**⇨ Navazující magisterský studijní program „Veřejná správa“, podzim 2013, 1. semestr ⇦**

***Navazující program celoživotního vzdělávání „Veřejná správa", podzim 2013, 1. semestr***

NP102Zk **Organizace veřejné správy**

***CNP102Zk Organizace veřejné správy***

Garant: JUDr. Stanislav KADEČKA, Ph.D.

**STUDIJNÍ MATERIÁL K TÉMATU**

**Historie organizace veřejné správy v České republice.**

***1. Vývoj veřejné správy do roku 1620***

Velká Morava - *dvorské sjezdy, dvorské úřady, hradská správa*

* první útvar se všemi atributy státu, moc koncentrována v rukou panovníka, ostatní orgány plnily jen poradní a výkonnou funkci (shromáždění velmožů/dvorské sjezdy, na panovníkově dvoře dvorské úřady), správními a církevními centry hradiště

Počátek Českého státu -  *panovník, družina, dvorské sjezdy, hradská správa*

Od počátku 13. století do roku 1419

Ústřední správa – *královská kancelář, kancléř, dvorské úřady, zemský soud, zemský sněm, generální sněm, hofmistr, hejtman*

Místní správa - *purkrabí, purkrabství Pražského hradu*

Od husitství do roku 1620

Společné úřady zemí České koruny – *česká královská kancelář, hejtmanství německých len, rada komory královské, královská prokuratura*

Dvorské úřady - *dvorský sudí, čestné úřady*

Zemské úřady - *zemští úředníci, nejvyšší purkrabí, menší zemští úředníci (Čechy a Morava), zemská vláda (Slezsko)*

Zemské desky - *relátoři, kvaterny, půhony*

* zemské desky původně zaznamenávaly průběh a výsledky jednání zemského směnu, pověření členové sněmu (relátoři) je zapisovaly do svazků (kvaterny)
* později vývoj ve veřejné knihy s evidencí pohybu veškerého majetku, zápisy se považovaly za nevyvratitelný důkaz

Místní správa - *krajští hejtmani, kraje*

Městská správa - *rychtář, městská rada, purkmistr, cechy*

Vrchnostenské a vesnické orgány - *vladař, purkrabí, hejtman, rychtář*

***2. Počátky formování moderní veřejné správy (1620-1848)***

* přeměna zastaralého feudálního správního aparátu na orgány umožňující provádění absolutistických reforem a přerod v moderní politický stát

Ústřední správa – *centralizace, byrokratizace, osvícenství*

* po Bílé hoře posílení moci panovníka, ústřední orgány (dikasteria) zajišťovaly zahraniční politiku, vojenství, dvorské finance. Zřízen Nejvyšší soudní úřad a Všeobecný vojenský apelační soud. Nejvyšší politický úřad pro naše území – česká a rakouská dvorská kancelář.
* po nástupu Josefa II. přechod od gremiálního způsobu rozhodování k monokratickému
* s vládou Františka I. nastoupil policejní absolutismus. Spojení politické a finanční správy a politické správy a soudnictví. Místo česko-rakouské dvorské kanceláře vytvořeno v roce 1792 tzv. Directorium, společné pro komorní a politické věci východní i západní části monarchie. Poté ovšem návrat k dvorské kanceláři a došlo také k důslednému oddělení politické správy, finanční správy a soudnictví.
* klíčové poradní a koordinační orgány na přelomu 18. a 19. století – státní rada, konferenční rada (užší orgán rozhodující tam, kde se neshodla státní rada)

Správa jednotlivých zemí – *provincie, gubernium, zemské sněmy a výbory*

* jednotlivé české země měly povahu závislých kolonií, v Čechách v čele s místodržitelstvím (později zemské gubernium), ve Slezsku vrchní úřad.
* s nástupem Marie Terezie eliminace vlivu zemských úřadů a náhrada královskými reprezentacemi, ty se později přeměnily na zemská gubernia v čele s purkrabím (na Moravě hejtman)
* za Josefa II. sjednoceny orgány Moravy a Slezska do společného moravskoslezského gubernia
* za Leopolda II. v roce 1790 opět obnovena česko-rakouská dvorská kancelář, obnovení stavovských zemských výborů (správa zemského jmění, v čele prezidenti zemských úřadů)

Krajská správa – *kraje, hejtmani, krajské úřady*

* stavovský ráz, hejtmani vybíráni z místních stavů (působnost ve věcech veřejné správy, berní a vojenské věci, později i oblast trestní, soudnictví a politická správa), na Moravě vývoj rychlejší, než v Čechách
* krajské úřady měly sídla v krajských městech, pravomoci postupně narůstaly (školství, průmysl a obchod, …)
* Josef II. utvořil nové rozdělení krajů (Čechy 16, Morava 6, Slezsko 2)

