

# **Reformy veřejné správy. Reforma veřejné správy v ČR.**

**BM505Zk Základy správní vědy**

VI. kolektivní konzultace 18. 11. 2022 (10.00 – 11.40)

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

# Pojem reforma VS

## □ Změny ve VS

- Vyvolávány změnami ve společnosti nebo v podmínkách působení veřejné správy
- Iniciátorem změn (reforem, modernizace) = **oblast (teorie) správní politiky**
- Správní politika **zkoumá možnosti regulačních zásahů** do veřejné správy  
(Na základě různých aspektů – právních, socioekonomických, geografických, komparativních, historických apod.)
- A to na základě získaných **informací a analýz**
- Ve snaze zejména **zefektivnit výkon VS**
- „*Aplikovaná správní věda*“
  
- Někdy se hovoří o oboru „*teorie reforem VS*“

# Pojem reforma VS

## Nahlížení na VS

- Statické** = VS v daný okamžik (z pohledu práva = *de lege lata*)
- Dynamické** = pohled na vývoj VS (z pohledu práva = *de lege ferenda*)
- Mohou se rozcházet (mění se statický obraz)
  
- Nejdynamičtějším **projevem** správní politiky = **reforma VS**
  
- Ale i jiné pojmy, zejména
  - transformace VS*
  - modernizace VS*

# Pojem reforma VS

## □ Transformace VS

□ = **Systémová změna VS**

□ Jako **změna základních vlastností VS**

□ Změny organizace činnosti, ale i správní kultury a **základních východisek** (včetně ústavního pořádku a základních právních předpisů apod.)

□ Např. transformace VS nedemokratické **na demokratickou VS** (listopad 1989 – součást celospolečenské transformace)

□ Charakteristická **diskontinuita** (obsahová i institucionální)  
Ale nikoli absolutní (v podobě „revolučního práva“ – problém právní jistoty)

□ Časově náročná (něco rychleji, některé aspekty dlouhotrvající proces – viz ČR...)

□ **Není periodická** (v různých státech v různou dobu)

# Pojem reforma VS

## Modernizace VS

= Drobnější změny VS

Nikoli změna systému VS

(Např. zavádění nových technik, metod, zefektivnění, ...)

Kontinuální proces

# Pojem reforma VS

## Reforma VS obecně

= **Změna „uvnitř systému“ VS**

Uvnitř základních vlastností – východisek

Tato východiska (demokratičnost, transparentnost, etika,...) = hlediska reformy

Kdy reforma je **hledáním řešení nejvíce naplňujícího tato hlediska** (praxe ale samozřejmě může být jiná...)

Ale rozsáhlejší než pouhá modernizace

Probíhá ve všech státech, v moderních průběžně (periodicita – zpravidla desítky let)

Význam **řádné přípravy** (cílů) a **vyhodnocení**

# Pojem reforma VS

## □ Reforma VS v širším smyslu

- = **Prakticky nezbytný proces** (reakce na vývoj, problém stagnace...)
- Ale menší periodicita než transformační procesy

## □ Reforma VS v užším smyslu

- = **Komplex vzájemně propojených změn** v různých oblastech
  - Organizace (vertikální i horizontální)*
  - Legislativa*
  - Ekonomický základ*
  - Apod.*
- Konkrétní „reforma něčeho“...

# Pojem reforma VS

## □ „Náklady“ reforem VS

- Ekonomické, ale nejen ty...
- Reforma = **zásah do fungování, narušení chodu VS**
- Vytváří **překážku** reformních snah („diskomfort“ spojený s reformou)
- Avšak snižovat kvalitu VS může nejen **nevyhovující status quo**, ale i **zbytečné reformy**
- **Ústřední pojem = efektivnost VS** (viz předcházející blok)
- Reforma by měla směřovat ke zvyšování efektivnosti
- Avšak problém hodnocení efektivnosti reforem...
- Náklady na reformy však zpravidla nízké ve srovnání s jejími důsledky (pozit. i negat.)  
ČR – „Levný stát, který nás vychází draho“?



