

Veřejná správa a reformy

MP313K Úvod do studia veřejné správy

3. přednáška 10. 10. 2019
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Osnova přednášky a její cíl

- **Státní správa a samospráva** (členění veřejné správy na státní správu a samosprávu, specifikace a charakteristické rysy státní správy a samosprávy, členění samosprávy na samosprávu územní a samosprávu zájmovou/profesní).
- **Reforma organizace veřejné správy v České republice** (vývoj od roku 1989, moderní historie veřejné správy v České republice a její modernizace, reformování organizace a činnosti veřejné správy).
- **Cíl:** cílem této přednášky je přiblížení základů a východisek organizace veřejné správy v ČR, a to při respektování tzv. smíšeného modelu veřejné správy. Studenti by měli být seznámeni s recentním vývojem veřejné správy a její organizace a činnosti.

Na co má přednáška odpovědět?

- *Co je typické pro státní správu?*
- *Co je typické pro samosprávu?*
- *Může ministr vyžadovat po starostovi nebo hejtmanovi, aby opravili silnici nebo zřídili školu či nemocnici?*
- *Proč je samospráva základním znakem svobodného a právního státu?*
- *Jak se vyvíjela veřejná správa v naší historii?*
- *Jak to bylo s župami a národními výbory?*
- *Kolik vlastně máme krajů a jakých?*
- *Provádíme ve veřejné správě reformy, nebo spíše modernizaci?*
- *A co je potom transformace?*
- *Jak probíhala reforma veřejné správy a které její výstupy znáte?*
- *Jak je to s okresy a okresními úřady?*
- *Co jsou to tzv. ORP a trojkové, nebo dvojkové a jedničkové obce?*

