

PŘEDNÁŠKA Č. 5 VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKOSLOVENSKU A ČESKÉ REPUBLICE OD ROKU 1990 DO SOUČASNOSTI

1. Vývoj veřejné správy v době federace (1989 - 1992)

Souhrnně lze konstatovat, že reformy veřejné správy v postkomunistických zemích převážně představují strukturální přestavbu dřívější centralizované státní správy v decentralizovanou veřejnou správu, včetně rozsáhlé reformy právních řádů, ale i zásadní reformu činností správy, výměnu anebo přeškolení správního aparátu a zejména nutnost změnit chování pracovníků veřejné správy a zděděné návyky z doby totality. Reforma veřejné správy představovala součást transformace celé společnosti. Kvůli časovému deficitu v reformování se oproti vyspělým zemím byly v postkomunistických zemích reformy veřejné správy často prováděny pod vlivem různých tlaků uchvátaně, často bez zpracování zásadních strategií, což vedlo posléze k dalším změnám již přijatých reform. To se projevovalo zejména četnými novelizacemi.

Hlavní snahou reformy veřejné správy v České republice byla renesance a posílení samosprávy a s tím spojená decentralizace a dekoncentrace pravomocí a odpovědností, finančních toků atd. Cílem se mělo stát praktické uplatňování principu subsidiarity, kdy odpovědnost za věci veřejné mají nést především ty orgány, které jsou občanu nejbližší, pokud je nedovede lépe zajistit orgán jiný. Reforma veřejné správy v České republice se podle tvůrců měla také inspirovat zkušenostmi zemí, které pokročily k reformě již dříve. Měla se rovněž snažit o posílení prestiže veřejné správy v očích veřejnosti, mimo jiné i bojem s korupcí a vytvořením veřejné správy, která by nabyla moderního charakteru služby občanům.

VÝVOJ V FEDERÁLNÍ A REPUBLIKOVÉ SPRÁVY

Pro utváření „polistopadové“ federální a republikové veřejné správy bylo významné přijetí především následující legislativy:

a) Ústavní zákon č. 294/1990 Sb. ze dne 18. července, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o čs. federaci a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Jeho článek 4 stanovil ukončení volebního období národních výborů zvolených v roce 1986 dnem voleb do zastupitelstev obcí. Ty se uskutečnily v ČR ve dnech 23. - 24. listopadu 1990 a na Slovensku 23. listopadu. Tímto zákonem byla ukončena více než pětadvacetiletá existence národních výborů. Reálně NV ukončily svoji činnost 24. listopadu 1990.

b) Federální shromáždění přijalo 29. listopadu ústavní zákon č. 135/1989, který vypustil z textu ústavy článek 4 o vedoucí úloze KSČ v životě společnosti.

c) Ústavní zákon č. 183/1989 Sb. o volbě nových poslanců zákonodárných sborů, který umožňoval obsazení uvolněných poslaneckých míst ve FS, ČNR a SNR bez doplňovacích voleb. Noví členové těchto sborů měli být voleni příslušnými zákonodárnými sbory na návrhy politických stran, po předchozí vzájemné dohodě s Občanským fórem v ČR a Veřejností proti násilí ve SR. Tento zákon tak umožnil obměnu složení zákonodárných sborů. Po přijetí těchto zákonů se uskutečnila ve Federálním shromáždění, kterému předsedal již A. Dubček, volba prezidenta republiky.

d) Jedním z důležitých předpokladů realizace změn v oblasti správního i politického systému (stejně jako v ekonomické oblasti) byly posuny v personálním složení zastupitelských sborů všech stupňů. Pro celou soustavu zastupitelských sborů byl tento problém řešen ústavním

zákonem Č. 14/1990 Sb. o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů.

Zákon č. 15/1990 Sb. ze dne 23. ledna o politických stranách, který upravoval podmínky vzniku a činnosti politických stran umožnil vznik řady nových stran.

Jedním ze základních problémů byla otázka vzájemné vyváženosti kompetencí mezi federálními orgány a odpovídajícími orgány jednotlivých republik. Jejich rozdělení v první polovině roku 1990 bylo v podstatě určeno v prvních pěti letech existence čs. federace a doznalo v závěru 80. let jen nevýrazných změn. Od počátku 90. let je však pro vývoj v této oblasti charakteristická stále se zvyšující úloha jednotlivých republik a omezování funkcí federace. K výrazným změnám v oblasti federálních vládních orgánů došlo až 19. července 1990, kdy Federální shromáždění přijalo tři ústavní zákony, které přesouvaly podstatné výkonné pravomoci v oblasti hospodářské z federální vlády na vlády republik (ústavní zákony č. 295/1990 Sb., č. 296/1990 Sb. a č. 297/1990 Sb.). Jím byla zrušena některá federální ministerstva a další orgány federální státní správy. Byla zrušena rovněž Státní plánovací komise, Státní komise pro vědecko technický a investiční rozvoj, Federální cenový úřad, Federální ministerstvo paliv a energetiky, Federální ministerstvo strojírenství a elektrotechniky a Federální ministerstvo zemědělství a výživy. Podle ústavního zákona č. 296/1990 Sb. měly existovat jako federální ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády tyto instituce: Federální ministerstvo zahraničních věcí, Federální ministerstvo obrany, Federální ministerstvo vnitra, Federální ministerstvo financí, Federální ministerstvo zahraničního obchodu, Federální ministerstvo práce a sociálních věcí, Federální ministerstvo dopravy, Federální ministerstvo spojů. Vedle těchto ministerstev ustanovil tento zákon nové centrální federální orgány a to Federální ministerstvo pro strategické plánování, Federální ministerstvo hospodářství, Federální ministerstvo kontroly, Federální úřad pro hospodářskou soutěž, Federální výbor pro životní prostředí.

Většina federálních ústředních orgánů přejímala více méně funkci strategicko-koncepční a funkci metodickou. Výkonné funkce a vlastní řízení zejména hospodářských resortů, stejně jako orgánů územní státní správy přecházely z velmi výrazné části do přímé kompetence centrálních orgánů jednotlivých republik.

V druhé polovině roku -16. července - došlo ke vzájemné dohodě federální vlády a obou vlád národních republik a vytvoření komise složené z předsedů legislativních rad federální a obou republikových vlád. Jejím úkolem bylo zaměřit se na analýzu možností takových legislativních úprav, které by směřovaly k rozšíření sféry působnosti národních republik. Jedním z výsledků činnosti této komise byl i přijetí ústavního zákona č. 556/1990 Sb. z prosince 1990, který pokračoval v trendu výrazného přesouvání kompetencí z federálních orgánů na republiky. Upravoval také oblast hospodářství České a Slovenské federativní republiky a oblast vlastnictví federace a republik. Výrazně byly posíleny rozpočtové kompetence republik a také úprava postavení centrální banky - Státní banka československá jako ústřední banka ČSFR. Zmíněný ústavní zákon rovněž potvrdil právo ČR a SR zřizovat vlastní ozbrojené bezpečnostní sbory a upravovat jejich postavení. Tento zákon ustupuje od členění působnosti federace a republik do tří sfér (výlučné kompetence federace, společná působnost federace a republik, výlučná působnost republik) a redukuje je pouze na dvě úrovně - výlučná působnost federace a výlučná působnost republik, přičemž posiluje druhou zmiňovanou. „V letech 1991 a v první polovině roku 1992 vytvořilo toto „kompetenční uspořádání“ poměrů mezi federací a republikami rámcem pro další vnitropolitický vývoj.“ (Čechák, s. 107)

Tlak na další změny v oblasti vzájemných vztahů federace a republik byl spojen především s přípravou parlamentních voleb, které se měly v souladu se zákonnou úpravou volebního

období zákonodárných orgánů uskutečnit v polovině roku 1992.¹ V souvislosti s přípravou parlamentních voleb došlo koncem ledna 1992 k přijetí nových volebních zákonů.² Podle takto upravených volebních zákonů proběhly ve dnech **5. - 6. června volby do Federálního shromáždění, ČNR a SNR**. Stejně jako parlamentní volby v r. 1990 i tyto probíhaly odděleně v ČR a SR.³ Těžiště politických diskusí, zejména těch, které se po volbách týkaly dalšího osudu federace, probíhalo již na úrovni „republikových reprezentací“ (např. ve dnech 8. - 15. června v Brně). Vedly nakonec k přijetí ústavního zákona č. 493/1992 Sb. (tzv. **druhý kompetenční zákon**) z října 1992, který výrazným způsobem přesouval téměř všechny rozhodující kompetence, které dosud zůstaly centrálním federálním orgánům, na subjekty obou republik. Upravoval činnost orgánů federace po dobu necelých tří měsíců jejich existence a snažil se (aspoň formálně) eliminovat některé rozpory mezi **Ústavou SR** (schválena SNR s účinností od 1. října 1992) v té době již přijatou a dosud platnou „federální ústavou“. **Rušil** také některé orgány ústřední federální správy: *Federální ministerstvo zahraničního obchodu, Federální ministerstvo práce a sociálních věcí, Federální ministerstvo dopravy, Federální ministerstvo spojů, Federální ministerstvo pro strategické plánování, Federální výbor pro životní prostředí a Federální úřad pro hospodářskou soutěž. Jako v té době „dosud“ fungující* ústřední orgány státní správy ČSFR, v jejichž čele stojí člen vlády, tento ústavní zákon uváděl: Federální ministerstvo financí, Federální ministerstvo zahraničních věcí, Federální ministerstvo obrany, Federální ministerstvo vnitra, Federální ministerstvo hospodářství, Federální ministerstvo kultury.

V říjnu 1992. 1. září téhož roku schválila SNR **Ústavu SR**, která byla s platností od 1. října („úplná“ ústava samostatného svrchovaného státu). Situace nakonec vedla k přijetí **ústavního zákona** č. 541/1992 Sb. **o dělení majetku ČSFR**.⁴ Ústavní zákon č. 542/1992 Sb. potom stanovil, že uplynutím dne 31. prosince 1992 zaniká ČSFR. Současně určil nástupnické státy ČR a SR, na něž přecházela dosavadní působnost federace dnem 1. ledna 1993. Již 19. listopadu přijala ČNR usnesení konstatující, že přejímá plnou odpovědnost za kontinuitu státní moci na území ČR. V prosinci přijala ČNR ústavu ČR, schválila návrh recepčního zákona a schválila smlouvu mezi ČR a SR o dobrém sousedství, přátelských vztazích a spolupráci. 21. prosince přijala zákon o zřízení armády ČR.

¹ V říjnu 1991 byl přijat zákon 424/1991 sb. o sdružování v politických stranách a politických hnutích ... smyslem, jehož cílem bylo eliminovat některé nepřesnosti dosud platného zákona a stanovit určitá pravidla pro hospodaření politických stran, zpřesnit podmínky registrace, vztah stran a státu a obecné činnosti politických stran a hnutí.

² Zákon Č. 59/1992 Sb., který byl podstatnou a obsáhlou novelizací zákona č. 47/1990 Sb. Úplné znění novelizovaného zákona o volbách do Federálního shromáždění bylo vyhlášeno pod č. 60/1992 Sb.

³ V českých zemích ve volbách do Sněmovny lidu i Sněmovny národů Federálního shromáždění získalo jednoznačnou převahu volební uskupení (koalice) ODS a KDS (více než 1/3 hlasů). Na druhém místě s více než 14 % hlasů byla volební koalice „Levý blok“.

Podobné výsledky byly i ve volbách do ČNR. Na Slovensku bylo jednoznačným vítězem voleb do obou sněmoven FS i do SNR HZDS, které získalo více než 1/3 hlasů.

