

**Veřejná správa ČR**  
– studijní podklady k přednášce č. 3

**Východiska a průběh institucionální reformy územní veřejné správy a modernizace ústřední správy v ČR po roce 1989**

**Tento text slouží jako doplněk k přednášce pro účely studia posluchačů předmětu. Přednáška může obsahovat další úkoly a případně i odkazy na další zdroje pro samostudium.**

## Úvod

Reformy veřejné správy v postkomunistických zemích převážně představují strukturální přestavbu dřívější centralizované státní správy ve veřejnou správu demokratickou a decentralizovanou. Jde o 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 oproti vyspělým zemím byly v postkomunistických zemích reformy veřejné správy často velmi rychlé, někdy realizované bez zpracování zásadních strategií, což vedlo posléze k dalším nutným změnám. 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 pravomoci a působnosti, s tím souvisejícím vybudováním příslušné formy fiskálního federalismu atd. Mezi proklamovanými cíli reformy zaznívala také snaha realizovat myšlenky 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 ČR 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. Vývoj veřejné správy v době federace (1989 - 1992)

### 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., o čs. federaci, který mimo jiné zkracoval 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 národní výbory ukončily svoji činnost k 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.
- 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 tento problém řešil **ústavní zákon č. 14/1990 Sb. o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů. Zákon č. 15/1990 Sb. o politických stranách**, který upravoval podmínky vzniku a činnosti politických stran umožnil potom vznik nových politických stran, byl předpokladem demokratické plurality.

Jedním ze základních problémů byla **otázka vzájemné vyváženosti kompetencí mezi federálními orgány a odpovídajícími orgány jednotlivých republik**. Od počátku 90. let je pro vývoj v této oblasti podle správních historiků charakteristická rostoucí úloha jednotlivých republik a omezování funkcí federace. K výrazným změnám v oblasti federálních vládních orgánů došlo až v červenci 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.). Jimi byla zrušena některá federální ministerstva a další orgány federální státní správy. Vznikly také nové federální orgány.<sup>1</sup> Většina federálních ústředních orgánů přejímala víceméně 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.

Také **ústavní zákon č. 556/1990 Sb.** 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 československé jako ústřední banky ČSFR. Tento zákon rovněž potvrdil právo ČR a SR zřizovat vlastní ozbrojené bezpečnostní sbory a upravovat jejich postavení. Ustoupil také od členění působnosti federace a republik do tří sfér (výlučné kompetence federace, společné působnosti federace a republik a výlučné působnosti republik) a hovořil o výlučné působnosti federace a výlučné působnosti republik.

V červnu 1992 proběhly volby **do Federálního shromáždění, ČNR a SNR**. Diskuze o realitě federace po volbách probíhaly na úrovni republikových reprezentací. Připomeňme si slova z preambule programového prohlášení Klausovy vlády z července 1997: „*Na Slovensku se – demokratickou cestou, ve svobodných volbách – prosadila politická reprezentace, která usiluje o výraznou a rychlou národní emancipaci Slovenska a o to, aby se slovenská svébytnost ztvárnila v jeho faktické svrchovanosti a mezinárodně právní subjektivitě, tedy ve vlastní státnosti, doprovázené všemi atributy, které k tomu patří. Dnes*

---

<sup>1</sup> 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.

*nechceme a ani nemůžeme definitivně předjímat závěry, které z toho vyplynou pro konkrétní formy dalšího soužití Čechů a Slováků.*<sup>2</sup>

Vedly nakonec k přijetí ústavního zákona č. 493/1992 Sb. (tzv. **druhý kompetenční zákon**) z října 1992, který výrazně přesouval téměř všechny rozhodující a přetrvávající federální na subjekty republikové. Tento zákon se také snažil zmírnit některé rozpory mezi nově přijatou **Ústavou SR** (schválenou SNR s účinností od 1. října 1992 jako „úplná“ ústava samostatného svrchovaného státu) a dosud platnou „federální ústavou“. Situace nakonec vedla k přijetí **ústavního zákona č. 541/1992 Sb. o dělení majetku ČSFR**.<sup>3</sup> 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. V prosinci přijala ČNR ústavu ČR, schválila návrh recepčního zákona (zákon č. 4/1993 Sb.) a schválila smlouvu mezi ČR a SR o dobrém sousedství, přátelských vztazích a spolupráci.

## 1.2 Vývoj územní veřejné správy

### 1.2.1 Obce a obecní veřejná správa

**Základní územní správní jednotkou se podle nové ústavní legislativy polistopadové české legislativy stala obec.** V ČR bylo postavení obcí upraveno zákonem ČNR 367/1990 Sb. Účinnosti nabyl dnem konání (závěrečným) voleb do obecních zastupitelstev (24. listopadu 1990) a v novelizacích platil až do doby, než ho nahradil současný zákon z roku 2000.

Polistopadový zákon o obcích znamenal podle správních historiků **zásadní změnu v organizaci územní veřejné správy**. Od státní správy (přenesené působnosti) odlišil samosprávu a nahradil tak centralistickou „jednotnou státní moc“, kterou vykonávaly národní výbory. Nový zákon o obcích stanovil rovněž vzájemný vztah obcí (obcí, měst, statutárních měst a hlavního města Prahy) a jejich orgánů k orgánům státní správy.

Zákonem o obcích byl vytvořen **jednostupňový systém samosprávy** - základním a jediným stupněm územní samosprávy byla obecní zastupitelstva. Vyším voleným zastupitelským orgánem, prakticky nejvyšším v rámci republiky byla ČNR. Obec byla novým zákonem chápána jako právnická osoba, která vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

Zákon rozlišoval **dvojí působnost obce** – samostatnou působnost („obec spravuje své záležitosti samostatně“) a působnost přenesenou („v rozsahu stanoveném zvláštními zákony“ a v rozsahu, ve kterém ji do dne účinnosti zákona vykonávaly určité kategorie místních a městských národních výborů). Zakotvil **tzv. spojený/smíšený model municipální veřejné správy**, kdy stejné orgány obcí mohly kromě samosprávy vykonávat i státní správu. Samostatná působnost byla v některých aspektech relativně silná – viz např. § 15 zákona č. 367/1990: *(1) Právnické a fyzické osoby a státní orgány potřebují souhlas obce k umístění své provozovny nebo její části na území obce. Tím není dotčena nutnost splnění podmínek umístění provozovny nebo její části podle zvláštních předpisů.*

<sup>2</sup> <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>. Programová prohlášení polistopadových vlád naleznete na následujících webových stránkách Vlády ČR - [http://www.vlada.cz/cs/vlada/historie/prehled\\_vlad.html](http://www.vlada.cz/cs/vlada/historie/prehled_vlad.html).

<sup>3</sup> 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 specifikum daného problému.

(2) *Udělení souhlasu nemůže být odmítnuto, s výjimkou případu, kdyby umístění provozovny nebo její části ohrozilo životní prostředí. Souhlas udělovala rada obce.*

Polistopadový zákon o obcích 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. Zákon nehovořil o žádných kritériích, která musí být splněna, aby se obec stala městem. Stanovil výčtem **statutární města**.*<sup>4</sup>

Zákon rozeznával následující základní orgány obce:

- 1) Základním orgánem samosprávy bylo **zastupitelstvo**. Zastupitelstvo také příslušelo stanovit počet pracovníků obecního úřadu.
- 2) **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. V případě, že zastupitelstvo mělo méně než 15 členů, obecní rada nebyla volena a její funkci plnil starosta.
- 3) **Starosta** byl ze své činnosti odpovědný obecnímu zastupitelstvu. Ve statutárních městech plnil jeho úkoly **primátor města**.
- 4) Obecní rada zřizovala jako své iniciativní a kontrolní orgány komise. Vždy měla zřídit **komisi finanční** a **komisi kontrolní**. Ze své činnosti byly komise odpovědné obecní radě. V případě, že byla komise pověřena výkonem přenesené působnosti, byla ve věcech jejího výkonu též podřízena okresnímu úřadu. Obecní rada mohla (nemusela) zřídit pro jednotlivé úseky své činnosti **odbory**. Ty byly výkonným orgánem obecní rady a byly složeny z pracovníků obecního úřadu. Měli svého vedoucího.
- 5) **Obecní úřad** byl tvořen starostou, zástupcem (zástupci) starosty a pracovníky úřadu. V jeho čele byl starosta. Zákon také zakotvil a vymezil kategorii „**pověřený obecní úřad**“, která existuje doposud:

*Obecní úřady v obcích, které vláda určí nařízením ( dále jen "pověřený obecní úřad"), vykonávají ve stanovených územních obvodech*

- a) *státní správu, kterou do počátku účinnosti tohoto zákona nad rozsah přenesené působnosti uvedené v § 22 vykonávaly podle zvláštních zákonů místní národní výbory ve střediskových obcích, popřípadě místní národní výbory pro několik obcí jako rozšířenou působnost a městské národní výbory první a druhé kategorie,*
- b) *státní správu ve věcech uvedených v příloze k tomuto zákonu, kterou do počátku účinnosti tohoto zákona vykonávaly krajské nebo okresní národní výbory,*
- c) *státní správu ve věcech stanovených zvláštními zákony a ve věcech, které jim svěřil okresní úřad,*  
*a dále rozhodují v prvním stupni, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací ve správním řízení.*

Příloha zákona o obcích na pověřený obecní úřad přenášela některé **činnosti, které do té doby vykonávaly okresní nebo krajské národní výbory.**

- 6) V případě, že měl obecní úřad více pracovníků, mohlo (nikoliv muselo) obecní zastupitelstvo zřídit funkci **tajemníka obecního úřadu**. Povinně měla funkci tajemníka zřizovat města, statutární města a jejich části. Jmenování tajemníka muselo být předem

<sup>4</sup> Podle odst. 1 § 3: Města České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava a Havířov jsou městy se zvláštním statutem. Statutárním městem se mohlo stát i každé další město, které určí na návrh vlády nebo na návrh takového města po vyjádření vlády předsednictvo České národní rady.

projednáno s nadřazenou instancí státní správy (okresním úřadem, ministerstvem vnitra, nebo s úřadem města v případě statutárních měst). 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. Tento zákon nezavedl přímou volbu starostů (primátorů), starostové byli voleni obecními zastupitelstvy. Obecní zastupitelstva vzešlá z nových voleb (23. a 24. listopadu) působila až do listopadu 1994, kdy proběhly další komunální volby. Vykonávala tak svou funkci i po rozpadu ČSFR.

