

Historie veřejné správy v českých zemích v období let 1967–2010

Další vývoj veřejné správy v tehdejší komunistickém Československu po vydání nové ústavy (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) určovaly především další snahy o reformu soustavy národních výborů představujících orgány místní „lidové“ správy v území. Dle prováděcího předpisu k ústavě (zákon č. 65/1965 Sb.) měly národní výbory zajišťovat potřeby svých regionů, ale současně i respektovat celostátní zájmy a v tomto směru byla jejich činnost regulována vládou a ústředními orgány státní správy. Ani tento pokus o reformu národních výborů nebyl úspěšný, neboť centralizované řízení společenských procesů (zejména ekonomiky) se dostalo do konfrontace s pokusy o decentralizaci. Potíže byly násobeny zdůrazňováním role volených, neprofesionálních orgánů – zejména komisí při výkonu veřejné správy.

V krátkém čase se prokázalo, že zvolený model je opět nefunkční, a proto byla v roce 1967 přijata nová, v pořadí již **třetí úprava národních výborů** (zákon č. 69/1967 Sb.). V průběhu více než dvaceti let, po které tento zákon platil, prošel jedenácti přímými novelizacemi, nicméně principy jeho konstrukce zůstaly nedotčeny. Národní výbory byly zákonem definovány jako orgány socialistické státní moci a správy v krajích, okresech a obcích. Současně je označil jako orgány *státní moci samosprávného charakteru*, což byl zřejmý rozpor, vzhledem k tomu, že územní samospráva je svojí vlastní podstatou nestátní.

Zákon dále naznačoval i úsilí o prosazení určitých prvků přímé demokracie. Příkladem je ustanovení, podle něhož mohly být základní otázky života obce nebo města předloženy k projednání občanům (zejména pokud šlo o územní plán či sloučení s jinou obcí). Vzhledem k tomu, že zákon nestanovil, jak má být mínění občanů zjištěno a zejména, zda je třeba k němu vůbec přihlížet, nemělo toto ustanovení větší význam. Získání souhlasu občanů k určitým opatřením (např. k vytvoření jednoho MNV pro několik obcí) bylo předepsáno obligatorně. Možnou situací, kdy by bylo přijato usnesení i proti vůli občanů, se zákon nezabýval. Obdobnou hodnotu mělo i ustanovení, podle něhož mohly ONV a KNV svolávat k posouzení důležitých otázek konference národních výborů nižších stupňů nebo to, jímž se všem národním výborům ukládalo, aby spolupracovaly s ostatními státními orgány – především pak soudy, prokuraturami a bezpečností na úseku dodržování zákonnosti, předcházení trestné činnosti a ochrany občanských práv.

Národní výbory byly hlavními, ale nikoliv jedinými orgány, které vykonávaly státní správu v území. Od počátku existovaly i jiné orgány, jímž zvláštní zákony svěřovaly výkon správy (zejména tzv. dekoncentráty) – příkladem mohou být okresní a krajské finanční správy, vojenské správy či správy spojů.

Změny nové právní úpravy se nedotkly struktury (stupňů a druhů) národních výborů – nadále tedy fungovaly místní, resp. městské, okresní a krajské národní výbory. Nově bylo zavedeno rozdělení městských národních výborů do tří kategorií (v závislosti na tom, zda byly ve městech, která byla sídla krajů či okresů, podle velikosti a významu měst a podobných kritérií). Zvláštní statut byl přiznán městským národním výborům v Brně, Ostravě a Plzni (území těchto měst se členila na obvody s obvody národními výbory). V Praze působil Národní výbor hlavního města Prahy a obvody národní výbory (postavení Prahy bylo upraveno zvláštním zákonem 111/1967 Sb.).

Věcnou působnost národních výborů zákon vymezil jednak v obecných ustanoveních, jednak demonstrativním výčtem, podle něhož vykonávaly národní výbory správu zejména na úseku tvorby a ochrany životního prostředí, oblastního plánování, řízení stanovených oblastí hospodářství, sociálního zabezpečení, ochrany veřejného pořádku, všeobecné vnitřní správy atd. Národním výborům byla dále přiznána pravomoc vydávat obecně závazné právní akty (nařízení, usnesení, opatření). Konkrétní práva a povinnosti národních výborů byly upraveny zvláštními zákony, které se poměrně často měnily, což mělo za následek, že vznikl poměrně složitý a nepřehledný systém právní úpravy. Zvláštním ustanovením zákona bylo upraveno oprávnění národních výborů spravovat nebo si přímo zřizovat organizační jednotky potřebné k plnění jejich úkolů (např. předškolní zařízení, zařízení pro veřejně prospěšné služby aj.), kontrolovat organizace, které si v obvodu jejich územní působnosti vytvořily národní výbory vyšších stupňů a další.