⁴ Principy dělení majetku byly v zásadě tři: 1) *Územní princip* - podle něhož přechází majetek na ten nástupnický stát, na jehož území se nachází. Převážně byl používán v případě nemovitého majetku. 2) *Princip podílu počtu obyvatel ČR a obyvatel SR*, podle něhož se majetek mezi ČR a SR dělil v poměru 2 : 1. 3) Pro případy, které byly svým charakterem výjimečné, nebo u nichž použití předcházejících principů dělby majetku bylo komplikované, bylo užíváno *principu „specifičnosti“*, který umožňoval řešit tyto případy dohodou zohledňující konkrétní specifiku daného problému.

VÝVOJ ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

a) Obce a obecní veřejná správa

Základní územní správní jednotkou se podle tehdejší ústavy stala obec. V **České republice** bylo postavení obcí upraveno zákonem ČNR 367/1990 Sb., který byl přijat 4. září 1990. Účinnosti nabyl dnem konání (závěrečným) voleb do obecních zastupitelstev, tzn. 24. listopadu 1990. Tento zákon (podobně jako zákon SNR č. 369/1990 Sb.) znamenal zásadní změnu v organizaci územní veřejné správy - odlišil samosprávu a výkon státní správy (přenesenou působnost), která byla dosud, po celou dobu působení národních výborů, víceméně směřována. Stanovil rovněž (relativně přesně) vzájemný vztah obcí (měst, statutárních měst), jejich orgánů k orgánům státní správy. V rámci republik tak byl legislativou ustaven **jednostupňový systém samosprávy** - základním a jediným stupněm územní samosprávy byla obecní zastupitelstva (vyšším voleným zastupitelským orgánem, prakticky nejvyšším v rámci republiky byla ČNR). Státní správa potom byla vykonávána na prvním stupni rovněž orgány obce (tzv. spojený/směšený model veřejné správy).

Zákon od sebe odlišoval obce a města - *Městem je obec, v které od počátku účinnosti tohoto zákona působil městský NV i obec, kterou určí předsednictvo ČNR na návrh vlády ČR nebo návrh obce po vyjádření vlády*. Stanovil výčet (§ 3 odst. 1) **statutární města**.

Zákon rozlišoval **dvojí působnost obce** - samostatnou a přenesenou.

Podle tohoto obecního zřízení plnilo funkci **obecního zastupitelstva**: ve městě městské zastupitelstvo, ve statutárním městě zastupitelstvo města, v obvodu statutárního města obvodní nebo místní zastupitelstvo v rozsahu mu svěřeném, v Praze zastupitelstvo hlavního města Prahy a v městské části hlavního města Prahy obvodní nebo místní zastupitelstvo v rozsahu mu svěřeném.

Obecní rada byla výkonným orgánem obce jak v oblasti samostatné působnosti, tak v oblasti přenesené působnosti. Při výkonu samostatné působnosti odpovídala obecnímu zastupitelstvu. Při výkonu přenesené působnosti byla podřízena okresnímu úřadu.

Byla tvořena starostou, zástupcem (zástupci) starosty a dalšími radními. Jejich počet měl být lichý a měl činit nejméně 5, nejvýše 13 členů, nesměli však přesahovat 1/3 počtu zastupitelstva. V případě, že zastupitelstvo mělo menší počet členů než 15, obecní rada nebyla volena a její funkci plnil starosta. Ve městech plnilo funkci obecní rady městská rada, ve statutárních městech rada města, v městském obvodu statutárního města obvodní nebo místní rada.

Starosta byl ze své činnosti odpovědný obecnímu zastupitelstvu. Ve statutárních městech plnil jeho úkoly **primátor města**, úkoly zástupce (zástupců) starosty potom náměstek (náměstci) primátora.

Obecní rada zřizovala jako své iniciativní a kontrolní orgány komise. Vždy měla zřídit **komisi finanční a komisi kontrolní**. Pokud jim obecní rada po projednání s okresním úřadem svěřila výkon přenesené působnosti na určitém úseku, stávala se komise též výkonným orgánem. Ze své činnosti byly komise odpovědné obecní radě. V případě, že byla komise pověřena výkonem přenesené působnosti na svěřeném úseku, byla ve věcech jejího výkonu též podřízena okresnímu úřadu.

Obecní rada mohla (nemusela) zřídit pro jednotlivé úseky své činnosti **odborny**. Ty byly výkonným orgánem obecní rady a byly složeny z pracovníků obecního úřadu. Vedoucí odboru odpovídal za jeho činnost obecní radě.

Obecní úřad byl tvořen starostou, zástupcem (zástupci) starosty a pracovníky úřadu. V jeho čele je starosta. Ve městě plnil funkci obecního úřadu městský úřad, ve statutárním městě úřad města a úřady městských obvodů nebo městských částí. Obecní úřady, které vláda určila svým nařízením, vykonávaly ve stanovených územních obvodech státní správu v rozsahu přenesené působnosti, někdy i nad tento rozsah, pokud jim byla stanovena zvláštními zákony nebo pokud jim byla svěřena okresním úřadem.

V případě, že měl obecní úřad více pracovníků, mohlo obecní zastupitelstvo zřídit funkci **tajemníka obecního úřadu**. Městské zastupitelstvo, zastupitelstvo města, obvodní zastupitelstvo a místní zastupitelstvo muselo potom zřídit funkci tajemníka městského úřadu vždy. Jeho jmenování muselo být předem projednáno s okresním úřadem. V případě tajemníka městského obvodu nebo městské části bylo jeho jmenování nutno předem projednat s úřadem města. V případě tajemníka úřadu města bylo nutno jeho jmenování předem projednat s ministerstvem vnitra.

Tajemník byl pracovníkem obecního úřadu a nadřízený všem jeho pracovníkům. Měl se zúčastňovat zasedání obecního zastupitelstva a schůzí obecní rady (s poradním hlasem).

Pro činnost obcí byl důležitý **zákon č. 368/1990 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí**, přijatý ve stejný den jako nové obecní zřízení. Nezavedl přímou volbu starostů (primátorů) - ti byli voleni obecními zastupitelstvy (oproti tomu slovenský volební zákon přímou volbu starostů zavedl). Obecní zastupitelstva vzešla z nových voleb (23. a 24. listopadu) působila až do listopadu 1994 (kdy se uskutečnily další komunální volby), tedy vykonávala svou funkci i po rozpadu ČSFR.

Pro zajištění veřejného pořádku v rámci působnosti obce bylo podstatné přijetí **zákona č. 553/1991 Sb. o obecní policii**, v němž byla upravena možnost obcí zřizovat obecní policii. Tu řídil starosta, pokud zastupitelstvo nepověřilo řízením obecní policie jiného člena obecního zastupitelstva. Obecní policie byla organizační a právní stránce tzv. rozpočtovou organizací⁵ obce - byla tedy zařízením obce bez právní subjektivity. Nebyla ozbrojeným sborem a její členové (strážníci) nebyly ve vztahu k obci ve služebním poměru, nýbrž v pracovním poměru.

b) Okresní úřady

Okresní úřady byly zřízeny zákonem ČNR č. 425/1990 Sb. ze dne 9. října 1990. Byly zřízeny v městech (obcích), které byly do účinnosti tohoto zákona sídly okresní NV (územní členění ČR zůstalo v podstatě nezměněné od r. 1960, kdy byly zřízeny tzv. „velké kraje“ a „velké okresy. Ke dni zřízení oků bylo v ČR 76 okresů.). Posláním okresních úřadů byl výkon státní správy v jejich územních obvodech. Pouze zákon ČNR mohl pověřit okresní úřad výkonem státní správy i mimo jejich vlastní územní obvod.

V čele okresního úřadu byl **přednosta**, jmenovaný (a odvolávaný) vládou na návrh ministerstva vnitra. Byl nadřízený všem pracovníkům okresního úřadu a plnil funkci vedoucího organizace. Byl rovněž oprávněn zřizovat zvláštní orgány (k nimž patřila i regresní komise a komise péče o rodinu a děti).

Okresní úřad byl ve svém územním obvodu povinen do 60 dnů od voleb do obecních zastupitelstev zajistit „volbu“ **okresního shromáždění**. Tato volba byla nepřímá a členy „okresního shromáždění“ volila obecní zastupitelstva tajným hlasováním na svých

zasedáních. Počet členů byl určen v poměru k počtu obyvatel příslušného okresu. Okresní shromáždění se scházelo nejméně 2x do roka a jeho svolání zjišťoval přednosta.

Vnitřní strukturu okresního úřadu určoval jejich přednosta po předcházejícím souhlasu Ministerstva vnitra. V rámci úřadu byly zřizovány k výkonu státní správy v jednotlivých oblastech **referáty**. Mimo strukturu referátů stála rovněž **kancelář přednosta okresního úřadu**.

V Plzni, Brně a Ostravě vykonávaly činnost okresního úřadu úřady měst (magistráty), v Praze Magistrát města Prahy a úřady městských částí. „Do zániku federace okresní úřady do značné míry stabilizovaly svoji strukturu a začaly postupně ovlivňovat vývoj v obvodech svého působení.“ (Čechák, s. 112)

Řízení a kontrola činnosti okresních úřadů byly v kompetenci **vlády republiky**, která rovněž řešila zásadní otázky týkající se výkonu státní správy okresními úřady, sjednocovala činnost ústředních orgánů státní správy ve vztahu k okresním úřadům. V rámci vlády zabezpečovalo řídicí a kontrolní činnost především ministerstvo vnitra, které koordinovalo vydání směrnic ústředních orgánů státní správy směřujících k okresním úřadům, pravidelně provádělo rozbor činnosti okresních úřadů a organizovalo porady jejich přednostů. Zabezpečovalo rovněž odbornou přípravu pracovníků okresních úřadů, stanovilo (v dohodě s příslušnými orgány státní správy) i předpoklady pro výkon funkcí v okresních úřadech, které vyžadovaly zvláštní odbornou způsobilost. Ministerstvo vnitra (se souhlasem vlády) určovalo rovněž celkový počet pracovníků okresních úřadů. Další ústřední orgány státní správy (republiky) se podílely na řízení okresních úřadů vydáváním obecně závazných právních předpisů a směrnic.

2. Reforma veřejné správy v České republice od r. 1993

Od 1. ledna 1993 začíná existence ČR jako samostatného, suverénního státu. V tento den uznalo nově vzniklý stát 68 zemí. Tohoto dne nabyla účinnosti i Ústava ČR. S účinností od 31. prosince 1992 přijala ČNR zákon č. 4/1993 Sb. o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR (tzv. **recepční zákon**). Podle tohoto zákona „ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy ČSFR, platné v den zániku ČSFR na území ČR, zůstávají nadále v platnosti.“⁶

REFORMA ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

a) Obce - obecní zřízení

I obce byly v době vzniku samostatné republiky upraveny legislativou převzatou na základě recepčního zákona. Především se tedy řídila ustanovením novelizovaného zákona ČNR 367/1990 Sb., o kterém již byla řeč výše.

Výraznou změnu pro obecní zřízení znamenala až **Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999** (o ní je řeč rovněž v rámci vyšších územních správních celků v bodě c)), která počítala se zrušením okresních úřadů a transferem jejich některých pravomocí na obce. Na místo stávajících 76 okresů mělo podle slov reformátorů (především Ministerstva vnitra) vzniknout 180 - 200 tzv. obcí s rozšířenou působností. Při vymezení těchto obcí se podle programových dokumentů k reformě vycházelo především ze stanovisek zastupitelstev obcí v příslušném správním obvodu, z minimální velikosti správního obvodu 15000 obyvatel a z komplexu geografických kritérií, zejména dostupností navrhovaného centra, hustoty osídlení, dojížděky

⁶ Zprávy o postupu prací na reformě veřejné správy, které vypracovává čtvrtletně ministerstvo vnitra jsou k dispozici na <http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/zpravy.html>.

