

Vývoj reformy veřejné správy v České republice

Ivo Daněk

Bakalářská práce
2007

 Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
akademický rok: 2006/2007

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: Ivo DANĚK
Studijní program: B 6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: Veřejná správa a regionální rozvoj
Téma práce: Vývoj reformy veřejné správy v České republice

Zásady pro vypracování:

1. Charakterizujte příčiny reformních procesů v české veřejné správě po roce 1989 a určete jejich etapy.
2. Analyzujte vznik krajského zřízení.
3. Proveďte rozbor změn v uspořádání správy na mikroregionální úrovni.
4. Zhodnoťte současný stav reformy veřejné správy a perspektivní úkoly reformy.

Rozsah práce: cca 40 stran
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] KOLEKTIV AUTORŮ. Reforma veřejné správy v teorii a praxi, sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.
[2] KOLEKTIV AUTORŮ. Historie a současnost veřejné správy, sborník příspěvků z vědecké konference. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1993. ISBN 80-210-0821-0.
[3] MATULA, M. Vývoj regionálního uspořádání. In Ročenka HN 2003, příloha Hospodářských novin. Praha: Economia, 2003. ISBN 80-85378-52-3.
[4] KOLEKTIV AUTORŮ. Reforma veřejné správy v České republice. Praha: MV ČR, 2003. ISBN 80-239-0225-3.
[5] STRECKOVÁ, Y. a kol. Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003. ISBN 80-210-3074-7.

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
Datum zadání bakalářské práce: 12. března 2007
Termín odevzdání bakalářské práce: 18. května 2007

Ve Zlíně dne 12. března 2007


doc. PhDr. Václav Nováček, CSc.
děkan




doc. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

Reforma veřejné správy je jedním z nejdůležitějších úkolů naší společnosti po roce 1989. Moje bakalářská práce si klade za cíl popsat vývoj procesů, které vedly k vytvoření nového územního uspořádání a taky k dosažení decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity ve veřejné správě. Za nejdůležitější téma považuji vznik krajského zřízení a změny v uspořádání správy na mikroregionální úrovni. Těmto dvěma pilířům reformy se taky věnuji podrobněji. Zadané téma nejen popisuji, ale taky přináším podnětné názory zástupců veřejné správy, příklady z praxe, srovnání a v neposlední řadě taky vlastní hodnocení a myšlenky.

Klíčová slova: reforma veřejné správy, územní uspořádání, decentralizace, dekoncentrace, subsidiarita, krajské zřízení.

ABSTRACT

The reformation of public administration is one of the most important function of our society after 1989. My bachelor work proposes to describe the progress of the process that led to the creation of the new spatial disposition and achievement of decentralization, deconcentration and subsidiarity in public administration. I consider the creation of the regional system and revisions in the organization of public service at the microregional level as the most important theme. I also dwell on these two „pillars“ of reform in detail. I describe and bring suggestive opinions of assistants of public service, examples from practices, confrontation and not least my own evaluation and ideas on a given theme.

Keywords: the reformation of public administration, the spatial disposition, decentralization, deconcentration, subsidiarity, the regional system

Chtěl bych tímto poděkovat JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za jeho ochotu při konzultacích, odbornou pomoc a cenné rady. Můj dík směřuji také všem osloveným zástupcům veřejné správy, kteří se mi ochotně věnovali. Zvláštní poděkování patří mojí ženě za její trpělivost během mého studia.

Čestné prohlášení:

Prohlašuji tímto, že jsem bakalářskou práci na téma Vývoj reformy veřejné správy v ČR zpracoval sám, pouze s využitím pramenů v práci uvedených, které jsem citoval.

V Uherské Hradišti dne 14.5.2007

.....

OBSAH

ÚVOD	8
1. POHLED DO HISTORIE	10
1.1 VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY OD ROKU 1918	10
1.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA V ROCE 1989.....	12
1.3 ZHODNOCENÍ AUTORA	13
2. PŘÍČINY REFORMNÍCH PROCESŮ V ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	16
2.1 POPIS TĚCH NEJDŮLEŽITĚJŠÍCH PŘÍČIN	16
2.2 SHRUTÍ AUTORA	17
3. ETAPY REFORMNÍCH PROCESŮ PO ROCE 1989	18
3.1 OBNOVENÍ OBECNÍ SAMOSPRÁVY A ZRUŠENÍ KRAJŮ.....	18
3.2 UKONČENÍ ČINNOSTI NÁRODNÍCH VÝBORŮ.....	18
3.3 VZNIK OKRESNÍCH ÚŘADŮ.....	20
3.4 ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY	20
3.5 ZÁKLADNÍ VARIANTY ORGANIZACE ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	22
3.6 VYTVOŘENÍ VYŠŠÍCH ÚZEMNĚ SPRÁVNÍCH CELKŮ.....	23
3.7 REFORMA ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY NA ZÁKLADNÍM STUPNI SPRÁVY	25
3.8 ZHODNOCENÍ AUTORA	26
4. ANALÝZA VZNIKU KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ	27
4.1 DŮVODY PRO REALIZACI ZVOLENÉ VARIANTY, CÍLE	27
4.2 POPIS VZNIKU KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ	28
4.3 NEVÝHODY A KOMPLIKACE ZVOLENÉHO MODELU, KRITICKÉ OHLASY	32
4.4 VZNIK KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ Z POHLEDU ZÁSTUPCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY	37
4.5 ZHODNOCENÍ AUTORA	39
5. ROZBOR ZMĚN NA MIKROREGIONÁLNÍ ÚROVNI	41
5.1 POPIS ZMĚN V USPOŘÁDÁNÍ SPRÁVY NA MIKROREGIONÁLNÍ ÚROVNI	41
5.2 DRUHÁ FÁZE REFORMY Z POHLEDU ZÁSTUPCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY	45
5.3 ZHODNOCENÍ AUTORA	48
6. SOUČASNÝ STAV REFORMY A JEJÍ PERSPEKTIVNÍ ÚKOLY	50
6.1 ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	50
6.2 DALŠÍ ÚKOLY REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	53
6.3 PŘÍKLAD STAVU SKLADEBNOSTI ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY.....	58
7. PŘEDSTAVENÍ SPRÁVY OKOLNÍCH STÁTŮ PRO SROVNÁNÍ	61

7.1 SLOVENSKÁ REPUBLIKA	61
7.2 REPUBLIKA RAKOUSKO	61
7.3 MAĎARSKÁ REPUBLIKA.....	62
7.4 ZHODNOCENÍ AUTORA	63
ZÁVĚR	64
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	66
SEZNAM POJMŮ	70
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	72
SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ.....	73

ÚVOD

Téma bakalářské práce Vývoj reformy veřejné správy v ČR jsem si vybral především proto, že mě toto téma zajímá a baví. Již od slova „veřejná“ plyne vliv na život všech občanů bez výjimky. Veřejná správa je vázána právem. Není tedy tím nejvyšším arbitrem. O podobě veřejné správy a veřejného života vůbec spolurozhoduje občan svým aktivním postojem k demokracii a skrze jím volené zástupce.

Pohlédnu-li do historie, podoba veřejné správy kopíruje stávající politické zřízení. V obdobích totality slouží vládci, v časech demokratických by měla sloužit veřejnosti. Rok 1989 znamenal konec temného totalitního systému a proto i stav veřejné správy tomu odpovídal. Skutečné prvky demokracie, decentralizace, subsidiarity neexistovaly. A tento bod znamená odrazový můstek pro moji práci. Stručně popíši historické souvislosti, které předurčily podobu správy v roce 1989 a pak nastíním nutné reformní kroky. Více se pozastavím u I. a II. fáze reformy veřejné správy, tedy u zavedení krajského zřízení a u změn na mikroregionální úrovni. Zamyslím se také nad úkoly, které je potřeba ještě dokončit.