Rozsah působnosti byl závislý na druhu a stupni národního výboru. MNV se měly soustřeďovat především na zajišťování podmínek pro normální fungování běžných životních potřeb a správních funkcí v menších obcích. Širší okruh působnosti vykonávaly MNV ve střediskových obcích (vysvětleno níže) a zejména pak městské národní výbory. Těžiště výkonu státní správy bylo soustředěno u ONV, které vykonávaly státní správu ve všech úsecích svěřených národním výborům právními předpisy, řídily národní výbory nižších stupňů, účastnily se vypracování koncepcí rozvoje okresů, řídily nebo spravovaly okresní správu silnic, školy a školská zařízení a další organizace dle zvláštních zákonů (hospodářské organizace, muzea, organizace SSM a další). KNV se měly zaměřovat především na koncepční otázky, plánování rozvoje regionu, řízení organizací sloužící širším potřebám apod.

Na rozdíl od předchozí úpravy zákon z roku 1967 vymezil oblast tzv. *samostatné působnosti* národních výborů. Jednalo se např. o otázky životního prostředí, bydlení a uspokojování dalších potřeb občanů službami, zřizování a řízení některých veřejně prospěšných zařízení, správy majetku, stanovení hospodářského plánu, rozpočtu atd. V této sféře vykonávaly národní výbory svou působnost samostatně a řídily se pouze obecně závaznými právními předpisy, vládními usneseními a usneseními vládních orgánů. Oproti ostatní („přenesené“) působnosti nepodléhaly tedy např. směrnícím ministerstev a pro výkonné orgány národních výborů neplatila zásada dvojí podřízenosti. Jednalo se o náznak postavení národních výborů jako orgánů územní samosprávy. V období normalizace (v užším smyslu 1969–1975) však bylo stanoveno, že se národní výbory také zde musí řídit i vládními usneseními, stejně jako když vykonávaly státní správu, čímž mohla být jejich samostatnost kdykoliv omezena.

Volební období národních výborů bylo čtyřleté, později pětileté. Orgány národních výborů tvořily jejich plénum, rada, komise a správní komise, odbory a zvláštní orgány. Specifické postavení měly ve struktuře těchto orgánů výbory lidové kontroly. Mimo to mohly být v rámci národního výboru zřizovány občanské výbory a jiné aktivity národních výborů.

Hlavním orgánem národních výborů bylo *plenární zasedání*. Zákon z r. 1967 stanovil okruh záležitostí, které byly vyhrazeny výlučně plénu. Kromě zřizování ostatních orgánů NV, sem náležely zejména koncepční záležitosti, schvalování plánu a rozpočtu, zřizování organizací a zařízení národního výboru, přenášení působností na národní výbory nižších stupňů, udělování čestného občanství obce a další. Mimo to si plénum mohlo vyhradit

rozhodování o kterékoliv další otázce náležející do působnosti jiných orgánů národního výboru.

Rada byla nadále hlavním výkonným orgánem národního výboru s všeobecnou působností. Tvořili ji předseda a místopředsedové národního výboru, tajemník předsedy a další členové v počtu stanoveném zákonem. Okruh jejich působností vymezoval zákon příkladmo a rámcově. Náleželo mezi ně např. jmenování ředitelů organizací a zařízení národního výboru, příprava a provádění usnesení pléna, řízení činnosti odborů, komisí a jiných orgánů atd. Pravomoc přijímat obecně závazná nařízení národního výboru náležela zásadně plénu. V nutných a neodkladných případech je však mohla přijmout rada s tím, že muselo být schváleno na nejbližší schůzi pléna. Zákon nadále zachoval zásadu sborového (kolegiálního) rozhodování rady a její podřízenosti a odpovědnosti plénu, které mohlo její členy odvolat.