Pro zajištění veřejného pořádku v rámci působnosti obce bylo také důležité 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 zastupitelstva. Obecní policie byla organizační a právní strážce tzv. rozpočtovou organizací<sup>5</sup> obce - tzn. zařízením obce bez právní subjektivity. Nebyla ozbrojeným sborem a její členové (strážníci) nebyly ve vztahu k obci ve služebním poměru, nýbrž v pracovním poměru.

Polistopadový zákon o obcích se **vztahoval také na hlavní město Prahu**. Stanovil členění na městské části, kterým byla ke dni účinnosti zákona území přímo spravovaná obvodními národními výbory a územní obvody místních národních výborů. Postavení Prahy dále obecně upravoval zákonem č. 418/1990 Sb., který hlavní město vymezoval jako „obec“ a který měl 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.

Zákon o obcích také umožnil kromě slučování obcí i **rozdělení obce** na dvě nebo více obcí, které mohlo být provedeno pouze k počátku kalendářního roku. Zákon však nestanovil žádná kritéria spojená s minimální velikostí obce vzniklé po rozdělení. O rozdělení obce mělo rozhodovat ministerstvo vnitra na návrh obce. Návrh obec měla podat na základě výsledků místního referenda. Ministerstvo vnitra mohlo tento návrh zamítnout výslovně podle zákona jen tehdy, pokud by nově vzniklé obce nemohly plnit úkoly podle tohoto zákona.

Zákon o obcích také stanovil, že **funkce zakladatele státních podniků**, kterou do počátku účinnosti tohoto zákona vykonávaly národní výbory měst Brna, Ostravy, Plzně a Ústí nad Labem nebo obvodní národní výbory v těchto městech, a jejich pravomoc zřizovat, řídit a zrušovat organizace a zařízení, se přenáší na obecní zastupitelstva těchto měst.

Funkce zakladatele státních podniků, kterou do počátku účinnosti zákona vykonávaly okresní a krajské národní výbory, a jejich pravomoc zřizovat, řídit a zrušovat organizace a zařízení zákon na dobu nejdéle do 31.12.1992 přenášel na okresní úřady v okresech, v nichž státní podniky, organizace a zařízení mají své sídlo (nestanoví-li zvláštní zákon jinak). Funkce zakladatele těchto státních podniků a pravomoci zřizovat, řídit a zrušovat organizace a zařízení, mohla být na základě dohody mezi okresním úřadem a obecním zastupitelstvem přenesena na obec, v níž tyto instituce měly své sídlo. K přenesení muselo podle zákona o obcích dojít vždy, když o to obecní zastupitelstvo požádalo. V případě zakladatelských funkcí u institucí, které do dne účinnosti zákona patřily do hospodářství národních výborů ve Středočeském kraji a měly své sídlo na území hlavního města Prahy, rozhodovala vláda na návrh ministra vnitra.

Práva a závazky místních národních výborů a městských národních výborů měla podle zákona přejít na obce, v nichž měly ke dni účinnosti tohoto zákona tyto národní výbory sídlo. Obdobný postup se měl týkat i práv a závazků obvodních národních výborů a národních

---

<sup>5</sup> Dnes se pro rozpočtovou organizaci používá název „organizační složka“.

výborů měst Brna, Ostravy, Plzně a Ústí nad Labem na město Brno, Ostravu, Plzeň a Ústí nad Labem. Podobný přechod se měl týkat i práv a povinností z pracovně-právních a jiných vztahů pracovníků, v případě obvodních národních výborů měly tyto práva a povinnosti přejít na úřady městských obvodů v těchto městech.

Polistopadový zákon o obcích zrušil zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů vydaných pro Českou republiku a mimo jiné také nařízení vlády České socialistické republiky č. 152/1982 Sb., které určilo významná velká města a významná lázeňská města.<sup>6</sup>

### 1.2.2 Okresní úřady

Okresní úřady (OkÚ) byly zřízeny rovněž v roce 1990, a to zákonem ČNR č. 425/1990 Sb. z října 1990, který nabyl účinnosti dnem voleb do obecních zastupitelstev v témže roce. OkÚ zřízeny v městech (obcích), které byly do nabytí účinnosti tohoto zákona sídly okresních NV. **Územní členění ČR** zůstalo v podstatě nezměněné od r. 1960, kdy byly zřízeny tzv. „velké kraje“ a „velké okresy“. Ke dni zřízení OkÚ bylo tak v ČR 76 okresů.

Posláním okresních úřadů byl **výkon státní správy** v jejich územních obvodech. Okresní úřady mohly na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích vydávat pro své územní obvody obecně závazné vyhlášky. Kompetence OkÚ byly vymezeny obecně v § 5 zákona, podle kterého: *Okresní úřad*

- a) *vykonává státní správu ve věcech, které stanoví zvláštní zákony,*
- b) *vykonává státní správu, která ke dni účinnosti tohoto zákona příslušela podle zvláštních právních předpisů okresním národním výborům, pokud nebyla přenesena na pověřený obecní úřad nebo se tímto zákonem neruší,*
- c) *vykonává státní správu ve věcech uvedených v příloze I k tomuto zákonu,*
- d) *přezkoumává rozhodnutí orgánů obce vydaná ve správním řízení,*
- e) *kontroluje činnost pověřených obecních úřadů a orgánů obcí na úseku jejich přenesené působnosti a poskytuje jim na tomto úseku odbornou pomoc,*
- f) *stanoví pověřeným obecním úřadům<sup>2)</sup> jejich územní obvod tak, aby každá obec v okrese byla začleněna do územního obvodu některého pověřeného obecního úřadu.*

V **Plzni, Brně a Ostravě** vykonávaly činnost okresního úřadu úřady měst (magistráty), v **Praze** Magistrát města Prahy a úřady městských částí.

V čele okresního úřadu byl **přednosta**, jmenovaný (a odvolávaný) vládou na návrh ministerstva vnitra, které také stanovovalo jeho mzdu. Přednosta nadřízený všem pracovníkům OkÚ.

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 jejich svolání zajišťoval přednosta. Shromáždění mělo kontrolovat činnost OkÚ, schvalovat a kontrolovat rozpočet okresního úřadu (který měl být vyrovnaný) a zajistit vyúčtování hospodaření okresního úřadu za uplynulý kalendářní rok, schvalovat rozdělení dotací na jednotlivé obce v okresech a také prosazovat společné zájmy obcí u okresního úřadu. V rozsahu své pravomoci mohlo také

<sup>6</sup> Zákon je k dispozici např. zde:

[http://www.lexdata.cz/web/sb\\_free.nsf/c12571d20046a0b2c12566af007f1a09/c12571d20046a0b2c12566d400737553?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/web/sb_free.nsf/c12571d20046a0b2c12566af007f1a09/c12571d20046a0b2c12566d400737553?OpenDocument) (přistoupeno 25. 9. 2008), nebo ve Sbírce zákonů na webu Ministerstva vnitra (<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/>, přistoupeno 26. 9. 2008)

ukládat úkoly přednostovi okresního úřadu (formou usnesení). Ve městech Brno, Ostrava a Plzeň mělo plnit funkce shromáždění zastupitelstvo města.

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

Do 31. 12. 1992 měly OkÚ vykonávat funkci zakladatele některých státních podniků, kterou dosud vykonávaly okresní a krajské národní výbory, a měly také řídit v mezích zákonných a podzákonných norem rozpočtové a příspěvkové organizace a zařízení řízené ke dni účinnosti tohoto zákona okresními a krajskými národními výbory. Nové rozpočtové a příspěvkové organizace mohl podle zákona o OkÚ zřizovat pouze se souhlasem ministerstva vnitra a ministerstva financí ČRa příslušného ústředního orgánu státní správy.

Zákon dále stanovil, že na OkÚ přechází práva a závazky, které měly ke dni účinnosti tohoto zákona okresní národní výbory (včetně práv a povinností z pracovních vztahů pracovníků okresních národních výborů). Práva a závazky, které měly ke dni účinnosti zákona o OkÚ krajské národní výbory, měly přejít na okresní úřady v sídlech krajů. O přechodu práv a povinností, které měl ke dni účinnosti tohoto zákona Středočeský národní výbor, rozhodne vláda na návrh ministerstva vnitra.

Řízení a kontrola činnosti okresních úřadů byly v kompetenci **vlády republiky**, která měla řešit zásadní otázky týkající se výkonu státní správy okresními úřady, sjednocovat 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.

**Ústřední orgány státní správy**, do jejichž působnosti náležely úseky státní správy vykonávané okresními úřady, měly podle § 17 zákona o OkÚ:

- a) řídit v rámci zákonů státní správy vydáváním obecně závazných právních předpisů a v jejich mezích vydáváním směrnic (instrukcí),
- b) přezkoumávat rozhodnutí okresních úřadů vydaná ve správním řízení,
- c) zabezpečovat jednotný postup okresních úřadů při používání jimi vydaných právních předpisů, a
- d) spolupracovat s ministerstvem vnitra při kontrole a hodnocení činnosti okresních úřadů.

### 1.2.3 Krajská úroveň všeobecné veřejné správy v polistopadové federaci

Zrušením systému národních výborů došlo v roce 1990 současně ke zrušení krajských národních výborů (KNV). Neexistovaly tu proto subjekty, které by v krajích vykonávaly všeobecnou veřejnou správu podobně jako na municipální úrovni obce, nebo v okresní působnosti všeobecnou státní správu okresní úřady. Legislativa zakotvila pouze **jednostupňový systém samosprávy**, který byl spojen s činností zastupitelstev municipálních. Oblast státní správy ze zrušených krajů přešla po zrušení KNV především na okresní úřady a centrální úroveň, která na územní úrovni zajišťovala výkon státní správy cestou dekoncentrace (např. finanční úřady, úřady práce, Česká správa sociálního zabezpečení, různé druhy inspekcí atp., které se organizovaly podle krajů především na základě územního členění z roku 1960).



Ještě v období federace vláda zřídila **komisi pro zemské zřízení**. Tato komise navrhla 4 alternativy uspořádání - zemskou, regionální, kombinovanou a federativní. V roce 1991 ministerstvo vnitra zpracovalo a předložilo vládě dvě varianty - zemskou a regionální, které obě respektovaly zadání, že základní jednotkou územní samosprávy má být obec a základní jednotkou územní státní správy pověřený obecní úřad.

Podle zemské varianty měly být druhým stupněm územní samosprávy 3 země - Česká, Moravská a Slezská. Státní správa přitom měla být vykonávána pouze na dvou stupních - pověřených obecních úřadech a okresních úřadech.

Regionální varianta pracovala s dvoustupňovým modelem samosprávy a státní správy s 22 okresy, které by vedle okresního úřadu s všeobecnou působností měly mít také samosprávný okresní sněm.

