

Přednáška č. 3 – Reforma veřejné správy v České republice

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.

1.1 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 do té doby platné 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.).

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.

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 1992.¹⁴⁴ V souvislosti s přípravou parlamentních voleb došlo koncem ledna 1992 k přijetí nových volebních zákonů.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ Těžiště následujících politických diskusí se soustředila na další osud federace

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**.¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ 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 specifiky daného problému.

1.2 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/smíšený model veřejné správy).

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.

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 přednosty 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 rozbory 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, zůstávaly nadále v platnosti.“¹⁴⁸

2.1 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 dostupnosti navrhovaného centra, hustoty osídlení, dojížděky za prací a službami a tradiční správní spádovosti. Tvůrci Koncepce se rovněž opřeli o expertizy 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.

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.*“¹⁴⁹ 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)*“.¹⁵⁰

Obce s rozšířenou působností, zahájily svoji činnost od 1.1.2003 a představují nový typ obcí – tzv. obce III. typu (obce II. typu představují obce s pověřeným obecním úřadem, obce I. typu jsou obce vykonávající základní rozsah státní správy), vykonávají většinu státní správy v přenesené působnosti.

¹⁴⁸ 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>.

¹⁴⁹ Zpráva o postupu a realizaci za II. čtvrtletí r. 2002, <<http://www.mvcr.cz>>.

¹⁵⁰ Viz. Zpráva o postupu prací na reformě veřejné správy za III. čtvrtletí roku 2003. <<http://www.mvcr.cz>>

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.

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 2006,¹⁵¹ „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

¹⁵¹ <http://www.mvcr.cz/sprava/vlzpravy/index.html>.

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 |
| Královehradecký | 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)

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: Vlastní výpočet 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.

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 směrnic ústředních orgánů státní správy a plnilo zajišťování dalších úkolů, metodicky usměrňovalo fungování informačních systémů 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 právníké 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 přednosty 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.¹⁵² 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.

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.¹⁵³ Někteří zaměstnanci rušených okresních úřadů potom přešly na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových – <http://www.uzsvm.cz>).¹⁵⁴

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 územně 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

¹⁵² 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).

¹⁵³ Pramen Obec a Finance 4/2002: Financování druhé fáze reformy, <www.denik.obce.cz>

¹⁵⁴ Tento úřad byl zřízen zákonem č. 201/2002 Sb. Jeho útvar pro právní služby a stanoviska plní v podstatě funkci „státní advokatury“, která hájí majetkové zájmy státu právní cestou. V současné době působí v ÚZSVM po celé republice asi 130 právních zástupců.

varianty však v souvislosti s řešením rozpadu federace na konci roku 1992 nebyly zákonodárným sborem projednány.¹⁵⁵

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.*“¹⁵⁶ 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 **Koncepce 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 2002¹⁵⁷ a přenesení jejich působnosti na orgány samosprávy, příp.

¹⁵⁵ Podrobněji o tomto vývoji pojednává 2. kapitola - O. Vidláková: O. Vidláková: Reformy veřejné správy, Pardubice 2000.

¹⁵⁶ O. Vidláková: Reformy veřejné správy. Univerzita Pardubice 2000, s. 29.

¹⁵⁷ 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.“

územní správní úřady, čímž mělo být dosaženo decentralizace a přiblížení veřejné správy občanům. Základními kritériem pro přenos působností 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.“¹⁵⁸

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.“¹⁵⁹

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 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

¹⁵⁸ Zpráva o postupu a realizaci za II. čtvrtletí r. 2002, <<http://www.mvcr.cz>>.

¹⁵⁹ Dokument je dostupný na webových stránkách ministerstva - www.mvcr.cz

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.¹⁶⁰

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 hejtmana 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.*“¹⁶¹

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*

¹⁶⁰ Blíže o návrhu např. Kaucký, J. Návrh zákona o územně správním členění státu. In Veřejná správa 39/2005.