S ohledem na neúspěch předchozí úpravy působnosti komisí, byly jejich postavení a působnost koncipovány odlišně. Fungovaly jako orgány:

- a) *iniciativní* (měly se zabývat otázkami rozvoje na úseku, pro který byly zřízeny a předkládat návrhy plénu nebo radě)
- b) *kontrolní* (dozíraly na činnost organizací a zařízení, aniž by zasahovaly do jejich řízení a dále na činnost odborů, resp. správních komisí z hlediska dodržování zákonnosti, včasnosti a kvality vyřizování záležitostí občanů)
- c) *výkonné* (fungovaly v oblasti samostatné působnosti národních výborů a v dalších záležitostech, které jim byly svěřeny plénem).

Pokud MNV a MěNV nezřizovaly odbory, plnily komise i jejich funkce. U jednotlivých národních výborů byly ustavovány např. komise plánovací, dopravy, školství, výstavby, pro ochranu veřejného pořádku, pro mládež a tělesnou výchovu a další. Komise se skládaly z poslanců národního výboru a dalších občanů. Tyto komise podléhaly pouze radě svého národního výboru, a pokud fungovaly namísto odborů, vztahoval se na ně správní řád, tj. neplatila zde zásada dvojí podřízenosti.

V případech stanovených zvláštním zákonem vytvářely národní výbory tzv. správní komise (např. komise pro projednávání přestupků dle zákona o přestupcích č. 60/1961 Sb. ve znění novelizace zákonem 49/1982 Sb.). Tyto komise rozhodovaly o právech a povinnostech fyzických i právnických osob na úseku, pro který byly zřízeny, případně zde plnily i další úkoly. Na rozdíl od komisí platila pro správní komise dvojí podřízenost (tj. podléhaly jak radě svého národního výboru, tak správní komisi národního výboru vyššího stupně, resp. příslušnému ústřednímu orgánu státní správy). Zřizovány byly dále např. komise posudková, a regresní (rozhodovala např. o uplatňování tzv. regresních náhrad-nákladů občanům při úrazu či nemoci z povolání, byla odvolací instancí pro organizace řízené národním výborem).

Specifické postavení měly výbory lidové kontroly. Šlo jednak o orgány národních výborů, jednak o územní články soustavy orgánů kontroly (tuto soustavu tvořily dle zákona ČNR 116/1971 Sb. Výbor lidové kontroly ČSSR, výbory lidové kontroly národních výborů a závodní komise lidové kontroly v organizacích náležející do působnosti republiky). Tyto výbory byly tvořeny poslanci a další občané – rozhodující otázky připadly plénu, ostatní byly svěřeny předsedovi, místopředsedovi a zejména odborným zaměstnancům národního výboru.

Oproti úpravě z r. 1960 se podstatně změnilo postavení odborů, které se opět staly výkonnými orgány státní správy. Dále do jejich působnosti náležela příprava podkladů pro jednání ostatních orgánů národního výboru, odborné řízení organizací a zařízení národního výboru. V případech stanovených zákony mohly národní výbory vytvářet ještě další, zvláštní orgány (např. pozici krajského a okresního hygienika a Sbor požární ochrany).

U národních výborů nižších stupňů se ustavovaly tzv. občanské výbory a jiné aktivity. Jejich posláním mělo být zajišťování přímého prosazování zájmů občanů a potřeb při rozhodování národního výboru. Tímto ustanovením byl sledován cíl zvýšení zájmu a aktivního podílu občanů na správě věcí veřejných. Tyto orgány mohly být dokonce pověřeny plněním některých úkolů národního výboru, nikoliv však rozhodovací činností. Šlo však zároveň o orgány s nepřesně vymezenými pravomocemi. Výbory a aktivity měly právo obracet se na jiné orgány národního výboru s návrhy, podněty a dotazy a tyto byly povinny se jimi zabývat a informovat je o způsobu vyřízení.

Co se týče nápravy chybných rozhodnutí a jiných aktů, platilo, že plénum národního výboru mohlo zrušit nebo změnit nesprávné usnesení rady nebo komise a vždy tak muselo učinit, bylo-li v rozporu se zákonem nebo jiným obecně závazným právním předpisem, plánem, rozpočtem nebo jiným usnesením. Rada naopak mohla změnit či zrušit opatření odboru či správní komise. Co se týče usnesení komise, mohla je rada pouze pozastavit – jejich zrušení náleželo do působnosti pléna. Obecně závazná nařízení národního výboru, která byla v rozporu se zákonem, jiným obecně závazným právním předpisem aj. mohl rušit národní výbor vyššího stupně (prostřednictvím pléna), resp. vláda, pokud nezjednal nápravu sám národní výbor. Chybná usnesení rady, které nezrušil příslušný národní výbor, rušila rada národního výboru vyššího stupně či vláda. Obdobně to platilo i pro opatření odboru a správní komise.