Správa měst – *městská rada, purkmistr, radní, obecní starší*

* až do poloviny 18. století relativně ponechána stará městská privilegia
* tereziánské reformy znamenaly posílení státního dohledu (mj. dohled krajských hejtmanů), v čele měst postupně odborně připravený úřednický aparát, magistrát byl i nadále volen měšťany, ale zúžena možnost volby (tzv. zkoušení radní)
* purkmistr, radní a obecní starší (dohromady městská rada) představovali laický prvek

Vrchnostenská správa – *hejtman, rychtář, justiciář*

* hejtman - dohlížel na chod hospodářství a závislé obyvatelstvo
* rychtář - v čele vesnické samosprávy, jmenovaný vrchností
* justiciář - osoba právnického vzdělání vykonávající na panství nezávislé soudnictví
* od poloviny 18. století výraznější vliv státu - berně, robotní patenty, …

***3. Veřejná správa v období habsburské monarchie (1848-1918)***

Ústřední správa – *společná ministerstva, odpovědnost císaři*

* od roku 1848 dikasteria nahrazena ministerstvy (ministři jmenováni panovníkem), zřízeny kolegiální ministerské rady (vlády), důraz na jednotnou politickou linii
* *státní kancléř* - ministr zahraničí a císařského domu, silné postavení; dále zřízena ministerstva vnitra, financí, spravedlnosti a ministerstvo války (ostatní později)
* úkolem ministrů bylo provádět zákony, vydávali nařízení, služební řády, instrukce atd.
* vláda s císařem vydávala tzv. císařská nařízení (ve stavu nouze), sestavovala rozpočet

Místní správa

Okresní správa – *okres, okresní hejtman, okresní úřad*

* 1850 - nová organizace postátněné veřejné správy - v čele korunních zemí místodržitel, země děleny na kraje v čele s krajským prezidentem, nejnižšími správními jednotkami okresy s okresními hejtmany
* okresy tvořeny pokud možno tak, aby se moc nelišily počtem obyvatel ani rozlohou
* okresní úřady (podkrajské úřady) v čele s hejtmanem - poměrně široká působnost ve věcech veřejných a politických (souhlasy k manželství, dozor nad tiskem, výkon tzv. cizinecké policie, zabraňování epidemií, silniční policie, také správa v oblasti lesní, polní a honební)
* úkolem vynucování zákonů a úředních nařízení vůbec

Krajská správa – *krajské vlády, krajské úřady, krajský představený*

* dřívější krajské úřady v polovině 19. století zrušeny a nahrazeny krajskými vládami (jen v Čechách a na Moravě)
* systém postupně upraven tak, že první instancí byla okresní hejtmanství, druhou krajská vláda a třetí ministerstvo vnitra

Zemská politická správa – *země, místodržitel, zemská vláda*

* z gubernií se staly země, v jejichž čele stál místodržitel (později zemský šéf), jejich vliv postupně rostl, poradním sborem byla zemská rada
* jednotlivé země (místodržitelství) se dělily na departmenty (podle svěřené agendy)
* pravomoc vydávat zemský zákoník, prosazovat dodržování zákonů, rozhodovat o stížnostech na podřízené úřady

Územní samospráva – *obecní zřízení, obecní představenstvo, starosta, krajská samospráva, zemská samospráva*

Obecní samospráva – *obec, představenstvo, výbor, komise, statutární města*

Okresní samospráva – *okres, okresní zastupitelstvo, okresní výbor, okresní starosta, silniční výbory*

Zemská samospráva – *zemský sněm, zemský výbor, zemský hejtman*

Uherská veřejná správa – *municipia, komitáty, municipální města, slúžnovské okresy*

***4. Veřejná správa v meziválečném Československu (1918-1938)***

Vznik samostatného Československa – *Národní výbor, recepční zákon,*

* „recepční norma“ z 28.10.1918 - první zákon československého státu - veškeré dosavadní zemské a říšské normy prozatím zůstávají v platnosti, všechny státní, okresní i samosprávní úřady podléhají *Národnímu výboru*
* Martinská deklarace - 30. 10. 1918 - deklarace spojení Čechů a Slováků ve společném státě
* funkci mocenského a správního aparátu plnily národní výbory, poté na přelomu let 1918/1919 zrušeny

Územní samospráva - *zemská samospráva, okresní samospráva, obecní samospráva, statutární města*