V únoru 1992 vláda ČR projednala a přijala návrhy 5 zákonů, které měly realizovat zemskou variantu (návrh novely zákona o obcích, návrh zákona o zemské samosprávě, návrh novely zákona o OkÚ, návrh zákona o statutárních městech a městech se zvláštním postavením a návrh novely zákona o hl. m. Praze. Vládou projednané a přijaté návrhy k realizaci zemské varianty však v souvislosti s řešením rozpadu federace na konci roku 1992 nebyly zákonodárným sborem projednány.<sup>7</sup> Program nové vlády, vzešlé z parlamentních voleb 1992, se sice hlásil k decentralizaci, dekoncentraci a principu subsidiarity, ale na praktické situaci mnoho nezměnil.

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

Od 1. ledna 1993 začala na základě zmíněné ústavní legislativy existence ČR jako samostatného a suverénního státu. Nabyla také účinnosti 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.

### 2.1 Reforma územní veřejné správy

#### 2.1.1 Obce (obecní zřízení) a koncepce reformy veřejné správy z roku 1999

I obce byly v době vzniku samostatné republiky upraveny legislativou převzatou na základě recepčního zákona. Především se proto řídily již výše představeným zákonem ČNR 367/1990 Sb. ve znění jeho novel.

Pro plánované změny organizace veřejné správy na municipální úrovni byla důležitá především **Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999**<sup>8</sup>, přestože byla v roce 1998 navržena v rámci projektu Phare také **strategie reformy veřejné správy**<sup>9</sup>.

Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999 zdůrazňovala v úvodu své „analytické části“, že: *„rozsah a způsob regulace společenských záležitostí se vyvíjí ve dvou zdánlivě protichůdných tendencích. Na jedné straně se rozšiřuje četnost procesů, které podléhají regulaci veřejnou správou, a na druhé straně dochází k přesunům regulačních mechanismů od centrálních orgánů veřejné správy k orgánům územním a místním a od orgánů státní správy k orgánům samosprávy, popřípadě k jiným subjektům občanské společnosti. Nejedná*

<sup>7</sup> Podrobněji o tomto vývoji pojednává 2. kapitola - O. Vidláková: O. Vidláková: Reformy veřejné správy, Pardubice 2000.

<sup>8</sup> Text koncepce byl do poloviny roku 2008 dostupný na webu ministerstva vnitra. Po přechodu na novou grafickou verzi stránek již není k dispozici v elektronické podobě.

<sup>9</sup> Blíže viz Projekt Phare "Zdokonalování veřejné správy - fáze 1" - Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/strategie/obsah.htm>.



*se tedy o tendenci k minimalizaci regulace, ale o tendenci soustavného hledání optimální míry regulace z hlediska uplatnění veřejného zájmu. Při srovnatelném efektu však má přednost nižší míra regulace, případně její volnější forma.“* V souvislosti s územní veřejnou správou koncepce vymezovala následující hlavní problémy v České republice:

○ Současná veřejná správa je poznamenána vysokým stupněm centralizace, a to především v důsledku nedostatečného počtu stupňů veřejné správy. Tento počet se omezuje v oblasti státní správy na dva územní stupně a v oblasti samosprávy před počátkem fungování vyšších územně správních celků na jeden stupeň. V důsledku tohoto stavu nebylo možné svěřit rozhodování regionálních problémů jiným subjektům než ústředním orgánům státní správy, popřípadě jejich specializovaným územním správním úřadům (dále “dekoncentrované orgány státní správy”). Samosprávné rozhodovací mechanismy se pak nedají uplatnit při řešení jakýchkoliv problémů přesahujících svou dimenzí podstatně obecní úroveň.

I při tomto stupni centralizace se však na druhé straně projevují určité negativní důsledky již provedených decentralizačních kroků. Tento stav nasvědčuje tomu, že ne vždy byla decentralizace prováděna vyváženě a s ohledem na praktické fungování správy na nižších stupních.

K poměrně výrazné decentralizaci došlo např. ve sféře tvorby práva ve smyslu ústavních základů normotvorné pravomoci obcí a jejího faktického využívání. Tato decentralizace však není spojena s náležitou možností získat kvalifikované právníky do příslušných obecních a v některých případech i okresních úřadů. V důsledku zmíněné situace i poměrně malé přehlednosti právního řádu tak dochází i k četným vadám při vydávání obecně závazných vyhlášek obcí. Takové vady pak snižují právní jistotu fyzických a právnických osob a zatěžují činnost vyšších správních orgánů a soudů. Celková situace je zhoršena vysokou četností malých obcí.

○ Neexistence vyšších územních správních celků ve sféře samosprávy i ve sféře státní správy neumožňovala realizovat efektivním způsobem princip subsidiarity. Důsledkem neexistence těchto správních celků byl velký nárůst dekoncentrovaných orgánů státní správy a detašovaných pracovišť v území. Jejich počet a rozsah kompetencí značně ztěžuje koordinaci státní správy a výrazně prohloubil izolovanost vertikálních linií rezortního řízení jako jednoho z dalších významných negativních znaků české státní správy.

○ V četných diskusích a přípravných materiálech k reformě veřejné správy v České republice se trvale opakuje snaha přizpůsobit obsah reformy zahraničním zkušenostem. Tento jev je jistě žádoucí, ale jen do té míry, do jaké je respektovaný vliv celé soustavy faktorů, které ovlivnily vývoj i stav veřejné správy v jednotlivých zemích a do jaké míry je tento stav pojmán jako komplex. Vytrhování jednotlivých prvků veřejné správy ze souvislostí a podceňování vlivu specifických faktorů v těchto zemích způsobuje vysokou míru nekonzistentnosti dílčích návrhů.

○ Hlavním problémem je obecně malá vzdělanost v záležitostech veřejné správy, a to jak u pracovníků veřejné správy, tak i u občanů. Projevuje se v nízké úrovni chápání dvou linií veřejné správy, a to linií samosprávy a linií státní správy. Každá z nich má v demokracii své specifické poslání. Zaměňování těchto linií je výrazem nepochopení skutečnosti, že státní správa hájí zájmy všech občanů jako členů společnosti. Zajišťuje vytváření podmínek pro uspokojování těch potřeb, které vyplývají ze skutečnosti, že člověk-jedinec žije ve společnosti, a to na určitém území státu. Dalším úkolem státní správy je pak zajištění rovných podmínek pro uspokojování i ostatních potřeb každého občana v rozsahu, v jakém se společnost rozhodne tuto jednotu podmínek zajišťovat. Úkolem územní samosprávy je vytvoření kvantitativních a kvalitativních podmínek uspokojování potřeb občana na území, ve kterém volí své zastupitele do územních

orgánů samosprávy. Z tohoto nepochopení pak vyplývá velmi rozdílné pojmání kritérií pro dělbu činností mezi samosprávou a státní správou.

- Poměrně nízká úroveň občanského vědomí způsobuje, že většina občanů očekává od veřejné správy jako služby, že každému občanovi bude v jeho požadavcích vyhověno a jakékoliv omezení chápe jako nedemokratický zásah do svých občanských svobod.
- Poměrně nízká úroveň řízení veřejné správy, související s poměrně nízkou profesionalitou pracovníků veřejné správy, způsobuje tendenci k aroganci moci, a to v obou liniích veřejné správy.

Návrhová část Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999 předpokládala **dvě fáze reformy územní veřejné správy**. V rámci první fáze, která byla koncepcí označována také jako přechodná, mělo dojít ke zřízení krajského stupně územní veřejné správy. Ve fázi druhé měla být potom ukončena činnost druhého stupně státní správy - okresních úřadů - k 31. prosinci 2002<sup>10</sup> a mělo dojít k přenesení jejich působnosti na orgány samosprávy, příp. 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.

Koncepce navrhovala **tři varianty řešení územní veřejné správy**. Každá z těchto variant počítala přitom se zrušením okresních úřadů a převodem jejich pravomocí.

**VARIANTA I.** je v koncepci charakterizovaná institucionálním oddělením výkonu státní správy a samosprávy. Toto oddělení mělo být doprovázeno následujícími znaky:

- a) výrazným přesunem kompetencí ze státní správy na samosprávu na úrovni krajů a obcí,
- b) výrazným přesunem kompetencí státní správy z úrovně ústřední státní správy na krajský stupeň státní správy, a
- c) výkonem státní správy na úrovni malých okresů (cca 210). Samospráva měla být podle první varianty vykonávána na úrovni obcí. Významným vnějším znakem organizace územní veřejné správy mělo být zrušení 76 okresních úřadů a zřízení cca 210 správních okrsků (tzv. malých okresů).

Mezi přednostmi této varianty navrhovatelé řadili jasnou průhlednost kompetencí mezi samosprávnými orgány a orgány státní správy. Tato varianta podle nich umožňuje jednoznačně naplňovat základní postavení každé z těchto linií veřejné správy. Tato varianta měla také stírat obavy z výrazného přesunu kompetencí ze státní správy na samosprávu, neboť stát si ponechává v území nástroj prosazování své státní politiky. Demokratická účinnost této varianty byla podle slov navrhovatelů ovšem přísně podmíněna výrazným přesunem kompetencí ze státní správy na samosprávu. Jednalo se podle nich o variantu malého, ale pevného státu, o variantu velké, ale kompetentní samosprávy. Při malém přesunu kompetencí na samosprávu v sobě však tato varianta podle navrhovatelů skrývala nebezpečí etatismu. Při málo vyjasněné dělbě kompetencí mohlo také docházet ke zdvojení činností.

**VARIANTA II.** je v návrhu charakterizovaná institucionálním spojením výkonu státní správy a samosprávy na:

- a) krajském stupni,
- b) na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy.

V případě zvolení této varianty mělo dojít rovněž ke zrušení okresních úřadů. Počet obcí pověřených výkonem státní správy měl buď zůstat zachován v počtu 383 obcí, nebo mohlo dojít rovněž ke snížení jejich počtu obdobně jako u první varianty. Mezi přednostmi této

<sup>10</sup> 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.“

varianty navrhovatelé řadili vhodné organizační předpoklady pro minimalizaci nebezpečí duplicit činností mezi státní správou a samosprávou a úspornost výkonů některých správních procesů. Nevýhodou této varianty byla podle slov koncepce skutečnost, že by nevytvořila vhodné organizační předpoklady pro plnění odlišných funkcí státní správy a samosprávy. Spojení výkonu státní správy a samosprávy mohlo znamenat také omezení pro rozsah decentralizace veřejné správy. V případě převážení funkcí státní správy by mohlo také dojít k narušení zájmů sledovaných samosprávou. V případě převážení funkcí samosprávy by vznikalo nebezpečí problémů v aplikaci práva a v realizaci státní politiky.