⁵ Dnes se pro rozpočtovou organizaci používá název „organizační složka“.

za prací a službami a tradiční správní spádovosti. Tvůrci Koncepce se rovněž opřeli o expertizu akademických pracovišť Univerzity Karlovy v Praze a Masarykovy univerzity v Brně. Na základě této koncepce byl přijat i **zákon č. 128/2000 Sb.**, který ve své novelizované podobě platí do současnosti a bude mu věnována samostatná část textu.

Obce s rozšířenou působností, zahájily svoji činnost od 1.1.2003 a představují nový typ obcí, vykonávají většinu státní správy v přenesené působnosti. Státní správu převzalo od 73 okresních úřadů, které k 31.12.2002 ukončily svoji činnost a od 3 statutárních měst 206 obcí s rozšířenou působností. Tyto vybrané obce převzaly zhruba 80 % jejich působností - jedná se zejména o agendy:

- evidence obyvatel,
- vydávání cestovních a osobních dokladů,
- řidičských průkazů, technických průkazů,
- evidence motorových vozidel,
- živnostenské oprávnění,
- výplata sociálních dávek,
- sociálně právní ochrana dětí,
- péče o staré a zdravotně postižené občany,
- vodoprávní řízení, oblast odpadového hospodářství a ochrany životního prostředí,
- státní správa lesů, myslivosti a rybářství,
- oblast dopravy a silničního hospodářství.

Legislativa pro realizaci tzv. druhé fáze reformy územní veřejné správy měla zejména vyřešit problémy územně správního uspořádání, přenosu působností z okresních úřadů na jiné subjekty, přechodu majetku státu dosud spravovaného okresními úřady a v neposlední řadě i dořešení otázky logistického zajištění ukončení činnosti okresních úřadů, po kterém následuje vlastní začátek realizace zmíněné druhé fáze reformy veřejné správy. Přijaté zákony vytvořily nakonec 205 správních obvodů obcí s rozšířenou působností (stanoveno zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností), které podle tvůrců této části reformy veřejné správy v České republice představují „*menší velikostně vyrovnanější správní obvody, čímž je naplněn i jeden ze základních cílů reformy veřejné správy, kterým je přiblížení veřejné správy občanům.*“⁷ Měly také vyřešit jeden z nejdiskutovanějších problémů - tzv. delimitaci zaměstnanců okresních úřadů a přenos kompetencí.

Výsledkem zřízení těchto obcí (obce typu III) je stav, kdy i podle Ministerstva vnitra správní obvody obcí s rozšířenou působností „nejsou skladebné (totožné) jak s územím okresů, tak se správními obvody specializovaných územních orgánů státní správy, jejichž územní působnost vychází z území okresů (např. okresní správa sociálního zabezpečení funguje v hranicích stávajících okresů, ale výplata sociálních dávek bude probíhat na obcích s rozšířenou působností)“.⁸

Aktuálním problémem systému české veřejné správy je **velký počet malých obcí** (viz níže uvedená tabulka). V rámci reformy veřejné správy byly diskutovány možné cesty řešení. V současnosti se tato diskuze zaměřuje na formy dobrovolné meziobecní spolupráce - tzv. **společenství obcí**. Jak informuje Zpráva o postupu prací na reformě veřejné správy za I. pololetí roku 2006,⁹ „byl široce diskutován proces založení společenství obcí a

problematika případné transformace stávajících svazků obcí do společenství obcí.“ Model společenství byl navržen v druhém čtvrtletí 2005.

Aktuálním zůstává i problém **velkého počtu malých obcí v České republice**. Pro srovnání poslouží následující tabulky

Tabulka 1. Obce a vyšší stupně územní samosprávy v zemích EU-15 a ČR

	<i>Počet obcí</i>	<i>Průměrný počet obyvatel v obci</i>	<i>1. vyšší stupeň územní samosprávy</i>	<i>2. vyšší stupeň územní samosprávy</i>
Francie	36 565	1 600	96	22
SRN	13 854	5 900	323	-
Itálie	8 100	7 100	103	20
Španělsko	8 106	4 900	50	17
Řecko	1 033	10 200	50	-
Rakousko	2 539	3 400	-	-
Belgie	589	17 400	10	-
Nizozemí	504	31 500	12	-
Finsko	448	11 500	-	-
Portugalsko	278	36 000	-	-
Švédsko	289	30 700	21	-
Dánsko	275	19 400	14	-
Lucembursko	188	3 700	-	-
Irsko	85	47 200	29	8
Velká Británie	433	*	7	-
Česká republika	6 258	1 645	14	-

Zdroj: Peková, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press 2004, s. 35

Tabulka 2. Velikostní struktura obcí v České republice

Velikostní struktura obcí

Kraj	Počet obcí podle velikostní struktura										Celkem
	do 199	200 - 499	500 - 999	1000 - 1999	2000 - 4999	5000 - 9999	10000 - 19999	20000 - 49999	50000 - 99999	nad 100000	
Praha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Jihočeský	243	204	80	46	30	13	2	4	1	0	623
Jihomoravský	122	200	179	92	56	14	3	5	0	1	672
Karlovarský	20	39	30	17	13	6	4	2	1	0	132
Královéhradecký	123	162	88	32	21	13	6	2	1	0	448
Liberecký	37	62	58	28	15	10	2	2	1	0	215
Moravskoslezský	14	61	78	74	39	17	4	7	4	1	299
Olomoucký	51	130	99	71	33	3	6	3	0	1	397
Pardubický	118	171	89	42	15	8	7	1	1	0	452
Plzeňský	196	145	73	45	28	8	4	1	0	1	501
Středočeský	290	414	254	106	48	16	13	4	1	0	1 146
Ústecký	63	127	75	39	25	8	9	3	5	0	354
Vysočina	339	209	91	34	13	10	4	4	0	0	704
Zlínský	17	88	99	48	32	11	4	4	1	0	304
Česká republika (n)	1633	2012	1293	674	368	137	68	42	16	5	6248
Česká republika (%)	26,14	32,20	20,69	10,79	5,89	2,19	1,09	0,67	0,26	0,08	100

Zdroj: Sestaveno na základě údajů Českého statistického úřadu (březen 2006)

⁷ Zpráva o postupu a realizaci za II. čtvrtletí r. 2002, <<http://www.mvcr.cz>>.

⁸ Viz. Zpráva o postupu prací na reformě veřejné správy za III. čtvrtletí roku 2003.

<<http://www.mvcr.cz>>

⁹ <http://www.mvcr.cz/sprava/vlzpravy/index.html>.

Tabulka 3. Počet obcí I, II a III v ČR

Kraj	Obcí I	Obcí II	Obcí III
Praha	1 specifická obec se 22 správními obvody		
Jihočeský	623	37	17
Jihomoravský	672	34	21
Karlovarský	132	14	7
Královehradecký	448	34	15
Liberecký	215	21	10
Moravskoslezský	299	30	22
Olomoucký	397	20	13
Pardubický	452	26	15
Plzeňský	501	35	15
Středočeský	1 146	55	26
Ústecký	354	30	16
Vysočina	704	26	15
Zlínský	304	25	13
Celkem	6248	387	205

Zdroj: Na základě údajů z ČSU a zákona č. 314/2002 Sb.

Pozn.: Obce III je současně Obcí II i Obcí I, podobně Obce II je současně Obcí I. Praha je specifickou obcí, jejíž postavení je upraveno speciálním zákonem č. 131/2000 Sb., který Prahu vyjímá z působnosti zákona o obcích a zákona o krajích. Podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Je Praha vyšším územně správním celkem - krajem, současně je obcí.

Postavení a správa v hlavním městě Praze

Postavení Prahy bylo na základě recepčního zákona upraveno v době vzniku České republiky **zákonem č. 418/1990 Sb.**, který hlavní město vymezoval jako „obec“, a měl tak v jistém smyslu charakter speciální normy ve vztahu k zákonu č. 367/1990 Sb. o obcích. Paragraf 41 tohoto zákona říkal, že na Prahu se vztahovala platnost zákona o obcích, pokud zákon o hl. městě Praze nestanovil výslovně jinak. Nový zákon o Praze byl přijat až v roce 2000 pod číslem 131 a je mu věnován samostatný text (kapitola 5. této III. části studijních podkladů)

b) Okresní úřady

Velmi důležité postavení v oblasti výkonu územní státní správy měly **okresní úřady**. Jejich činnost byla na základě recepčního zákona upravena již výše zmíněným **zákonem ČNR č. 425/1990 Sb. Tento zákon platil až do 12. listopadu 2000** (16. května 2000 byl chválen nový zákon, **zákon č. 147/2000 Sb.**, o okresních úřadech s účinností od 12. listopadu 2000, tedy ode dne voleb do zastupitelstev vyšších územních správních celků).

Okresní úřady byly první polistopadovou legislativou charakterizovány jako „**decentralizovaný orgán státní správy se všeobecnou působností**“. Jejich zřizovatelem byla vláda, která je rovněž řídila a kontrolovala. K výkonu kontroly v některých přesně specifikovaných oblastech nad okresními úřady bylo vládou zmocněno ministerstvo vnitra. Ve vztahu k okresnímu úřadu toto ministerstvo koordinovalo vydávání směrníc ústředních orgánů státní správy a plnilo zajišťování dalších úkolů, metodicky usměrňovalo fungování informačních systém okresních úřadů, zabezpečovalo odbornou přípravu pracovníků těchto institucí, organizovalo porady přednostů těchto institucí atd.

Pozdější zákon č. 147/2000 Sb. charakterizoval okresní úřady jako správní úřady, vykonávající státní správu ve správních obvodech, které se nazývají okresy. Vymezoval rovněž sídla a správní obvody okresních úřadů ke dni voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000. Okresní úřady po dobu platnosti tohoto zákona (a tím i jejich další existence)

vykonávaly státní správu ve věcech, které stanoví zvláštní zákony. Dále přezkoumávaly rozhodnutí orgánů obcí a rozhodnutí pověřených obecních úřadů vydaná ve správním řízení (nestanovil-li zvláštní zákon jinak), prováděly také dozor nad činností orgánů obcí, ukládaly jim opatření k odstranění zjištěných nedostatků a pokuty, poskytovaly obcím odbornou pomoc při výkonu státní správy, přezkoumávaly obecní hospodaření podle zvláštního právního předpisu (§ 42 zákona č. 128/2000 Sb.), byli-li o to obcí požádány, a řídily a zrušovaly právnícké osoby a organizační složky, které zřídily.

Působnost okresního úřadu ve městech Brno, Ostrava a Plzeň vykonávaly orgány těchto měst, případně orgány městských obvodů a městských částí.

V čele okresního úřadu stál **přednosta okresního úřadu**, který řídil okresní úřad a odpovídal za jeho činnost. Jmenovala ho a odvolávala vláda na návrh ministra vnitra. Ministr vnitra předkládá tento návrh na základě jím vyhlášeného výběrového řízení. Přednosta zastupoval okresní úřad navenek a plnil funkci statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních. Přednostovi bylo vyhrazeno

- a) stanovit organizační strukturu okresního úřadu po předchozím souhlasu Ministerstva vnitra,
- b) vydat organizační řád okresního úřadu,
- c) podepisovat nařízení okresního úřadu,
- d) stanovit rozpočet okresního úřadu a provádět v něm změny po odsouhlasení správcem rozpočtové kapitoly a předkládat výsledky hospodaření okresního úřadu správci rozpočtové kapitoly,
- e) jmenovat a odvolávat vedoucí referátů, zřizovat zvláštní orgány podle zvláštních právních předpisů a jmenovat jejich předsedy a členy,
- f) jmenovat a odvolávat vedoucí zaměstnance příspěvkových organizací a organizačních složek okresního úřadu,
- g) rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí referátu okresního úřadu o odmítnutí poskytnout žadateli informaci,
- h) pozastavit obecně závaznou vyhlášku obce a nařízení obce a předložit Ústavnímu soudu návrh na jejich zrušení,
- i) pozastavit nebo zrušit jiné opatření obce.