¹⁶¹ Týdeník Veřejná správa č. 44/2005. Článek „Odmítáme kraje první a druhé kategorie“.

nutné konstatovat, že dosavadní reformní kroky přinesly daleko výraznější změny v organizaci územní správy než v jejím obsahu.¹⁶²

Tabulka 4. Kraje a oblasti a jejich charakteristiky

| | | Počet obyvatel k 1.1. 2005 |
|-----------------|----------------------|----------------------------|
| | | celkem |
| Česká republika | | 10220577 |
| Oblasti | Praha | 1170571 |
| | Střední Čechy | 1144071 |
| | Jihozápad | 1175330 |
| | Severozápad | 1126721 |
| | Severovýchod | 1480144 |
| | Jihovýchod | 1640354 |
| | Střední Morava | 1230129 |
| | Moravskoslezsko | 1253257 |
| Kraje | Hlavní město Praha | 1170571 |
| | Středočeský kraj | 1144071 |
| | Jihočeský kraj | 625712 |
| | Plzeňský kraj | 549618 |
| | Karlovarský kraj | 304588 |
| | Ústecký kraj | 822133 |
| | Liberecký kraj | 427563 |
| | Královéhradecký kraj | 547296 |
| | Pardubický kraj | 505285 |
| | Vysočina | 510114 |
| | Jihomoravský kraj | 1130240 |
| | Olomoucký kraj | 639423 |
| | Zlínský kraj | 590706 |
| | Moravskoslezský kraj | 1253257 |

Pramen: Z dat Českého statistického úřadu (<http://vdb.czso.cz>, září 2006)

Regiony soudržnosti jsou potom pro potřeby regionální politiky vytvořeny následovně:

Tabulka 5. 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

¹⁶² Matula, M. Systémový problém územní veřejné správy. In Veřejná správa 6/2006.

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
 - Krajsští hygienici
 - 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).

2.2 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, jim 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.“*¹⁶³

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 koncepcí 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 působnosti 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 nedostatkem 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

¹⁶³ O. Vidláková: Opus citatum, s. 41.

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 mezíresortní 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 mezíresortní 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.¹⁶⁴

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 činnosti podle naplňování cílů ve smyslu dosahování užitku tak, jak bylo již naznačeno. Pod souhrnným označením regulatorní 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.

¹⁶⁴ 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.

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**“.¹⁶⁵ Toto usnesení převedlo gesci 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 koncepcí 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

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

¹⁶⁵ Materiály k současnému stavu reformy ústřední veřejné správy jsou dostupné na <http://www.reforma.vlada.cz>.

- 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 (cile), 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

- 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.

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 předpisů¹⁶⁶) tyto ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády¹⁶⁷:

¹⁶⁶ Zde ve znění změny provedené zákonem č. 290/2005 Sb..

¹⁶⁷ 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 ústřední státní správy ČR ze znění zmíněného kompetenčního zákona.

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

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**.¹⁶⁸

a) Přímé řízení 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**:

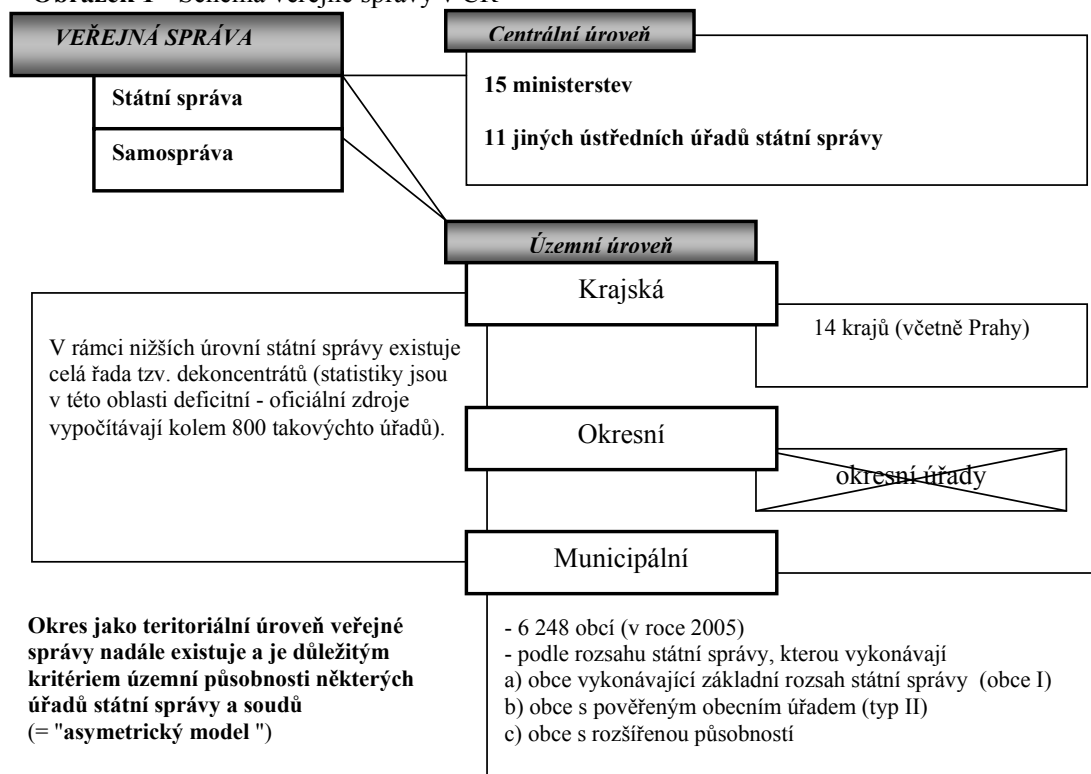
1. Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání
 2. Úřad pro ochranu osobních údajů
- (výčet není taxativní)

¹⁶⁸ Srovnej např. Hendrych, D. et al. Správní právo - Obecná část. 5. rozšířené vydání., Praha, C.H.Beck 2003, s. 420 - 422.

3. SHRnutí – SOUČASNÝ SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY

V České republice byl reformou veřejné správy vytvořen model, který je možné s určitým zjednodušením vyjádřit níže znázorněným schématem¹⁶⁹. V oblasti **státní správy** („přenesené působnosti“) je právními předpisy vymezena základní vertikála ministerská úroveň - krajská úroveň - obecní úroveň (a v rámci této úrovně i vztahy mezi obcemi podle množství státní správy, kterou vykonávají), která určuje obecné směry komunikace, avšak nevylučuje její konkrétní specifika například v podobě komunikace horizontální či vynechání některé úrovně existujícího v systému státní správy ČR. V **oblasti samosprávy** („samostatné působnosti“) formálně vertikála neexistuje - podle právního řádu nejsou v souvislosti s rovným právem na samosprávu jednotlivé územně samosprávné celky (na obecní i na krajské úrovni) v subordinačním vztahu (v praxi však nemusí toto tvrzení zákonných norem platit).

Obrázek 1 - Schéma veřejné správy v ČR



Veřejná správa a komunikace s ní související (uvnitř i vně správní soustavy) se vztahují k velmi široké **množině veřejnosprávních aktivit**. Jejich vymezení, které by vypočítávala perfektní definice veřejné správy ve funkčním pojetí, bude patrně vždy

¹⁶⁹ (Výše uvedené schéma vychází: a) v oblasti ústřední státní správy z informací na <http://www.statnisprava.cz/ebe/redakce.nsf/i/ustredni-organy-statni-spravy>. Obce typu II a III jsou specifikovány zákonem č. 314/2002 Sb. Statistické údaje specifikující systém veřejné správy ČR lze nalézt například zde <http://www2.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/p/1302-05>.)