**VARIANTA III.** byla koncepcí charakterizovaná těmito znaky:

- a) oddělením státní správy a samosprávy na krajském stupni,
- b) spojením státní správy a samosprávy na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy. I v případě zvolení této varianty mělo dojít ke zrušení okresních úřadů. Počet obcí pověřených výkonem státní správy může být buď zachován v počtu 383 obcí, nebo mělo dojít rovněž ke snížení jejich počtu jako u předcházejících variant. Třetí varianta měla být kompromisním řešením. Nevýhodou této varianty bylo podle navrhovatelů komplikovanost řídicích vazeb mezi státní správou a samosprávou na různých stupních řízení.

Koncepce upozorňovala na to, že „pověřené obecní úřady přibližují výkon státní správy občanům z územního hlediska. Nicméně vznikly na základě místních tlaků i v obcích, kde dlouhodobě neexistují předpoklady pro výkon státní správy z hlediska rozsahu správních činností, možnosti nezbytné specializace a získání kvalifikovaných pracovníků. Navíc nemají tato malá místa často ani přirozenou spádovost ze širšího okolí.“ Podle koncepce také „kompetence dosud vykonávané pouze některými z obcí, které nejsou sídlem pověřeného obecního úřadu (stavební úřad, matriční úřad), se navrhuje ve Variantě I. svěřit okresním úřadům v malých okresech s tím, že v některých obcích mohou být zřízena detašovaná pracoviště nebo konzultační místa. Menší část takových kompetencí lze svěřit všem obcím, zejména pokud se významně dotýkají místní identity. V případě realizace Variant II. a III. by i zde vykonával funkce svěřené ve Variantě I. okresnímu úřadu pověřený obecní úřad. Ve všech variantách vyvstávají určité problémy spojené se zmenšením správních obvodů ve srovnání s dosavadními okresy. Problém činnosti relativně náročných na specializaci pracovníků, které by bylo nefunkční vykonávat v menších územních obvodech, lze řešit jejich svěřením jednomu malému okresnímu úřadu nebo jednomu pověřenému obecnímu úřadu i pro sousední správní obvody. Problém je snadněji řešitelný ve Variantě I., neboť v ní nedochází k dalšímu rozšíření působení samosprávních úřadů na území obcí, ve kterých není příslušná samospráva volena.“

Navrhovatelé doporučovali přijmout na úrovni krajského stupně Variantu I., tedy variantu institucionálního oddělení státní správy a samosprávy především na základě níže uvedené tabulky. Řešení institucionálního vztahu samosprávy a státní správy na nižším než krajském stupni navrhovali přesunout do doby podrobné přípravy druhé etapy reformy veřejné správy, která měla být realizována již za účasti krajských orgánů samosprávy a státní správy. Faktické řešení, které nalezneme v později přijaté legislativě, která platí v novelizacích dosud, je však jiné. Koncepce také „nebyla schválena“, ale vláda ji „vzala na vědomí“.

**Tabulka** - Kritéria posouzení variant vztahu státní správy a samosprávy u VARIANTY I. a VARIANTY II.

Kritéria	Oddělení státní správy od samosprávy (VARIANTA I.)	Spojení státní správy a samosprávy (VARIANTA II.)	Zhodnocení
1. Respektování zákonů v činnosti veřejné správy	Riziko tlaku na porušení zákona ze strany zájmů centrální	Riziko tlaku na porušení zákona s ohledem na zájem místního společenství.	Riziko u samosprávy je vyšší se zřetelem na snadnější možnost narušení

	moci.		místních zájmů aplikací zákona a případné konfliktní vztahy v místním společenství. Státní správa je zájmovému konfliktu v místním rozhodování obvykle vzdálenější.
2. Objektivita a nestrannost výkonu veřejné správy			Je obdobné jako u kritéria č.1.
3. Respektování funkcí státní správy (především aplikace zákonů a realizace státní politiky) a funkcí samosprávy (především vyjadřování a uplatňování zájmů územního společenství)	Dovoluje respektování obou funkcí za předpokladu náležitého stanovení kompetence jak státní správy, tak samosprávy.	Prolínání funkcí státní správy a samosprávy vyvolává riziko narušování funkcí státní správy při převaze samosprávy zejména v personálních otázkách a naopak riziko narušování funkcí samosprávy při případné převaze státní správy. Uvedenému riziku lze čelit do jisté míry zakotvením dvojí podřízenosti vedoucího aparátu a uplatněním instančního dozoru a metodického vedení, je to však tím obtížnější, čím nižší je stupeň správní kultury.	Větší míra respektování obou funkcí se dá očekávat při oddělení státní správy od samosprávy.
4. Vzájemná koordinace činností státní správy a samosprávy	Koordinace činnosti může být ztížena, přichází v úvahu i vznik duplicit v rozhodování; této nevýhodě lze do jisté míry čelit přesným vymezením kompetencí a stanovením konzultačních vazeb.	Koordinace by neměla představovat organizační problém.	Vzájemná koordinace je snadnější při spojení státní správy a samosprávy.
5. Míra uplatnění decentralizace	Dovoluje uplatnění decentralizace za předpokladu, že do kompetence samosprávy jsou svěřeny záležitosti, které může tato samospráva kvalitně vykonávat.	Rozsah záležitostí ovlivňovaných samosprávou se při převaze samosprávy ve spojeném systému zvýší, ale sníží se míra nezávislosti samosprávy.	Míra decentralizace záležitostí rozhodovaných v režimu samosprávy je při spojení i oddělení státní správy srovnatelná, záleží více na rozsahu a nezávislosti výkonu záležitostí rozhodovaných v režimu samosprávy.
6. Možnost přenosu kompetencí na orgány státní správy se všeobecnou působností	Umožňuje výrazný přesun kompetence na územní orgány státní správy se všeobecnou působností vzhledem k zachování rozhodovacího procesu v organizační struktuře státní správy	Omezí se okruh věcí, ve kterých se dá přenést kompetence z ústřední státní správy do územních orgánů státní správy, neboť se musí brát zřetel na možné ovlivnění výkonu státní správy samosprávou dané organizačními a personálními vztahy.	Míra uplatnění dekoncentrace z hlediska přenosu kompetence na územní orgány státní správy se všeobecnou působností je vyšší při oddělení státní správy od samosprávy.

7. Výše a přehlednost nákladů na činnost veřejné správy	Výše nákladů je ovlivněna při společném používání budov a zařízení pouze minimálně, je průhledné, jaké prostředky se poskytují na výkon státní správy a jaké prostředky jsou určeny na podporu samosprávy.	Náklady na výkon státní správy i samosprávy v každém případě nejsou vyšší než při odděleném modelu, je však menší průhlednost finančních toků do veřejné správy.	Rozdíl ve výši nákladů nehraje podstatnou roli ve srovnání se společenskými náklady vyvolanými případnými rozdíly ve fungování systému veřejné správy, průhlednost finančních toků je vyšší při oddělení státní správy od samosprávy.
8. Stupeň složitosti organizačních a personálních vztahů	Dovoluje přehledné uspořádání organizačních a personálních vztahů, jasné určení nadřízenosti a podřízenosti i odpovědnosti za výkon správy.	Organizační i personální vztahy jsou komplikované v důsledku odlišných požadavků na rozhodovací režim v samosprávě na straně jedné a ve státní správě na straně druhé. Fakticky dochází ke dvojí podřízenosti se zápornými důsledky na odpovědnost. Úplné vnitřní oddělení výkonu státní správy a výkonu samosprávy z organizačního i personálního hlediska je ve spojeném orgánu v zásadě neproveditelné.	Složitost organizačních a personálních vztahů je nižší při oddělení výkonu státní správy a samosprávy.
9. Možnost důsledného uplatnění zvoleného modelu	Model nelze důsledně uplatnit na základním stupni u jednoduchých záležitostí státní správy i dosud vykonávaných všemi obcemi. Tyto záležitosti se i při jinak odděleném modelu vykonávají úřady samosprávy, i když se přitom postupuje v režimu obdobném ostatnímu výkonu státní správy.	Na základním stupni samosprávy lze vykonávat státní správu jen v minimálním rozsahu ve všech obcích; proto musí být rozsah výkonu státní správy u jednotlivých obcí diferencovaný. Dochází tak k výkonu státní správy orgány podřízenými samosprávě také na území okolních menších obcí, kde tato samospráva nebyla volena. Odstranění této vady by znamenalo zřízení dalšího uceleného stupně samosprávy včetně změny Ústavy České republiky.	Oba modely narážejí na problém důsledného uplatnění na základní úrovni. Při oddělení státní správy a samosprávy problém zasahuje jen malou část výkonu státní správy a je řešen ve prospěch kompetence samosprávných orgánů. U spojení státní správy a samosprávy dochází buď k narušení základní ideje u širšího okruhu záležitostí (výkon státní správy orgány nelegitimovanými pro dané území ani z hlediska státní správy ani z hlediska samosprávy) nebo k dalšímu nárůstu organizační komplikovanosti.

Zdroj: Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999.

První fáze reformy, která je koncepcí nazývána také jako přechodná, měla především vytvořit podklad pro fungování krajů (viz dále). Legislativa pro realizaci tzv. druhé fáze reformy územní veřejné správy měla zejména vyřešit problémy:

- 1) územně správního uspořádání,
- 2) přenosu působností z okresních úřadů na jiné subjekty,
- 3) přechodu majetku státu dosud spravovaného okresními úřady a v neposlední řadě i

4) dořešení otázky logistického zajištění ukončení činnosti okresních úřadů, po kterém následuje vlastní začátek realizace zmíněné druhé fáze reformy veřejné správy. 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 z těchto kritérií:

- a) ze stanovisek zastupitelstev obcí v příslušném správním obvodu,
- b) z minimální velikosti správního obvodu 15000 obyvatel a
- c) z komplexu geografických kritérií (zejména dostupnosti navrhovaného centra, hustoty osídlení, dojížděky za prací a službami a tradiční správní spádovosti).

Koncepce upozorňovala také na **velký počet malých obcí**: *„Současný počet 6 244 obcí je vysoký i z hlediska samosprávy a zřetelně přesahuje čísla obvyklá ve vztahu ke srovnatelnému počtu obyvatelstva ve velké většině evropských států. V malých obcích (28 % obcí má do 200 obyvatel) mohou nastat problémy i s výkonem samosprávy. Proto se bude pracovat na nalezení vhodných ekonomických a právních forem podporujících dobrovolnou integraci obcí nebo omezujících další desintegrační tendence. Z právních forem se jedná zejména o stanovení povinného zastoupení částí obcí v obecním zastupitelstvu podle počtu obyvatel, případně i s vytvářením volených sborů v částech obcí s konzultativními funkcemi ve stanovených záležitostech.“*

Výsledkem rozhodování o legislativního ukotvení reformy municipální veřejné správy byl také nový zákon o obcích (**zákon č. 128/2000 Sb.**), který ve své novelizované podobě platí do současnosti. Obecnímu zřízení se budeme věnovat v samostatné přednášce. Postačí zde jen krátce uvést, že 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.“*<sup>11</sup> Měly také vyřešit jeden z nejdiskutovanějších problémů - tzv. delimitaci zaměstnanců okresních úřadů a přenos kompetencí.<sup>12</sup>

**Obce s rozšířenou působností**, zahájily svoji činnost od 1.1.2003 a představují nový typ obcí. Podle přijaté koncepce 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.