Chtěl bych podtrhnout, že celý proces reformy se vyvíjel souběžně se všemi společenskými změnami v souvislosti se změnou politického systému. Nelze také zapomenout na rozpad federace a nutné státoprávní změny. I díky těmto skutečnostem se nutné změny rodily těžce a pomalu. Navíc v demokratické společnosti mají nemalý vliv politické faktory a partikulární zájmy. Jinak to být ani nemůže. Zkušeností s rozhodnutími od „zeleného“ („červeného“) stolu máme dost.

Problematika reformy veřejné správy je nesmírně široká a mnohovrstevnatá. Zadání, které jsem obdržel, mi určilo směr, nicméně i tak by se daly popsat stohy papíru. To ale cílem není. Hluběji se pozastavím u vytvoření vyšších územně správních celků a u změn na úrovni obecní. Chtěl bych stručně popsat fakta, co se odehrálo, přinesu názory zástupců veřejné správy a také nějaké příklady. Dovolím si tato témata i okomentovat, případně nastínit vlastní názor. Pokud jde o veřejnou správu v současnosti a její další úkoly, chtěl bych upozornit, že nejen z časových, ale i z prostorových důvodů jsem jen naznačil ty nejdůležitější skutečnosti. Řekl bych, že těžiště mojí práce je v předchozích kapitolách. Nicméně doufám, že budu moci ve studiu pokračovat a jako diplomovou práci si zvolím téma, které mi umožní v mém snažení pokračovat.

Autor této práce rozhodně nemá aspirace na nějaký přínos vědě a právu. Natolik je totiž soudný, aby věděl, že hloubka tématu přesahuje jeho současné vědomosti a schopnosti. Uvádím-li v práci vlastní názory, které jsou v rozporu s oficiálním řešením, pak si za svým názorem sice stojím, nicméně připouštím, že při poznání hlubších souvislostí bych byl jistě schopen o problému ještě přemýšlet.

Tato práce je upřímným pokusem nastudovat a zvládnout zadanou problematiku, popsat ji, zhodnotit a svým způsobem k ní zaujat stanovisko. Je určena všem, kdo se začínají zajímat o problematiku reformy veřejné správy. Přál bych si, aby případní zájemci o tuto práci dokázali po jejím přečtení zdůvodnit, proč bylo nutné provést reformu a jednoduše popsat její etapy. Měli by též umět samostatně porovnat možné varianty těch hlavních reformních rozhodnutí a porozumět motivům pro zvolená řešení.

1. POHLED DO HISTORIE

1.1 Vývoj veřejné správy od roku 1918

V roce 1918 nově vzniklá Československá republika převzala rakouský model organizace veřejné správy. Rakouský model členil území na země, okresy a obce. Okresy byly politické, kde existovala správa se všeobecnou působností a podstatně menší soudní okresy. [2]

Největší diskuse se vedly o vhodnosti zemského uspořádání. Nakonec v roce 1920 vznikla zákonná úprava nové organizace územní správy vycházející z župního uspořádání. Ovšem i tato koncepce měla výrazné slabiny. Především nedostatek novodobých tradic krajského uspořádání v českých zemích, silná identifikace se zemským zřízením hlavně na většině moravského území a taky složitá národnostní struktura, která umožňovala vznik žup s výraznou většinou obyvatelstva německé národnosti. [2]

Po zavedení župního zákona na Slovensku nejen že nedošlo k unifikaci veřejné správy, nýbrž k její ještě větší roztržitosti. Jiný správní systém byl v českých zemích (přetrvávající rakouský správní systém), na Slovensku (nově zavedený župní zákon) a na Podkarpatské Rusi (starý uherský municipální systém). [11]

Díky těmto důvodům se župní zákon nakonec nerealizoval. Nakonec bylo zákonem č. 125/1927 Sb. fakticky obnoveno existující uspořádání, tedy zemské. Došlo pouze k sjednocení země Moravské a Slezské. Okresní uspořádání zůstalo stabilní. [2]

Po válce vyšly na povrch pochybnosti o funkčnosti zemského uspořádání. Přispělo k nim i postoupení Podkarpatské Rusi tehdejšímu Sovětskému svazu a přijetí autonomie Slovenska. Fakticky fungovaly pouze dvě země a jejich opodstatnění se vytrácelo. [2]

Byly zde i politické důvody, kdy nahrazení zemí kraji spočívalo jednak ve slabé pozici komunistů v zemských správních orgánech, jednak ve snaze přizpůsobit územně správní uspořádání Československa alespoň zčásti územnímu uspořádání v tehdejší SSSR. Oblastnímu sovětskému zřízení přece jen více odpovídalo zřízení krajské než zřízení zemské. [21]

V roce 1948, po převzetí moci komunisty, bylo zákonem č. 280/1948 Sb. s účinností od 1. ledna 1949 zavedeno krajské uspořádání. Vznik krajů přinesl i podstatnou reformu okresního uspořádání. Počet okresů byl zvýšen na 179 a byly zrušeny soudní okresy. Soudní obvody byly sjednoceny s obecnými okresy. [2] Je dobré poznamenat, že tehdejší krajské zřízení

odpovídalo i co do počtu krajů dnešnímu modelu zvolenému v rámci I. fáze reformy veřejné správy.

Zásadní byly ovšem změny politického základu systému veřejné správy a to likvidace samosprávy. Orgány státní správy i samosprávy byly nahrazeny národními výbory a samosprávné prvky byly postupně odstraňovány. Změny ve vztazích ústředních a územních orgánů nebylo možné chápat jako opravdovou decentralizaci. [2]

V roce 1960 přinesla reforma územní státní správy, uskutečněná zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, nové územní uspořádání. Územní orgány měly hrát větší roli v řízení ekonomiky. Tento cíl vyžadoval větší jednotky jak na středním, tak na nižším stupni. Proto se snížil počet okresů na 75 a počet krajů na 7. Postavení kraje získalo navíc hlavní město Praha a národní výbory v jeho městských obvodech měly většinu kompetencí okresních národních výborů. [2]

Nové územní členění přineslo i řadu problémů. Počet okresů a krajů byl nižší než počet přirozených mikroregionálních a mezoregionálních center z pohledu sídelní struktury a též funkce v území. Opomenuta zůstala mnohá přirozená centra a obvody jejich přitažlivosti byly uměle rozděleny mezi zachovaná centra. Napětí vznikala také tam, kde centrum nově vytvořeného okresu mělo stejnou nebo slabší mikroregionální funkci než jiné město v okrese.

Toto územní členění z roku 1960 přetrvalo až do roku 1990 a v některých aspektech má platnost dosud. [2]

V sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století docházelo k vytváření tzv. střediskových obcí. Tyto obce měly větší kompetence než ostatní obce. Tyto obce však nerespektovaly přirozenou strukturu státu. Měl tím být řešen problém přílišného počtu malých obcí, což snižovalo efektivnost výkonu správy. Vytvoření takových obcí však bylo velmi nerovnoměrné.

Výběr hlavních norem:

Zákon č. 280/1948 Sb. o krajském zřízení

Ústavní zákon č. 47/1950 Sb. o úpravách v organizaci veřejné správy

Ústavní zákon č. 12/1954 Sb. o národních výborech

Ústavní zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu

Ústavní zákon č. 65/1960 Sb. o národních výborech

Ústavní zákon č. 100/1960 – Ústava Československé socialistické republiky

Ústavní zákon č. 143/1968 o československé federaci

[5]

1.2 Veřejná správa v roce 1989

Tab. 1. Státoprávní uspořádání v roce 1989

Federální shromáždění Československé socialistické republiky	
Sněmovna lidu a Sněmovna národů FS	
Federální vláda	
Česká národní rada	Slovenská národní rada
Česká vláda	Slovenská vláda

Pramen: sestavil autor

Z hlediska územní organizace veřejné správy neexistovala samospráva a řídicími orgány byly národní výbory – krajské, okresní, městské a místní.