Tam, kde se jednalo o rozhodování v oblasti samostatné působnosti národního výboru, mohla být usnesení či opatření rušena vyšším orgánem pouze tehdy, byla-li v rozporu se zákonem, jiným obecně závazným právním předpisem nebo usnesením vlády. Uvedená pravidla pro změnu resp. zrušení chybných rozhodnutí však neplatila pro správní řízení, kde se postupovalo dle správního řádu.

V období tzv. **pražského jara v roce 1968** byla zahájena diskuse o zásadní reformě místní správy. Bylo uvažováno o obnovení územní, především pak obecní samosprávy, o novém administrativním rozdělení státu, kdy mělo dojít k obnovení historických zemí a vytvoření komunálního vlastnictví. Došlo k ustavení Svazu českých, moravských a slezských měst hlásících se k tradicím obecní samosprávy. Srpnová okupace Československa vojsky států Varšavské smlouvy spolu s procesem normalizace („konsolidace poměrů ve Straně a společnosti“) tento trend zlikvidovaly. Systém národních výborů zůstal zachován a jakýkoliv pokus o územní autonomii, která představovala potenciální oponenturu vůči centru, byl označen jako politicky pochybený.

Od 1. ledna 1969 se původně unitární ČSSR stala – na základě požadavku Slovenské národní rady z března 1968 – *federací dvou socialistických republik* (na základě ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci). Nejvyššími výkonnými orgány státní moci se staly federální vláda a republikové vlády. Tomu odpovídalo i rozdělení nejvyšších orgánů státní správy, tj. ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

Všeobecně i v oblasti správy byla působnost rozdělena mezi federaci a republiky tak, že určité otázky náležely do výlučné působnosti federace či republik (např. zahraniční politika a národní obrana byly výlučnou působností federace, vnitřní politika a národohospodářské plány byly výlučnou působností příslušné republiky) a některé záležitosti mohly být společné (např. zemědělství a výživa, průmysl, emisní činnost, cenová politika apod.). Komplikované vztahy vznikaly, pokud šlo o výkon státní správy, kterou mohla i v oblasti výlučné působnosti federace zajišťovat nejen federální vláda a ministerstva, ale také republikové orgány (včetně národních výborů), pokud byly jejím výkonem pověřeny. Naproti tomu v oblasti společné působnosti zajišťovaly výkon správy orgány federace i republik a v oblasti výlučné působnosti republik pouze jejich orgány.

Právní úprava národních výborů náležela dle tohoto zákona do působnosti tehdejších zákonodárných sborů republik, tj. národních rad. Obecné koncepční řízení prováděly republikové vlády. V jednotlivých odvětvích správy podléhaly národní výbory příslušným ministerstvům a jiným ústředním orgánům státní správy.

V **období normalizace** se nově nastolenému vedení podařilo docílit vysokého stupně byrokratizace státního aparátu. Pro toto období byla příznačná likvidace opoziční stranické i bezpartijní inteligence ve vědě, kultuře a umění (např. „pendrekový zákon“ z r. 1969 – přesněji zákonné opatření č. 99/1969 Sb. Federálního shromáždění, povinné přehrávky pro alternativní hudební seskupení aj.). Důsledkem uplatňování represivního přístupu byl pokles úrovně řízení státního aparátu ve všech jeho složkách – ekonomikou počínaje a politickým vedením konče. V oblasti rozvoje na poli technických a společenských věd začala ČSSR postupně zaostávat díky budované izolaci československé společnosti od vnějšího světa. Potvrzením vítězství normalizačních sil ve všech sférách společnosti byl XIV.sjezd ÚV KSČ v květnu 1971 a následné volby do zastupitelských orgánů (listopad 1971).

