

#### 4. přednáška [9. listopadu 2012]

Přednášející: Mgr. Rudolf Rys, Ph.D., Ministerstvo vnitra

**Téma: Reformy veřejné správy. Modernizace. Reforma veřejné správy v ČR**

Teze:

#### **I. Vývoj po r. 1945 - velmi krátce**

##### „Gottwaldovy kraje“

Zákonem č. 280/1948 Sb. došlo ke vzniku 19 krajů, z toho 13 v českých zemích a 6 na Slovensku. Soustavu národních výborů tvořily místní, okresní a krajské národní výbory (MNV, ONV, KNV), jímž byl svěřen výkon veřejné správy ve všech oborech, zatímco jiným orgánům příslušel pouze výjimečně, na základě zákona.

##### Krajské zřízení 1960 - Československo

Další změnu v územním uspořádání vyvolal zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který zachoval územní členění na kraje, okresy a obce, ale snížil počet krajů z 19 na 10 a počet okresů z 291 na 108. Byla také přijata nová ústava, a to zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, která pozměnila název státu na Československou socialistickou republiku. Nové rozdělení státu však narušilo přirozené vazby uvnitř regionů, došlo k oslabení tradičních center (např. Olomouce, Zlína, Pardubic), územní celky byly vyměřovány bez ohledu na potřeby obyvatel. Obyvatelé strádali například ztíženou dostupností krajského centra. K posílení moci a zvýšení kompetencí došlo i na úrovni národních výborů. Z důvodu velkého počtu malých městských a místních výborů vstala potřeba jejich redukce. Proto byly vytipovány tzv. střediska místního významu. Tyto obce se staly sídly místních národních výborů s rozšířenou působností (tzv. střediskové obce).

#### Znázornění dvojího krajského členění



## II. Vývoj po roce 1990, reforma veřejné správy, modernizace veřejné správy

Hlavním směrem reformy veřejné správy se stala decentralizace státní správy spolu se zrušením systému národních výborů a vytvořením samosprávných obcí. V praxi to znamenalo především zrušení celého systému národních výborů, které byly na úrovni místní, městské, okresní a krajské, a to ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. Souběžným krokem v tomto procesu bylo vytvoření samosprávných obcí, a to zákonem č. 367/1990 Sb. Vedle toho byly zákonem č. 368/1990 Sb. zřízeny okresní úřady, které představovaly státní správu s všeobecnou působností na území jednotlivých okresů. Dalšími důležitými právními normami byly zákony č. 368/1990 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí, zákon č. 418/1990 Sb. o hlavním městě Praze a zákon č. 425/1990 o okresních úřadech.<sup>1</sup>

K 31. říjnu 1992 byl zřízen **Úřad pro legislativu a veřejnou správu (ÚLVS)** k plnění úkolů spojených s legislativní činností vlády a k plnění úkolů vyplývajících z reformy veřejné správy. V červnu 1993 ÚLVS předložil Návrh reformy územní správy v České republice. Projednání materiálu však bylo ve vládě neustále odkládáno. Dne 28. září 1994 byl schválen usnesením vlády předložený dokument komisí zřízenou pro reformu veřejné správy **„Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy“**.

Ústřední státní správě se dostalo pozornosti až ke konci volebního období první Klausovy vlády. Dokument nazvaný **„Zpráva o přípravě reformy ústřední státní správy a o jejím dalším postupu“** se dostal na jednání vlády v únoru 1996.

Uvedený dokument ve své návrhové části navrhoval:

- Právně vymezit působnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů výhodnějším způsobem.
- Zrušit prováděcí právní předpisy.
- Zjednodušit a sjednotit vnitřní organizaci pro všechna ministerstva.
- Zkvalitnit odbornou kvalifikaci státních úředníků.

Dekoncentrované územní specializované orgány státní správy vznikaly v tomto období zcela bezkonceptně podle okamžitých potřeb ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy. Programové prohlášení vlády obsahovalo i úkol připravit zákon o státní službě a řešit otázku vzdělávání pracovníků ústřední státní správy.