Tab. 2. Územní uspořádání veřejné správy v roce 1989

Územní uspořádání veřejné správy v roce 1989	
KRAJE	OKRESY
Hlavní město Praha	jednotlivé obvody města
Středočeský kraj	Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav,
	Nymburk, Praha -východ, Praha-západ, Příbram, Rakovník
Jihočeský kraj	České Budějovice , Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Pelhřimov, Písek,
	Prachatice, Strakonice, Tábor
Západočeský kraj	Domažlice, Cheb, Karlovy Vary, Klatovy, Plzeň -město, Plzeň-jih,
	Plzeň-sever, Rokycany, Sokolov, Tachov
Severočeský kraj	Česká Lípa, Děčín, Chomutov, Jablonec nad Nisou, Liberec, Litoměřice,
	Louny, Most, Teplice, Ústí nad Labem
Východočeský kraj	Havlíčkův Brod, Hradec Králové , Chrudim, Jičín, Náchod, Pardubice,
	Rychnov nad Kněžnou, Semily, Svitavy, Trutnov, Ústí nad Orlicí
Jihomoravský kraj	Blansko, Brno -město, Brno-venkov, Břeclav, Gottwaldov, Hodonín, Jihlava,
	Kroměříž, Prostějov, Třebíč, Uherské Hradiště, Vyškov, Znojmo, Žďár n.S.
Severomoravský kraj	Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Olomouc, Opava,
	Ostrava -město, Přerov, Šumperk, Vsetín

Pramen: (Čechák, 2004)

1.3 Zhodnocení autora

Vždy, když si připomínám naši novodobou historii a konkrétně rok 1918, snažím se vcítit do myšlení T.G. Masaryka a jeho spolupracovníků. Rakousko-Uhersko pomalu ztratilo zdroj energie pro další vývoj a doba byla po nekonečných staletích příznivá pro opětovné vykro-

čení vlastní cestou. Tak se také stalo. Období tak zvané První republiky bylo obdobím všeobecné prosperity a úspěchu. Náš demokratický stát patřil mezi nejrozvinutější ve světě. Jakkoliv mám respekt k historii a vím, jak nesnadné je ji hodnotit, neubráním se zamyšlení, zda nemohla být i jiná, ještě vhodnější cesta z trosek Rakousko-uherské monarchie. Nelze totiž zapomínat na značnou nesourodost nového soustátí českých zemí, Slovenska a Podkarpatské Rusi a s tím související národnostní potíže, například na hranicích s Maďarskem. Též nepoměrně zaostalejší Slovensko a Podkarpatská Rus odčerpávaly nemálo prostředků a energie. Je možné, že touha národa po vlastním sebeurčení a jakási myšlenka slovanské vzájemnosti v té době asi nedovolily Masarykovi prosazovat jinou variantu. Zvolené zemské zřízení, které mělo tradici již v Rakousko-Uhersku, bylo pro nově vzniklý státní útvar dobrou volbou.

Cítím ale potřebu zde vyjádřit vlastní názor, že ještě vhodnější bylo vytvořit společný stát Čechů, Moravanů a Rakouska. A to pro předcházející vazby z dob monarchie a taky přibližně srovnatelný vývoj. Na našem území mohla zůstat země česká, moravská a slezská, země na území Rakouska nechci posuzovat. Monarchie se sice politicky a morálně vyčerpala, nicméně na střední a nižší úrovni byly již v té době systematicky vytvářeny podmínky pro skutečnou demokracii, decentralizaci - existovala obecní samospráva. Čili myslím si, že tento zemský stát by byl ještě úspěšnější z pohledu ekonomické vyspělosti a hlavně co se týká demokratické udržitelnosti nejen na vlastním území, ale především vzhledem k tehdy aktuálním hrozbám na území střední a celé Evropy. Takový nový stát by totiž vytvořil poměrně silnou mocnost, kterou by později Hitler nemohl jen tak přehlížet.

Přišla však druhá světová válka a nástup komunismu a nedovedu tvrdit, že se tomu dalo zabránit. Období po roce 1948 bylo pro současnost z pohledu veřejné správy významné především roky 1949 a 1960, kdy byly provedeny ty nejzákladnější změny v oblasti správy. Již fakticky neexistovalo zemské zřízení, byla zrušena samospráva, což byl v oblasti veřejné správy ten nejmarkantnější důkaz ztráty demokracie vůbec. Vzniklo krajské zřízení, které našlo opravdové opodstatnění až po roce 1993, který znamenal vznik České republiky, která byla již na obnovení zemí příliš malá. Úvahy o tom, zda bylo při I. fázi reformy veřejné správy lepší nechat se inspirovat kraji z roku 1949 nebo 1960, bych ponechal na další části této práce.

Za zmínku snad ještě stojí snaha minulého režimu o snížení počtu malých obcí vznikem soustavy střediskových obcí. V úmyslu vidím jisté pozitivum, protože s nadměrným počtem

malých obcí se potýkáme dodnes. Nicméně způsob, který byl tehdy k vyřešení problému zvolen, odpovídal zvyklostem totalitní moci.

2. PŘÍČINY REFORMNÍCH PROCESŮ V ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

2.1 Popis těch nejdůležitějších příčin

Společenský vývoj v druhé polovině roku 1989 v zemích střední a východní Evropy, tedy i v Československu, vytvořil vhodné podmínky k výrazným politickým změnám. U nás byl tento vývoj urychlen událostmi započatými 17. listopadu. Rozhodující demokratické síly se tehdy soustředily i na koncipování programu společenských změn. Zpočátku zaujímaly centrální místo otázky ekonomického vývoje. Poměrně brzy se však ukázala naléhavá nutnost věnovat se i dalším závažným problémům, jako byly personální změny v oblasti zastupitelských orgánů a správního aparátu a hlavně otázka zásadních změn ve struktuře veřejné správy. [5]

Tvůrci reformy veřejné správy v České republice se nechali inspirovat obecnými principy reformy veřejné správy v současných evropských podmínkách, především zvýšením demokratických prvků ve veřejné správě, přiblížením se k požadavkům právního státu zdokonalením tvorby a aplikace práva ve veřejné správě, zlepšením správní kultury a etiky, zvýšením efektivnosti správních procesů, zvýšením účinnosti kontrolních mechanismů a přizpůsobením veřejné správy požadavkům vyplývajícím z evropských integračních procesů. [2]

Tyto principy bude možné v plné míře aplikovat až po úplném dokončení reformy veřejné správy. Ovšem již v poslední době snaha o reformu celého systému správy přináší pozitivum. Je to hlavně v souvislosti s přijetím zákonů upravujících finanční kontrolu veřejné správy, instituci veřejného ochránce práv nebo občanskou službu státních zaměstnanců. [2]

Kromě uvedeného však reforma sleduje i vlastní cíle, jako uplatnění decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity a v souvislosti s tím i změna nevyhovujícího územně správního uspořádání. [2]

Prioritním úkolem je transformace veřejné správy na úroveň západoevropských zemí. Cíle reformy ve smyslu přijetí zákona o vyšších územně samosprávných celcích v roce 1997 reagovaly na požadavky Evropské unie, kladené na ČR po podání přihlášky ke členství v roce 1996. Členství v Evropské unii znamená přijat principy zavedené v demokratických evropských státech, jako jsou spolehlivost, předvídatelnost, odpovědnost, transparentnost výkonu veřejné správy, manažerské způsoby řízení, profesionalita a účast občanů. [3]

Mezi další priority patří reforma veřejné správy ve smyslu reakcí na dynamický vývoj v nejrůznějších aspektech, jako jsou ubývání a přibývání některých funkcí nebo změny dané technickým vývojem či vývojem realizace idejí právního státu. [4]

2.2 Shrnutí autora

Pro reformu veřejné správy po roce 1989 existovaly dvě nejzákladnější motivace. Tou první byla reforma veřejné správy ve smyslu **transformačním**. Po 40 letech nesvobody, kdy byly pošlapány všechny demokratické principy, bylo nutné především obnovit samosprávu na té nejnižší úrovni – na úrovni obcí a umožnit tak občanům volit své zástupce do místních samospráv a spolurozhodovat o věcech, které se jich bezprostředně dotýkají.