Výsledkem zřízení těchto obcí (tzv. „trojky“ / „trojkové obce“ / obce typu III) je stav, kdy i

<sup>11</sup> Zpráva o postupu a realizaci za II. čtvrtletí r. 2002 Ministerstva vnitra ČR.

<sup>12</sup> Blíže viz také rozhovor s tehdejšími náměstkem ministra vnitra Postráneckým v časopise Veřejná správa 23/2002. K dispozici jsou čísla časopisů, které byly do poloviny roku 2008 dostupné elektronicky, zde: <http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21020586&docType=ART>.



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)“.<sup>13</sup>

V roce 2005 se probíhala diskuze o řešení problému malých obcí, která se zaměřovala na formy dobrovolné meziobecní spolupráce - tzv. **společenství obcí**. Této oblasti se budeme věnovat v samostatné přednášce o obecním zřízení.

**Postavení Prahy** bylo na základě recepčního zákona upraveno v době vzniku České republiky **zákonem č. 418/1990 Sb.** Nový zákon o Praze byl přijat až v rámci legislativní smršti z roku 2000 (pod číslem 131). Budeme se mu věnovat v samostatné přednášce později.

Velmi důležitou součástí reformy, kterou si rozebereme v samostatném textu, bylo přijetí **zákona č. 312/2002, o úřednících územních samosprávných celků**, který je dosud účinný a upravuje veřejnoprávní formou v základních rysech některé aspekty řízení lidských zdrojů českých územních samospráv - obcí a krajů.

### 2.1.2 Okresní úřady

Velmi důležité postavení v oblasti výkonu územní státní správy měly po dlouhou dobu polistopadového vývoje státní správy České republiky **okresní úřady**. Jejich činnost byla na základě recepčního zákona upravena již zmíněným **zákonem ČNR č. 425/1990 Sb.** Tento zákon platil až do 12. listopadu 2000, kdy proběhly volby do zastupitelstev krajů. V květnu 2000 byl chválen nový zákon (**zákon č. 147/2000 Sb.**, o okresních úřadech), který nabyl účinnosti od 12. listopadu 2000.

Okresní úřady byly novou legislativou definovány podobně jako v předchozím zákoně. Výslovně šlo o **správní úřady, které vykonávají státní správu ve správních obvodech, které se nazývají okresy**. Okresní úřady mohly vykonávat státní správu i ve správních obvodech jiných okresních úřadů (stanovil-li tak zvláštní zákon).

Nový zákon vymezoval rovněž sídla a správní obvody okresních úřadů ke dni voleb do zastupitelstev krajů. Okresní úřady po dobu platnosti tohoto zákona (a tím i jejich další existence) vykonávaly státní správu ve věcech, které stanovily zvláštní zákony. Ve své činnosti přezkoumávaly také rozhodnutí orgánů obcí a rozhodnutí pověřených obecních úřadů vydaná ve správním řízení, 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, pokud o to byly obcí požádány, a řídily a zrušovaly právnické osoby a organizační složky, které zřídily.

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

V čele okresního úřadu stál nadále **přednosta okresního úřadu**, který řídil okresní úřad a odpovídal za jeho činnost. Jmenovala ho a odvolávala vláda na návrh ministra vnitra. Ministr vnitra předkládal 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,

<sup>13</sup> Viz. Zpráva o postupu prací na reformě veřejné správy za III. čtvrtletí roku 2003. Všechny zprávy jsou k v současnosti (26. 9. 2008) dispozici na <http://web.mvcr.cz/archiv2008/sprava/vlzpravy/index.html>.

- 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 rovněž podle nových ustanovení zákona členil na **referáty**, v jejichž čele stáli vedoucí.

Zákon č. 147/2000 Sb. **ukončil činnost okresních shromáždění** (§ 39). 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 (zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů).

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.<sup>14</sup> Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999 byla toho názoru, že „dosavadní okresy nepředstavují v řadě případů přirozené spádové obvody mikroregionálních center, obvykle se vyskytují v jednom okrese 2-4 taková centra, přičemž význam okresního města se v některých případech podstatně neliší od významu jiných mikroregionálních center v okrese.“ Upozorňovala však na to, že „Při volbě kterékoliv z variant je třeba brát v úvahu riziko vyplývající ze zrušení okresů v jejich dosavadních územních obvodech. Toto riziko spočívá v narušení relativně stabilizovaného výkonu státní správy v okresních úřadech. Vytváření nových správních obvodů je proto nezbytné řádně a v adekvátním časovém předstihu připravit legislativně, věcně i personálně, což je možné při realizaci přípravných prací do roku 2001-2002 a realizaci vlastních změn v následujících letech.“ Dosud někteří úředníci obecních úřadů zastávají názor, že komunikace byla lepší s konkrétním okresním úředníkem, než současná interakce s úředníky krajskými. Důvodem pro zrušení tohoto článku státní správy se měla stát vládou proklamovaná skutečnost, že 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 prováděly 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.

---

<sup>14</sup> 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 „ironii“ 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).

V případě krajů přecházel výkon státní správy z okresních úřadů jak do samostatné tak i přenesené působnosti, celkem se jednalo o 1766 funkčních míst.<sup>15</sup>

**Činnost okresních úřadů byla sice ukončena, ale okres jako územní jednotka zůstal na základě ustanovení zákona o územním členění státu zachován.** Územím okresů má řada specializovaných územních orgánů státní správy vymezenou svoji územní působnost (např. katastrální úřady, úřady práce, finanční úřady, soudy, v současnosti se hovoří o změně organizace policie ČR). Území okresů je také zakomponováno do územního základu vytvořených krajů.

### 2.1.3 Vyšší územní samosprávné celky (VÚSC)

**V době vzniku České republiky ani na základě převzatého právního řádu z ČSFR fakticky neexistovaly vyšší územní samosprávné celky.** Samospráva druhého stupně a její podoba byly po dlouhou dobu věcí diskuse. Přestože **nová ústava ČR (zákon č. 1/1993 Sb.)** 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. *„Nejsvícenější diskuse se stále točily kolem územněsprávního členění státu, které, jak se ukázalo, se stalo prioritně politickou a nikoli odbornou či odborně-technickou záležitostí.“*<sup>16</sup>

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. Výslovně zde bylo také uvedeno, že se vládě nepodařilo rozhodnout, jaké bude institucionální uspořádání státní správy a samosprávy na úrovni VÚSC. Neexistenci regionální samosprávy kritizovalo také stanovisko Evropské komise k žádosti České republiky o členství v Evropské unii, publikované v červenci 1997.

Reforma územní veřejné správy 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 přijetí ústavního **zákona č. 347/1997 Sb.**, který s účinností s účinností od 1. 1. 2000 vytvořil 14 krajů – krajů ve smyslu územního základu pro činnost vyšších územních samosprávných celků. Hlavním úkolem vlády po schválení tohoto ústavního zákona potom 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.

**Právní postavení krajů (působnost a pravomoc kraje a jeho orgánů) však ústavní novela nezakotvovala.** Směry vývoje diskutovala zmíněná **Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999**. Koncepce v návrhové části předpokládala, že k vytvoření základu pro fungování krajů dojde v „první“ (přechodné) fázi reformy veřejné správy: *„Přechodná etapa reformy veřejné správy bude zahájena po volbách do zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků, předpokládaných v listopadu 2000. K tomuto datu budou vytvořeny krajské orgány samosprávy a státní správy. Ostatní změny budou souviset s přesuny kompetencí z ústřední*

<sup>15</sup> Pramen Obec a Finance 4/2002: Financování druhé fáze reformy.

<sup>16</sup> Vidláková, O. Reformy veřejné správy. Pardubice: Univerzita Pardubice 2000, s. 29.

*státní správy do krajských orgánů samosprávy a státní správy, z okresních úřadů na krajské správní úřady a se začleněním specializovaných územních správních úřadů a detašovaných pracovišť do správních úřadů s všeobecnou působností. Krajská samospráva bude dále nadána kompetencemi, které dosud nevykonával žádný orgán veřejné správy, a to zejména v souvislosti s problematikou regionálního rozvoje.“* Základem působnosti krajských samospráv, kromě zmíněných působností, měly být podle koncepce působnosti dosud vykonávané z důvodu absence krajské samosprávy ústředními orgány státní správy, tedy působnosti decentralizované a také zřizovatelské funkce k rozpočtovým a příspěvkovým organizacím. Dalšími významnými působnostmi, které měly krajské samosprávy získat, byla zákonodárná iniciativa k Parlamentu ČR a působnosti vyplývající ze základních principů, obsažených v hlavě sedmé Ústavy České republiky, jako např. vydávání obecně závazných vyhlášek pro svůj územní obvod, hospodaření s majetkem a rozpočtovými prostředky atp. Postupně měly být do působnosti zastupitelstev krajů přenášeny zvláštními zákony další kompetence.

Podle návrhové části Koncepce z roku 1999 měl **státní správu na krajské úrovni** vykonávat krajský správní úřad vedený hejtmanem jmenovaným vládou. Organizační strukturu krajského správního úřadu měl podle koncepce stanovit zákon. Koncepce také předpokládala, že ředitelé odborů krajského správního úřadu mohou být jmenováni a odvoláváni jen se souhlasem příslušného ministra nebo jiného vedoucího ústředního orgánu státní správy, příp. na základě výběrového řízení. Předpokládalo se začlenění vybraných dekoncentrovaných orgánů do krajského správního úřadu a koncepce v této souvislosti podotýkala, že dekoncentrované orgány, které zůstanou jako samostatné, mohou mít speciální správní uspořádání odlišné od krajského členění.