# Pojem reforma VS

## □ Reforma a politická sféra

- Úzké souvislosti, resp. **limity**...
- Širší politický kontext, akceptovatelnost pouze některých (právních) řešení, politická podpora realizace reformy apod.
- Pro reformy musí být „**politická vůle**“ (*jež určuje také formy, postup, rámeček, resp. který subjekt pověřen přípravou a realizací*)
- Problém změn po volbách – **otázka kontinuity**
- V praxi např. odklady regulace státní služby – služebního zákona/zákona o státní službě)

# Pojem reforma VS

## □ Reforma jako proces

- Cesta od **záměru**, přes **strategii**, **cíle**, **časový rámec**
- Vysoký **význam přípravy** (určuje kvalitu a do značné míry úspěch reformy)
- Jde o **proces racionálního rozhodování**, na základě jasného zadání vycházejícího z analýz a potřebných dat
- Vhodné využívání zahraničních zkušeností, expertů, poradních orgánů.
- **Výsledkem** = model reformy, postup, fáze  
*Schválení příslušnými orgány + jasná odpovědnost, institucionální strukturovanost, koordinace, pravidelné hodnocení postupu*

# Cíle a témata reforem VS

## Význam evropského kontextu

- Sbližování cílů a hodnot

## Typické cíle

- Prohlubování demokratičnosti VS (lepší uplatňování principu právního státu)
- Zvyšování správní kultury a etiky (uplatňování principů dobré správy)
- Zlepšování struktury VS (subsidiarity)
- Europeizace (přibližování východu a západu)
- Efektivnost (např. prvky smluvního systému ve veřejné službě)

# Cíle a témata reforem VS

## Témata reforem, např.

- Zvyšování participace občanů
- Uplatnění decentralizace (včetně fiskální decentr.)
- Výkonové financování
- Důraz na VS jako službu
- Informatizace, outsourcing
- Zvyšování kontroly VS
- Vytváření struktur v návaznosti na kohezní politiku EU

# Reformy VS na území ČR

## □ Historické východisko reforem

- Vznik moderní VS (nejprve v podmínkách absolutistického státu)
- První reformy proto souvisely (na územní ČR i v Evropě) s centralizací a profesionalizací správy – vznikem tzv. byrokracie a oddělení veřejné a soukromé správy
- Dovězení tohoto procesu zhruba koncem 18. a v první polovině 19. st.
- (Přijímání ústav, základní práva, dělba moci, prosazení právního státu, vznik samosprávy – zejména obecní)
- To umožnilo oddělení VS od jiného výkonu státní moci (a soukromé správy)
- Uvedené lze chápat jako (první) transformaci VS
- Následně prostor pro změny (transformace, reformy, modernizace,...)

# Reformy VS na území ČR

## □ Roky 1848 – 1849

- Průmyslová revoluce, francouzská revoluce...
- „*Jaro národů*“ – Francie, Německo, Itálie, Polsko, Maďarsko,...
- **Také Rakouské císařství (1848 – 1849)**
  - Absolutismus, feudalismus, centralismus x demokratizace a samospráva
- *Pillersdorfova ústava („dubnová“)*
  - Oktrojována, nenabyla účinnosti, avšak východiska
  - Dělbá moci** (císař – císař/Ríšský sněm – soudy), ale unitární stát
  - Základní práva** (rovnost před zákonem, osobní svoboda, svoboda vyznání, svoboda projevu/tisku, petiční právo, ochrana před nezákonným zatčením,...)
- *Stadionova ústava („březnová“)*
  - Oktrojována, nenabyla účinnosti, avšak východiska
  - Vrchnostenská správa – **územní samospráva**
  - Určitá autonomie zemi (zemské sněmy)
  - Zrušena Silvestrovskými patenty (*neoabsolutismus*)
  - Avšak „*Stadionovo prozatímní zřízení obecní*“ (1849)

# Reformy VS na území ČR

## □ Roky 1848 – 1849

- Základ územní samosprávy =
- *Prozatímní zákon obecní ze 17. března 1849 (č. 170 ř. z.)*
  
- **Prvním obecní zřízením** pro předlitavsko
- Jinde i dříve (Francie, Belgie)
- Základní zásada: „*Základem svobodného státu je svobodná obec*“
  