Práce na koncepci reformy veřejné správy pak pokračovala na Ministerstvu vnitra a na Ministerstvu spravedlnosti. Tito ministři předložili dne 30. června 1997 koncepci reformy veřejné správy. Materiál předložený ministrem vnitra schválila vláda usnesením ze dne 23. března 1998. Definitivní verze koncepčního materiálu byla schválena usnesením vlády ze dne 23. března 1998 č. 202 k návrhu dalšího postupu vlády v reformě veřejné správy. Uvedený materiál považuje reformu veřejné správy za dlouhodobý proces.

Pro aktuální etapu reformy pak vláda pokládala za nutné:

- Uvést do souladu s Ústavou ČR a s dokumenty EU úkoly a postavení orgánů územní samosprávy.
- Decentralizovat výkon státní správy.
- Provést dělbu působností v územní samosprávě mezi VÚSC a obce.
- Připravit komplexní právní úpravu státní služby.
- Připravit novou právní úpravu správního soudnictví.
- Připravit novou právní úpravu správního řízení.
- Zabezpečení podmínek pro stabilitu státní správy, její ochranu před politickými vlivy a její zefektivnění.

<sup>1</sup> Lacina, K. Vývoj veřejné správy českého státu, Evropský polytechnický institut, Kunovice 2005, str. 86

Nová Zemanova vláda ve svém Programovém prohlášení z července roku 1998 označila reformu veřejné správy za jednu ze svých priorit a slíbila vypracovat vícero předloh zákonů, které měly provést a vyplnit základní rámec daný ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Šlo především o návrhy zákonů rozšiřujících možnosti participace občanů, návrh zákona o státní službě a rozpočtovou a daňovou reformu se zaměřením na posílení ekonomických aspektů fungování územních samosprávných celků.

Přípravou reformy bylo po volbách v roce 1998 pověřeno Ministerstvo vnitra, a to nově zřízený úsek veřejné správy, konkrétně náměstkyně Yvonne Strecková. Ministerstvo vnitra vypracovalo komplexní Koncepti reformy veřejné správy (schválenou usnesením vlády č. 258 ze dne 29. března 1999) obsahující reformu územní veřejné správy, reformu ústřední státní správy a obsahovou reformu vlastního fungování veřejné správy. Byly zde rozlišovány tři fáze reformy. První fáze obsahovala zřízení krajů k 1. lednu 2001, volby do zastupitelstev krajů (listopad 2000), zrušení vícero dekoncentrovaných orgánů státní správy v území a převod jejich kompetencí, druhá fáze obsahovala ukončení činnosti okresních úřadů k 31. prosinci 2002 a převod jejich kompetencí, třetí fáze byla zaměřena na modernizaci veřejné správy, konkrétně na zlepšení kvality výkonu veřejné správy, podporu meziobecní spolupráce (což byl eufemismus pro podporu dobrovolného slučování obcí) a zavádění informačních technologií. Na rozdíl od vnitřem preferovaného odděleného modelu výkonu veřejné správy na krajské úrovni, byl vybrán Poslaneckou sněmovnou v květnu 1999 (usnesení č. 268 ze dne 19. května 1999) dodnes používaný tzv. smíšený systém územní veřejné správy.

S výše uvedenou koncepcí byly propojeny některé další důležité dílčí dokumenty koncepčního charakteru, jako je Koncepce informatizace územní veřejné správy, Koncepce přípravy pracovníků ve veřejné správě, Koncepce zvýšení účinnosti veřejné kontroly, Koncepce zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě, Koncepce zvýšení účinnosti veřejných financí a Koncepce zvýšení účinnosti veřejného sektoru.