Ta druhá motivace byla **reformní**, tedy naplnění pojmů decentralizace, dekoncentrace a modernizace veřejné správy v duchu správ zemí Evropské unie.

3. ETAPY REFORMNÍCH PROCESŮ PO ROCE 1989

3.1 Obnovení obecní samosprávy a zrušení krajů

Po revolučních událostech v roce 1989 došlo především k obnovení samosprávy a tím k vytvoření předpokladů reálné decentralizace. Samospráva však nebyla uplatněna na vyšších úrovních. Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady, které i nadále byly orgány státní správy. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, jejich kompetence přešly zčásti na ústřední správní úřady, zčásti na okresní úřady. Dá se říci, že na úrovni středního článku veřejné správy došlo částečně k prostorové koncentraci výkonu státní správy. [2]

Po vytvoření obecní samosprávy došlo ke změnám specializovaných orgánů státní správy, byly zřizovány nové specializované orgány zákony regulujícími státní správu v jednotlivých oborech. Některé ústřední správní úřady si zřídily detašovaná pracoviště v území. Ovšem nebyly řešeny systémové otázky. Klesala koordinace výkonu státní správy, nedal se uplatnit princip subsidiarity v samosprávě. [2]

Zrušení krajských orgánů státní správy se všeobecnou působností lze z dnešního hlediska stěží považovat za dobře uvážený krok. Je nepochybné, že národní výbory musely být i na této úrovni nahrazeny jinými orgány státní správy a mělo se uvažovat i o vytvoření samosprávy, jejich zrušením bez náhrady ale vznikla citelná mezera v systému orgánů veřejné správy. Nevytvořením krajské samosprávy způsobilo, že o problémech přesahujících obecní dimenzi nemohla rozhodovat samospráva. Nevytvoření krajské státní správy vedlo k nárůstu počtu specializovaných orgánů státní správy a tím ke snížení její koordinace a efektivnosti ve srovnání se stavem, kdy by působil krajský orgán státní správy se všeobecnou působností. [21]

3.2 Ukončení činnosti národních výborů

K významným momentům, které ovlivnily vývoj v této sféře, patří ukončení činnosti národních výborů. Od počátku roku 1990 směřovala všechna opatření a změny v této oblasti k oddělení výkonu státní správy a samosprávy. Základní územní správní jednotkou se stala

obec. Postavení obcí bylo upraveno zákonem České národní rady 367/1990 Sb. Zákon byl přijat 4. září 1990. Účinnosti nabyl závěrečným dnem konání voleb do obecních zastupitelstev, tzn. 24. listopadu 1990. Zmíněný zákon ČNR o obcích společně se zákonem ČNR č. 425/1990 Sb. o okresních úřadech se stal základem územní správy a samosprávy v České republice. Tímto byl ustaven jednostupňový systém samosprávy. Základním a jediným stupněm byla obecní zastupitelstva, vyšším voleným zastupitelským orgánem byla Česká národní rada. Podle tohoto zákona byla městem obec, ve které do počátku účinnosti tohoto zákona působil městský národní výbor. Městem byla i obec, kterou určilo předsednictvo ČNR na návrh vlády ČR nebo návrh obce po vyjádření vlády. [5]

Dále zákon stanoví výčetem statutární města. Současně stanoví, že statutárním městem může být i každé další město, které buď na návrh vlády nebo návrh příslušného města po vyjádření vlády určí předsednictvo ČNR. Statutární města se mohou členit na městské obvody nebo městské části, přitom území hlavního města Prahy se člení na městské části. [5]

Statutárními městy se staly Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov a Most. [7]

Každá část území České republiky přísluší k některé obci. Území každé obce je součástí některého okresu. Území okresu bylo vymezeno jako souhrn území obcí, které jsou do okresu začleněny. [5]

Obecní úřady, které vláda určí svým nařízením, vykonávají ve stanovených územních obvodech státní správu v rozsahu přenesené působnosti. [5]

Zákon č. 367/1990 Sb. znamenal zásadní změnu v organizaci územní veřejné správy. Zásadně a jasně odlišil samosprávu a výkon státní správy, která byla dosud, po celou dobu působení národních výborů, směřována. Stanovil rovněž vzájemný vztah obcí k orgánům státní správy. [5]

V dubnu 1991 byl přijat zákon ČNR č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí, který na obce převedl zejména značné množství pozemků a nemovitostí. [5]

Pro zajištění veřejného pořádku v rámci působnosti obce bylo podstatné přijetí zákona č. 553/1991 Sb. o obecní policii, který byl přijat 6. prosince daného roku. Tímto zákonem

byla upravena možnost obcí zřizovat obecní policii, vymezen rámec její činnosti, včetně práv a povinností členů obecní policie při výkonu služby. [5]

Zavedení samospráv na obecní úrovni však nemělo brzy následování na vyšší úrovni. Zrušením krajských národních výborů byl utužen centralismus na území Čech, Moravy a Slezska doprovázený velkým bujením centrálních správních orgánů v Praze a velmi neprůhledným budováním jejich dekoncentrátů a územních pracovišť pro různě velká území státu. Po celou dobu roku 1990 probíhal spor, zda má být vybudována silná vyšší územní samospráva založená na zemském principu nebo slabší na principu krajském. Spor zemské a krajské varianty nebyl vyřešen ani při rozdělení Československa a přijetí nové ústavy č. 1/1993 Sb. pro Čechy, Moravu a Slezsko. [12].

3.3 Vznik okresních úřadů

Okresní úřady byly zřízeny zákonem ČNR č. 425/1990 Sb. ze dne 9. října 1990. Byly zřízeny v městech (obcích), které byly do účinnosti tohoto zákona sídly okresních národních výborů. Posláním okresních úřadů byl výkon státní správy v jejich územních obvodech. Okresní úřady byly zmocněny vydávat obecně závazné vyhlášky s platností v územním obvodu, v němž vykonávaly státní správu. [5]

3.4 Ústava České republiky

Od 1. ledna 1993 začíná existence České republiky jako samostatného suverénního státu. V tento den uznalo nově vzniklý stát 68 zemí. Od tohoto dne nabyla účinnosti i Ústava České republiky přijatá Českou národní radou 16. prosince předcházejícího roku jako ústavní zákon č. I/1993 Sb.. Zmíněný ústavní zákon č. I/1993 Sb. byl v následujících letech doplněn (novelizován) ústavními zákony č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb. a č. 395/2001 Sb.. [5]

Parlament je charakterizován jako dvoukomorový, skládající se z Poslanecké sněmovny (má 200 poslanců volených po dobu 4 let) a Senátu (má 81 senátorů volených na dobu šesti let, přičemž každé dva roky se volí 1/3). Poslaneckou sněmovnou se stala ČNR tak, jak

byla zvolena v posledních parlamentních volbách v červnu 1992. Funkci senátu vykonávala až do konce svého funkčního období, tj. do roku 1996, Poslanecká sněmovna. [5]

Prezident republiky je podle článku 54 ústavy hlavou státu. Je volen Parlamentem na společné schůzi obou komor. Ústava rovněž zakotvuje, že prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný. [5]

Vláda je vrcholný orgán výkonné moci. Je jmenována prezidentem a odpovědná Poslanecké sněmovně. [5]