- Jenže tzv. **silvestrovskými patenty** z 31. prosince 1851 (č. 2 a 3 ř. z. z r. 1852)
- = Zrušení Stadionovy ústavy = *nástup „neoabsolutismu“*

# Reformy VS na území ČR

## □ Roky 1849 – 1918

- 1860 – *Říjnový diplom* – návrat k parlamentarismu (Říšská rada + zemské sněmy)
  - 1861 – *Schmerlingova ústava* („únorová“) – oktrojována, ale již konstituční monarchie
  - 1863-1864 - **zemská obecní zřízení a volební řády**
  - 1867 – „*Prosincová ústava*“ – R-U, katalog základních práv, říšský soud
  - 1873 – „*Dubnová ústava*“ – Říšská rada volena přímo (4 kurie, 353 poslanců)
  - Dále např. volební reformy (Taafeho, Badeniho, zrušení kurijího systému)
- 
- Obecně v tomto období **vysoká míra stability VS**, centralizace, byrokratizace, regulace (interní akty, poté zákonná)



# Reformy VS na území ČR

## □ 1918 – 1938

- „Revoluční národní shromáždění“, ale problém potřeby právního řádu – vyřešen „recepčním zákonem“ (z. č. 11/1918 Sb. z.)
- Vznik ČSR = **zvýšení demokratičnosti**, přibližování pracovněprávní úpravy a státní služby, zvýšené uplatnění samosprávných prvků, ale převzata **dřívější správní „kultura“**
- 1920 – Ústava (Národní shromáždění republiky Československé = PS + Senát)
- **Správní reforma 1920**
  - „Pokus“ o zavedení **župního systému** = vyšší územně správní celky (21 žup – 9 v Čechách, 5 na Moravě, 1 ve Slezsku, 6 na Slovensku)
  - Ale **neúspěch** – zavedeny pouze na Slovensku (1923 volby do župních zastupitelstev)
- **1927 – zákon o organizaci politické správy**
  - = „Návrat“ k **zemskému uspořádání** (4 země + okresy + obce)
  - Role samosprávy spíše oslabuje (centralismus)

# Reformy VS na území ČR

## □ Po roce 1945

- Významná role „**Benešových dekretů**“
- zavedena struktura **národních výborů** (místní + okresní + zemské)
- Prozatímní národní shromáždění (voleno několikastupňovou nepřímou volbou)
- Ideál jednoty namísto soutěže (= *Národní fronta*), poměrný systém + vysoká „inkluzivnost“ určitých politických sil
- 1948 – „*ústava 9. května*“
  
- **Od 1949 – zrušena zemská úroveň**
- Nově kraje, dále okresy a obce
  
- Ale celkově hlubší změny...

# Reformy VS na území ČR

## □ Po roce 1945

### □ Transformace VS

- V letech 1945 – 1950 samospráva transformována a nakonec likvidována
- = Fakticky úplné „**postátnění VS**“ – v rovině tzv. *vrchnostenské i nevrchnostenské správy* (srov. např. tehdy preferované společné socialistické vlastnictví)
- Rozšíření ingerence státní správy do různých oblastí společenského života a **silná centralizace** (včetně řízení ekonomiky)
- Odstranění režimu státní služby (s výjimkou armády a bezpečnostních složek)
- Také místní správa = místní státní správa (viz struktura národních výborů)

# Reformy VS na území ČR

## □ Po roce 1945 (vybrané právní předpisy)

- Vyhláška ministra vnitra č. 43/1945 Sb., o platnosti ústavního dekretu presidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění
- Dekret presidenta republiky č. 121/1945 Sb., o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory
- Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení
- Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech
- Zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech
- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu
- Zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech
- **Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech**

# Reformy VS na území ČR

## □ Po roce 1945 (vybrané právní předpisy)

- Vyhláška ministra vnitra č. 43/1945 Sb., o platnosti ústavního dekretu presidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění
- Dekret presidenta republiky č. 121/1945 Sb., o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory
- Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení
- Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech
- Zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech
- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu
- Zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech
- **Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech**

# Reformy VS na území ČR

## Po roce 1989

Opět **transformace VS**

Celková změna východisek VS =

Odstraněno explicitní podřízení státní správy politické moci,

Obnovena (územní) samospráva

Prosazování evropských principů a trendů

Současně **potřeba reforem VS**, zejména lze jmenovat oblasti:

*Reforma územní správy*

*Reforma ústřední správy*

*Reforma činnosti*

# Reformy VS na území ČR

## □ Reforma územní správy – 1. fáze

- **1990** – „*revitalizace obcí*“ (právně i ekonomicky) = **základní ÚSC**
- Národní výbory nahrazeny **okresními úřady** = územní orgány státní správy s všeobecnou působností (na krajské úrovni bez náhrady)
- Vedle okresních úřadů **specializované** (územně dekoncentrované) orgány státní správy
- Čl. 99 Ústavy ČR = *Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.*
- V praxi nezřízeno ani jedno...
- Později **zřízení krajů** (ústavní zákon č. 347/1997 Sb.,)
- **14 krajů** (ale ideálně velké? – problém s vymezením **regionů soudržnosti**)
- Nejprve **v rovině samostatné působnosti** – po prvních volbách v listopadu **2000**

# Reformy VS na území ČR

## □ Reforma územní správy – 2. fáze

- 31. 12. 2002 – **ukončení** činnosti okresních úřadů
- Přenos k územní státní správě se všeobecnou působností na **krajské úřady** a **obecní úřady** do **přenesené působnosti** (tomu odpovídající dělení obcí – obecních úřadů)
  - „běžný“ obecní úřad*
  - „pověřený“ obecní úřad*
  - obecní úřad s rozšířenou působností* – „malé okresy“ (většina agendy)
- Obnovení dřívějšího (rakouského) **„smíšeného modelu“** místní správy
  - Výhody** – úspory
  - Nevýhody** – výkon státní správy zaměstnanci obcí (např. složitější metodické řízení a systémová podjatost)
- Aktuálně úvahy o návratu k dělenému modelu v kontextu rekodifikace stavebního práva (ale spíše nekoncepční – nejasná politická vůle...)



# Reformy VS na území ČR

## Hlavní předpisy reformy územní správy

- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) – **zrušeno**
- Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících – **zrušeno**
- Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech – **zrušeno**
  
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o zřízení VÚSC
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)**
- Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení)**
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze**
  
- Ale i řada dalších zákonů

# Reformy VS na území ČR

## □ Územní správa – aktuálně

- S účinností od 1. 1. 2021, zákon č. 51/2020 Sb. = **nové územně správní členění pro výkon tzv. přímé státní správy**, „konzervuje“ současný (v mnohém nevyhovující) stav:

**§ 1 základní územně správní členění:** území České republiky se pro výkon státní správy člení na správní obvody krajů. Správní obvod kraje s výjimkou správního obvodu hlavního města Prahy se člení na správní obvody obcí s rozšířenou působností. Správní obvod obce s rozšířenou působností je vymezen výčtem území obcí a vojenských újezdů. Území obce a území vojenského újezdu je vymezeno hranicí jednoho nebo více souvislých katastrálních území.

**§ 2 další územně správní členění:** prostřednictvím správních obvodů obcí s rozšířenou působností jsou vymezeny okresy. V hlavním městě Praze jsou na úrovni okresů vymezeny prostřednictvím správních obvodů městských částí obvody.

**Vyhláška č. 346/2020 Sb.,** o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu

- Zrušení tzv. superkrajů z roku 1960

# Reformy VS na území ČR

## □ Reforma ústřední (státní) správy

- Zákon č. 2/1969 Sb. „**kompetenční zákon**“ – více novelizací
- Různé změny na úrovni **ministerstev**
- Zavádění nových **dalších ústředních orgánů státní správy** (některé tzv. nezávislé regulační úřady – mnohdy vazba na právo EU)

## □ 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**  
(K *personální stránce již v bloku 2*)

# Reformy VS na území ČR

## Reforma činnosti

Zejména:

- 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

# Reformy VS na území ČR

## Reforma VS aktuálně

- Digitalizace?*
- Snižování administrativy?*
- Úvahy nad počtem obcí?*

# Reformy veřejné správy. Reforma veřejné správy v ČR.

*Dotazy?*

**Děkuji za pozornost**