s ohledem na dynamiku veřejné správy neperfektní. Aby však byla množina objektů komunikace uvnitř systému veřejné správy konkretizována, může být - opět s určitým zjednodušením - znázorněna ve smyslu procesů, které popisuje níže uvedená **Tabulka XXX**. Tabulka byla vytvořena na základě analýzy organizačních struktur obecních úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem (obce II) a obcí s rozšířenou působností (obce III). Vychází rovněž z toho, že do podoby organizačních struktur obecních úřadů těchto dvou druhů českých obcí se kritérium množství státní správy, kterou obce vykonávají, významně neodráží. Z organizačních schémat krajských úřadů je patrné, že i zde jsou základní oblasti, v rámci kterých veřejnosprávní procesy probíhají, podobné jako u nižších územních samosprávných celků - obcí. Obsah jednotlivých oblastí je však nutné přizpůsobit výše uvedeným funkcím. Nelze opomenout ustanovení, že při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi a nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Spolupráce je však nutná i v oblasti státní správy - krajský úřad má povinnost poskytovat obcím metodickou a odbornou pomoc v rámci přenesené působnosti, kterou obce (obce I, II, a III) vykonávají.

Tabulka 6 - Procesy veřejné správy jako možný objekt veřejnosprávní komunikace

| SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST | PŘENESENÁ PŮSOBNOST |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> investice a výstavba (včetně územního plánování a územního rozvoje) evidence a správa majetku obce místní poplatky školení kultura a památková péče zdravotnictví sport cestovní ruch a propagace města místní sociální záležitosti (včetně místní knihovny, domu s pečovatelskou službou, hřbitova atp.) právní předpisy obce v oblasti samostatné působnosti (vyhlášky) kontrola městská policie a veřejný pořádek spolupráce s jinými obcemi ČR spolupráce s krajem (orgány kraje), v jehož regionu se obec nachází přeshraniční a zahraniční spolupráce | <ul style="list-style-type: none"> matrika a evidence obyvatel osobní a cestovní doklady stavební úřad a evidence pozemků živnostenský úřad státní správa na úseku dávek sociální péče ve správním obvodu pověřeného obecního úřadu sociálně-právní ochrana dětí a kurátorství dospělých přestupky doprava, silniční správní úřad a správa komunikací životní prostředí (včetně ochrany zemědělského půdního fondu) právní předpisy obce v oblasti samostatné působnosti (nařízení) kontrola |
| OBLASTI PROLÍNÁNÍ SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI | |
| <ul style="list-style-type: none"> ekonomika a finance (rozpočetnictví) personalistika právní poradenství účetnictví archiv městského úřadu informatika (včetně webových stránek obce) kontrola krizové řízení | |

Zdroj: Vlastní analýza organizační struktury obecních úřadů obcí typu II a III v regionu Jihomoravského kraje.

Oblasti, které tabulka znázorňuje, jsou rozděleny podle toho, zda se vztahují k
a) **samostatné působnosti** územního samosprávného celku, tzn. k oblastem, kde územně

samosprávný celek (obec, kraj) může v převážné míře přizpůsobit uspokojování potřeb svých občanů místním specifikům a kde existuje patrně větší prostor pro vlastní iniciativní a inovační činnost; právo na samosprávu je českým právním řádem formálně (legislativou) přiznáno bez rozdílu všem územním samosprávným celkům;

b) **působnosti přenesené**, kde je přizpůsobování místním specifikům v rozporu se zájmem zajistit celorepublikovou jednotnost a kde inovační iniciativy mohou spočívat zejména jen v oblasti navrhování právních předpisů, tak jak právo iniciativy vymezuje oblast právních norem, které se týkají legislativního procesu;

c) **vždy však není možné tyto dvě oblasti v přijatém „smíšeném systému“ od sebe oddělit.** Proto je součástí tabulky i skupina oblastí, kde je odlišování samosprávy a státní správy obtížné. V této oblasti může docházet k prolínání, respektive ke střetávání samostatné a přenesené působnosti v přijatém - tzv. smíšeném - modelu veřejné správy vykonávané na úrovni obcí a krajů.