Článek 80 ústavy zakotvuje jako novou instituci státní zastupitelství, jehož úkolem je zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení. [5]

Hlava VII ústavy je věnována **územní samosprávě**. Podle čl. 99 se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Tyto územní samosprávné celky jsou „územními společenstvími občanů“, které mají právo na samosprávu. Obce i kraje jsou podle ústavy samostatně spravovány zastupitelstvem. V době nabytí účinnosti ústavy v České republice kraje reálně neexistovaly. Byly zřízeny až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., na nějž navazoval zákon č. 129/2000 Sb. (o krajích – krajské zřízení). [5]

V oblasti organizace a výkonu územní státní správy stále působily okresní úřady, jejichž činnost byla upravena zákonem č. 425/1990 Sb.. Jejich význam, zejména v prvních deseti letech existence samostatné České republiky, byl posílen skutečností, že v této době neexistovaly vyšší územně správní celky, jejichž úřady by mohly realizovat výkon státní správy na vymezeném území. Byly charakterizovány jako decentralizovaný orgán státní správy se všeobecnou působností. Jejich zřizovatelem byla vláda, která je rovněž řídila a kontrolovala. K výkonu kontroly v některých přesně specifikovaných oblastech nad okresními úřady bylo vládou zmocněno Ministerstvo vnitra. Ve vztahu k okresním úřadům toto ministerstvo koordinovalo vydávání směrnic ústředních orgánů státní správy a plnilo zajišťování dalších úkolů, metodicky usměrňovalo fungování informačních systémů okresních úřadů, zabezpečovalo odbornou přípravu pracovníků těchto institucí, organizovalo porady přednostů těchto institucí atd.. [5]

Rozhodnutím prezidenta republiky č. 11/1996 Sb. byly vyhlášeny volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu a dalším rozhodnutím prezidenta republiky č. 12/1996 Sb. byly vyhlášeny **volby do Senátu Parlamentu České republiky**. První kolo senátních voleb se

konalo ve dnech 15. a 16. listopadu a druhé kolo ve dnech 22. a 23. listopadu 1996. Před volbami probíhala intenzivní diskuse o postavení a smyslu této druhé komory Parlamentu. Některé politické strany o jejím významu do značné míry pochybovaly. Přesto však byl Senát zvolen a bylo tak naplněno příslušné ustanovení Ústavy České republiky. Při prvních volbách do Senátu byla třetina poslanců (27) volena na funkční období šesti let, třetina na funkční období čtyř let a třetina na funkční období dvou let. Podle zákona je třetina poslanců do Senátu volena každé dva roky. [5]

Výběr hlavních norem:

Ústavní zákon č. 295/1990 Sb.

Ústavní zákon č. 296/1990 Sb. o centrálních orgánech

Ústavní zákon č. 297/1990 Sb.

Zákon ČNR č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení)

Zákon ČNR č. 418/1990 Sb. o hlavním městě Praze

Zákon ČNR č. 425/1990 Sb. o okresních úřadech

Zákon ČNR č. 172/1991 Sb. o přechodu věcí z majetku republiky do majetku obcí

Zákon ČNR č. 553/1991 Sb. o obecní policii

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky

[5]

3.5 Základní varianty organizace územní veřejné správy

► **První varianta** je charakterizovaná institucionálním oddělením výkonu státní správy a samosprávy. Toto oddělení je doprovázeno výrazným přesunem kompetencí ze státní správy na samosprávu na úrovni krajů a obcí, výrazným přesunem kompetencí státní správy z úrovně ústřední státní správy na krajský stupeň státní správy. Taky výkonem státní správy na úrovni malých okresů (cca 210), kdy by samospráva byla vykonávána na úrovni obcí. Významným vnějším znakem organizace územní veřejné správy je zrušení 76 okresních úřadů a zřízení cca 210 správních okrsků (tzv. malých okresů). Mezi přednosti této varianty patří jasná průhlednost kompetencí mezi samosprávnými orgány a orgány státní správy. Stírá obavy z výrazného přesunu kompetencí ze státní správy na samosprávu, neboť stát ponechává v území nástroj prosazování své státní politiky. Demokratická účinnost této varianty je ovšem přísně podmíněna výrazným přesunem kompetencí ze státní správy na

samosprávu. Jedná se o variantu malého, ale pevného státu, o variantu velké, ale kompetentní samosprávy. Při málo vyjasněné dělbě kompetencí může docházet ke zdvojení činností. [20]

► **Druhá varianta** je charakteristická institucionálním spojením výkonu státní správy a samosprávy na krajském stupni a na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy. V případě zvolení této varianty dochází rovněž ke zrušení dnešních okresních úřadů. Počet obcí pověřených výkonem státní správy může být buď zachován v počtu 383 obcí nebo může dojít rovněž ke snížení jejich počtu obdobně jako u varianty první. Mezi přednosti této varianty patří vhodné organizační předpoklady pro minimalizaci nebezpečí duplicit činností mezi státní správou a samosprávou a úspornost výkonů některých správních procesů. Nevýhodou této varianty je skutečnost, že nevytvoří vhodné organizační předpoklady pro plnění odlišných funkcí státní správy a samosprávy. Spojení výkonu státní správy a samosprávy může být omezením pro rozsah decentralizace veřejné správy. V případě převážení funkcí státní správy může dojít k narušení zájmů sledovaných samosprávou. V případě převážení funkcí samosprávy vzniká nebezpečí problémů v aplikaci práva a v realizaci státní politiky. [20]

► **Třetí varianta** je charakterizovaná oddělením státní správy a samosprávy na krajském stupni a spojením státní správy a samosprávy na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy. I v případě zvolení této varianty dochází ke zrušení dnešních okresních úřadů. Tato varianta kompromisního charakteru vzbuzuje na první pohled dojem řešení nevýhod obou předcházejících variant. Nevýhodou této varianty je však komplikovanost řídicích vazeb mezi státní správou a samosprávou na různých stupních řízení. Rizika propojení státní správy a samosprávy jsou přitom na stupni pověřených obcí stejně velká jako na krajském stupni. Nevyjasněnost řídicích vazeb může být omezením pro rozsah decentralizace veřejné správy na úrovni pověřených obecních úřadů. [20]

Nakonec byla zvolena druhá varianta.

3.6 Vytvoření vyšších územně správních celků

Zavedení krajského zřízení je anticipováno již Ústavou ČR (ústavní zákon č. I/1993 Sb.), kde článek 99 stanoví, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územní-

mi samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. I/1993 Sb.-Ústava ČR, ustanovil vytvoření 14 vyšších územních samosprávných celků a vymezil jejich území. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2000. Základní a podstatné právní úpravy vyšších územních samosprávných celků jsou dány zákonem č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení). [5]

Stěžejní význam pro realizaci krajského zřízení má zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení). Tento zákon upravuje souhrnně kompetence kraje, strukturu a organizaci krajských orgánů, dělbu působnosti mezi nimi, otázku státního dozoru nad výkonem samostatné i přenesené působnosti krajů, vztahy ústředních orgánů státní správy ke krajským orgánům i postavení a kompetence krajských úřadů ve vztahu k obcím a obecním úřadům v oblasti výkonu přenesené působnosti. Zákon zahrnuje 99 paragrafů rozčleněných do devíti hlav. [5]

Kraj je v souladu s Ústavou České republiky charakterizován jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem, hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Kraj je při výkonu státní správy správním obvodem. Kraj je povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti. Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů. [5]

Krajům byla zákonem umožněna zákonodárná iniciativa. [3]

Hlavní město Praha podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. je vyšším územně správním celkem – krajem a v tomto směru je jeho postavení upraveno zákonem č. 129/2000 Sb.. Současně je Praha obcí. Již zmíněný zákon č. 128/2000 Sb. stanoví, že se zákon nevztahuje na hlavní město Prahu. Postavení Prahy bylo upraveno zvláštním zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tento zákon byl přijat v roce 2000 současně se zákonem o obcích a o krajích. Předtím bylo postavení Prahy upraveno zákonem č. 418/1990 Sb., který hlavní město vymezoval jako obec. Nový zákon č. 131/2000 Sb. je zákonem samostatným v tom smyslu, že není specializačním ani ve vztahu k nově přijatému zákonu o obcích ani k zákonu o krajích. Příslušná ustanovení tohoto zákona jsou však v souladu s analogickými

ustanoveními obou předcházejících zákonů. V mnoha případech zákon upravuje stejné nebo podobné okruhy problémů jako zákony o obcích a krajích. Hlavní město Praha je veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek a vlastní příjmy. [5]

Výběr hlavních norem:

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky

Zákon č. 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv

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

Zákon č. 147/2000 Sb. o okresních úřadech

Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje

Ústavní zákon č. 176/2001 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. – Ústava ČR, novelizuje zákon č. 347/1997 Sb.