Koncepce reformy veřejné správy obsahovala především tyto cíle:

- Modernizaci ústřední státní správy a jejího výkonu.
- Reformu územní veřejné správy.
- Postupně zvýšit kvalitu výkonu celé veřejné správy.
- Zabezpečení podmínek pro aplikaci norem komunitárního práva na administrativní úrovni jako základního předpokladu pro členství v EU.
- Implementace opatření v souvislosti s požadavky na moderní výkon veřejné správy obsaženými ve Zprávě Evropské unie z roku 1997. V této zprávě bylo doporučeno přijetí právní úpravy státní služby a zajištění koordinace činností veřejné správy horizontálním způsobem na všech úrovních jejich výkonu.

### **III. Reforma územní veřejné správy, I. a II. fáze reformy**

#### **I. fáze reformy**

První fáze reformy územní veřejné správy proběhla ve znamení principů **decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity a zachování určitých funkcí státu**. Území těchto nově vzniklých krajů se však liší od územního vymezení krajů, ve kterých do roku 1990 působily krajské národní výbory, a které dosud představují územní obvody pro řadu specializovaných orgánů státní správy. Největší podobnost v územním rozložení můžeme najít s kraji

existujícími v letech 1949 - 1960. Hlavním znakem tohoto uspořádání bylo především respektování všech regionálních center střední úrovně.<sup>2</sup>

Vlastní činnost začaly vykonávat krajská zastupitelstva a další krajské orgány včetně krajských úřadů od 1. ledna 2001. Tím byla legislativně ukončena druhá etapa decentralizace státní správy v České republice.

Dne 31. prosince 2002 **ukončilo svoji činnost** 73 okresních úřadů a jejich působnosti byly přeneseny převážně na 205 obcí s rozšířenou působností s cílem přiblížit státní správu občanům. Menší část kompetencí zaniklých okresních úřadů byla s účinností od 1. ledna 2003 přenesena na krajské úřady a na další správní úřady.

I. fáze souvisela se zvolením krajského zastupitelstva, zřízením krajského úřadu a přenosem kompetencí, pracovníků a majetku na krajskou územní samosprávu (do 1. ledna 2002)

V roce 2000 byl přijat právní rámec pro uskutečnění reformy územní veřejné správy. V prvním kroku se jednalo zejména o zřízení krajských samospráv.

S tím souvisela příprava zákonů organizačních a kompetenčních (zákon o obcích, krajích, atd.) a dále z oblasti finanční a majetkové (o rozpočtových pravidlech, rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, atd.)

Dne 12. listopadu 2000 se uskutečnily volby do 14 krajských zastupitelstev. V zákonné lhůtě, a to ve dnech 18. - 21. prosince 2000, byla svolána jejich první zasedání. Následovalo zvolení hejtmanů, kteří se posléze ujali řízení další činnosti krajských samospráv. Na základě schválených zákonů přešla na krajské úřady první část působností z ústředních orgánů státní správy a okresních úřadů.

Některé záležitosti byly upraveny pomocí usnesení vlády, mohu uvést například usnesení vlády ze dne 25. července 2001 č. 767 o věcném řešení přenosu působnosti okresních úřadů. Delimitovaných zaměstnanců okresních úřadů bylo 19050 a z toho na samosprávy přešlo 15060. Zbytek na ostatní státní orgány.

## **II. fáze reformy**

II. fáze souvisela s transformací okresních úřadů, přenesením jejich kompetencí jednak na obecní (městské) úřady a v omezeném rozsahu na krajské úřady (do 31. prosince 2002)

Základním cílem II. fáze reformy bylo další rozvinutí decentralizačních a dekoncentračních procesů. V této souvislosti došlo k přesunutí kompetencí, které byly dosud vykonávány orgány státní správy (tj. především okresními úřady) na samosprávu, ať již do samostatné nebo přenesené působnosti. Pro přenos působností byla zvolena následující kritéria:

- dostupnost pro občany,
- počet obyvatel správního obvodu,
- přenos prvoinstančního rozhodování na co nejnižší možnou úroveň veřejné správy,
- četnost vydaných prvoinstančních rozhodnutí na jednotlivých úsecích státní správy,
- efektivnost, kvalita a hospodárnost výkonu veřejné správy na příslušném stupni,
- náročnost přenášených působností na kvalifikovanost zaměstnanců úřadu.