* ústavou z roku 1918 byla veškerá zákonodárná moc přenesena na Národní shromáždění, později vytvořeny zemské správní výbory a okresní správní komise
* v oblasti obecní samosprávy přijat volební řád obcí a novela obecního zřízení - výrazné posílení demokratických prvků, obecní zastupitelství voleno všemi oprávněnými voliči
* statutární města postavena na roveň okresním politickým úřadům (vlastní politická správa)

Vývoj veřejné správy ve dvacátých letech

Ústřední správa – *ústřední orgány, ministerstva*

* ústřední orgány - Nejvyšší kontrolní účetní úřad, Státní úřad statistický, Státní úřad pozemkový
* ministerstva - zahraničí, vnitřní správa, finance, vyučování a národní osvěta, spravedlnost, průmysl, obchod a živnosti, doprava, veřejné práce, zemědělství, národní obrana, sociální péče, veřejné zdravotnictví a tělesná výchova

Místní správa – *župa, okres, zemský župní svaz, župní zákon*

* župní zákon - únor 1920 - vnitřní správu vykonávají župní a jim podřízené okresní úřady, obvody župních úřadů možno měnit jen zákonem, v čele okresního úřadu okresní náčelník, v čele župy župan, župní zastupitelstvo mělo pravomoci v oblasti hospodářské, správní, finanční, normotvorné a správního soudnictví
* organizační zákon - 1927-1928 - odstranění dvojkolejnosti, vytvoření jednotného správního systému na území Československa, rozhodující vliv má ministerstvo vnitra, novými správními jednotkami země (Česká, Moravskoslezská, Slovenská, Podkarpatoruská) v čele se zemským prezidentem, pod nimi okresní hejtmanství v čele s hejtmanem; působnost zemských zastupitelstev - hospodářská a správní, normotvorná, správní soudnictví, poradní

***5. Změny státní správy a územní samosprávy v druhé Československé republice (1938-1939)***

* *mnichovský diktát, trializme státu, zmocňovací zákon, obecní tajemníci*
* postupná fašizace státu, tzv. Žilinskou dohodou vytvořena slovenská autonomie (J. Tiso jmenován ministrem pro správu Slovenska), poté i autonomie Podkarpatské Rusi
* zmocňovací zákon - Národní shromáždění zmocnilo vládu, aby mohla dva roky všechny opatření, na něž by byl potřeba zákon, provádět formou vládních nařízení
* v okupovaných okresech rozpuštěna zastupitelstva a přidělena pod nejbližší okres
* rozpuštění komunistické strany a nahrazování jejích zástupců v obcích členy Národní jednoty, zřízeni obecní tajemníci (částečně vykonávali i samostatnou působnost obce)

***6. Změny veřejné správy v protektorátu Čechy a Morava (1939-1945)***

První období protektorátu – *protektorát, oberlandrat, protektorátní správa*

* protektorát měl autonomní statut, ale všechna svá výsostná práva směl vykonávat jen v souladu s cíly Říše
* příkazy okresním hejtmanům i zemskému prezidentovi dával nově šéf civilní správy, starostové v obcích nahrazeni německými komisaři (Němci)
* vytvořeny okresy Oberlandratu (každý velikosti cca 5 okresních hejtmanství, 10 v Čechách a 5 na Moravě) jimž podléhala všechna správní odvětví přejatá pod Říši, v čele vrchní zemští radové
* 15. 4.1939 oficiálně ustaven protektor (K. von Neurath) jako zástupce říšských zájmů - potvrzoval ministry, vydával nařízení, právo veta u právních norem
* v roce 1940 rozpuštěna zemská zastupitelstva a volené orgány okresů

Hendrichova správní reforma – *správní reforma, vedoucí okresní hejtman*

* zahájena reorganizace vlády a ministerstev po vzoru Říše, postupný proces likvidace samosprávy
* tzv. Hendrichova správní reforma - 1942 - protektorát zmocněn ke všem opatřením, jimiž se Čechy a Morava co nejvíce přizpůsobí Říši, prosazení přímého vlivu nacistů na úřady politické správy, zrušení a sloučení některých okresů, jmenován tzv. vedoucí okresní hejtman

***7. Změny veřejné správy v osvobozeném Československu (1945-1948)***

Prozatímní zřízení ve Velké Británii a tvorba nové koncepce veřejné správy – *Československý národní výbor v Paříži, Státní rada, prezident, vláda, vládní delegát*

* Československý národní výbor - 1939, Paříž, demonstrace existence české státnosti, tvořen prezidentem, emigrační vládou a Státní radou
* v roce 1944 zřízen Úřad pro správu osvobozeného území v čele s vládním delegátem