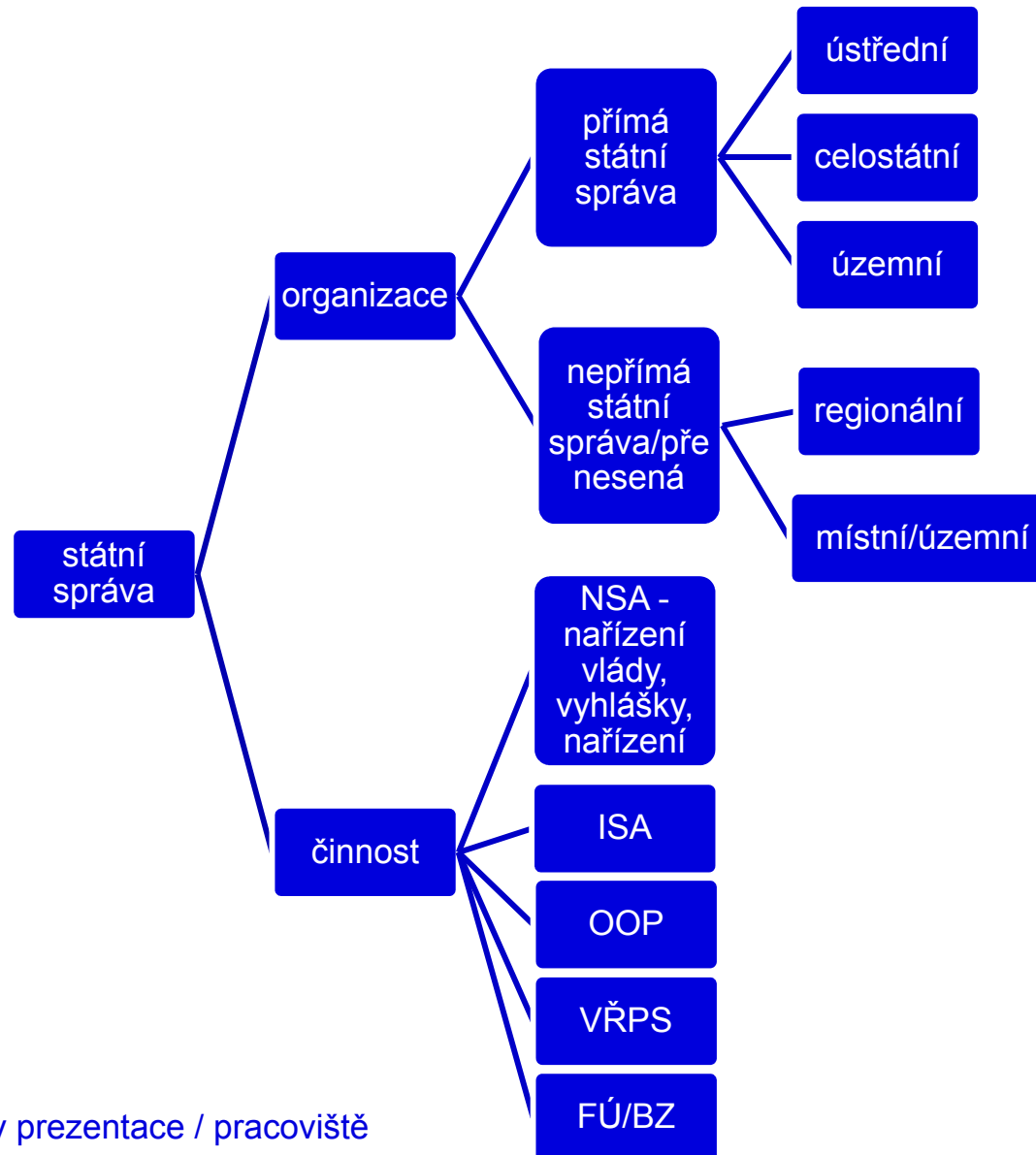
Co už o veřejné správě víme

- Soustava (**veřejnoprávních**) subjektů a vykonavatelů, kteří **uskutečňují veřejnou správu (ve veřejném zájmu, správa veřejných záležitostí) a realizují jí v některé ze stanovených forem či daným způsobem**
- **Veřejná správa je duálním pojmem**
 - 1. Materiální/funkcionální/dynamické pojetí – (správní) činnost „CO ?“, resp. JAK – jako tzv. **dobrá správa**,**
 - 2. Formální/organizační/statické pojetí – organizace „KDO ?“, vypovídá o **subjektech a vykonavatelích** veřejné správy**

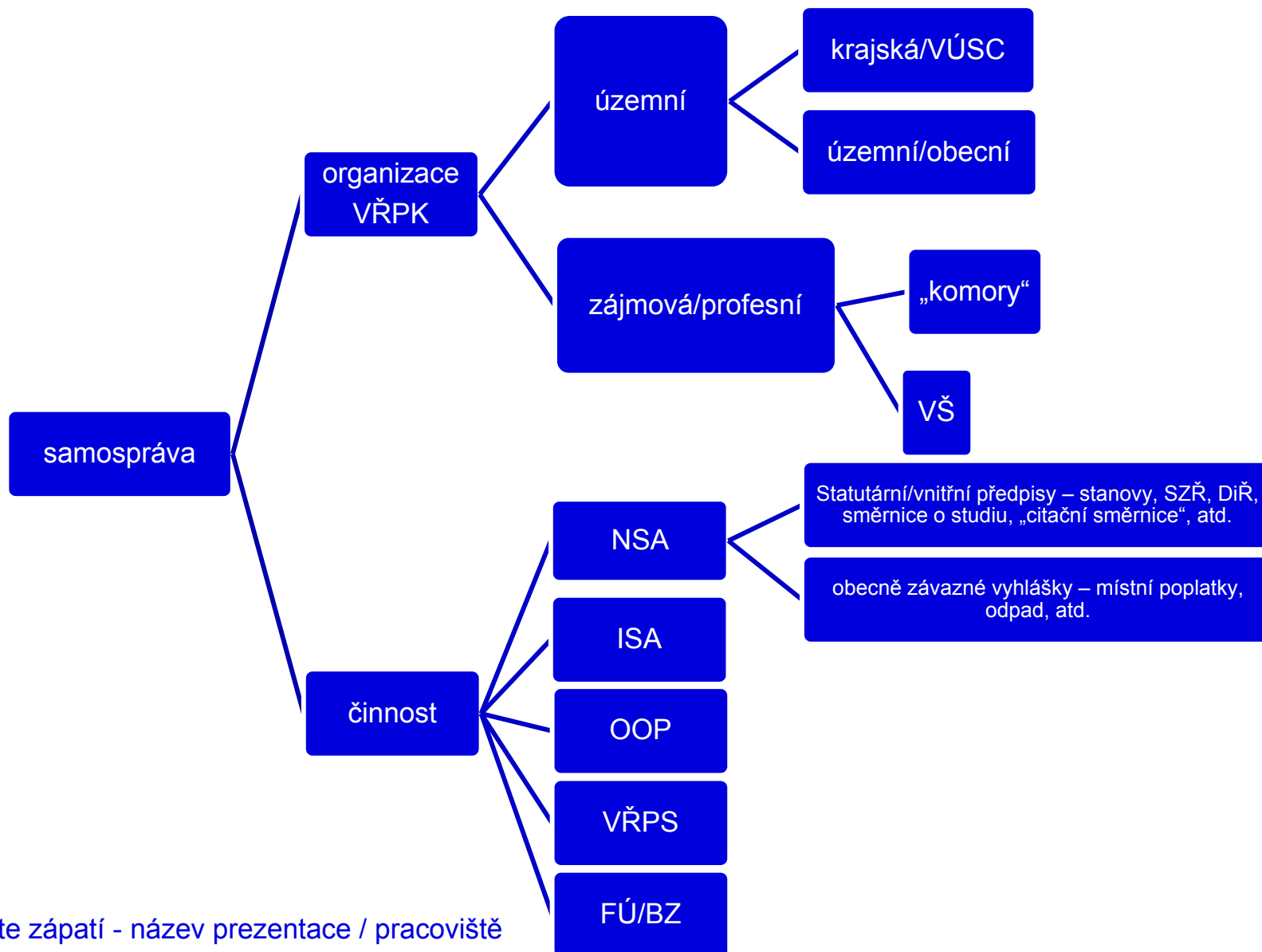
Veřejná správa jako státní správa a samospráva

