskytnout co nejkvalitnější informace a pomoc, kterou hledají. Zákon o úřednících územních samosprávných celků definoval znalosti a dovednosti, které by měl mít každý úředník.

Koncepce zvýšení účinnosti veřejného sektoru neboli zefektivnění veřejného sektoru je jednou z méně úspěšných koncepcí. Aby mohlo dojít k zefektivnění veřejného sektoru, muselo by dojít k jeho značné debyrokratizaci, což v mnoha případech není možné.

Koncepce zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě obsahuje několik nástrojů a metod jak zefektivnit řízení ve veřejné správě, je ovšem na každém územním samosprávném celku jak se k tomuto problému postaví. Pozitivním příkladem je město Vsetín, které pomocí malých krůčků, rok po roku zdokonalovalo své řízení, přesto tuto koncepci hodnotím jako neutrální.

Koncepce zvýšení účinnosti veřejné kontroly je další méně úspěšnou koncepcí, ale Ministerstvo vnitra ČR se snaží tento problém vyřešit. Mezi kladné kroky, které pomohly při zlepšování této koncepce, patří pravidelné meziresortní porady, semináře, školení a společné kontrolní akce.

Zásadní změnou bylo zřízení vyšších územních samosprávných celků- krajů, které proběhlo v rámci I. fáze reformy územní veřejné správy. Těchto vyšších územních samosprávných celků bylo zřízeno 13 a hlavní město Praha. Tímto krokem byl vytvořen další stupeň samosprávy. Zásadním problémem bylo, že nebyly stanoveny kompetence pro jednotlivé kraje. Byla stanovena poměrně dlouhá lhůta legisvakance, což je lhůta mezi platností a účinností. Zatímco zákon o vyšších územních samosprávných celcích byl schválen v roce 1997, tak účinnosti nabyl až k 1. lednu 2000.

Zásadní problém, který z objektivních důvodů nebylo možné vyřešit k datu ukončení činnosti okresních úřadů, je sladění obvodů speciálních správních úřadů s okresní působností s obvody obcí s rozšířenou působností. Již na začátku roku 2003 vznikly komplikace občanům 154 obcí, které patří do správního obvodu obce s rozšířenou působností v sousedním okrese, než kam patřily do konce roku 2002. Správní obvody obcí s rozšířenou působností vznikaly na základě požadavků jednotlivých obcí. Obcím bylo při přípravě vyhlášky o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností vyhověno. Později se ukázalo, že toto schválení může mnoha občanům určitých obcí působit potíže při jednání s některými úřady, kterých se II. etapa reformy netýkala. Jedná se například o Úřady práce, Finanční úřady, Katastrální úřady apod., které musí občané zmíněných obcí navštěvovat v původním okrese. Tato problematika velmi úzce souvisí se změnou krajských hranic.

V II. fázi reformy územní veřejné správy došlo ke zrušení okresních úřadů k 31. prosinci 2002. Většina pravomocí přešla z okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, kterých je 205. Jsou to pravomoci, které většinou vyžadují kontakt s občany. Na krajské úřady pře-

šly pravomoci, které přímý osobní kontakt s občanem nevyžadují. Tento krok v II. fázi reformy veřejné správy byl uskutečněn pro lepší dostupnost veřejné správy pro občany.

V závěru své práce jsem se zaměřila na současné problémy správní reformy. Prvním problémem správní reformy je efektivnost činnosti veřejné správy. Hodnocení efektivnosti je špatně měřitelné a ovlivňuje ho několik rizik. Mezi tyto rizika patří samotný zásah do uspořádaného systému, hodnocení na základě nákladů spojených s tímto reformním procesem a v neposlední řadě je rizikem zaměňování prostředků a účelu v reformě veřejné správy. S otázkou efektivnosti veřejné správy je spojena i otázka její debyrokratizace. Podle dokumentu *Analýza aktuálního stavu VS*, je ještě v současné době byrokratická zátěž v České republice nadbytečná. „Ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi patří Česká republika mezi země s nejvyšším rozsahem právní regulace a také k zemím s nadprůměrným počtem přijímané zákonné regulace.“ (*Analýza aktuálního stavu veřejné správy*, 2011)

Dalším problémem reformy veřejné správy je její decentralizace a dekoncentrace. Ačkoliv tento problém nebyl dlouho řešen, tak v roce 1997 došlo k zásadní změně, kdy byl přijat ústavní zákon č. 347/ 1997 Sb. o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Došlo k vytvoření nových krajů a krajských úřadů a tím k vytvoření vyšší samosprávy, která dlouhou dobu v České republice chyběla. Došlo také ke zrušení okresních úřadů, jejichž kompetence přešly na obce s rozšířenou působností. Tento problém a hlavně řešení tohoto problému v rámci reformy veřejné správy lze hodnotit jako velmi úspěšné.