V tomto období docházelo rovněž k postupnému oslabování pozic obcí a posilování významu větších celků. V 70.letech vyhlásila KSČ linii urbanizace, která měla vést k unifikaci životního stylu obyvatel měst a venkova a k jednotnému způsobu socialistického osídlení (např. pomocí výstavby panelových domů na venkově, záměrným soustředováním výstavby občanské vybavenosti do větších měst na úkor venkova aj.). Součástí této linie bylo spojování obcí či jejich připojování k městům včetně vytvoření tzv. střediskové soustavy obcí¹ v zájmu racionalizace a zlepšení výkonu správy. V roce 1982 byla zavedena nová kategorie *středisková obec*. V takové obci působil MNV s rozšířenou působností. Mimo to mohl být zřízen jeden MNV pro několik obcí s působností jako MNV ve střediskové obci. Vytvoření střediskových obcí mělo dle oficiálních proklamací přispět k integraci malých obcí do větších celků a tím zlepšit řízení ekonomických a sociálních procesů (včetně výše uvedené racionalizace výkonu správy).

V řadě případů však bylo dosaženo jiných efektů. Došlo k rušení obcí (některé z nich ztratily i svůj název a byly označovány dle střediskové obce) a někde se i zhoršila dostupnost správy pro občany. Mimo to střediskové obce preferovaly své zájmy na úkor ostatních obcí ve svém obvodu. Třebaže racionalizace výkonu státní správy bylo tímto dosaženo, zájem občanů o řízení a rozvoj takové územní jednotky dále poklesl.

¹ Základem byla tzv. Koncepce střediskového uspořádání sídelní struktury z r. 1967 (aktualizována v r. 1971 a 1975).

Období 80.let bylo poznamenáno ekonomickým i politickým úpadkem režimu. I přes snahy o dílčí reformy (např. snaha o ekonomický růst na bázi zvyšování produktivity práce a intenzifikace hospodářství v návrhu koncepce osmé pětiletky z r. 1986) se režimu negativní vývoj již nepodařilo zvrátit. V oblasti územní správy byly opakovány snahy po zvýraznění role národních výborů při řízení ekonomiky a zvýšení zájmu občanů na jejich činnosti. Realizace těchto snah však vyžadovala hluboké strukturální proměny státního aparátu, které však nepřicházely v úvahu.

Bez efektu byla i řada reforem na úrovni ústředních orgánů státní správy federace a republik, které se obvykle vyčerpávaly zřizováním nových orgánů a přesuny v kompetencích mezi nimi, zatímco způsob jejich fungování zůstal nedotčen. Rozhodující působnosti přitom byly na federálních orgánech. Komplikovanou situaci při výkonu správy dotvářela trvající existence *paralelních mocenských struktur*. Vedle státních orgánů fungovaly příslušné stranické výbory, které činily faktická rozhodnutí, za které nebyly nikomu odpovědné, jejichž splnění však mohlo být účinně vymáháno díky personálním vazbám mezi stranickým aparátem a státními orgány.

Veřejná správa po tzv. Sametové revoluci v r. 1989 zahájila svou vnitřní reformu obnovou obecních samospráv, která byla předpokladem pro decentralizaci veřejné správy. Na vyšších úrovních však samospráva prozatím uplatněna nebyla, i když nikdy nebyla oficiálně zrušena. Prvotním záměrem reformy veřejné správy v tomto období bylo vytvořit dva stupně samosprávy a symetricky dva stupně státní správy v území. Plány však zůstaly nedokončeny. ONV byly nahrazeny *okresními úřady* jako orgány státní správy s všeobecnou působností, KNV byly zrušeny bez náhrady, přičemž jejich kompetence přešly zčásti na ústřední správní úřady, zčásti na okresní úřady (viz zákon České národní rady 425/1990 Sb., o okresních úřadech). Zrušení osmi KNV bez náhrady se mj. projevilo zvyšováním počtu detašovaných pracovišť ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, zvyšováním nákladů na výkon veřejné správy (zvýšená personální náročnost správy), zhoršováním dostupnosti a přehlednosti veřejné správy občanům (viz důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o vyšších územně samosprávných celcích z r. 1994). K objektivním dopadům těchto změn patřila i prostorová koncentrace výkonu státní správy. Současně s těmito systémovými změnami se obnovovaly prvky dobrovolných či zájmových samosprávných iniciativ (např. vznik Svazu měst a obcí v r. 1990 coby dobrovolné, nevládní platformy, která je v současnosti partnerem vlády a parlamentu při přípravě předpisů regulujících činnost a fungování obecních samospráv).