- **Veřejná správa (a pojmy „subjekt“ a „vykonavatel“)**
 - 1) Státní správa:** subjektem je stát, vykonavatelem jsou orgány státu (orgány státní správy), a to jednak jako tzv. **přímí vykonavatelé** a **nepřímí vykonavatelé** (nejde o orgány státu, ale zákonem jsou pověřeni k výkonu státní správy – tzv. **přenesená působnost**, např. obecní a krajský úřad); **správa záležitostí státu přímo státem, jménem státu a v zájmu státu**
 - 2) Samospráva:** subjektem jsou **obce, kraje a veřejnoprávní korporace**, vykonavatelem jsou jejich **orgány** (tzv. samostatná působnost, typicky rada, zastupitelstvo, starosta); **správa částí veřejných záležitostí těmi, jichž se bezprostředně týká;**
 - a) územní** (ústavně a mezinárodně zaručena) a
 - b) zájmová** (profesní)

Veřejná správa jako státní správa a samospráva



Veřejná správa jako státní správa a samospráva



Vývojové etapy veřejné správy

- 1848 – 1918
- 1918 – 1938
- 1938 – 1939
- 1939 – 1945
- 1945 – 1948
- 1948 – 1960
- 1960 - 1990
- 1990 – 2002
- 2003 - současnost

Vývoj veřejné správy v 19. století

- Dubnová (Pillersdorfova) ústava, 1848 – zrušení poddanství (člověk poddaný – člověk občan)
- **Březnová (Stadionova) ústava 1849** – **územní samospráva**, zavedení jednotného státního území pro celou monarchii, členění na jednotlivé země, zavedení **obecní samosprávy**
- **Silvestrovské patenty 1851** - návrat k absolutismu, zavedeno dělení na obce, okresy, kraje a země
- **Říjnový diplom 1859**
- **Únorová ústava 1861** – zemské zřízení a zemská samospráva, parlament
- **Prosincová ústava 1867** – ministerstva, zrušena patrimoniální správa a zavedena územní samospráva, počátek koexistence **státní správy a samosprávy**, existence **správního soudnictví**

Vývoj veřejné správy v 19. století

- Obce – prozatímní zákon o obecním zřízení 1849 „**základem svobodného státu je svobodná obec**“, přirozená (samostatná působnost) a přenesená působnost

Vývoj veřejné správy v 19. století

- **Zeměpanská** (státní) správa: **okresy** (nejnižší složka, v čele okresní hejtman), **kraje** (neefektivní – zrušeny) a **země** (v čele místodržitel)
- **Samospráva**: **obecní** (obecní výbor, obecní představenstvo, starosta), **okresní** (okresní výbor, okresní zastupitelstvo a okresní starosta) a **zemská** (zemský sněm a zemský výbor)
- **Zavedení samosprávy**, existence **dvoukolejnosti**, tradiční duální pojetí **veřejné správy**
- Vznik **státní správy (zeměpanské)**, **byrokracie** (tzv. služební pragmatika, z. č. 15/1914 Sb. – až do 50. let)
- **Osamostatnění občana**, uznání lidských práv – zavedení správního soudnictví

Vývoj veřejné správy za 1. republiky a tzv. Protektorátu

- **Recepce** – organizace Rakouská a Uherská, **dualismus**
- Obecní zřízení – **obce**
- **okresy**
- 126/1920 Sb. – **župy** (nerealizováno)
- 125/1927 Sb. – **země**, správní reforma (1927) návrat k **zemskému a okresnímu uspořádání**; země (zemský úřad, zemský prezident a zemské zastupitelstvo) a okresy (hejtman, okresní úřad, okresní zastupitelstvo a okresní výbor)
- **Protektorát**: říšské a autonomní (tzv. státní) orgány – dualita, základem tzv. **oberlandráty**, říšský protektor, státní tajemník (státní ministr)