Vznik krajské státní správy byl koncepcí považován za potřebný „z hlediska dosavadní absence středního stupně ve státní správě, zastavení tendence k dekoncentraci státní správy po rezortní linii a uvolnění ústředních orgánů státní správy od části funkcí operativního řízení a druhostupňového rozhodování ve správním procesu.“ Koncepce upozorňovala, že „po vzniku krajů dochází k vytvoření tří stupňů územní státní správy (kraj – okres – obec). V obcích s pověřenými obecními úřady se přitom uskutečňuje ne zcela zanedbatelná část státní správy v území. Souběžná existence relativně malých krajů, velkých okresů a pověřených obecních úřadů vytváří neracionální strukturu. Stupeň pověřených obecních úřadů a stupeň okresních úřadů je možné nahradit jediným stupněm.“

Text zmíněné koncepce z roku 1999 jasně ukazuje, že ještě v roce 1999 nebylo úplně jasno v tom, jaká bude podoba veřejné správy v rámci VÚSC. Na nově zřízené kraje měly být přeneseny „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.“<sup>17</sup> Vláda se nakonec přiklonila k modelu spojené veřejné správy, kdy orgány kraje budou vykonávat jak samosprávu, tak státní správu, aniž dojde k institucionálnímu oddělení. Výsledkem politického konsenzu byl nový zákon o krajích přijatý v roce 2000 (**zákon č. 129/2000 Sb.**). Jeho praxi se budeme věnovat v samostatné přednášce.

Uvedené skutečnosti se logicky promítly i do úkolů vlády, která byla vytvořena po volbách z června 2002. Nová 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*

<sup>17</sup> Zpráva o postupu a realizaci za II. čtvrtletí r. 2002.

*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.“*

**V souvislosti s přípravou realizace a vlastní realizací krajského zřízení se vyskytlo několik problémů.**

1) 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, který stanovoval v té době a dosud platně zakotvuje 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 a dosud existuje paralelně dvojí (platné) územní vymezení krajů** – jedno pracuje s velkými kraji a jeho územní organizace dosud platí pro některé instituce, druhé tvoří územní základ pro nově existujících 14 vyšších územních samosprávných celků, které jsou všeobecnými institucemi veřejné správy. Obě krajská členění přitom za základ jejich struktury považují členění území na okresy.

2) Další problém, který vznikl v souvislosti s územní vymezením krajů a předpokládaným členství 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 právně vyřešen přijetím zákona č. 248/2000, o podpoře regionálního rozvoje. Na jeho základě došlo k vytvoření regionálních rad pro „regiony soudržnosti“. K postavení těchto rad se vrátíme v přednášce o krajském uspořádání.

3) Jiné problémy, vzniklé v souvislosti s realizací krajského zřízení, jsou spojeny s **otázkou optimálnosti stanovení hranic krajů z hlediska historického vývoje, mínění občanů a obcí, z hlediska geografického i ve vztahu k existujícímu uspořádání infrastruktury**.

S přetrvávající existencí dvojího územního členění souvisel návrh vytvoření tzv. **oblastí**, který byl diskutován především v roce 2004 a 2005. V následujících letech veřejná diskuze poněkud utichla. V současnosti se hovoří o reorganizaci policejního systému podle územního členění nových krajů. K projednání ve sněmovně byly v srpnu 2005 předloženy dva návrhy zákonů, které s touto reformní snahou souvisejí:

1) **vládní návrh zákona o územně správním členění státu**. Cílem zákona o územně správním členění bylo 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. Návrh zákona předpokládal členění ČR na 8 oblastí. Území oblastí mělo být podle návrhu vymezeno správními obvody 14 samosprávných krajů (oblast měla být tvořena jedním až třemi kraji). Nižší územně správní jednotkou byly podle návrhu i nadále okresy (v počtu 76). Okresy se podle návrhu však měly členit na 205 správních okrsků, což byla ovšem pouze terminologická změna pro označení dosavadních správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Návrh na vznik oblastí vzešel z výsledků jednání představitelů koaličních stran ze dne 18. 1. 2005. Měl být 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 však viditelně vycházel z podoby zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (také názvy oblastí jsou do jisté míry

převzaty z jeho názvů krajů). Zavedením oblastí měl zůstat 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 spočívaly podle navrhovatelů ve finanční náročnosti realizace tohoto kroku a neméně problematickou stránku představovalo pod návrhu také kvalitní personální obsazení těchto orgánů. Návrh byl konstruován tak, aby respektoval princip skladebnosti, který spočívá v tom, že území nižší územně správní jednotky nepřesahuje hranice územně správní jednotky vyšší.<sup>18</sup> Vedle tohoto návrhu 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.“<sup>19</sup>

Dosavadní výsledky reformy územní 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.“<sup>20</sup>

#### 2.1.4 Výsledná organizace regionální a místní státní správy

Následující text vychází z učebnice Hendrych, D. et al. Správní právo (5. vydání, 2003, s. 421 - 422), kde je vymezena následující organizace regionální a místní státní správy v ČR:

**Správní úřady se všeobecnou působností:**

- Krajské úřady, pokud není pravomoc svěřena jiným orgánům kraje
- Obecní úřady obcí s rozšířenou působností

<sup>18</sup> Blíže o návrhu např. Kaucký, J. Návrh zákona o územně správním členění státu. In Veřejná správa 39/2005.

<sup>19</sup> Týdeník Veřejná správa č. 44/2005. Článek „Odmítáme kraje první a druhé kategorie“.

<sup>20</sup> Matula, M. Systémový problém územní veřejné správy. In Veřejná správa 6/2006.



- Pověřené obecní úřady
- Obecní úřady, pokud není pravomoc svěřena jiným orgánům obce

**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).

V dalších přednáškách se budeme věnovat především správním úřadům se všeobecnou působností. K územním odborným správním úřadům se krátce vrátíme v přednášce o úloze české centrální úrovně veřejné správy.

## 2.2 Reforma ústřední státní správy

### 2.2.1 Vývoj reformy ústřední státní správy do roku 2004

Reformě a modernizací ústřední státní správy 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.“*<sup>21</sup>

V době vzniku polistopadové federace i samostatné ČR byl na základě recepce převzat **kompetenční zákon** (zákon č. 2/1969 Sb.), kterého se dotkneme v samostatné přednášce. Kromě ministerstev<sup>22</sup> existovaly **další orgány ústřední státní správy**, v jejichž čele nestál

<sup>21</sup> O. Vidláková: Opus citatum. s. 41.

<sup>22</sup> V počátku existovala 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

člen vlády (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). **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 vykonávaly/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).

Reformě ústřední správy se věnovaly standardně programová prohlášení vlády. Ústřední státní správa představovala podle **Centra pro sociální a ekonomické strategie** v celé soustavě české veřejné správy nejslabší článek.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

Z koncepčních dokumentů zahrnovala oblast ústřední správy i zmíněná **Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999**.

#### a) Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999

Koncepce vymezovala následující hlavní problémy v ČR, které se vztahují k ústřední úrovni správy:

- Vysoký stupeň centralizace na úrovni ústřední vlády, tedy především na úrovni ministerstev způsobuje, že činnost těchto orgánů má především operativní charakter. Této skutečnosti je také do značné míry přizpůsobena organizační struktura ministerstev a jejich personální vybavení. Hlavní úkol centrální vlády, tedy její strategická, legislativní, metodická a koordinační funkce, není v centru pozornosti ústředních úřadů. Jednou z největších slabin centrální vlády je nízká úroveň horizontální koordinace jednotlivých subjektů. I když byla v organizační struktuře vlády učiněna v tomto smyslu opatření, konstatovaný nedostatek není zdaleka odstraněn.
- Podceňování významu regulačních mechanismů z úrovně veřejné správy, především ústřední vlády, jako jeden ze znaků práce předcházejících vlád, ještě podtrhl operativní charakter činnosti orgánů ústřední vlády.
- jednou z největších slabin je úroveň horizontální koordinace na jednotlivých stupních veřejné správy mezi jednotlivými subjekty. Absolutně převládá tzv. funkcionální řízení zhoršující nemoc resortismu,
- organizační struktury jednotlivých ministerstev a ústředních úřadů jsou nezdůvodněně diferencované, což velmi ztěžuje meziresortní komunikaci a tedy i horizontální koordinaci.

Vzhledem ke složitosti této části systému veřejné správy doporučovala koncepce zpracovat samostatně program zvyšování efektivnosti práce ústřední vlády a spojit ho se zvyšováním efektivnosti ve veřejné správě vůbec pod názvem “Koncepce zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě”. Koncepce navrhovala, aby tento program, navazující na předkládaný materiál o koncepci reformy veřejné správy, obsahoval minimálně:

---

mládeže a tělovýchovy; ministerstvo vnitra; ministerstvo zdravotnictví; ministerstvo životního prostředí; ministerstvo dopravy; pro hospodářskou soutěž a ministerstvo obrany.

<sup>23</sup> Viz <http://www.ceses.cuni.cz/CESES-20.html>.

<sup>24</sup> Dokument „Reforma ústřední státní správy“, který představoval i návrh strategie reformy ústřední státní správy v ČR.

- návrhy na přiblížení organizačních struktur jednotlivých ministerstev a ústředních úřadů a jejich jednoznačné vybavení organizačními předpoklady pro plnění hlavních funkcí ústřední státní správy,
- požadavky na strukturu a obsah statutů a organizačních řádů subjektů ústřední státní správy,
- soubor organizačních norem upravujících standardně realizované procesy na všech, popřípadě na podstatné části subjektů ústřední státní správy,
- statut a organizační řád územních orgánů státní správy,
- soubor povinně používaných metod při tvorbě řídicích nástrojů,
- konkrétní, nákladově nenáročné způsoby zvýšení úrovně horizontální koordinace mezi jednotlivými subjekty ústřední státní správy a subjekty územní veřejné správy (tedy i samosprávy) navzájem.

Koncepce doporučovala, aby byl předpokládán program změn v ústřední správě časově sladěný, popřípadě i spojený s materiálem navrhuje změny v kompetenčním zákonu. Zároveň se doporučovalo, aby součástí tohoto materiálu byly i konkrétní návrhy na organizační struktury jednotlivých orgánů státní správy na úrovni územní a doporučené návrhy na organizační struktury úřadů samosprávných orgánů na úrovni kraje a obce. Jako garant bylo doporučeno Ministerstvo vnitra ve spolupráci se všemi subjekty ústřední státní správy. Materiál měl být předložen ve IV. čtvrtletí 1999.