Ve městech Brno, Ostrava a Plzeň plnil funkci přednosta primátoři těchto měst.

Okresní úřad se členil na **referáty**, v jejichž čele stáli vedoucí.

Zákon č. 147/2000 Sb. zůstal v platnosti a usměrňoval činnost okresních úřadů až do doby jejich zrušení. K tomu došlo na základě zákona č. 320/2002 Sb. s účinností od 1. ledna 2003 .

Vláda přistoupila ke zrušení okresního stupně státní správy, i když byl tento stupeň některými odborníky považován za „nejstabilnější orgán v území“ s již jedenáctiletou zkušeností.¹⁰ I v současnosti někteří obecní úředníci zastávají názor, že komunikace byla lepší s konkrétním okresním úředníkem, než současná s úředníky krajskými. Důvodem pro zrušení tohoto článku státní správy se měla stát vládou proklamovaná skutečnost, že dosavadní okresy, vytvořené při správní reformě v roce 1960, nepředstavovaly v řadě případů přirozené spádové obvody mikroregionálních center a význam okresního města se v některých případech podstatně nelišil od významu jiných mikroregionálních center v okrese.

¹⁰ O. Vidláková: Další glosa k polemice - Nad reformou veřejné správy. Veřejná správa 45/2001, s. 27.

Podobný názor je obsažen i v článku L. Tesař: Reforma jako obraz Pabla Picassa (Kam se obrátit při případné reklamaci?) v témže časopise. Jako „ironií“ označuje zrušení okresních úřadů J. Jurníková ve svém článku Malé zamyšlení nad osudem okresních úřadů. (In Reforma veřejné správy (historie, současnost a perspektivy), Nakladatelství Linie, 2002, s. 92).

Při převodu výkonu státní správy, kterou dosud provádějí okresní úřady, se mělo postupovat podle zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (tzv. změnový zákon). Z okresních úřadů mělo přejít dle usnesení vlády č. 695/2002 od 1. 1. 2003 na obce s rozšířenou působností 12 984 funkčních míst. V případě krajů přecházel výkon státní správy z okresních úřadů jak do samostatné tak i přenesené působnosti. Celkem se jednalo o 1766 funkčních míst.¹¹

Činnost okresních úřadů byla sice ukončena, ale okres jako územní jednotka zůstal zachován. Územím okresů má řada specializovaných územních orgánů státní správy vymezenou svoji územní působnost (např. katastrální úřady, úřady práce, okresní správa sociálního zabezpečení aj.).

c) Vyšší územní správní celky

V době vzniku České republiky ani na základě převzatého právního řádu z ČSFR fakticky neexistovaly vyšší územní správní celky. Samospráva druhého stupně a její podoba byly po dlouhou dobu věcí diskuse. Ještě v období federace České a Slovenské republiky byly navrženy čtyři alternativy uspořádání - varianta zemská, varianta regionální, varianta kombinovaná a varianta federativní. Vládou projednané a přijaté návrhy k realizaci zemské varianty však v souvislosti s řešením rozpadu federace na konci roku 1992 nebyly zákonodárným sborem projednány.¹²

Program nové vlády, vzešlé z parlamentních voleb konaných v červnu 1992, se sice hlásil k zmíněné decentralizaci, dekoncentraci a principu subsidiarity, ale na praktické situaci mnoho nezměnil, i když **nová ústava - zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky** - ve svém článku 99 předpokládala členění republiky na obce jako základní územní samosprávné jednotky a na kraje či země jako vyšší územní samosprávné celky. Podle Vidlákové se diskuse o koncepci reformy územní samosprávy stále více politizovala. Shoda existovala pouze v tom, že reforma je potřebná. „*Nejsvízelnější diskuse se stále točily kolem územněsprávního členění státu, které, jak se ukázalo, se stalo prioritně politickou a nikoli odbornou či odborně-technickou záležitostí.*“¹³ Spornou otázkou se stal i počet těchto vyšších územních samosprávných celků.

V roce 1994 byl usnesením vlády č. 525 schválen dokument **Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy**, který byl následně postoupen parlamentu. Vláda se v něm mimo jiné přihlásila k modelu, kdy do soustavy veřejné správy přibude stupeň vyšších územních samosprávných celků, na které by zákon delegoval i část státní správy (obdobný spojený model veřejné správy jako u obcí). Zejména se do pravomoci těchto vyšších celků mělo v maximální možné míře přenést prvoinstanční působnost ministerstev. Vláda v tomto dokumentu počítala se zachováním okresních úřadů jako orgánů státní správy s všeobecnou působností. Vláda také výslovně uvedla, že se jí nepodařilo rozhodnout, jaké bude institucionální uspořádání státní správy a samosprávy na úrovni VÚSC. Tuto situaci neexistence regionální samosprávy kritizovalo mimo jiné i stanovisko Evropské komise k žádosti České republiky o členství v Evropské unii, publikované v červenci 1997.

Reforma územní veřejné správy na výše uvedených základech deetatizace se stala prioritou rovněž vlád následujících. Během období druhé koaliční vlády (1996 - 1997) a přechodové

vlády (1997 - 1998) vyústily diskuse o druhém stupni samosprávy v hmatatelný výsledek, který měl vyřešit zmíněný článek 99 ústavy a její novelizací zakotvit konkrétní podobu vyšších územních samosprávných celků. Zákonodárným sborem byl s účinností od 1. 1. 2000 přijat **ústavní zákon č. 347/1997 Sb.**, který měnil ústavu a vytvořil 14 krajů. Vláda se nakonec také přiklonila k již zmíněnému modelu spojené veřejné správy, kdy orgány kraje budou vykonávat jak samosprávu, tak státní správu, aniž dojde k institucionálnímu oddělení, který byl do té doby aplikován pouze modelem obecního zřízení. Zřízením krajů mělo také dojít ke zrušení zmíněných detašovaných pracovišť některých ministerstev v území (tzv. dekoncentrátů).

Na tyto skutečnosti navázala vláda ustavená v roce 1998. Jejím hlavním počátečním úkolem bylo předložit Parlamentu návrhy zákonů, které by naplňovaly ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků z roku 1997 a umožňovaly jeho praktickou realizaci a tak i další decentralizaci veřejné správy. Východiskem k tomu jí byl materiál nazvaný **Koncepcie reformy veřejné správy** z roku 1999. Ten předpokládal dvě fáze reformy územní veřejné správy. V rámci první fáze došlo ke zřízení krajského stupně územní veřejné správy. Ve fázi druhé měla být potom ukončena činnost druhého stupně státní správy - okresních úřadů - k 31. prosinci 2002¹⁴ a přenesení jejich působnosti na orgány samosprávy, příp. územní správní úřady, čímž mělo být dosaženo decentralizace a přiblížení veřejné správy občanům. Základními kritériem pro přenos působnosti se měla stát dostupnost pro občany, výkon odvolacího řízení, efektivnost výkonu veřejné správy a četnost prvoinstančních rozhodnutí. Na nově zřízené kraje měly být přeneseny pouze „*rozhodovací činnosti, které se většinou netýkají záležitostí občanů nebo se jich dotknou jen okrajově. Jedná se o úkoly, ve kterých kraj bude kraj vykonávat metodickou, kontrolní nebo poradenskou činnost, ve kterých půjde o agendy s vysokým stupněm odbornosti, nízkou četností rozhodování nebo vysokou pracností atd.*“¹⁵

Výše zmíněným byl rovněž předem stanoven úkol vládě, která vzešla z voleb v červnu 2002. Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala dokončit reformu veřejné správy, kterou chápe jako službu občanům, směřující k dalšímu rozvoji občanské společnosti. Za této vlády ještě **zpráva o postupu prací na reformě veřejné správy za III. čtvrtletí roku 2003** s ohledem na krajskou úroveň veřejné správy říkala: „*Především stále není odpovídajícím způsobem vyřešeno jejich financování. Zejména vlastní příjmy krajů, jejich daňová složka neodpovídá významu a postavení vyšších územních samosprávných celků. Zákon o rozpočtovém určení daní, který by měl tyto otázky definitivně řešit od 1. 1. 2004 bude pravděpodobně opět jen krátkodobým provizoriem a k zásadnímu dořešení všech otázek financování krajů dojde pravděpodobně až v roce 2005 v souvislosti s reformou veřejných financí.*“¹⁶

V souvislosti s přípravou realizace krajského zřízení se vyskytlo několik problémů. První byl vyvolán skutečností, že nebylo možno s účinností zákona č. 347/1997 Sb. (který vymezoval územní hranice nových krajů) současně zrušit zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu. (Tímto zákonem byly stanoveny tzv. „velké kraje“.) Problém spočíval v tom, že jeho zrušením by některé orgány státní správy, které v dané době aktivně působily, a soudy

¹⁴ V dokumentu „Zpráva o průběhu reformy územní veřejné správy a návrhy na opatření k zabezpečení její II. fáze“, schváleném na zasedání vlády ČR dne 25. 7. 2001, je poukazováno na skutečnost, že „*tento termín*

(31. 12. 2002) byl stanoven Parlamentem ČR, i když nebyl v původním vládním návrhu zákona o okresních úřadech.“

¹⁵ Zpráva o postupu a realizaci za II. čtvrtletí r. 2002, <<http://www.mvcr.cz>>.

¹⁶ Dokument je dostupný na webových stránkách ministerstva - www.mvcr.cz

¹¹ Pramen Obec a Finance 4/2002: Financování druhé fáze reformy, <www.denik.obce.cz>

¹² Podrobněji o tomto vývoji pojednává 2. kapitola - O. Vidláková: O. Vidláková: Reformy veřejné správy, Pardubice 2000.