Vývoj veřejné správy v letech 1945 - 1960

- **Národní výbory** (zastupitelský princip)
- 1945 – 1948 vytvořeny **národní výbory**, nahrazení orgánů obcí národními výbory, zachována samostatná a přenesená působnost x posléze
- Odstranění veřejné správy a nahrazení **státní správou**
- **Centralizace**
- Národní výbory: místní (obce), okresní a krajské, orgány státní správy, **vykonavatelé státní správy**
- Struktura: **okresy – kraje (14) – centrum**

- Zrušeno **správní soudnictví** a nahrazeno **dozorem prokuratury**

Vývoj veřejné správy v letech 1945 - 1960



Vývoj veřejné správy v letech 1945 - 1960

– § 1 ústavního zákona č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy

Aby veřejná správa byla pružně a účelně přizpůsobována běžným úkolům, **může vláda nařízením:**

- a) upravovat působnost ministerstev, pověřenectev i jiných orgánů veřejné správy,
- b) zřizovat nová ministerstva, pověřenectva i jiné orgány veřejné správy,
- c) rušit ministerstva, pověřenectva i jiné orgány veřejné správy.

Vývoj veřejné správy v letech 1960 - 1990

- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (**účinný dodnes!**), podle § 1 „*Území Republiky československé se dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce a vojenské újezdy.*“
- **Okresy – kraje (8) – centrum**
- vytvoření tzv. **superkrajů**, národní výbory orgány státní moci a státní správy
- Místní/městský národní výbor (**MNV**) – okresní národní výbor (**ONV**) – krajský národní výbor (**KNV**)
- Správní členění uplatňováno nejen pro výkon státní správy, ale i další složky, hospodářství, služby, justice, ...
- 1969 **federace** (**zákon č. 2/1969 Sb.** o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky - **účinný dodnes!**)
- mnohost ministerstev
- cenzura: Český úřad pro tisk a informace

Vývoj veřejné správy v letech 1960 - 1990



Reforma veřejné správy

- **Transformace:** hluboké **systemové změny**, změna východisek (souvisí se společenskou transformací)
- **Reforma:** změny z hlediska **organizace a činnosti**, zásadnější povaha nežli běžné a drobné změny, zásah do systému veřejné správy, ve změně organizace, činnosti a personálního základu; **řádná příprava** (cíle) a vyhodnocení; **Teorie reforem** (nauka o správních reformách) – poukazuje na potřebu změn (reforem)
- **Modernizace:** drobné změny, zavádění nových technik, metod, zefektivnění, ..., nesměřuje proti klasickým principům veřejné správy, **dobrá správa a služba veřejnosti**

Reforma veřejné správy

- 1990 obnovení **veřejné správy** (státní správa a samospráva)
- obnovení obecní samosprávy, **navrácení majetku obcím** č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí
- obnovení zájmové a profesní samosprávy („komory“)

- 1. Reforma územní**
- 2. Reforma činnosti**
- 3. Reforma ústřední správy**

Reforma veřejné správy

- 1990 - kdy došlo k **obnovení obcí** jako samosprávných celků
- **zrušeny i národní výbory** na všech stupních (tj. místní/městské – okresní – krajské).
- ustavení **okresních úřadů** - představovaly územní úřady státu soustředěné v zásadě pouze na výkon státní správy, které bylo lze označit jako územní orgány státní správy se všeobecnou působností. Na krajské úrovni došlo k odstranění národních výborů bez náhrady.
- Působení souběžně s okresními úřady zvláštní (dekoncentrované) a **specializované orgány státní správy**.
- zřízení Ústavou předvídaných **vyšších územně samosprávných celků** – krajů - ústavní zákon č. 347/1997 Sb., faktickou činnost kraje zahájily po prvních volbách do jejich zastupitelstev
- přenosem působnosti zrušených okresních úřadů na kraje a převážně na **obce s rozšířenou působností** („malé okresy“)