#### b) Koncepce modernizace ústřední státní správy z roku 2001

Z dalších koncepčních dokumentů jmenujme **Koncepci modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systemizaci a organizačnímu uspořádání správních úřadů**<sup>25</sup>, která byla projednána vládou v červnu 2001 (usnesení č. 619). Modernizace je zde chápána jako postupný a dlouhodobý proces evolučního charakteru, který, na rozdíl od reformy, nezasahuje do samotné podstaty systému, ale mění způsob jeho fungování (v případě ústřední státní správy tedy způsob výkonu působností jejími orgány). Na přípravě koncepce se podílely zejména Úřad vlády a Ministerstvo vnitra.<sup>26</sup>

Koncepce vycházela z toho, že ústřední státní správa, i když její orgány většinou neposkytují přímo služby občanům, má v modernizaci a efektivním řízení veřejného sektoru rozhodující úlohu – „*Vytváří totiž koncepci a tím i rámec fungování jednotlivých oblastí společenských vztahů a veřejných služeb a tyto koncepce naplňuje tvorbou regulačních (legislativních) mechanismů a koordinační a kontrolní činností.*“ Modernizace ústřední státní správy měla proto za cíl zvýšit kvalitu a efektivnost výkonu veřejné správy na ústřední úrovni tím, že

- ústřední správní úřady posílí svou orientaci na činnosti koncepční (samozřejmě včetně legislativní), koordinační a kontrolní,
- ústřední správní úřady zvýší svou efektivnost a kvalitu svých výstupů a přizpůsobí tomu i svou vnitřní organizaci a fungování,
- v ústřední státní správě jako celku se zvýší úroveň koordinace činností jejích jednotlivých součástí.

Důvody k modernizaci ústřední státní správy byly podle koncepce dvojího druhu. První spočívaly v obecných nedostatecích ústřední státní správy, druhé byly spojeny s měnícím se prostředím a měnícími se úkoly ústřední státní správy. Jako nejzávažnější nedostatky koncepce řadila:

- nejasné vymezení působností jednotlivých útvarů;

<sup>25</sup> Dokument byl k dispozici elektronicky do poloviny 2008 na webu Ministerstva vnitra.

<sup>26</sup> Úřad vlády ve spolupráci s jinými ústředními správními úřady zejména zpracoval v rámci přípravy systemizace správních úřadů popis a analýzu organizačních struktur správních úřadů včetně počtů zaměstnanců v jednotlivých útvech. Ministerstvo vnitra koordinovalo projekt PHARE 9808.01 "Posílení institucionálních a administrativních kapacit pro implementaci *acquis communautaire*"

- nízká úroveň horizontální koordinace výkonu státní správy, k níž přispívá nejednotnost organizačních struktur ministerstev a jiných ústředních správních úřadů;
- nízká úroveň řízení v ústřední státní správě, zejména nedostatečná orientace ministerstev na výsledky své činnosti;
- personální nestabilita a přílišná politizace ústřední státní správy.

Hlavními vnějšími vlivy, které vyžadovaly modernizaci ústřední státní správy a které na ni působily byly podle koncepce

- reforma územní veřejné správy, v jejímž rámci se z ministerstev převáděla na územní samosprávné celky činnosti operativního charakteru (decentralizace a dekoncentrace) a současně se posiloval tlak na koordinovaný postup ministerstev a jiných ústředních správních úřadů;
- prosazování moderních informačních a komunikačních systémů a technologií, vedoucí ke změně způsobu výkonu veřejné správy a vytvářející podmínky pro zlepšení přístupu veřejné správy k občanům;
- připravovaný vstup České republiky do EU, který zvýší nároky na efektivnost ústřední státní správy, protože zejména ministerstva měla nést hlavní tíži prosazování českých zájmů v EU a současně měla být odpovědná za přebírání a uplatňování komunitárního práva.

Koncepce se výslovně zaměřovala především na horizontálními procesy - soubory činností, které jsou vykonávány všemi nebo alespoň podstatnou většinou ministerstev, případně jiných ústředních správních úřadů. Koncepce obsahovala dvě oblasti návrhů: organizaci a fungování ústřední státní správy. Ocituje krátkodobé a střednědobé cíle:

**Krátkodobé priority**

Období: červen 2001 - červen 2002

Cíle:

1. harmonizace vnitřní organizace ministerstev a jiných ústředních správních úřadů
2. zvýšení efektivnosti a zlepšení koordinace při výkonu horizontálních funkcí a procesů

**Střednědobé priority**

Období: červenec 2002 - prosinec 2003

Cíle:

1. zvýšení efektivnosti a zlepšení koordinace při výkonu horizontálních funkcí a procesů
2. konsolidace systému ústřední státní správy
3. posílení koncepční, koordinační a kontrolní úlohy ministerstev
4. zvýšení úrovně řízení v ministerstvech a jiných ústředních správních úřadech

K dosažení těchto cílů byla zdůrazněna „metoda srovnávání (benchmarkingu) a metoda nejlepší praxe“. Navrhovalo se, aby koordinaci modernizace ústřední státní správy zatím nadále zajišťovaly společně Ministerstvo vnitra a Úřad vlády ČR. Při realizaci a přípravě dalších kroků modernizace ústřední státní správy mohla ministerstva a jiné ústřední správní úřady využívat zkušeností zahraničních odborníků, kteří měli v ČR působit v rámci twinningového projektu PHARE 0009-01 "Modernizace ústřední státní správy". Zahájení realizace tohoto projektu se předpokládalo ve IV. čtvrtletí roku 2001. Opatření předpokládala také zřízení funkce **státního tajemníka** především kvůli „aktuální vytíženosti jednotlivých ministrů, která se negativně promítá zejména do intenzity vnitroresortní koordinace činnosti ministerstev“. Tento návrh šel ruku v ruce s návrhem **služebního zákona**, který byl v paragrafovém znění předložen do vlády k 1. 1. 2000 a schválen a publikován ve sbírce zákonů pod číslem 218 v roce 2002. Ve většině svých ustanovení není tento zákon, který upravuje postavení zaměstnanců správních úřadů (především těch ústředních) dosud účinný a s největší pravděpodobností se účinnosti nikdy nedočká. Více si oblast reformy postavení pracovníků rozebereme ale až v samostatné přednášce.

Koncepce kritizovala také dosavadní právní úpravu – „*Současná zákonná úprava ústřední státní správy, tedy zákon č. 2/1969 Sb., postrádá anebo obsahuje pouze nedostatečně:*

- *obecnou definici (koncepti) jednotlivých ministerstev a jiných ústředních správních úřadů,*
- *regulaci vzájemných vztahů, ústředních správních úřadů, včetně vztahů závislosti, spolupráce a komunikace,*
- *obecnou organizaci ministerstev a jiných ústředních správních úřadů,*
- *vazby zvláštních zákonů zřizujících některá ministerstva a jiné ústřední správní úřady, na obecnou úpravu ústřední státní správy, dále organizaci, vnitřní vztahy a funkce jednotlivých vedoucích představitelů těchto orgánů atd.*

*Vedle dosud uvedených nedostatků má na činnosti ministerstev a jiných ústředních správních orgánů negativní vliv i nedostatečné a nesystematické vymezení kompetencí. To má dopad do oblasti vnitřní organizace ministerstev, kde chybí logické vodítko pro strukturování úřadů do jednotlivých organizačních úrovní podle oblastí působnosti; do charakteristiky správních činností v souvislosti se služebními a platovými předpisy; do nedostatečné vnitřní koordinace podle věcných souvislostí kompetencí jednotlivých útvarů; na koordinované a efektivní vynakládání veřejných finančních prostředků podle jednotlivých kompetencí a následné kontroly apod. Zákonná úprava ústřední státní správy v České republice, obecně řečeno, postrádá systém. Tomu se nelze divit, protože kompetenční zákon byl připraven ve zcela jiné situaci a od roku 1969 byl čtyřicetkrát novelizován.“*

#### c) Koncepce vlád 2002 – 2004 - 2006

Priority nové vláda ustavené v roce 2002 vytyčily výslovně **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.

Důležitý plán změn byl formulován v usnesení vlády z března 2004 č. 237 „**Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení**“. 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 koncepcí je patrné, že navazuje na cíle předchozích reforem.

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.

Koncepce rozdělovala reformu a modernizaci ústřední správy do následujících 5 hlavních směrů s celkem 15 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.

### **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).

#### **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 podzákonných 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 podzákonných norem, zlepšení organizační struktury pro vytváření a implementaci zákonů a podzákonných norem, přípravy a zavedení metod pro hodnocení dopadů a důsledků připravovaných i existujících zákonů a podzákonných norem, zavedení pravidel komunikace ústředních správních úřadů se zainteresovanými stranami (občany, podniky a podnikateli apod.) při přípravě zákonů a podzákonných norem, zavedení pravidel prohlubujících komunikaci uvnitř státní správy při přípravě zákonů a podzákonných 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 bylo Ministerstvo informatiky ve spolupráci s Ministerstvem vnitra.

#### **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 byl Úřad vlády.

### **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.

Na webových stránkách Úřadu vlády ([www.reforma.vlada.cz](http://www.reforma.vlada.cz)) byl dříve graficky znázorněn stav realizace jednotlivých projektů, který v současnosti není k dispozici. V praxi projektů se objevily problémy, které kritizoval ve své zprávě z července 2005 i zastřešující koordinační Úřad vlády.<sup>27</sup> Zpráva vymezovala následující **nedostatky projektového řízení**, které byly podle jejích slov 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.“

Citovaná zpráva Úřadu vlády z července 2007 zmiňovala následující **problémy s realizací projektů**:

- Nejzávažnější komplikací se staly časté změny vlády v souvislosti s politickými změnami.

<sup>27</sup> Úřad vlády (2005), *Další postup zlepšování ústřední státní správy*. Materiál je spolu s dalšími koncepčními a hodnotícími dokumenty v současnosti k dispozici na následující webové Vlády ČR - <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=7505>.

- 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.“)
- Obecně je problémem chybné vnímání reformy jako jednorázového procesu, který lze implementovat jednorázovým politickým rozhodnutím nebo legislativním opatřením. Reformu je nutno chápat jako souvislý proces s dlouhodobější perspektivou realizace jednotlivých kroků.
- V některých případech byly totiž materiály rozeslány do připomínkového řízení bez předchozího projednání Řídícím týmem.

#### d) Koncepce současné vlády – “Smart Administration”

**Od podzimu 2006 přešla gesce za koordinaci reformy regulace a reformy ústřední správy zpět do působnosti Ministerstva vnitra** (na základě usnesení vlády č. 1232/2006). V souvislosti s touto změnou došlo k organizačním změnám, které se promítly i do vytvoření nového **odboru reformy regulace a kvality veřejné správy**. Přesuny mělo být zajištěno sjednocení gesce za veřejnou správu v rámci pravomocí Ministerstva vnitra. K tomuto ministerstvu byly k 1. 6. 2007 přičleněny také funkce **zrušeného Ministerstva informatiky** zákonem č. 110/2007. V zákoně nefiguruje nový koordinační subjekt, kterým je Rada vlády pro informační společnost, která byla zřízena usnesením z března a jmenována na konci května 2007. Zrušení Ministerstva informatiky od 1. 1. 2007 a vytvoření Rady předpokládalo již v září 2006 schválené usnesení č. 1085 o souboru opatření pro urychlení rozvoje eGovernmentu v České republice, které navrhl „ministr vnitra a informatiky“.