Pozornost byla věnována specializovaným orgánům státní správy – vznikaly nové specializované orgány státní správy v jednotlivých oborech (např. vznik České správy sociálního zabezpečení a okresních správ sociálního zabezpečení dle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Působnost okresních úřadů totiž nepokrývala celé spektrum státní správy. Některé ústřední úřady si zřídily detašovaná pracoviště v území. Tímto způsobem však klesala koordinace výkonu státní správy a nebylo možno ani uplatnit princip subsidiarity v samosprávě. Do roku 1992 fungovaly v tuzemsku tyto správní úrovně:

1. V oblasti *státní správy*:
 - Federální vládní úroveň

- Republiková vládní úroveň
- Dekoncentráty státní správy v území
- Decentralizované orgány státní správy (okresní úřady)

2. V oblasti *samosprávy*:

- Obnovené samosprávné obce a města

Po rozpadu federace k 31.12. 1992 se Česká republika stala samostatným unitárním státem. Ústava ČR v Hlavě VII stanovila, že se Česká republika člení na obce, které jsou základními územně samosprávnými celky – těmi jsou země nebo kraje. Důležitý je i článek 79, který hovoří o úpravě poměrů zaměstnanců ministerstev a správních úřadů formou zákona.²

Zřízení vyšší samosprávy bylo komplikováno různými představami o jejím uspořádání. V letech 1990–1992 probíhaly intenzivní diskuse, zda má tato samospráva v budoucnu fungovat na zemské nebo krajské úrovni – v r. 1991 vznikl vládní výbor pro zemské zřízení, který připravil osm variant řešení uvedené otázky, vyšší samosprávu se však nepodařilo zřídit. Do r. 1997 se však více prosadila krajská koncepce (mj. i díky trvale slabé identifikaci se zemským zřízením v Čechách), neboť bylo nezbytné, aby byla veřejná správa vykonávána na úrovni regionů středního řádu (mezoregionů) – zřízení zemí by spíše přineslo rozdělení na makroregionální úroveň.

Před ustanovením 14 samosprávných krajů včetně Hlavního města Prahy (což je totožné uspořádání s existujícími kraji v letech 1949–1960) byly v jednání různé varianty. Počet krajů oscilloval mezi 12 až 15 a nejčastěji se objevovala varianta vycházející z krajů vytvořených v r. 1960 (tj. subvarianty 8–9 krajů včetně Hlavního města Prahy). Soustava nových VÚSC (vyšších územně samosprávných celků) byla nakonec *územně* vymezena ústavním zákonem 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č.1/1993, Ústava České republiky. Tím vznikl dodnes existující nesoulad mezi krajským územním členěním působnosti VÚSC a krajským územním členěním některých specializovaných správních orgánů (policie, státní zastupitelství) a soudů – územní působnost těchto orgánů se totiž stále řídí vymezením území krajů dle zákona 36/1960 Sb., o územním členění státu. Tyto kraje (8) mají své území vymezeny odlišně a např. v případě Kraje Vysočina (VÚSC) to znamená, že v případě obecného ohrožení (povodeň) je zapotřebí tuto situaci (z pozice hejtmana) koordinovat s třemi krajskými policejními řediteli (Jihočeského, Jihomoravského a Východočeského kraje), neboť Kraj Vysočina se svými okresy nachází na území všech tří „starých“ krajů současně. Ústavním zákonem č. 347/1997, Sb. byla současně dokončena *I.fáze reformy veřejné správy* v tuzemsku.

Za faktický vznik krajů (vymezení kompetencí, organizační struktury) lze pokládat až rok 2000, kdy byly ústavním zákonem 129/2000 Sb. upraveny práva a povinnosti krajů, vymezení, způsob obsazování a rozhodování krajských orgánů atd. Současná „rozdobenost“ krajů je dána zejména jejich pojetím coby jednotek pro vnitřní politiku státu, u níž je

² Touto normou měl být zákon č. 218/2002 Sb., o státní službě. Tato norma však doposud není účinná (poslední odklad byl proveden vládou 14.5. 2008 o pět let). Pozn. autora.