Národní výbory – *volební právo do národních výborů, Prozatímní národní shromáždění, budovatelská vláda, komunistické koncepce*

* v únoru 1944 výzva exilové vlády k vytvoření národních výborů ve všech obcích, okresech a zemích jako „orgánů jednotného boje a po osvobození jako demokratických orgánů veřejné správy“, o jejich bližší povaze však velké diskuze
* 1945 - na základě nepřímých voleb vytvořeno Prozatímní národní shromáždění a také celá soustava národních výborů (vytvořeny a kontrolovány lidem, všestranné pravomoci)
* důsledná decentralizace

***8. Veřejná správa v socialistickém Československu (1948-1990)***

Ústřední správa – *ministerstva, ústřední orgány, federace*

* přesun pravomocí na vládu, mohla nařízením měnit a rušit působnost orgánů veřejné správy včetně ministerstev (1948-1960)
* definitivně zrušeno zemské zřízení (konec Moravskoslezské, České a Slovenské země)
* 1968 - uzákoněna federace, došlo tedy k částečné decentralizaci, souběžná existence orgánů federálních, českých a slovenských

Místní správa

Národní výbory (NV)

* 1948-1954 – krajské NV podřízeny vládě, pokud neplnily úkoly, mohly být rozpuštěny; rozhodující postavení má plénum, zaveden tzv. referentský systém (agendu zajišťovaly referáty), nově vytvořeny okresní NV a místní NV
* 1954-1960 – ústavní zákon o národních výborech, formálně podléhají moci pracujícího lidu ČS, materiálně řízeny stranickými orgány dle příslušné úrovně,

struktura – krajské, okresní, městské (zřízeny v sídlech krajských NV a postaveny na roveň okresních NV), místní, národní výbor hl. m. Prahy, obvodní (zřízeny jen tam, kde existoval městský NV), nově ústřední NV

* 1960-1967 - struktura stejná – krajské, okresní, městské, místní a obvodní NV, pouze nová zákonná úprava, která řešila velikost krajů a okresů, jakož i vnitřní členění NV
* 1967-1990 – v Bratislavě zřízen NV města Bratislavy, v roce 1968 změněn a NV hl. m. Slovenska Bratislavy; na Slovensku zrušeny krajské NV, jejich působnost přešla na krajské NV, ministerstva a ostatní orgány; v roce 1970 krajské zřízení obnoveno; městské NV nově členěny na kategorie, NV zajišťují jak výkon státní správy, tak samosprávy

***9. Veřejná správa od roku 1990***

Změny na počátku 90. let – *revoluce 1989, obecní zřízení, okresní úřady, města*

* systém národních výborů nevyhovující, návrat k tradičnímu správnímu systému
* základem místní samosprávy obec (městy byly obce, v nichž původně působil městský národní výbor) mohou vystupovat v právních vztazích svým jménem, stanoveno 13 statutárních měst (upravují si své vnitřní poměry obecně závaznou vyhláškou)

Vývoj od roku 1993 – *rozpad Československa, Ústava České republiky, obce, vyšší uzemní samosprávné celky*

Ústřední správa –*ministerstva, ústřední orgány*

* ústředními orgány jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady s konkrétně vymezenou působností na území celé ČR, dle působnosti nadřízené ostatním správním úřadům

Místní správa

Obecní zřízení - *obecní zřízení, nižší územní samosprávné celky, starosta, zastupitelstvo, rada, komise*

Krajské zřízení - *kraj, vyšší územní samosprávné celky, zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad*

***10. Související oblasti***

* vývoj specializované správy – finanční, sociální, vojenské, správa církevní
* vývoj správního soudnictví