Reforma veřejné správy

– **Územní reforma** (státní správa a samospráva) - **nedokončena**

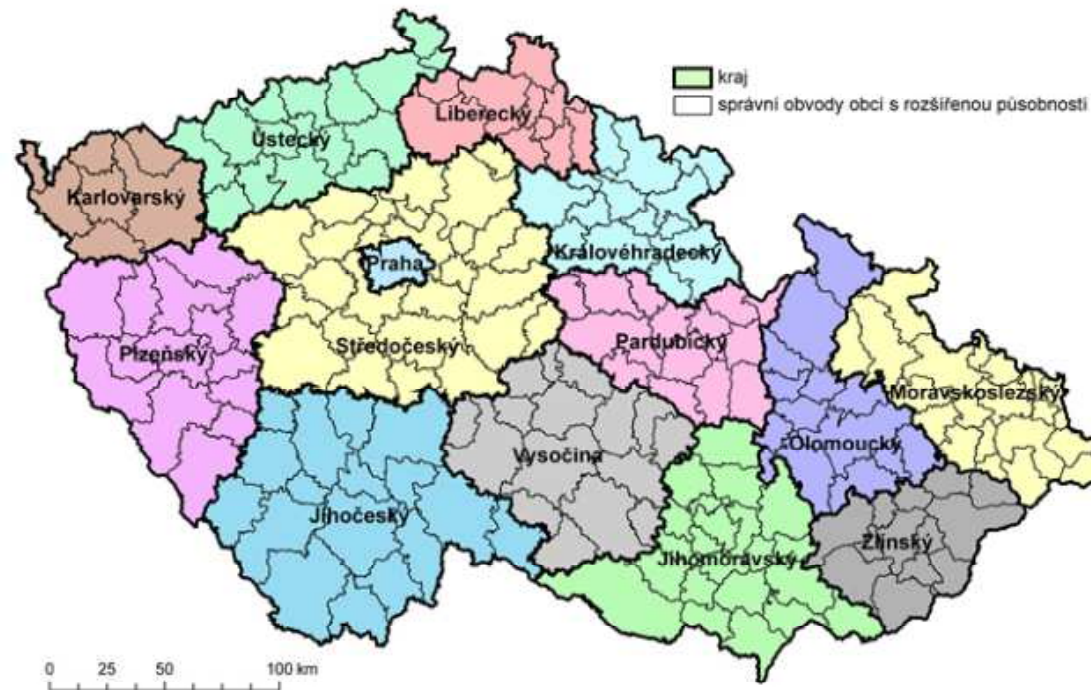
- 1. fáze:** obnovení **obecní samosprávy**, zrušení národních výborů a jejich nahrazení na okresní úrovni **okresními úřady**, na krajské úrovni zrušeny bez náhrady (ale kraje jako obvody pro státní správu zachovány), **ústavní zákon č. 347/1997 Sb.** o zřízení VÚSC, **14 krajů pro samosprávu, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích** a **č. 129/2000 Sb. o krajích** (obce a kraje)
- 2. fáze:** ukončení činnosti **okresních úřadů** k 31. 12. 2002, (územní státní správa se všeobecnou působností) přenos jejich agendy na **krajské úřady a obecní úřady** (dělení obecních úřadů na 3 kategorie – „**běžný**“ obecní úřad, „**pověřený**“ obecní úřad, obecní úřad **s rozšířenou působností**)

Reforma veřejné správy



Reforma veřejné správy

Územně správní členění České republiky



Reforma veřejné správy

- **Reforma činnosti**
- Zákon č. 349/1999 Sb., o **Veřejném ochránci práv**
- Zákon č. 218/2000 Sb., **rozpočtová pravidla (tzv. velká)**
- Zákon č. 219/2000 Sb., o **majetku ČR**
- Zákon č. 250/2000 Sb., o **rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá)**
- Zákon č. 320/2001 Sb., o **finanční kontrole**
- Zákon č. 150/2002 Sb., **soudní řád správní** (znovuobnovení správního soudnictví)
- Zákon č. 312/2002 Sb., o **úřednících ÚSC**
- Zákon č. 500/2004 Sb., **správní řád** (nahradil stávající zákon č. 71/1967 Sb.)
- **Etické kodexy, dobrá správa**

Reforma veřejné správy

- Reforma ústřední správy
- Zákon č. 2/1969 Sb. „kompetenční zákon“ - novelizace
- **Oblast státní služby**: zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon (nenabyl účinnosti jako celek), nahrazen s účinností od 1. 1. 2015 **zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě**

Prameny ke studiu (opakování):

- **Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 103 – 115 a 47 - 53**
- Schelle, K. Dějiny veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 520 s.
- Skulová, S. a kol. Základy správní vědy. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 197 - 208
- Janák, J. a kol. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost, Praha: Lidové noviny, 2005 (využity mapové přílohy pro přednášku)