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR ve znění pozdějších předpisů.

[5]

3.7 Reforma územní veřejné správy na základním stupni správy

Druhá fáze reformy veřejné správy je charakterizována reformou územní veřejné správy na základním stupni státní správy. Spočívala ve zrušení okresních úřadů a přechodu jimi vykonávaných kompetencí na jiné orgány veřejné správy. [2]

Pro účely přenesení kompetencí okresních úřadů na jiné orgány veřejné správy byly určeny obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, které měly provádět výkon státní správy v přenesené působnosti.

Výběr hlavních norem:

Zákon č. 231/2002 Sb.

Zákon č. 290/2002 Sb. o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách

Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů

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

[5]

3.8 Zhodnocení autora

Výše uvedený postup reformních kroků má vzhledem k situaci, ve které se náš stát po roce 1989 nacházel, svoji logiku a opodstatnění. V prvních letech postup reformem zpomalovaly objektivní příčiny – upřednostňování ekonomických změn před společenskými a posléze také a hlavně rozpad federace. Bylo naprosto nezbytné okamžitě obnovit samosprávu na obecní úrovni, což se podařilo. Myslím si ale, že další potřebné reformy, hlavně na středním článku řízení, mohly postupovat rychleji. Ústava počítala se zřízením vyšších územních správních celků již v roce 1993. K naplnění tohoto článku ústavy ale došlo až v roce 2000. Posuzování vhodnosti zvoleného řešení při reformě VS na střední úrovni se budu věnovat dále. Chtěl bych jen konstatovat, že při sledování cíle decentralizace a dekoncentrace bylo dosaženo větší míry dekoncentrace než decentralizace.

4. ANALÝZA VZNIKU KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ

4.1 Důvody pro realizaci zvolené varianty, cíle

Reforma územní správy je nezbytným předpokladem pro reformu ústřední správy, jednak proto, že v rámci územní správy se realizuje řada rozhodnutí přijatých na centrální úrovni, jednak proto, že je třeba redukovat operativní funkce ústředních orgánů, tj. zejména rozhodování o jednotlivých záležitostech. Ústřední orgány státní správy mají především plnit úkoly povahy legislativní, koncepční, koordinační, metodické a kontrolní. Zatížení operativními úkoly odvádí ústřední orgány od jejich hlavního poslání. Aby se toto zatížení snížilo, musí existovat možnost přenést operativní činnosti na nižší úroveň. To nebylo možné, dokud v ČR neexistovaly orgány státní správy ani orgány samosprávy na střední úrovni. [21]

Mezi nejčastěji zmiňované důvody jistě patří snaha o demokratizaci veřejné správy, prosazení práva obyvatel regionů na samosprávu. Důležitým motivem byl také sociální a ekonomický rozvoj regionů a posílení účinnosti veřejné správy v regionech. [16]

Pokud jde o zřízení vyšší samosprávy, existovaly různé představy o jejím uspořádání. Základní otázkou bylo, zda má být vyšší samospráva realizována na zemské nebo krajské úrovni. Nejintenzivnější byly diskuse na toto téma v letech 1990-1992. Vyšší samosprávu se však tehdy zřídit nepodařilo. V dalším období již téma zemského zřízení upadalo do pozadí. Diskutovaly se již téměř výhradně různé alternativy krajského uspořádání. Bylo totiž nezbytné vytvořit veřejnou správu na úrovni regionů středního řádu (mezoregionů). Se zemským zřízením existovala jen slabá identifikace. [2]

Je potřeba říci, že historické země byly pro potřeby samostatné České republiky příliš velké. Ústavním zákonem bylo zřízeno 14 krajů včetně hlavního města Prahy. Jejich počet a sídla byly totožné s kraji z let 1949-1960.

Stanovením počtu 14 vyšších územně samosprávných celků se ukončila diskuse pohybující se od tří celků (Čechy, Morava, Praha) až po počet odpovídající počtu okresů. [13]

Toto zvolené územní členění umožňuje větší soulad s přirozeným mezoregionálním členěním České republiky. Všechna mezoregionální centra byla v zásadě uspokojena. Tato skutečnost dává naději pro stabilitu zvoleného uspořádání. [2]

Vznikem krajského zřízení byl učiněn další významný krok v **decentralizaci** veřejné správy a to vznikem samosprávných krajských zastupitelstev. Totiž určitou kompetencí má být pověřen ten orgán, který má nejlepší objektivní podmínky pro možnost být informován o náležitostech nutných pro naplňování svých kompetencí a který má objektivně nejvyšší zájem na účinnosti způsobu využívání svých kompetencí. Další krok byl učiněn v **dekoncentraci** veřejné správy a to přesunem řady kompetencí výkonu státní správy z ústřední státní správy na krajské úřady. [14]

4.2 Popis vzniku krajského zřízení

Krajské zřízení bylo zavedeno ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. [2]

Tab. 3. Kraje z roku 1997

Název kraje z roku 1997	Sídlo
Praha	Praha
Středočeský	Praha
<i>Jihočeský</i>	České Budějovice
Plzeňský	Plzeň
Karlovarský	Karlovy Vary
Ústecký	Ústí nad Labem
Liberecký	Liberec
Královéhradecký	Hradec Králové
Pardubický	Pardubice
<i>Vysočina</i>	Jihlava
<i>Jihomoravský</i>	Brno
Olomoucký	Olomouc
<i>Moravskoslezský</i>	Ostrava
Zlínský	Zlín

Pramen: sestavil autor

Tento zákon ovšem upravil jen vymezení krajů, ne jejich kompetence a způsob organizace. K dořešení těchto otázek byla stanovena dlouhá legisvakance, tj. lhůta mezi platností a účinností zákona. Zákon č. 347/1997 Sb. měl nabýt účinnosti k 1. lednu 2000. Nakonec se mohly volby do zastupitelstev krajů uskutečnit až v listopadu 2000. Příslušné zákony nabýly účinnosti ke dni voleb nebo 1. ledna 2001. [2]

Za zmínku stojí názvy krajů. Kraje, které jsou v příloze č. 4 označeny tučně, se původně jmenovaly jinak. Jihočeský byl Budějovický, Vysočina Jihlavský, Jihomoravský byl Brněnský a Moravskoslezský byl původně Ostravský. Současné názvy těchto krajů jsou výsledkem snah okrajových regionů, které odmítaly tak silnou identifikaci s centrem.