**STUDIJNÍ PRAMENY**

**Právní předpisy**

Ústavy

* Dubnová ústava či Pillersdorfova ústava – 1848
* Březnová či Stadionova ústava – 1849
* Únorová či Schmerlingova ústava – 1861
* Prosincová ústava – 1867
* Prozatímní ústava – 1918
* [Ústavní listina Československé republiky – 1920](http://cs.wikipedia.org/wiki/%C3%9Astavn%C3%AD_v%C3%BDvoj_v_%C4%8Cesku#.C3.9Astavn.C3.AD_listina_.C4.8Ceskoslovensk.C3.A9_republiky_.281920.29#.C3.9Astavn.C3.AD_listina_.C4.8Ceskoslovensk.C3.A9_republiky_.281920.29)
* [Ústava Československé republiky – 1948](http://cs.wikipedia.org/wiki/%C3%9Astavn%C3%AD_v%C3%BDvoj_v_%C4%8Cesku#.C3.9Astava_.C4.8Ceskoslovensk.C3.A9_republiky_.281948.29#.C3.9Astava_.C4.8Ceskoslovensk.C3.A9_republiky_.281948.29)
* [Ústava Československé socialistické republiky – 1960](http://cs.wikipedia.org/wiki/%C3%9Astavn%C3%AD_v%C3%BDvoj_v_%C4%8Cesku#.C3.9Astava_.C4.8Ceskoslovensk.C3.A9_socialistick.C3.A9_republiky_.281960.29#.C3.9Astava_.C4.8Ceskoslovensk.C3.A9_socialistick.C3.A9_republiky_.281960.29)
* [Ústava České republiky – 1993](http://cs.wikipedia.org/wiki/%C3%9Astavn%C3%AD_v%C3%BDvoj_v_%C4%8Cesku#.C3.9Astava_.C4.8Cesk.C3.A9_republiky_.281992.2F93.29#.C3.9Astava_.C4.8Cesk.C3.A9_republiky_.281992.2F93.29)

Ústavní zákony, zákony, podzákonné předpisy

* zákon č. 2/1918 Sb., o zřízení nejvyšších správních úřadů
* zákon č. 11/1918 Sb., tzv. „recepční zákon“
* zákon č. 75/1919 Sb., o volebním právu do obcí
* zákon č. 76/1919 Sb., novela obecního zřízení
* zákon č. 126/1920 Sb., o správní reformě (tzv. „župní zákon“)
* zákon č. 210/1920 Sb., o prozatímní úpravě politické správy na Slovensku
* zákon č. 127/1927 Sb., o organizaci politické správy (tzv. „organizační zákon“)
* zákon č. 126/1927 Sb., volební zákon
* zákon č. 270/1934 Sb., o volbách do zemských a okresních zastupitelstev a o jejich funkčním období
* zákon č. 208/1937 Sb., o zřízení státních policejních úřadů
* ústavní dekret č. 1/1940 Úř. věst., o ustanovení Státní rady
* vládní nařízení č. 80/1941 Sb., o správní působnosti vlády
* ústavní dekret č. 12/1942 Úř. věst., o prozatímním výkonu moci zákonodárné
* vládní nařízení č. 14/1942 a č. 208/1942 Sb., o nové organizaci některých ústředních úřadů
* ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst., o obnovení právního pořádku
* dekret č. 18/1944 Úř. Věst., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění
* vládní nařízení č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí
* vládní nařízení č. 49/1945 Sb., o prvních volbách do okresních a zemských národních výborů
* zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení
* nařízení vlády č. 139/1949 Sb., o organizaci lidové správy v okresech
* nařízení vlády č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů
* zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech
* zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech
* ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
* zákon č. 2/1969 Sb., zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
* zákon č. 126/1970 Sb., o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky
* zákon č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev
* zákon č. 49/1982 Sb., novela zákona o národních výborech a jejich působnosti
* zákon č. 294/1990 Sb., novela Ústavy, zákon o československé federaci a zkrácení volebního období národních výborů
* zákon č. 367/1990 Sb., o obcích
* zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích
* zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech
* ústavní zákon č. 3447/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
* zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
* zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
* zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů
* zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
* zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
* zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
* zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu

**Obecná studijní literatura**

* Průcha, P.: *Správní právo, obecná část.* 8. vydání. Brno : Doplněk, 2012, s. 161 – 170.
* Hendrych, D.: *Správní věda. Teorie veřejné správy.* 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 103 – 158.
* Horzinková, E. – Novotný, V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upr. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010.
* Hendrych, D.: *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012.
* Sládeček, V.: *Obecné správní právo.* 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 233 – 250.

**Specifická studijní literatura**

* Schelle, K.: *Dějiny české veřejné správy*. 1. vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.
* Janák, J. - Hladíková, Z. - Doběš, J.: *Dějiny správy v českých zemí od počátků státu po současnost.* Praha : Lidové noviny, 2005.
* Vojáček, L. – Schelle, K. - Knoll, V..: *České právní dějiny*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008.

**KONTROLNÍ OTÁZKY**

1. *Kdo to byl justiciář?*
2. *Jaký typ správy reprezentoval místodržitel?*
3. *V jakém období existovala tzv. hradská správa?*
4. *Kdo byli relátoři?*
5. *Co znamenala Žilinská dohoda?*

Vypracoval: Mgr. Jakub Král