---

<sup>2</sup> blíže viz: Baroš, L. a kol.: Reforma veřejné správy v České republice, Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2003

Rozhodujícím datem v II. fázi reformy územní veřejné správy byl 1. leden 2003. Ke dni 31. prosinci 2002 byla ukončena činnost okresních úřadů a jejich působnosti byly přeneseny převážně na orgány územních samospráv - obce s rozšířenou působností a kraje a v některých případech na jiné správní úřady.

#### **IV. Modernizace ústřední státní správy**

Občas bývá uváděno, že k reformě ústřední státní správy nedošlo. Podle O. Vidlákové<sup>3</sup> toto tvrzení může stěží obstát, porovnáme-li strukturu současné ústřední státní správy se strukturou před listopadem 1989. Rozdíly jsou zřejmé. Jiná je ovšem otázka, nakolik tato část reformy veřejné správy byla prováděna systémově, v souladu se schválenou koncepcí. Odpověď je jednoznačná: nikoli, ke změnám docházelo nárazově, tak jak vznikala potřeba nebo tak jak taková potřeba byla formulována a uplatňována jednotlivými členy vlády. Přestavba právního řádu, kdy zejména v prvních letech po listopadu 1989 bylo přijímáno velké množství nových zákonů a novel zákonů, znamenala průběžnou rekonstrukci státní správy, prováděnou „za pochodu“, bez předem projednané a schválené koncepce.

Za účelem zabezpečení modernizace výkonu ústřední státní správy bylo přijato usnesení vlády ze dne 20. června 2001 č. 619 k Návrhu Koncepce modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systemizaci a organizačním uspořádáním správních úřadů. Strategickým cílem zde bylo posílení efektivity a kvality výkonu veřejné správy formou restrukturalizace úřadů a zvýšení kontrolní, koordinační a koncepční role veřejné správy, zvýšení efektivity a kvality výstupů veřejné správy a zkvalitnění koordinace aktivit ústředních správních úřadů.

V období let 1998 - 2002 proběhla reforma územní veřejné správy. Navazovaly na ni aktivity založené usneseními vlády č. 237 a č. 238 ze dne 17. března 2004. Usnesení č. 237 se věnovalo procesu reformy a modernizace ústřední státní správy. Hlavními směry tohoto reformního úsilí byly: Racionalizace procesů v ústřední státní správě, zlepšení řízení v ústřední státní správě, zvýšení kvality ústřední státní správy, implementace a zlepšování státní správy v ústředních správních úřadech a racionalizace financování ústřední státní správy.

Tomuto tématu se věnují především Usnesení vlády České republiky ze dne 17. března 2004 č. 237 o postupu a hlavních směrech reformy a modernizace ústřední státní správy (obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení), Usnesení vlády České republiky ze dne 17. března 2004 č. 238 o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávních celků. Reforma regulace se stala součástí reformy ústřední státní správy.

Materiál „Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy“, obsahující vyřešení gesce a organizačního uspořádání přijatý vládou v březnu 2004 (Usnesení vlády č. 237 ze dne 17. března 2004) hovoří o reformě regulace jako o jednom z projektů reformy ústřední státní správy.

Po vymezení základních veřejných služeb, analýze jejich dostupnosti v území vláda ČR přijala dne 1. září 2004 usnesení č. 824 ke Strategii podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb, kterým uložila konkrétní úkoly jednotlivým ministerstvům ve vazbě na veřejné služby v jejich obecné kompetenci.