¹³ O. Vidláková: Reformy veřejné správy. Univerzita Pardubice 2000, s. 29.

ztratily územní základ své působnosti, který byl dán okresy a kraji, ustavenými podle tohoto zákona. Tím došlo k situaci, že **po přijetí zákona č. 347/1997 Sb. existovalo paralelně dvojí (platné) územní vymezení krajů.**

Další problém, který vznikl v souvislosti s územní vymezením krajů a předpokládaným členstvím v EU (včetně období přidruženého členství), spočíval v tom, že **kraje, tak jak byly vymezeny příslušným zákonem z r. 1997, byly ve většině případů svou rozlohou i počtem obyvatelstva poddimenzované ve vztahu k čerpání prostředků, věnovaných na podporu politiky soudržnosti EU.** Tento problém byl vyřešen v zákoně č. 248/2000 o podpoře regionálního rozvoje. Na jeho základě došlo k vytvoření regionálních rad pro „**regiony soudržnosti**“, pokud se tyto skládají z více krajů. Tyto regionální rady jsou voleny zastupitelstvy členských krajů, z každého kraje je volen stejný počet členů rad. Dalším z problémů, který vznikl v souvislosti s realizací krajského zřízení, je spojen s **otázkou optimálnosti stanovení hranic krajů z hlediska historického vývoje, mínění občanů, z hlediska geografického i ve vztahu k existujícímu uspořádání infrastruktury.**

S existencí dvojího územního členění souvisí návrh vytvoření tzv. **oblastí.** K projednání ve sněmovně byly v srpnu 2005 dva návrhy zákonů, které s touto reformní snahou souvisejí: 1) vládní návrh zákona o územně správním členění státu. Cílem zákona o územně správním členění je upravit členění území státu pro účely výkonu státní správy, a to jak státní správy vykonávané orgány státu, tak částečně i státní správy vykonávané orgány ÚSC v přenesené působnosti (částečně proto, že návrh zákona se nezabývá správními obvody obecních úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem, ani se nezmiňuje o správních obvodech matričních či stavebních úřadů). Návrh zákona předpokládá členění ČR na 8 oblastí. Území oblastí bude vymezeno správními obvody 14 samosprávných krajů (oblast bude tvořena jedním až třemi kraji). Nižší územně správní jednotkou podle návrhu zůstanou i nadále okresy, kterých je celkem 76. Nově se však stanoví, že okresy se člení na 205 správních okrsků, což je ovšem pouze terminologická změna pro označení dosavadních správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Rovněž se zachovává začlenění 5 vojenských újezdů do správních okrsků, tedy současných správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Návrh na vznik oblastí vzešel z výsledků jednání představitelů koaličních stran ze dne 18. 1. 2005 a je obecnou reakcí na potřebu vytvořit pro účely výkonu státní moci - zejména v oblasti působnosti soudů, Policie ČR a státního zastupitelství - rozsáhlejší územně správní jednotku, než je správní obvod samosprávného kraje. Počet oblastí vychází od stávajícího počtu krajů vytvořených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a též i názvy oblastí jsou převzaty z názvů těchto krajů. Zavedením oblastí zůstane podle navrhovaného znění zachován stávající počet krajských soudů, krajských správ Policie ČR a krajských státních zastupitelství. Důvody pro nezřízení dalších šesti „chybějících“ krajských soudů, krajských správ Policie ČR a krajských státních zastupitelství spočívají ve finanční náročnosti realizace tohoto kroku a neméně problematickou stránku též představuje kvalitní personální obsazení těchto orgánů. Podle navrhovatele zákona návrh na rozdíl od nynějšího stavu respektuje princip skladebnosti, který spočívá v tom, že území nižší územně správní jednotky nepřesahuje hranice územně správní jednotky vyšší.¹⁷

Vedle této normy obdržela sněmovna také

2) návrh zastupitelstva Libereckého kraje na změnu zákona o soudech a soudcích, počítající s fungováním krajského soudu v každém krajském městě. Vedle existujících krajských soudů bylo proto navrženo zřídit krajský soud v Karlových Varech, Liberci, Jihlavě, Olomouci, Pardubicích a ve Zlíně. Tento návrh souvisel s požadavkem hejtmanů po rovnoprávnosti v Čechách existujících krajů. Podle hejtmána Libereckého kraje: „*Vznik ... oblastí je podle*

vlády reakcí na potřebu vytvořit pro účely výkonu státní moci, zejména v oblasti působnosti soudů, policie a státních zastupitelstev, územně rozsáhlejší jednotku než je správní obvod kraje... důvodem přílišná nákladovost vzniku těchto institucí ve všech krajích a s tím spojené organizační problémy. Zásadně s tím nesouhlasím. Potřeba je právě opačná pro všechny neplnohodnotné kraje.. Liberecký kraj je kvalitně připraven na to, aby v Liberci mohl začít samostatně fungovat krajský soud a bylo by ... neúčelné, aby zdejší moderní pobočka krajského soudu byla dále řízena z Ústí n. L. Pobočka krajského soudu v Liberci byla v minulosti kompletně a moderně zrekonstruována, právě za účelem vzniku samostatného krajského soudu... Zřízení samostatného krajského soudu v Liberci by si proto nevyžádalo žádné finanční prostředky ze státního rozpočtu.“¹⁸

Dosavadní výsledky reformy veřejné správy v ČR shrnuje např. Matula následovně: „*V důsledku dosavadního vývoje reformy územní veřejné správy se vytvořil relativně složitý systém vyznačující se unifikovanou samostatnou působností obcí a relativně omezenou samostatnou působností krajů, výrazně diferencovanou přenesenou působností obcí, poměrně vysokým rozsahem přenesené působnosti obcí i krajů, absencí orgánů státní správy se všeobecnou působností v území a systémem specializovaných územních správních úřadů, jejichž činnost se ovšem projevuje pouze v některých oborech státní správy. Z konkrétních problémů reformy veřejné správy, které bude třeba perspektivně řešit, je zapotřebí zmínit zvláště obsahovou stránku reformy veřejné správy, zvýšení efektivnosti výkonu veřejné správy v malých obcích a způsob stanovení a možnosti využití samostatné a přenesené působnosti samosprávy. Pokud jde o obsahové problémy, souvisejí také s reformou ústřední státní správy, s otázkami její účinnosti, správní kultury, etiky, modernizace, informatizace atd. V následujícím textu není možné se blíže zabývat jednotlivými obsahovými otázkami, je však nutné konstatovat, že dosavadní reformní kroky přinesly daleko výraznější změny v organizaci územní správy než v jejím obsahu.*“¹⁹

¹⁷ Blíže o návrhu např. Kaucký, J. Návrh zákona o územně správním členění státu. In Veřejná správa 39/2005.

¹⁸ Týdeník Veřejná správa č. 44/2005. Článek „Odmítáme kraje první a druhé kategorie“.

¹⁹ Matula, M. Systémový problém územní veřejné správy. In Veřejná správa 6/2006.

Tabulka 4. Kraje a oblasti a jejich charakteristiky

		Počet obyvatel k 1.1. 2005			Průměrný věk k 1.1. 2005		
		celkem	muži	ženy	celkem	muži	ženy
Česká republika		10220577	4980913	5239664	39,8	38,2	41,3
Oblasti	Praha	1170571	559108	611463	41,7	39,9	43,3
	Střední Čechy	1144071	559921	584150	39,8	38,4	41,2
	Jihozápad	1175330	576402	598928	39,9	38,5	41,2
	Severozápad	1126721	551870	574851	38,8	37,3	40,2
	Severovýchod	1480144	722213	757931	39,6	38,0	41,1
	Jihovýchod	1640354	800468	839886	39,8	38,1	41,4
	Střední Morava	1230129	598758	631371	39,6	37,9	41,1
	Moravskoslezsko	1253257	612173	641084	39,1	37,5	40,6
Kraje	Hlavní město Praha	1170571	559108	611463	41,7	39,9	43,3
	Středočeský kraj	1144071	559921	584150	39,8	38,4	41,2
	Jihočeský kraj	625712	307247	318465	39,5	38,2	40,9
	Plzeňský kraj	549618	269155	280463	40,2	38,8	41,6
	Karlovarský kraj	304588	149039	155549	38,8	37,4	40,2
	Ústecký kraj	822133	402831	419302	38,8	37,3	40,2
	Liberecký kraj	427563	208264	219299	39,2	37,6	40,6
	Královéhradecký kraj	547296	266518	280778	40,1	38,4	41,6
	Pardubický kraj	505285	247431	257854	39,6	38,0	41,0
	Vysočina	510114	252087	258027	39,2	37,8	40,7
	Jihomoravský kraj	1130240	548381	581859	40,0	38,3	41,7
	Olomoucký kraj	639423	311083	328340	39,5	37,9	41,1
	Zlínský kraj	590706	287675	303031	39,6	37,9	41,2
	Moravskoslezský kraj	1253257	612173	641084	39,1	37,5	40,6

Pramen: Český statistický úřad (<http://vdb.czso.cz>, září 2006)

Regiony soudržnosti jsou potom pro potřeby regionální politiky vytvořeny následovně:

Tabulka 2.4 Regiony soudržnosti - NUTS II v České republice

Region soudržnosti	Výměra v km ²	Počet obyvatel 1. 1. 2000	Průměr HDP 1995 - 1997	
			PPS	EU 100 %
Praha	496	1 186 855	21 927	118,8
Střední Čechy	11 014	1 111 354	9 085	49,2
Jihozápad	17 615	1 177 982	11 198	60,6
Severozápad	8 650	1 131 974	10 708	58,0
Severovýchod	12 440	1 489 407	10 188	55,2
Jihovýchod	13 991	1 658 761	10 478	56,8
Střední Morava	9 100	1 240 355	9 988	54,1
Moravskoslezsko	5 554	1 281 410	11 172	60,5
ČR	78 860	10 278 098	11 761	64,0

Pramen: Peková, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press 2004, s. 106

d) Organizace regionální a místní státní správy

Následující text vychází z Hendrychovy učebnice správního práva (5. vydání, s. 421 - 422), kde je vymezena následující organizace regionální a místní správy v České republice:

Správní úřady se všeobecnou působností:

- Krajské úřady, pokud není pravomoc svěřena jiným orgánům kraje
- Obecní úřady obcí s rozšířenou působností
- Pověřené obecní úřady
- Obecní úřady, pokud není pravomoc svěřena jiným orgánům obce nebo rady

Územní odborné správní úřady:

- Okresní vojenské správy
- Finanční ředitelství - finanční úřady
- Úřady práce
- Katastrální úřady
- Obvodní báňské úřady
- Inspektoráty bezpečnosti práce
- Celní úřady
- Krajské hygieny
- Inspektoráty státní inspekce (výčet není taxativní)

Lze sem zařadit i:

Státní správu vykonávanou veřejnými sbory

- Policie České republiky a její územní útvary
- Správy Sboru požární ochrany

Státní správu propůjčenou soukromým osobám

- Autorizované fyzické nebo právnické osoby (např. autorizovaní architekti, metrologická střediska, stanice technické kontroly)
 - Zmocněné fyzické osoby k výkonu správního dozoru (např. lesní stráž)
- (výčet není taxativní).

REFORMA ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY

a) Vývoj reformy ústřední státní správy do roku 2004

V době vzniku samostatné ČR působila (rovněž na základě recepčního zákona) tato ministerstva: ministerstvo financí; ministerstvo zemědělství; ministerstvo kultury; ministerstvo zahraničí (bylo zřízeno k 1. lednu 1993 jako nástupce ministerstva mezinárodních vztahů, které bylo zrušeno k 31. prosinci 1992); ministerstvo průmyslu a obchodu; ministerstvo práce a sociálních věcí; ministerstvo hospodářství; ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci; ministerstvo spravedlnosti; ministerstvo státní kontroly (bylo zrušeno 30. června 1993); ministerstvo školství, ministerstvo mládeže a tělovýchovy; ministerstvo vnitra; ministerstvo zdravotnictví; ministerstvo životního prostředí; ministerstvo dopravy; pro hospodářskou soutěž a ministerstvo obrany.

Kromě toho existovaly **další orgány ústřední státní správy, v jejichž čele nestál člen vlády**. Byly to především Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad pro veřejné informační systémy, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Komise pro cenné papíry a Národní bezpečnostní úřad... Vedoucí (řídící) pracovníky těchto ústředních správních úřadů jmenuje zpravidla vláda, v některých případech prezident republiky na návrh vlády. Ve srovnání s ministerstvy je

zpravidla obor působnosti těchto institucí užší a je orientován víceméně na odborně technickou problematiku, vyžadující často specifický přístup.

Soustava ústředních správních orgánů ČR byla doplněna o instituce centrálního charakteru, které jsou však podřízeny některému ministerstvu (např. Česká inspekce životního prostředí, Česká školní inspekce, nebo Česká obchodní inspekce) Centrální úřady státní správy (a to i ty, které jsou podřízeny některému z ministerstev) mohly zřizovat svá **další územní pracoviště**, která v daném území vykonávají zpravidla oborově přesně vymezený výkon státní správy (např. finanční úřady, působící na úrovni okresní, jím nadřízená finanční ředitelství, působící na úrovni vyšších územně správních celků).