V červnu 2007 byl do zkráceného mezirezortního připomínkového řízení poslán materiál „**Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby - Strategie realizace Smart Administration v období 2007- 2015**“. Materiál byl předložen v souvislosti s přípravou České republiky na čerpání prostředků ze Strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013, konkrétně v souvislosti s realizací priority „Smart Administration“. Jedná se o integraci této priority do Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a do Integrovaného operačního programu. Vláda tuto strategii schválila 11. července 2007 (usnesením č. 757). Iniciativa eStat.cz v té souvislosti na svém webu zveřejnila článek „*Smart Administration – reforma nebo jen pozlátka pro evropské úředníky?*“<sup>28</sup>, ve kterém se vyjádřila velmi kriticky: „*Samotný materiál se jako koncepce k nápravě bohužel pouze tváří. Při hlubším prostudování je patrné, že více než potřebou ke změně je schválený materiál jen účelovým dokumentem, který má zajistit České republice čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie pro oblast veřejné správy. Reálně tak hrozí, že prostředky ze strukturálních fondů budou využity neefektivně a skoro až neučelně, neboť nové nástroje a instituty budou nasazovány na již zaběhnuté postupy.*“

Jako základ pro systematický pohled na změny ve veřejné správě byl ve strategii „Smart administration“ zvolen "hexagon veřejné správy", jehož šest úhlů tvoří občan, finance, technologie, úředník, organizace a legislativa. Dokument pracuje s následující vizí k roku 2015: - *Veřejná správa v ČR je primárně pojata jako služba občanovi, naplňuje principy dobrého vládnutí, funguje efektivně a výkonně. - Veřejné služby jsou klientsky orientovány, naplňují očekávání občanů, flexibilně reagují na jejich potřeby a fungují hospodárně. - Veřejná správa a veřejné služby přispívají ke zvyšování konkurenceschopnosti české*

<sup>28</sup> eStat, Smart Administration – reforma nebo jen pozlátka pro evropské úředníky?, online 18. 7. 2007 <<http://www.estat.cz/smart-administration-reforma-nebo-jen-pozlatko-pro-evropske-uredniky2.html>> (přistoupeno 26. 9. 2008).

*ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR. Globálním cíl je zde stanoven následovně: „Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.“ Vize a globální cíl je zde rozpracován věcně do strategických cílů (s. 57 – 58):*

<b>Strategické cíle strategie „SMART ADMINISTRATION“</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik:</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokratické prvky uvnitř veřejné správy (organizační re-engineering zahrnující přezkoumání stávajících struktur a agend a redesigning kompetencí a funkcí).</li> <li>○ Zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory:</i></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Provést analýzu stávajících regulací s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci.</li> <li>○ Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy:</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy.</li> <li>○ Zajistit adekvátní využívání ICT, vytvořit centrální registry veřejné správy tak, aby bylo možné bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a zároveň byl občanům umožněn oprávněný přístup k údajům vedeným v těchto registrech.</li> <li>○ Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy.</li> <li>○ Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku.</li> <li>○ Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí.</li> <li>○ Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu zvýšením efektivity v legislativní, organizační, personální a materiální oblasti, zvýšením kvality řízení a managementu v úřadech daňové správy a posílením transparentnosti a otevřenosti úřadů daňové a celní správy</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu:</i></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Prosazovat e-Government s důrazem na bezpečný a jednoduchý přístup k veřejným službám prostřednictvím sítě internetu, připravit právní úpravu, která zajistí elektronizaci procesních úkonů ve veřejné správě, zrovnoprávní formu listinnou s formou elektronickou, umožní bezpečnou komunikaci mezi úřady a veřejností a optimalizuje interní procesy veřejné správy s využitím informačních komunikačních technologií.</li> <li>○ Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy, univerzálního místa pro fyzické a právnické osoby, kde bude možné z jednoho místa činit veškerá podání vůči orgánům veřejné správy, získávat veškeré ověřené údaje vedené v dostupných centrálních registrech a evidencích a získávat informace o průběhu všech řízení, která jsou s danou osobou či o jejích právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena.</li> <li>○ Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti.</li> <li>○ Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Zkvalitnit činnost justice:</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zavést systém elektronické justice.vč. dokončení všech návazných projektů vedoucích k zefektivnění práce justice a zlepšení komunikace justice jak s odbornou, tak i laickou veřejností.</li> </ul>

Prvním krokem v rámci realizace Strategie mělo být sestavení Harmonogramu projektů. V harmonogramu měly být identifikovány projekty, které budou doporučeny pro podporu ze Strukturálních fondů. Dokument strategie předpokládal, že tento harmonogram bude sestaven do tří měsíců po schválení strategie vládou, tzn. do 11. 10. Dosud však byla zveřejněna pouze dílčí součást v podobě **Strategie rozvoje služeb pro „informační společnost“**, která byla schválena na zasedání Rady vlády pro informační společnost v rámci konference ISSS 7. dubna 2008.<sup>29</sup>

Strategie vytvořila **Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu**, které se stalo meziresortním koordinačním orgánem pro oblast zefektivňování veřejné správy a zkvalitňování regulace. Jeho předsedou je Ministr vnitra.<sup>30</sup>

Samotné projekty měly být v první fázi vybrány z Přehledu v současné době připravovaných projektů, který tvořil přílohu Strategie. S ohledem na cíle předchozích modernizačních snah ve veřejné správě je možné připomenout, že „sběr podkladů pro tento přehled z jednotlivých ministerstev mimo jiné ukázal, že existuje poměrně velké množství dílčích projektů s nepochybně bohužel záměrem. Tyto projekty však nejsou navzájem provázány a koordinovány a někde dochází dokonce k duplicitám i triplicitám mezi projekty jednotlivých resortů. Klíčovým úkolem v rámci sestavování Harmonogramu bude identifikace projektů, které je možné v rámci dosažení maximálního synergického efektu sloučit do podoby meziresortních či nadresortních projektů.“<sup>31</sup>

K naplňování priorit nové vlády má sloužit i síť tzv. **CZECH POINTŮ**, které jsou předpokládány i usnesením vlády ze září 2006. Cílově má jít o místa, kde občan bude moci získat veškeré údaje vedené v centrálních neveřejných evidencích a registrech, a to interoperabilně<sup>32</sup>. Oficiálně byl projekt zahájen 28. 3. 2007 na Úřadu Městské části Prahy 13. Pilotně měl být projekt testován do konce června na 35 úřadech při odhadovaných finančních nákladech 6 milionů korun. Zkušební verze měla umožňovat poskytování ověřených výpisů z katastru nemovitostí, z obchodního rejstříku, ze živnostenského rejstříku a Rejstříku trestů. Následně měl být rozšířen na 205 obcí s rozšířenou působností. V současnosti má projekt své vlastní webové stránky (<http://www.czechpoint.cz/web/>). Od 1. září 2008, kdy nabyla účinnosti vyhláška, která stanoví seznam obecních a zastupitelských úřadů, jenž jsou kontaktními místy veřejné správy, se postupně do projektu Czech POINT zapojovalo dalších tisíc pracovišť. K 31. srpnu byl Czech POINT celkem na 2 320.<sup>33</sup>

Mezi další aktivity, které mají cíle nové vlády v oblasti modernizace veřejné správy realizovat, je možné uvést především:

- a) realizace metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů,
- b) uplatnění zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA),
- c) Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon veřejné správy,
- d) podpora zavádění řízení kvality ve veřejné správě.

<sup>29</sup> BusinessInfo.cz, Rada vlády pro informační společnost schválila Strategii rozvoje služeb pro informační společnost, online 7. 4. 2008 <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/koncepcie-a-politiky/informacni-spolecnost-strategie-rozvoje/1000502/48353/>> (přistoupeno 26. 9. 2008).

<sup>30</sup> Web Grémia je umístěn zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d> (přistoupeno 26. 9. 2008).

<sup>31</sup> Ministerstvo vnitra (2007), Newsletter Efektivní správa, č. 3 + 4 /2007, online <<http://www.mvcr.cz/soubor/efektivnisprava-3407-pdf.aspx>> (přistoupeno 26. 9. 2008).

<sup>32</sup> Srovnaj Sedláček, J. Interoperabilita aplikací v praxi. In ISSS 2007, s. 202 - 204.

<sup>33</sup> ISVS.CZ, Dalších tisíc Czech POINTŮ – další ušetřený čas občanů a podnikatelů, online 10. 9. 2008 <<http://www.isvs.cz/pristup-k-infomacim/dalsich-tisic-czech-pointu-dalsi-usetreny-cas-obcanu-a-podnikatelu.html>> (přistoupeno 26. 9. 2008).

### Úkoly a otázky k zamyšlení:

1. Jaké problémy veřejné správy z období komunismu chtěla reforma veřejné správy po listopadu 1989 odbourat?
2. Proč byly v období polistopadové federace položeny základy pro vývoj územní veřejné správy do současnosti?
3. Kolik úrovní samosprávy existovalo na základě změn a recepce po listopadu 1989?
4. Jakou funkci měly v době své polistopadové existence okresní úřady? Kdy byly zrušeny a jak bylo jejich zrušení odůvodňováno reformátory?
5. Kdy byly vytvořeny obce s rozšířenou působností, proč k tomu došlo a jaká kritéria jejich vytvoření zaznívala?
6. Jak se vyvíjela v období po listopadu 1989 krajská úroveň všeobecné veřejné správy? Shrňte tento vývoj, neopomeňte mezníky změn.
7. Jaké problémy s sebou přineslo vytvoření krajské úrovně všeobecné veřejné správy?
8. Čím se zabývala a co doporučovala Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999?
9. Komentujte vývoj a cíle reformy ústřední veřejné správy po listopadu 1989?
10. Jaké problémy ústřední veřejné správy zaznívaly v průběhu jejích reforem? Jaké problémy kritizoval Úřad vlády ve své zprávě o postupu prací na reformě z roku 2005?
11. K jakým změnám došlo v oblasti koncepčního řízení reformy ústřední správy v roce 2004 a v roce 2006?
12. O čem v souvislosti s reformou veřejné správy hovoří programové prohlášení současné vlády?
13. Jaké jsou aktuální směry reformy veřejné správy? Jednotlivé směry charakterizujte.

---

<sup>34</sup> Vybrané aktuální informace jsou publikovány například v rubrice Aktuality na webu Odboru reformy a regulace kvality veřejné správy Ministerstva vnitra (<http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy-aktuality.aspx>),