---

<sup>3</sup> Vidláková, O.: Reforma státní správy v České republice v mezinárodním kontextu, str. 24 a násl. (celé in. Vidláková, O., Grospič, J. (eds.): Stav, problémy a výhledy reformy veřejné správy v České republice, ÚLVS, Praha 1996)

## **Příloha**

Jak jsem již dříve uvedl, Poslanecká sněmovna vybrala v květnu 1999 spojený model výkonu státní správy a samosprávy. Usnesením vlády ze dne 26. května 1999 č. 511 k zásadním otázkám podmiňujícím přípravu návrhů zákonů nezbytných ke zřízení krajských orgánů byly definovány působnosti jednotlivých subjektů. S tím souvisela i **obsáhlá normotvorba**.

Tehdy vzniklé zákony můžeme přehledně členit následovně:

### **1) organizačně-kompetenční**

#### **I. fáze**

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů,
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze,
- Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

#### **II. fáze**

- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- Zákon č. 320/2002 Sb. o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů

*Poznámka: Zákon č. 320/2002 Sb., novelizoval 116 zákonů, zákon č. 132/2000 Sb., novelizoval 29 zákonů.*

### **2) finanční**

- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

### 3) majetkové

#### I. fáze

- Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- Zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

#### II. fáze

- Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových
- Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

V návaznosti na tyto zákony bylo zabezpečováno konkrétní personální naplňování krajských úřadů a orgánů krajů, majetkové převody související s převodem působnosti, zřizovatelských funkcí a pracovníků, metodické řízení postupu prací a vzdělávání v souvislosti se zřízením krajského stupně, vypracování pracovních náplní jednotlivých útvarů krajských úřadů a zaměstnanců a vzorového organizačního řádu.

Došlo k razantnímu přerozdělení výkonu veřejné správy mezi samosprávy a vládu. Státní správa předala velký rozsah působnosti (kompetence a zřizovatelské funkce) na samosprávy, tedy kraje a obce. Z ministerstev bylo převedeno na kraje celkem 2641 organizací, z toho cca 2400 z resortu školství (první etapa reformy, rok 2001) a ze zanikajících okresních úřadů bylo převedeno k 1. lednu 2003 na kraje dalších 551 organizací, z toho cca z 50% tvořily organizace poskytující sociální služby (druhá etapa reformy, rok 2002).

Z orgánů státní správy (především okresních úřadů) přešlo celkem cca 13 tisíc funkčních míst na obce a další cca 2 tisíce funkčních míst na kraje. Při rušení okresních úřadů přebíraly tedy zřizovatelské funkce k mnoha organizacím spíše kraje, zatímco obce převzaly převážně správní činnosti. Obce ani kraje nemohou být nuceny sladovat své cíle a priority s vládou, mohou však být efektivně motivovány. Výraznější roli by mělo hrát vzájemné partnerství mezi státní správou a samosprávami.

\* \* \*

Na reformu veřejné správy je samozřejmě vždy třeba nahlížet též jako na reformu organizační, jako na změnu uspořádání a změnu systému řízení, ke svému uplatnění tedy dojdou poznatky teorie řízení či spíše managementu veřejné správy. Dále lze na reformu veřejné správy nahlížet jako na změnu ekonomického fungování veřejné správy, případně jako na změnu financování a ekonomické efektivity a výkonnosti veřejné správy.

**Prameny (navíc k pramenům uvedeným v anotaci předmětu):**

**Kolektiv: Veřejná správa v České republice, Ministerstvo vnitra, Praha 2004**

Rys, R.: Správní věda, nauka o správních reformách a teorie reform, Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2010, str. 168

Rys, R.: Správní reforma v Rakousku, Veřejná správa č. 18/2009, příloha

Rys, R.: Reforma regulace a právní principy, Veřejná správa č. 38/2007, str. 12

Rys, R.: Debyrokratizace a reformy veřejné správy

[http://www.law.muni.cz/edicni/cofola2009/files/contributions/Rudolf%20Rys%20\\_911\\_.pdf](http://www.law.muni.cz/edicni/cofola2009/files/contributions/Rudolf%20Rys%20_911_.pdf)