Ústřední státní správě se věnovala po dlouhou dobu relativně malá pozornost, i když byla (nejen Evropskou komisí, OECD či Radou Evropy) kritizována pro nadměrnou centralizaci rozhodovacích činností, složitou vnitřní organizaci a požadovalo se zkvalitnění jejího personálu. Zpočátku došlo pouze k různým strukturálním změnám v podobě zrušení či nahrazení některých ministerstev a ústředních správních úřadů jinými. „*Zásadní systémovou chybou bylo, že se pokračovalo pouze v reformě územní správy, o níž byly zpracovány první koncepční materiály v roce 1993, jakoby ústřední správa nevyžadovala zásadní reformu a jakoby reforma veřejné správy nebyla záležitostí komplexní.*“²⁰

Významnou změnu v modernizaci ústřední správy v České republice přineslo až usnesení vlády č. 619 ze dne 20. června 2001, kterým vláda projednala návrh **Koncepce modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systemizaci a organizačnímu uspořádání správních úřadů**. Krátkodobou prioritou (pro období červen 2001 - červen 2002) se měla stát harmonizace vnitřní organizace ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a rovněž i zvýšení efektivnosti a zlepšení koordinace při výkonu horizontálních funkcí a procesů. Za střednědobou prioritu (pro období červenec 2002 - prosinec 2003) bylo konceptů určeno zvýšení efektivnosti a zlepšení koordinace při výkonu horizontálních funkcí a procesů, konsolidace systému ústřední státní správy, posílení koncepční, koordinační a kontrolní úlohy ministerstev, zvýšení úrovně řízení v ministerstvech a jiných ústředních správních úřadech.

K dosažení těchto cílů bylo využíváno například i projektu Phare. Projekt Phare 97 podporoval zlepšení komunikace veřejné správy s občany, vytvoření systému vzdělávání pracovníků veřejné správy a přípravu některých koncepčních materiálů. Projekty Phare 98 a 2000 byly potom orientovány na modernizaci ústřední státní správy, a to z pohledu organizačního a procesního. Projekty Phare 2001 měl zajistit efektivní koordinaci výkonu státní správy přenesené na úroveň krajů a mechanismy kontroly a vymahatelnosti aplikace *acquis communautaire*. Projekt Phare 2002 reaguje na přesun působností ze státních orgánů na kraje a obce a jejich cílem je přispět k vytvoření podmínek pro uplatňování a vymáhání práva Evropské unie orgány krajů a obcí.

Nová vláda České republiky ustavená v roce 2002 vytyčila za jednu ze svých programových priorit zahájení modernizace ústřední státní správy, jejímž cílem je zefektivnit, racionalizovat a zvýšit horizontální koordinaci činností veřejné správy za širšího využití moderních technologií (elektronické veřejné správy) a manažerských metod řízení.

Ústřední státní správa představovala podle **Centra pro sociální a ekonomické strategie** v celé soustavě české veřejné správy nejslabší článek. Jejím hlavním недостатkem bylo podle této instituce skutečnost, že je silně ovlivňována a ovlivnitelná politickou sférou, především představiteli politických stran, které jsou právě u moci. V důsledku této skutečnosti je personálně nestabilní, což dále negativně poznamenává její už tak dosti nízké kvalifikační

předpoklady. K dalším skutečnostem snižujícím výkon a celkové efekty výkonu státní správy patří:

- Ústřední státní správa je výrazně zaměřena na operativní činnost. Koncepční činnosti, vytváření a naplňování veřejně politických strategií není prozatím její hlavní starostí.
- Nutná dělba práce mezi jednotlivými resorty není doprovázena účinnou meziresortní koordinací, a to zvláště při naplňování vládního programu.
- Kvantitativní i kvalitativní předpoklady pro kvalifikovanou legislativní tvorbu jsou v příkrém nepoměru s potřebami současnosti i budoucnosti. S tím souvisí i slabší úroveň koordinace a plánovitosti legislativního procesu.
- Shodné činnosti vykonávané na jednotlivých ministerstvech a související jak s vnitřním chodem ministerstva či ústředního úřadu, tak s jeho hlavními funkcemi (např. tvorba strategie, metodické vedení výkonu státní správy apod.) jsou prováděny rozdílným způsobem, čímž se ztrácí jak efekt z unifikace a standardizace, tak i možnosti efektivní meziresortní koordinace.
- Pojetí práce Úřadu vlády je málo vyvážené. Převládají činnosti související s vlastním chodem vlády. Existuje naopak výrazný deficit činností směřujících k objektivizaci resortních stanovisek i činností koordinačně horizontálního charakteru.²¹

Odstranění zmíněných nedostatků vyžaduje podle této instituce především o následující změny:

- Podstatné posílení strategických, legislativních, metodických a kontrolních činností i útvarů je zabezpečujících.
- Posílení útvarů a postupů zajišťujících horizontální a vertikální koordinaci na úkor specializovaných útvarů.
- Prosazení metodiky programování činnosti ústřední státní správy (alespoň pro jedno volební období).
- Prosazení standardizace výkonu shodných činností.
- Podstatné změny používání metod moderního managementu ve státní správě, především pak cílově programového řízení a vyhodnocování činností podle naplňování cílů ve smyslu dosahování užitku tak, jak bylo již naznačeno. Pod souhrnným označením regulační reforma svět nabízí a mezinárodní organizace doporučují mnohé postupy efektivního přenosu operativní a taktické úrovně řízení na nižší články veřejné správy nebo na nestátní subjekty při zachování potřebných klíčových kompetencí v rukou státu.
- Kvalitativní průlom v obsahu a způsobech komunikace ústřední státní správy s institucemi i občany. Co nejširší informování a dobrá úroveň komunikace jsou předpokladem vzájemného dorozumění a efektivní spolupráce, přičemž tíhu jejich zabezpečení na sebe musí převzít - s využitím moderních informačních a komunikačních technologií - samotná ústřední správa.

²¹ Viz. dokument jeho „Reforma ústřední státní správy“, <<http://ceses.cuni.cz/media/clanky/020201PZ.php>>. Text představuje návrh strategie reformy ústřední státní správy v ČR.

²⁰ O. Vidláková: *Opus citatum*. s. 41.

b) Směry reformy ústřední státní správy od roku 2004

Reformu a modernizaci ústřední státní správy zastřešuje v současnosti na základě rozhodnutí vlády **Úřad vlády**, který formuluje i současnou podobu reformy ústřední správy - usnesení vlády ze dne 17. března 2004 č. 237 „**Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení**“.²² Toto usnesení převedlo gesce za reformu a modernizaci ústřední státní správy a její koordinaci z Ministerstva vnitra na Úřad vlády, a to k 1. dubnu 2004.

Z koncepce je patrné, že navazuje na cíle předchozích reforem (viz. některé termíny splnění jejích cílů). Změny, které mohou být realizovány v rámci ústřední státní správy, jsou podle této koncepce chápány jako změny dvojího druhu, které koncepce vymezuje následovně: 1) **Modernizace** - zlepšování současného systému; 2) **Reforma** - hlubší jednorázový proces měnící nebo zásadním způsobem upravující vlastní systém.

Zmíněná koncepce rozděluje reformu a modernizaci ústřední správy do pěti hlavních směrů s celkem patnácti konkrétními projekty.

Směr A: Racionalizace procesů v ústřední státní správě

Klíčovým projektem nejen pro první směr reformy, ale také pro další pokračování reformy směrem k racionalizaci procesů v ústřední státní správě je projekt

A.1 Identifikace poslání (cílů) ústředních správních úřadů, jehož cílem je definovat a popsat poslání všech ústředních správních úřadů, určit jejich odpovědnost za hodnoty ve společnosti a v souladu s posláním a prioritami vlády dále navrhnout střednědobé cíle ústředních správních úřadů. Zde je hlavním gestorem Úřad vlády ČR.

Na základě výstupů projektu A.1 by měl být vypracován projekt **A.2 Popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech**. Podle usnesení vlády by měl být projekt ukončen nejpozději koncem roku 2006. Gestorem tohoto projektu je spolu s ostatními ústředními správními úřady Úřad vlády ČR.

Završení racionalizace procesů s cílem zvýšit efektivitu a kvalitu služeb v ústřední státní správě, tedy směru A reformy, představuje projekt **A.4 Reorganizace ústřední státní správy**. Na základě definovaných poslání a střednědobých cílů ústředních správních úřadů a na základě procesních auditů a procesních modelů úřadů budou identifikovány operativní a podpůrné procesy a činnosti a bude vypracován návrh na jejich případné převedení z ústředních správních úřadů na tzv. agentury nebo na orgány na nižším stupni veřejné správy. Ústřední státní správa by se potom měla stát štihlejší, dynamickou a moderní, bude se moci více soustředit na své hlavní úkoly - metodickou, koncepční, legislativní a kontrolní činnosti. Výstupem projektu A.4, jehož gestorem je vedle ostatních ústředních správních úřadů Úřad vlády ČR, by měla být pravidla pro fungování nové ústřední státní správy, tzn. návrh nového kompetenčního zákona a návrh na zahájení fungování agentur.

Pravidla pro fungování těchto agentur by měla být vytvořena v rámci projektu **A.3 Vypracování pravidel pro fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu**. Zpracování těchto pravidel nemusí přitom podle tvůrců koncepce nutně znamenat vytvoření nových právních subjektů. Jde mimo jiné také o sjednocení současných podmínek pro zřízení a fungování subjektů poskytujících služby ústřední státní správě a o evidenci těchto subjektů. Hlavním gestorem projektu je Úřad vlády ČR, spolugestory Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí.

Přehled výstupů směru A do konce roku 2005

- posláná a střednědobé cíle všech ústředních správních úřadů (do 31. prosince 2004),

- pravidla pro fungování tzv. agentur (do 30. června 2005).

Směr B: Zlepšení řízení v ústřední státní správě

Smyslem této oblasti koncepce je dosáhnout lepšího řízení v ústřední státní správě prostřednictvím zavedení moderních metod řízení a komunikace.

Nastavení efektivnějších mechanismů a pravidel pro meziresortní komunikaci a zajištění koordinovaného přístupu ústředních správních úřadů při přípravě politik a zákonů je předmětem projektu **B.1 Efektivní horizontální komunikace a podpora tvorby celostátních strategií**. Projekt si klade za cíl výrazně omezit byrokratické procesy v meziresortní komunikaci a snížit stávající komunikační zátěž ministrů a vlády, která se projevuje zejména při projednávání a realizaci vládních programů. Za realizaci projektu nese odpovědnost Úřad vlády ČR jako jeho hlavní gestor a Ministerstvo vnitra jako spolugestor.

Pro úspěšnou realizaci změn fungování ústřední státní správy je nutné v ústřední státní správě vytvořit takové manažerské kapacity, které budou schopné využívat moderních technik a technologií při řízení úřadů. To je cílem projektu **B.2 Moderní manažerské techniky v ústředních správních úřadech**, jehož gestorem je Generální ředitelství státní služby Úřadu vlády ČR. V ústředních správních úřadech bude podporován management aplikující výkonnostní řízení, respektive řízení podle cílů, strategické řízení, rozpočtování orientované na výkon (cíle), řízení lidských zdrojů a podobné techniky. V rámci projektu jsou v současné době již realizovány odpovídající vzdělávací moduly se zaměřením zejména na získání těchto schopností pro výkon manažerské funkce. Závěrečným výstupem projektu bude Koncepce rozvoje řízení v ústředních správních úřadech se zaměřením na strategii rozvoje řízení na ministerstvech v letech 2006 až 2010, udržování a zdokonalování strategické linie rozvoje řízení ústředních správních úřadů a dále na podporu a rozvoj manažerských dovedností managementu ústředních správních úřadů.