Pokud jde o počet krajů, nejsilnější alternativou byly poslanecké návrhy směřující k osmi krajům. Vládní návrh přišel s třinácti kraji, ústavněprávní výbor a výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí však doporučovaly rozšíření návrhu o Jihlavský kraj. [13]

Jedním z alternativních návrhů na počet krajů byl i návrh ústavního zákona č. 174 z roku 1999. Navrhuje změnit počet krajů v podstatě na počet shodný s kraji z roku 1960 v prvním případě, v druhém s tím rozdílem, že kraj Moravskoslezský by byl rozdělen na kraj Moravskoslezský a Středomoravský. [19]

Základní problém ve vztahu k organizaci krajů spočíval ve volbě **spojeného nebo odděleného modelu výkonu veřejné správy**. První model znamená výkon státní správy územní samosprávou, vedle které by existovaly specializované orgány státní správy, ne však orgány státní správy se všeobecnou působností. Realizací druhého modelu by došlo k vytvoření zvláštních orgánů státní správy a zvláštních orgánů samosprávy.

Ministerstvem vnitra byl nejdříve navržen oddělený model, v Poslanecké sněmovně v květnu 1999 ale nedostal podporu. 160 ze 176 přítomných poslanců hlasovalo pro spojený model. Tento se také nakonec realizoval. [2]

Ve vztahu k působnostem krajů bylo dosaženo jak decentralizačního efektu, kdy kompetence přešly do samostatné působnosti, tak dekoncentračního efektu, kdy kompetence přešly do přenesené působnosti krajů, ve které zůstává zachována jejich podřízenost ústřední státní správě. Výraznější byl dekoncentrační efekt. Je však třeba připomenout, že z hlediska

organizačního a personálního provádí kraj i svoji přenesenou působnost ve věcech státní správy samostatně. Kromě kompetencí ústředních správních úřadů byla přenesena na kraje i menšina kompetencí z okresních úřadů. [2]

Výkon státní správy byl na kraje přenesen z osmi ministerstev a jejich specializovaných územních orgánů. Státní správa se týká zejména životního prostředí, zemědělství, školství, kultury, zdravotnictví, dopravy a sociálních věcí. [21]

V souvislosti s první fází reformy - se zřízením krajů a s jejich činností, se objevují dva koncepčně nejvýznamnější problémy. První a závažnější z nich je **otázka finančního zajištění činnosti krajů**. Kraje dovedou v současnosti zabezpečit vlastní organizaci a výkon státní správy na krajské úrovni. Ovšem k tomu, aby kraje mohly naplnit svoji samostatnou působnost v otázkách územního rozvoje, již stávající finanční prostředky nestačí. Jako způsob překonání tohoto problému se nabízí zvýšení podílu krajů na rozpočtovém určení výnosů daní. Ovšem decentralizační a dekoncentrační charakter reformy veřejné správy nedovoluje zvýšení podílu krajů na úkor obcí. Proto připadá v úvahu pouze snížení podílu státu. Celou záležitost navíc komplikuje napjatost státního rozpočtu na straně jedné a potřeba realizovat decentralizaci i finančně na krajskou úroveň na straně druhé. [2]

S ohledem na volby do zastupitelstev krajů v listopadu 2000 nebylo možné, aby si kraje sestavily svůj vlastní rozpočet. Kraje byly proto v roce 2001 financovány ze státního rozpočtu. Ve státním rozpočtu byly pochopitelně preferovány výdaje na úkoly vyplývající krajům povinně ze zákona. V důsledku toho měly kraje poměrně malý prostor pro realizaci svých samosprávných funkcí. Budoucí vývoj závisel na tom, jaký podíl získají kraje v rámci zákona o rozpočtovém určení výnosu daní, viz. předchozí odstavec. [21]

Kraje se staly v roce 2001 zřizovateli 2641 organizací. Nejrazantnější změna nastala ve školství. Na kraje přešel výkon zřizovatelských funkcí k asi 2400 škol a školských zařízení. Stát tehdy rozhodl, že financování aktivit krajů v roce 2001 bude řešeno dotacemi ze státního rozpočtu. Od roku 2002 jsou kraje příjemci podílů na daňových výnosech na základě zákona č. 483/2001 Sb.. Po zrušení okresních úřadů byly uskutečněny další převody majetku, zřizovatelských funkcí a správních činností do působnosti krajů. K 1.1.2003 tak přešla na kraj správa dalších 551 organizací dosud zřizovaných okresními úřady. Jedná se o organizace v oblasti kultury, zdravotnictví a sociálních služeb. Z Ministerstva zdravotnictví ČR bylo v rámci této fáze na kraje převedeno i 9 územních středisek záchranné

služby. Od počátku roku 2003 kraje zabezpečují v přenesené působnosti i samostatné působnosti i některé správní činnosti, které dosud zajišťovaly okresní úřady. Do oblasti jejich výkonu přešlo z okresních úřadů na kraje 2067 pracovníků. Rok 2003 byl z hlediska financování výdajů krajů poněkud nesystémový. Na financování výkonu správních činností a zřizovatelských funkcí převedených na kraje z okresních úřadů a Ministerstva zdravotnictví nebyly pro rok 2003 krajům stanoveny zvýšené podíly na daňových příjmech. Financování převedených aktivit bylo pokryto dotacemi ze státního rozpočtu. Jak bylo uvedeno, krajům byla postupně předána odpovědnost především za sociální a zdravotní služby, střední školství, některá zařízení v oblasti kultury a správu silnic 2. a 3. třídy. Na tuto svěřenou působnost však nebyly poskytnuty dostatečné vlastní zdroje a je tedy oddělena odpovědnost za poskytování veřejné služby a pravomoc obstarávat si zdroje na zajišťování těchto služeb. Financování krajů by mělo být, stejně jako v případě obcí, do budoucna zajištěno vlastními zdroji a to především daňovými. V současné době je mezi obcemi a kraji v míře nezávislosti zdrojů podstatný rozdíl. Zatímco výdaje krajů jsou kryty daňovými příjmy pouze ve výši asi 15 %, u obcí tento podíl představuje více než 50 %. Tento způsob hospodaření krajů je nesystémový. Krajům nelze na jedné straně ukládat odpovědnost za rozvoj území, finanční hospodaření jimi zřizovaných organizací, odpovědnost za nakládání s majetkem a na druhé straně nevytvořit rámec pro rozhodovací pravomoci a předem z centra stanovit na tu kterou činnost dotaci ze státního rozpočtu. Ústřední vláda se musí vzdávat kontroly nad kraji prostřednictvím dotací a ponechat zabezpečení výdajů v působnosti krajů zejména z daňových příjmů formou navýšení procenta určeného krajům na sdílených daních. [13]

Tím druhým významným problémem je způsob **vymezení území krajů**. Území krajů je v současné době určeno územím okresů v době nabytí účinnosti ústavního zákona č. 347/1997 Sb.. Proto zůstávají problémy dané nevyhovujícím okresním uspořádáním z roku 1960. [2]

Na některých místech by bylo vhodné jiné stanovení hranic krajů. Proto vláda v listopadu 2001 předložila do Poslanecké sněmovny návrh zákona o změně hranic krajů. Ovšem tento návrh neprošel již v prvním čtení. Toto zamítnutí návrhu bylo zapříčiněno jednak tím, že krajské zřízení je nové a názory na nejvhodnější příslušnost jednotlivých území se ještě v některých obcích liší a také tím, že dále přetrvává okresní uspořádání některých orgánů státní správy a soudů, tedy přechod do kraje více odpovídajícího přirozené spádovosti

území by mohl znamenat i přechod do méně vhodného okresu. Svoji roli sehrálo i právní hledisko a případná ztráta mandátů členů zastupitelstev krajů bydlících na území, jehož krajská příslušnost by se změnila. [2]

Kraje působí v územních obvodech obcí. Dochází tedy k překrývání místní působnosti. V určitém rozsahu dochází k překrývání i ve věcné působnosti, kraje a obce mají totiž podobné ústavní zakotvení a spadají do stejného systému veřejné správy – samosprávy, která má své všeobecné úkoly. Výše uvedené důvody mohou vést ke kompetenčním konfliktům. Základní vodítko pro rozhraničení působností poskytuje Ústava ve svém čl. 104 odst. 2, a to tak, že ve věcech samosprávy rozhoduje obec, pokud není určitá působnost zákonem svěřena kraji. [13]