Dalším výrazným problémem reformy veřejné správy je samotné územní uspořádání veřejné správy. Jak už bylo uvedeno výše, tak došlo k vytvoření krajů jako vyšších územně samosprávných celků, ale nedošlo ke zrušení krajů z roku 1960. Zde dochází k paralelní existenci dvou systémů územně správního uspořádání. Při řešení této situace je největší zřetel brán na finanční náklady, které by v případě přesunů správních úřadů a soudů a další prostorové decentralizace, byly příliš vysoké. S přihlédnutím k těmto aspektům by nemělo docházet k dalšímu otálení a měly by být zrušeny staré okresy, kraje a jiné speciální členění státní správy tam, kde nejsou věcně odůvodněná, než je nezbytně nutné.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 408 s. ISBN 80-86473-71-6.

HALÁSKOVÁ, Martina. Veřejná správa v České republice a zemích EU. Ostrava: Vysoká škola báňská- Technická univerzita Ostrava, 2006. 176 s. ISBN 80-248-1266-5.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. 568 s. ISBN 80-7106-906-5.

LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. Vývoj systémů veřejné správy. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2001. 115 s. ISBN 80-86419-13-4.

MALÝ, Karel et al. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4. přepracované vydání. Praha: Leges, 2010, 640 s. ISBN 978-80-87212-39-4.

MATES, Pavel, MATULA, Miloš. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. Praha: VŠE-Fakulta národohospodářská, 1998. 92 s. ISBN 80-7079-753-3.

MATES, Pavel, et al. Reforma veřejné správy. 1. vyd. Praha: Aspi, 2007. 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3.

MLSNA, Petr. Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 384 s. Teoretik. ISBN 978-808-7212-639.

OCHRANA, František a Milan PŮČEK. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 246 s. ISBN 978-807-3576-677.

PRŮCHA, Petr. Historie a současnost veřejné správy. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993. 202 s. ISBN 80-210-0821-0.

SCHELLE, Karel. Vývoj veřejné správy v letech 1848- 1948. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 389 s. ISBN 80-86432-25-4.

VIDLÁKOVÁ, Olga. Reformy veřejné správy. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000. 140 s.

VIDLÁKOVÁ, Olga, POMAHÁČ, Richard. Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80- 7179-748-0.

MINISTERSTVO VNITRA. Analýza aktuálního stavu veřejné správy. Praha, 2011.

Veřejná správa v České republice. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.

Základní struktura návrhu koncepce reformy veřejné správy Ministerstva vnitra. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1999.

MATULA, Miloš. Širší kontext reformy územní veřejné správy [online]. 2001 [cit. 2009-05-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=374>>.

PŮČEK, Milan. Procesní řízení ve veřejné správě [online]. 2008 [cit. 2009-05-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.cssi.cz/cssi/procesni-rizeni-strategicke-planovani-zkusenosti-mesta-vsetin>>.

Co je Czech POINT [online]. 2009 [cit. 2009-05-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.czechpoint.cz/web/?q=node/22>>.

Nové metody řízení ve veřejné správě [online]. 2007 [cit. 2009-05-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.grapes.cz/nove-metody-rizeni-ve-verejne-sprave/>>.

Obec s rozšířenou působností [online]. 2008 [cit. 2009-05-18]. Dostupný z WWW: <http://cs.wikipedia.org/wiki/Obec_s_roz%C5%A1%C3%AD%C5%99enou_p%C5%AFs_obnost%C3%AD>.

Statistiky vydaných výstupů v rámci projektu Czech POINT [online]. 2009 [cit. 2009-05-18]. Dostupný z WWW: <http://www.czechpoint.cz/web/?q=statistiky_aktualni>.

Zákon č. 312/ 2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy [online]. 2008 [cit. 2009-05-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/legislativa-zakon-c-365-2000-sb-o-informacnich-systemech-verejne-spravy.aspx>>.

Ústavní zákon č. 347/ 1997 Sb. o vytvoření vyšších územně samosprávných celků