Podpora a zlepšení komunikace mezi ústředními správními úřady, úřady územní samosprávy a veřejností je cílem projektu **B.3 Lepší koordinace ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě**. Tato potřeba vzrostla jednak v souvislosti s novým uspořádáním územní veřejné správy a souvisejícím přechodem velkého množství kompetencí na samosprávné celky (obce a kraje) a také členstvím České republiky v Evropské unii. Výstupem projektu je proto analýza koordinačních mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě s termínem do konce roku 2004 a věcný návrh řešení koordinovaného přístupu ústřední státní správy k územní veřejné správě se stanoveným termínem splnění do konce roku 2005. Za realizaci projektu B.3 nese hlavní odpovědnost Ministerstvo vnitra s Úřadem vlády ČR a Ministerstvem informatiky jako spolugestory projektu.

Na výstupy projektu A.2, tedy na popsané procesní modely úřadů, navazuje projekt **B.4 Řízení znalostí**. Tento projekt se soustředí zejména na hledání optimálních způsobů získávání, zpracovávání, přenosu, uchovávání a sdílení informací mezi ústředními správními úřady a na zachování znalostí v rámci úřadu při fluktuaci zaměstnanců. Gestorem projektu je Úřad vlády ČR, Generální ředitelství státní služby Úřadu vlády ČR a Ministerstvo informatiky. Do konce roku 2004 by mělo být zpracováno upřesnění záměru systému předávání znalostí ve vazbě na parametry a předpoklady pro využití výstupů z procesní analýzy (projekt A.2).

Přehled výstupů směru B do konce roku 2005

- příprava a pilotní ověření projektu manažerského vzdělávání k řízení podle cílů (do 31. prosince 2004),
- analýza koordinačních mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě (do 31. prosince 2004),
- upřesnění záměru systému předávání znalostí ve vazbě na parametry a předpoklady

²² Materiály k současnému stavu reformy ústřední veřejné správy jsou dostupné na <http://www.reforma.vlada.cz>.

- pro využití výstupů z procesní analýzy (do 31. prosince 2004),
- návrh pravidel a institucionálního zabezpečení efektivní horizontální komunikace a systém pro podporu tvorby celostátních strategií a průřezových řešení (do 31. prosince 2005),
- realizace projektu manažerského vzdělávání k řízení podle cílů a koncepce rozvoje řízení v ústředních správních úřadech na období 2006 – 2010 (do 31. prosince 2005),
- věcný návrh řešení koordinovaného přístupu ústřední státní správy k územní veřejné správě (31. prosince 2005).

Směr C: Zvýšení kvality ústřední státní správy

K zajištění vyšší kvality fungování ústředních správních úřadů a kvality jimi poskytovaných služeb pro vládu a společnost lze využít některou z moderních metod řízení a nástrojů měření kvality. V rámci projektu **C.1 Zavádění a rozvoj řízení kvality v ústřední státní správě** bude připravena strategie aplikace modelu CAF (*Common Assessment Framework*) a metody *benchmarkingu* (srovnávací metoda) do úřadů ústřední státní správy. Následně bude některá z metod aplikována. Prvotním, a lze také tvrdit, zásadním cílem projektu je však proškolení managementu na střední a vrcholové úrovni ústředních správních úřadů v problematice řízení kvality. Jejich ztotožnění se všemi aspekty této oblasti je předpokladem pro vytvoření podmínek pro samotnou aplikaci metod a nástrojů řízení kvality. Vzdělávací modul zaměřený na tuto cílovou skupinu je již připraven a samotné vzdělávání bude zahájeno v prvním pololetí roku 2005. Gestorem projektu C.1 je Úřad vlády ČR.

Kvalitnější regulace spočívá zejména ve zlepšení procesu přípravy a implementace zákonů a podzákoných norem státní správou. K tomu by mělo dojít realizací projektu **C.2 Reforma regulace v ústřední státní správě**, a to prostřednictvím zkvalitnění podkladů pro rozhodování vlády ve věcech zákonů a podzákoných norem, zlepšení organizační struktury pro vytváření a implementaci zákonů a podzákoných norem, přípravy a zavedení metod pro hodnocení dopadů a důsledků připravovaných i existujících zákonů a podzákoných norem, zavedení pravidel komunikace ústředních správních úřadů se zainteresovanými stranami (občany, podniky a podnikateli apod.) při přípravě zákonů a podzákoných norem, zavedení pravidel prohlubujících komunikaci uvnitř státní správy při přípravě zákonů a podzákoných norem. Základem pro zlepšování kvality regulace v České republice by měla být především implementace metody hodnocení dopadu regulace (*Regulatory Impact Analysis* - RIA) do procesu přípravy legislativy. Dalšími výstupy projektu budou pravidla pro fungování státních regulačních úřadů a výstupy podprojektu zaměřeného na snížení administrativní zátěže podnikatelského prostředí, který byl dodatečně přijat řídicím týmem reformy ústřední státní správy. Gestorem projektu C.2 je Úřad vlády ČR.

Modernizaci ústřední státní správy by měla napomoci podpora nástrojů tzv. elektronické veřejné správy (e-Government). Zavádění moderních informačních technologií a systémů vyžaduje změnu způsobu výkonu veřejné správy, je rozhodující pro snížení jejích nákladů, pro řízení a správu informací a vede ke zvýšení komfortu vztahu občan - stát. Cílem implementace elektronické správy je umožnit občanům a podnikatelským subjektům jednoduše a rychle komunikovat s úřady všech úrovní veřejné správy. Naopak úřady by měly dosáhnout stavu "více času na jednání s lidmi, namísto s papíry". Na tuto oblast modernizace ústřední státní správy je zaměřen projekt **C.3 E-government**. Jeho gestorem je Ministerstvo informatiky ve spolupráci s Ministerstvem vnitra.

Přehled výstupů směru C do konce roku 2005

- návrh pravidel pro fungování státních regulačních úřadů (do 31. prosince 2004),
- připravit zadání a zprovoznění druhé fáze Portálu veřejné správy a připravit vytvoření základního výměnného formátu pro komunikaci mezi úřady veřejné správy

- (do 31. prosince 2004),
- návrh pravidel pro analýzu dopadu regulace (do 31. prosince 2005),
- postupně, ve spolupráci s ostatními resorty, implementovat základní elektronické veřejné služby on-line prostřednictvím Portálu veřejné správy (do 31. prosince 2005),
- zahájení vzdělávání, podpora a tvorba kvalitativního managementu v ústřední státní správě (v průběhu roku 2005 a 2006)

Směr D. Implementace a zlepšování státní služby v ústředních správních úřadech

Tento směr reformy obsahuje pouze jeden projekt - **D.1 Implementace služebního zákona**. Vychází z toho, že řízení lidských zdrojů v ústřední státní správě není dosud jednotné. V rámci projektu bude proto řešena problematika implementace zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Projekt by měl probíhat v souladu se služebním zákonem a zvolenými prioritami pro období před nabytím plné účinnosti služebního zákona. Gestor projektu je Úřad vlády.

Přehled výstupů směru D do konce roku 2005

- vytvoření personálních útvarů podle služebního zákona (do 31. prosince 2004),
- příprava návrhu systemizace a organizačního uspořádání služebních úřadů na rok 2005 (do 1. září 2004),
- příprava transformace Institutu státní správy na státní příspěvkovou organizaci podle služebního zákona (do 30. září 2004)
- vydání služebních předpisů generálním ředitelem státní služby (do 31. prosince 2004),
- vytvoření pravidel pro vzdělávání státních zaměstnanců a čekatelů (do 31. prosince 2004)
- vytvoření plánu kontrolní činnosti Generálního ředitelství státní služby na rok 2005 (do 31. prosince 2004)
- vytvoření zásad služebního hodnocení státních zaměstnanců (do 31. prosince 2005).

Směr E. Racionalizace financování ústřední státní správy

Hlavním gestorem jednotlivých projektů tohoto směru je ministerstvo financí při spolugestorství dalších v jednotlivých projektech uvedených ústředních úřadů.

Smyslem projektu **E.1 Rozvoj finančního a výkonového managementu** je připravit pro hlubší ekonomické reformy vrcholový management ústřední státní správy. Cílem je zejména vybavit vrcholový management ústřední státní správy vědomostmi a dovednostmi umožňující vytvořit silné expertní zázemí pro další změny v ekonomickém řízení ústřední státní správy. Institut státní správy by měl zajistit realizaci vzdělávacích a tréninkových programů na základě obsahu připraveném.

Cílem projektu **E.2 Využití soukromých zdrojů pro veřejné investice** je nalézt pravidla pro uplatnění obou finančních pramenů, tedy veřejného a soukromého sektoru, tak, aby existovala u podnikatelů motivace se na veřejných investicích podílet a iniciovat je a pro veřejný sektor záruka, že veřejné prostředky nebudou zneužity.

Projekt **E.3 Sjednocení a prohloubení kontroly v ústřední státní správě** by se měl potom zabývat kontrolou v rámci ústřední státní správy z hlediska systému. Měly by být identifikovány nedostatky a případné chybějící kontrolní mechanismy a instituce. Cílem je sjednotit kontrolu do širšího rámce a podpořit vazbu kontroly na efektivitu a výkony ústředních správních úřadů v souvislosti s jejich posláním a střednědobými cíli. Řešena bude

rovněž otázka útvaru či orgánu, který by celou oblast kontroly koncepčně koordinoval a metodicky řídil.

Přehled výstupů směru E do konce roku 2005

- plán na podporu a tvorbu výkonového a finančního managementu v ústřední státní správě (do 31. prosince 2004),
- návrh pravidel pro společné investice veřejného a soukromého sektoru (do 31. prosince 2005),
- analýza současného systému kontroly ve státní správě (do 31. prosince 2004),
- koncepce kontroly ve státní správě se zaměřením na kontrolu cílů (účelů) a výkonů ústředních správních úřadů (do 31. prosince 2004),
- určení orgánu koordinujícího a metodicky řídícího systém kontroly ve státní správě jako celku 2005 - do 31. prosince 2005.

V dosavadní praxi projektů se objevily určité problémy. Jich si je vědom i Úřad vlády, který tuto oblast zastřešuje. Jeho dokumenty vymezují následující nedostatky projektového řízení, které jsou předpokladem nedostatků mechanismu pro koordinaci prací

1) „V některých úřadech stále dobře nefunguje horizontální informovanost všech sekcí úřadu o připravovaných projektech. Objevily se případy, že věcně příslušné odbory se nedozvěděly o možnosti účastnit se na řešení dané problematiky v rámci prací.“

2) „výběr členů projektových týmů, kteří mnohdy nesplňují určené charakteristiky a jejichž očekávání se liší od požadavků a zadání vedoucího příslušného projektu. Konkrétním příkladem je Projekt C.3 E-government. Projektový tým C.3 byl oficiálně sestaven, ale úkoly tohoto týmu řeší existující pracovní skupina Ministerstva informatiky.“

Na webových stránkách Úřadu vlády (www.reforma.vlada.cz) byl dříve graficky znázorněn stav realizace jednotlivých projektů, který však v současnosti (září 2006) není součástí zveřejněných informací. Ještě v dokumentu, který popisoval další postup zlepšování ústřední státní správy, z 27. 7. 2005 byly zmiňovány následující problémy s realizací projektů:

- „Nejzávažnější komplikací se staly časté změny vlády v souvislosti s politickými změnami.“
- Všeobecně přetrvává velmi nízké povědomí (veřejnosti, ale i úředníků) o zahájení realizace reformy a jejích hlavních cílech. („K této situaci paradoxně přispěl i fakt, že materiál k postupu a hlavním směrům reformy byl v březnu 2004 při projednání vládou schválen bez širší politické debaty a publicity.“)
- chybné vnímání reformy jako jednorázového procesu, který lze implementovat jednorázovým politickým rozhodnutím nebo legislativním opatřením
- V některých případech byly totiž materiály rozeslány do připomínkového řízení bez předchozího projednání Řídicím týmem.