existence menších jednotek spíše výhodou. Za nevýhodu zřízení 14 krajů lze pokládat problematičtější čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU a Fondu soudržnosti, které jsou poskytovány jednotkám o řád vyšší – tzv. regionům soudržnosti NUTS II (pro účely čerpání těchto prostředků bylo nutno tyto regiony již v r. 1998 vytvořit – obvykle na bázi umělého sloučení dvou jinak autonomních VÚSC³). Současně s tímto zákonem byla přijata analogická právní úprava postavení obcí zákonem č. 128/2000 Sb. (vedle „krajského zřízení“ jde o „obecní zřízení“), která nabyla účinnosti dnem voleb do krajských zastupitelstev (12.11. 2000). Jednalo se o první změnu a současně nahrazení stávající právní úpravy obcí z r. 1990 (zákon 367/1990 Sb.). K zásadním změnám nového zákona patřilo především vymezení tzv. tří typů obcí dle rozsahu přenesené působnosti, vymezení pojmů *samostatná a přenesená* působnost obce, nové vymezení práv a povinností obce v členění dle výše uvedených dvou typů působnosti, přejmenování nejvyššího orgánu obce (nově se začal používat termín „zastupitelstvo obce“), zdůraznění respektování zájmu obce či města při výkonu funkce v obecních orgánech (součást slibu nově zvoleného zastupitele), zdůraznění výkonu mandátu osobně, dle slibu a vyloučení příkazů zastupiteli obce, snahu o zamezení střetu zájmů (viz povinnost dotčeného zastupitele obce předem oznámit takovou skutečnost před jednáním příslušného orgánu obce oprávněného rozhodovat v záležitosti, u níž hrozí ovlivnění rozhodnutí střetem zájmů), přesnější vymezení práv zastupitele obce při výkonu funkce především ve vztahu k právníkům osobám (např. obchodním společnostem založenými obcí) či podrobné řešení různých alternativ odměňování členů zastupitelstev (uvolněných pro výkon funkce i neuvolněných).

V rámci *II.fáze reformy* veřejné správy (31.12. 2002 až současnost) byla pozornost zaměřena na dokončení tzv. *spojeného modelu veřejné správy*, v němž jsou státní správa i samospráva vykonávány jednou linií orgánů. Důvodem pro výběr právě tohoto modelu (a nikoliv např. odděleného/dvoukolejného modelu po vzoru Francie) byly kromě předválečných historických zkušeností v ČR na obecní úrovni i objektivně nižší náklady na výkon správních agend ve spojeném modelu, výraznější uplatnění principů subsidiarity a decentralizace, potenciálně nižší riziko závislosti samosprávných orgánů na státní moci díky decentralizaci zdrojů veřejných příjmů (výdajů) ve spojeném modelu (tj. snižování závislosti samosprávných orgánů na tzv. ad hoc dotačním dorovnávání chybějících zdrojů samospráv – typicky u výkonu státní správy) a v neposlední řadě též nižší náročnost spojeného modelu na organizaci vzájemných vztahů mezi orgány státní správy a samosprávy.

Obsahem *II.fáze reformy* se tak v prvním dílčím kroku stalo *zrušení okresních úřadů*, které byly bariérou implementace spojeného modelu svým zaměřením na všeobecný výkon státní správy (bránily další dekoncentraci a decentralizaci výkonu veřejné správy), přičemž tyto úřady představovaly překážku i pro uplatňování principu subsidiarity zejména na komunální úrovni. Negativním faktorem bylo i nevyhovující územní uspořádání okresů z r. 1960 (nerespektování přirozených vazeb v území), jehož náprava by vyžadovala rozsáhlé organizační změny. Významnou součástí reformy bylo dále přenesení kompetencí těchto úřadů na obce a kraje, které vedle své samostatné působnosti začaly od 1.1. 2003 vykonávat i působnost přenesenou. Zrušením okresních úřadů zákonem č. 320/2002 Sb. a přerozdělením

³ Příkladem je Region soudržnosti NUTS II Jihozápad tvořený územím Jihočeského a Plzeňského kraje.

jejich kompetencí na samosprávné obce i kraje byla zahájena II. fáze reformy veřejné správy v ČR. Výsledkem bylo nové územní uspořádání územní veřejné správy ČR, které přetrvává do současnosti:

1. V oblasti *státní správy*:

- Hlavní město Praha a sedm krajů dle ústavního zákona č. 36 z r. 1960
- Okresy a obvody Hlavního města Prahy
- Kraje (VÚSC)
- Obce (např. obec se stavebním úřadem)

1. V oblasti *samosprávy*:

- VÚSC (14)
- obce

Kromě reformy územní veřejné správy je součástí reformního proudu i reforma a modernizace ústřední státní správy charakterizovaná úsilím o zvýšení kvality výkonu veřejné správy. Koncepce této části reformy se vyvíjela již od r. 1999, ale vlastní koncepce byla přijata usnesením vlády až v r. 2001 (Usnesení vlády ČR č. 619/2001 Sb.). Operativní plán na její provedení byl vládou přijat v r. 2004 v rámci materiálu „Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy“ pro období let 2004–2010⁴.