V současnosti tato oblast přešla zpět do působnosti MV (a to na základě usnesení vlády č. 1232/2006).

c) Podoba ústřední státní správy před parlamentními volbami 2006

V systému ústřední státní správy, který existoval do parlamentních voleb 2006, působily v České republice podle tzv. kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů²³) tyto ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády²⁴:

1. Ministerstvo financí,
2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,
9. Ministerstvo průmyslu a obchodu,
10. Ministerstvo pro místní rozvoj,
11. Ministerstvo zemědělství,
12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy,
14. Ministerstvo životního prostředí,
15. Ministerstvo informatiky.

V České republice potom existovaly ve zmíněném období podle kompetenčního zákona a podle jiných zákonů tyto **další ústřední orgány státní správy**.²⁵

a) Přímo řízené vládou (tzv. ústřední)

1. Český statistický úřad,
2. Český úřad zeměměřický a katastrální,
3. Český báňský úřad,
4. Úřad průmyslového vlastnictví,
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
6. Správa státních hmotných rezerv,
7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
8. Komise pro cenné papíry,
9. Národní bezpečnostní úřad,
10. Energetický regulační úřad,
11. Úřad vlády České republiky.

b) Podřízené ministerstvům

1. Česká obchodní inspekce,
 2. Česká inspekce životního prostředí,
 3. Česká správa sociálního zabezpečení,
 4. Český úřad bezpečnosti práce,
 5. Český telekomunikační úřad,
 6. Státní veterinární správa
 7. Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,
 8. Puncovní úřad
- (výčet není taxativní)

Lze zde jmenovat i tyto státní **orgány a úřady vykonávající státní správu mimo její organizační soustavu**:

1. Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání

ústřední státní správy ČR ze znění zmíněného kompetenčního zákona.

< http://www.mpo.cz/CZ/Institute/Statni_organ/default.htm >

²⁵ Srovnej např. Hendrych, D. et al. Správní právo - Obecná část. 5. rozšířené vydání., Praha, C.H.Beck 2003, s. 420 - 422.

²³ Zde v e znění změny provedené zákonem č. 290/2005 Sb..

²⁴ Jejich seznam lze najít na webových stránkách Ministerstva průmyslu a obchodu ČR. Tento seznam je však širší. Kvůli názorovým rozporům je příhodnější vycházet v rámci jmenování

2. Úřad pro ochranu osobních údajů
(výčet není taxativní)

REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY A ZVYŠOVÁNÍ KVALIFIKACE ÚŘEDNÍKŮ

Reformě veřejné správy v České republice byla po dlouhou dobu vytýkána absence právní úpravy postavení zaměstnanců ve veřejné správě. S tím souvisela i neexistence systému vzdělávání pracovníků veřejné správy. Přípravy pracovníků ve veřejné správě se ujímala *ad hoc* řada institucí. Nebyla rovněž vytvořena žádná instituce, která by vzdělávání ve veřejné správě koordinovala. Časté případy nízké profesionálnosti úředníků se odrážely rovněž v poměrně nízké úrovni řízení samotné veřejné správy.

Ještě v roce 2001 byla Česká republika kritizována Evropskou komisí pro výše zmíněné: je „politovánímhodné“, že v České republice stále chybí zmíněná legislativa určující status úředníků veřejné správy (a problematiky s tím související), která je také předpokladem pro úspěšné převzetí požadavků vyplývajících z *acquis communautaire*. Práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy se řídily obecnou pracovněprávní úpravou, zejména zákoníkem práce. Odměňování pak vycházelo z ustanovení **zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech**. Východiskem a cílem se mělo stát vytvoření komplexní legislativy, která by tento nedostatek napravila, odstranila a situaci stabilizovala. Důraz měl být kladen i na respektování politické a stranické nezávislosti úředníků státní správy a samosprávy.

Profesionalitu úředníků veřejné správy předpokládal **Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě**, schválený vládou jako určité rámcové doporučení pro práci úředníků veřejné správy v roce 2001. Ten ve svém článku praví: „*Výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.*“ Podrobněji a právně závazně upravil tyto zásady úřednické etiky až **zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)**, a dále **zákon č. 312/2002, o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů**. Oběma zákonům je věnována samostatná podkapitola těchto studijních podkladů (6.1 a 6.2).

Uvedenou legislativu se zavázala implementovat vláda vytvořená v létě 2002. Ve své pravidelné hodnotící zprávě Evropská komise z podzimu 2002 doporučuje potom Evropská komise, aby byla tato legislativa co nejrychleji implementována zejména pro usnadnění situace po předpokládaném vstupu České republiky do Evropské unie. Ještě tato zpráva navrhuje zvýšit úsilí v boji proti korupci. Zmíněný zákon č. 218/2002 Sb. však kompletně ještě dosud nevstoupil v platnost (podle současných změn se počítá s jeho platností od 1. 1. 2009).

VÝZNAMNÉ SOUČÁSTI REFORMY KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

a) Zřízení Nejvyššího správního soudu

S odkazem na význam kontroly veřejné správy, který byl zdůrazněn již v úvodu této kapitoly, je nutné poukázat na změnu v situaci správního soudnictví České republiky. Ačkoliv zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, předpokládal ve svých ustanoveních o soudech (čl. 90 a následující) instituci Nejvyššího správního soudu, praktická situace byla obdobná jako u

případu vyšších územních samosprávných celků - ustanovení práva nebyla skutečně naplněna, existoval ústavněprávní deficit. V praxi proto také nebyla řada aktivit veřejné správy, stejně jako její eventuelní nečinnost pod kontrolou soudní moci. Proto zrušil v polovině roku 2001 Ústavní soud celou část Občanského soudního řádu, která upravovala soudní řízení. Tato skutečnost nakonec přinutila zákonodárce přijmout legislativu, která by problémy odstranila, konkrétně zákon č. 150/2002, soudní řád správní, a některé související předpisy.

b) Veřejný ochránce práv

Podle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů²⁶, náleží českému ombudsmanovi nestranně a nezávisle ochraňovat osoby před jednáním úřadů a dalších institucí stanovených tímto zákonem, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, a také před jejich nečinností, čímž má přispívat k ochraně základních práv a svobod. Jeho působnost se přitom vztahuje na - ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu,

- správní úřady jim podléhající,

- Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad,

- Radu pro rozhlasové a televizní vysílání,

- orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále

- na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny (dále jen "úřad").

Působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů. Z výše uvedeného je patrné, že v pravomoci českého ombudsmana není činnost související se samosprávou územních celků místních či regionálních.²⁷ Paragraf 16 však říká: „*Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.*“

Ochránce jedná

a) na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby (dále jen "podnět") jemu adresovaného,

b) na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil,

c) na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila, anebo

d) z vlastní iniciativy.

Zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení (§ 1 odst. 1), vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Pokud úřad na výzvu sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

²⁶ Součástí tohoto textu je znění vyplývající z novelizace zákonem č. 342/2006 z května 2006

!!!

²⁷ Ochránce však vedle vlastního podnětu fyzické či právnické osoby, na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil, na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila, anebo také z vlastní iniciativy.

Ochránce může navrhnout zejména tato opatření k nápravě:

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,
- b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- d) zahájení stíhání pro trestný čin, přešůpek nebo jiný správní delikt,
- e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže úřad povinnost nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce

- a) vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu,
- b) může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

c) Zakotvení svobodného přístupu k informacím

Ústavněprávní vymezení. Ústava České republiky (zákon č. 1/1993 Sb.) se ve svých ustanoveních nezmiňuje o informační povinnosti subjektů veřejné správy vůbec. Český právní řád má totiž zakotvení základních práv člověka a občana oddělené od ústavy. Svobodu projevu a právo na informace upravuje nejobecněji odstavec 1 článku 17 Listiny základních práv a svobod (zákon č. 2/1993 Sb.).

Tento článek také stanovuje, že svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti (odst. 4 čl. 17).

Podle odstavce 5 tohoto článku jsou potom státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení tohoto ustanovení má potom stanovit zákon (odstavec 5 článku 17). O tom, jak posoudit tuto přiměřenost způsobu informování, však Listina sama mlčí.

Listina také předpokládá některá obecná omezení svobodného přístupu k informacím, a to z důvodu v demokratické společnosti nezbytných pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zákon 106/1999 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) upravuje podmínky práva svobodného přístupu k informacím a stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány. Je pro oblast poskytování informací veřejnou správou obecným právním předpisem (*ius generalis*), který vychází ze zmíněného článku Listiny. Uvedená ustanovení Listiny má bezpochyby konkretizovat. Podmínky poskytování informací pro určitou konkrétní oblast potom specifikuje v ČR řada speciálních zákonů. Zvláštní zákon (*ius specialis*) pak má za určitých podmínek v této konkrétní odchylce (v dané věcné oblasti) přednost před zákonem obecným. Součástí tohoto zákona byla i ochrana osobnosti a soukromí, obsažená v § 8. Ten byl však zrušen přijetím nového zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb.), který stanovil, že svobodný přístup k informacím se nevztahuje na poskytování osobních údajů.

Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou podle odstavců 1 a 2 § 2

- a) státní orgány,
- b) orgány územní samosprávy,

c) veřejné instituce, a

d) subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

V českém obecném zákoně o svobodném přístupu k informacím chybí jak výslovná definice samotné informace, tak i definice informace, jež má být poskytnuta, tj. informace veřejné. Z ustanovení, které vymezuje množinu povinných subjektů, je však zřejmé, že informací, jež má být po splnění zákonných předpokladů poskytnuta, je jakákoli informace vztahující se k působnosti těchto povinných subjektů, případně k jejich činnosti rozhodovací (u subjektů s neúplnou informační povinností).

Lhůty pro poskytnutí informací v ČR byly a jsou následující:

Lhůty	poskytnutí informace	včetně prodloužení	Rozhodnutí o odvolání
Rok 2000	30 dnů	50 dnů	15 dnů (+ 30 dnů na předání odvolacímu orgánu)
Rok 2001	23 dnů	38 dnů	
Od roku 2002	15 dnů	25 dnů	

Pramen: www.otevrete.cz.

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Zákon č. 123/1998 Sb. reaguje obsahem svých ustanovení na Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí Organizace spojených národů z roku 1998, která bývá též nazývána *Aahurskou úmluvou*. Tento zákon měl rovněž reflektovat směrnici Rady Evropských společenství č. 90/313/EHS z roku 1990 o volném přístupu k informacím o životním prostředí.

Další možné nástroje přístupu k informacím. Nelze též zapomenout, že informace o činnosti zastupitelských orgánů mohou být získány v určitých případech i využitím práva veřejnosti a sdělovacích prostředků účastnit se na jednání takovýchto orgánů. Například podle právních předpisů upravujících obecní a krajské zřízení je zasedání jejich zastupitelstev veřejné. Někdy je také orgánům veřejné správy na regionální úrovni stanovena povinnost zpřístupnit určité druhy informací na úřední desce nebo jiným způsobem (regionální tisk, místní rozhlas apod.). Tyto nástroje vyplývají také z ústavou deklarované suverenity lidu a práva na samosprávu.