Obecným cílem reformy ústřední státní správy je zajistit, aby ústřední správní úřady lépe prosazovaly realizaci zákonů a efektivněji sloužily vládě a společnosti. Kromě kvality poskytovaných veřejných služeb se mají tyto instituce soustředit na dosahování výsledků. Tomu mají napomoci nástroje umožňující systematické zvyšování efektivity vynakládání veřejných prostředků na činnost těchto úřadů a nástroje zvyšující kvalitu služeb ústřední státní správy. Zlepšení je tím očekáváno v rovině realizace vládní politiky a kvality materiálů předkládaných vládě ústředními správními úřady (např. výroční zprávy mimorozpočtových fondů, návrhy zákonů, koncepcí, rozpočtových opatření apod.). Reforma má podpořit širší využití moderních technologií a manažerských metod řízení a zvýšit horizontální koordinaci ústředních správních úřadů. Tyto obecné cíle jsou rozpracovány do pěti tématických celků, z nichž každý tvoří ucelenou problematiku řešenou pomocí projektů (např. projekty Reforma terciárního vzdělávání, Základní registr osob, Elektronický identifikační doklad aj.). Tématické celky reformy a modernizace ústřední státní správy zahrnují:

- a) racionalizaci procesů v ústřední státní správě
- b) zlepšení řízení v ústřední státní správě
- c) zvýšení kvality ústřední státní správy
- d) implementaci a zlepšování státní služby v ústředních správních úřadech
- e) racionalizaci financování ústřední státní správy

Nositelům těchto reformních trendů je dnes (kromě vlády ČR) zejména ministerstvo vnitra. Usnesením vlády ze dne 22. srpna 2007 (č. 927/2007) bylo zřízeno Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu. Grémium, jehož předsedou je ministr vnitra, je

⁴ Viz také Usnesení vlády ČR č. 237/2004 k Postupu a hlavním směrům reformy... zabývající se organizačním zabezpečením a vyřešením gesce prováděné reformy.

meziresortním koordinačním orgánem pro oblast zefektivňování veřejné správy a zkvalitňování regulace (zákonů, nařízení, vyhlášek apod.). Náplní práce Grémia je především zaujímání stanovisek k legislativním návrhům předkládaným vládě z hlediska vyhodnocení jejich ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů (RIA) a způsobované byrokratické zátěže, schvalování projektových záměrů směřujících k zefektivnění veřejné správy, posuzování návrhů střednědobých a dlouhodobých koncepcí zkvalitňování veřejnoprávní regulace, analytická činnost aj. K vybraným projevům tohoto úsilí o kvalitativní reformu dnes patří např. prosazující se prvky eGovernmentu v běžném životě (např. terminály CzechPoint, datové schránky), podpora managementu kvality i na úrovni municipalit (metoda CSF, benchmarking aj.), implementace procedury RIA v tuzemské legislativě od r. 2007, kontinuální vzdělávací činnost pro pracovníky správních úřadů a rozvoj lidských zdrojů, širší komunikace s veřejností (např. e-dotazník 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR) a snaha o celkovou racionalizaci výkonu veřejné správy (viz Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy).

Doporučené zdroje ke studiu:

1. LACINA K., ČECHÁK V. *Evropské systémy veřejné správy*. 1.vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2005. 123 s. ISBN 80-86754-37-5.
2. MATES P., MATULA M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3.vyd. Praha: VŠE v Praze, 1999. 111 s. ISBN 80-7079-407-0.
3. PŘENOSIL J., VOLEK P. *Veřejná správa*. 1.vyd. Brno: MZLU v Brně, 2005. 161 s. ISBN 80-7157-847-9.
4. HAPIOT M., VOLEK P. *Komparace systémů veřejné správy ve Francii a ČR* [online]. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2003, cit. 2009-07-11. Dostupné z: <http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=580>.