4.3 Nevýhody a komplikace zvoleného modelu, kritické ohlasy

Nově zřízené kraje jsou podstatně menší a slabší než kraje z roku 1960. Vzorem krajů zřízených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků se stalo krajské zřízení zavedené zákonem č. 280/1948 Sb. k 1.1.1949 komunistickou vládou. Těchto malých 14 krajů navazuje na neúspěšný pokus zavedení župního zřízení ve 20. letech 20. století podle zákoně č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů. Samy kraje z roku 1949 byly již po jedenácti letech nahrazeny sedmi většími kraji podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. [12]

Nevýhodou nového krajského zřízení je diskontinuita s dosavadním krajským uspořádáním a nesoulad s členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů. Určitým problémem je to, že kraje jsou příliš malé z hlediska jednotek pro poskytování pomoci z fondů EU. Protože však plní kraje úkoly především vnitrostátní, není tato nevýhoda zas tak výrazná. Tento rozpor řeší zákon č. 248/2000 sb., o podpoře regionálního rozvoje vytvořením regionálních rad pro regiony soudržnosti v případech, kdy se tyto regiony skládají ze dvou nebo tří krajů. Rady jsou voleny zastupitelstvy příslušných krajů stejným dílem. [2]

Vhodnou jednotkou pro čerpání dotací ze strukturálních je totiž NUTS 1 (u nás ČR) a NUTS 2 (800 000 – 3 miliony obyvatel).

Tab. 4. Současné kraje a regiony soudržnosti

Kraj NUTS III	Počet obyvatel	Regiony soudržnosti NUTS II	
		Název	Počet obyvatel
Liberecký	430 774	Severovýchod	1 488 168
Královéhradecký	549 643		
Pardubický	507 751		
Ústecký	823 265	Severozápad	1 127 867
Karlovarský	304 602		
Píseňský	554 537	Jihozápad	1 184 543
Jihočeský	630 006		
Vysočina	511 645	Jihovýchod	1 644 208
Jihomoravský	1 132 563		
Olomoucký	639 894	Střední Morava	1 229 733
Zlínský	589 839		
Moravskoslezský	1 249 290	Moravskoslezsko	1 249 290
Středočeský	1 175 254	Střední Čechy	1 175 254
Praha	1 188 126	Praha	1 188 126

Pramen: ČSÚ + (Wokoun, 2006)

Dodatečným vytvořením regionů soudržnosti vymezených územím dvou nebo více krajů bez právního zakotvení došlo i k nutnosti vytvoření dalšího, nikoliv malého administrativního nadkrajového aparátu, ovšem fungujícího mimo veřejnou správu kraje. [12]

Jistou zvláštností je fakt, že označení kraje se vztahuje ke dvěma různým druhům celků. Toto vzniklo nemožností zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Zruše-

ním by totiž některé orgány státní správy a soudy ztratily územní základ své působnosti dané okresy a kraji z roku 1960. Kraje z roku 1960 v roce 1990 zrušeny nebyly, došlo jen k likvidaci krajských národních výborů. [2]

Do nových 14 krajů je tak organizována samospráva a část státní správy, do osmi větších krajů z roku 1960 pak zbylá část státní správy a justice (např. velitelství obrany podle zákona č. 218/1999 Sb., finanční ředitelství, zeměměřičské a katastrální orgány, soudy a státní zastupitelství). Zcela nezanikl ani prvorepublikový zemský princip a to existencí Vrchního soudu v Praze pro české kraje a Vrchního soudu v Olomouci pro moravskoslezské kraje. Nebyl tak naplněn ideál, že území státu bude členěno jednotně pro jakoukoliv územní organizaci, nikoliv rozdílně pro samosprávu, státní správu a dokonce i jednotlivé resorty. Slabost nových krajů dokazuje i fakt, že nejmenší samosprávný Karlovarský kraj je menší, než okres v jiné části země. Karlovarský kraj má menší počet obyvatel než okres Brno-město a menší počet obcí než okres Žďár nad Sázavou. Nové krajské zřízení taktéž nerespektuje historické hranice Čech a Moravy. Tato hranice byla po tisíciletí nejen jako historická, ale i jako přirozená. [12]

Tuto myšlenku podporoval i návrh ústavního zákona č. 174. [19] *Návrh vychází z teze, že silná krajská samospráva musí být založena na koncepci velkých, ekonomicky soběstačných krajů s širokou samosprávnou působností. Absolutně převážná část pravomocí krajů musí na krajské orgány přejít z vlády a ministerstev či jiných ústředních orgánů státní správy. Jen tak půjde o skutečnou decentralizaci. Schválené rozdělení státu do 14 krajů nevytváří předpoklady pro decentralizaci veřejné správy. Je zde velká nerovnoměrnost a vznikají i velmi malé kraje. Na slabé kraje bude moci být převedeno z centra méně pravomocí než v nově navrhovaném modelu a bude se muset trvale přistupovat k přerozdělování financí ve prospěch malých krajů prostřednictvím státního rozpočtu. Za východisko návrhu je bráno rozdělení České republiky na kraje podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, protože kromě samosprávných orgánů existují jiné krajské orgány (krajské soudy, krajská státní zastupitelství, krajské správy Policie, krajský hygienik). Proto při schválení tohoto návrhu bude možno přistoupit jen ke zřízení samosprávných orgánů. V opačném případě bud' značně vzrostou náklady na státní rozpočet zřizováním i dalších krajských orgánů nebo budou u nás existovat kraje „plnohodnotné“ a kraje „neplnohodnotné“, které sice budou mít vlastní samosprávné orgány, ale z hlediska jiných institucí budou součástí kraje jiného. Návrh rovněž vychází z předpokladu, že je velmi významné,*

aby občané měli ke krajům emocionální vztah na základě historického vývoje, proto je zachována územní identita Čech a Moravy se Slezskem. Oproti schválenému ústavnímu zákonu č. 347/1997 Sb. však návrh předpokládá velkou úsporu prostředků státního rozpočtu na zřízení nových krajů zmenšením jejich počtu s tím, že z hlediska jiných oblastí života státu toto rozdělení již prakticky funguje. Navrhované kraje budou navíc zhruba odpovídat kritériím celků NUTS 2. [19]

Kraj jako celek v sobě spojuje funkce vlastní (samosprávu v kraji) a přenesené (státní správu v kraji). Tato dichotomie se nejvíce manifestuje v otázkách řízení krajského úřadu. Krajský úřad je funkčním konglomerátem. Na jedné straně je správním úřadem, vykonává státní správu, na druhé straně však plní i vlastní úkoly kraje – samosprávné, např. udržuje nemovitosti kraje. Tomu i odpovídá členění úřadu, některé jeho části (odborné) plní jen jeden druh úkolů, jiné i jejich kombinaci. [13]

Vedle propojenosti funkční lze konstatovat i spojitost finanční, finanční prostředky na činnost krajského úřadu v zásadě pocházejí z jednoho zdroje – z rozpočtu kraje, který ve výdajích neodlišuje samosprávu a státní správu. V rozpočtu je jako výdaj uveden krajský úřad. Na straně příjmů je zřejmé, že od státu kraji náleží příspěvek na výkon státní správy, ovšem zapracování do rozpočtu tyto prostředky ztrácí původní účel a je na kraji (samosprávných orgánech), jak s nimi naloží. Samospráva tak může rozhodnout, kolik se vydá na krajský úřad a také kolik z toho bude určeno na samosprávné činnosti a kolik na činnosti vykonávané pro stát. Toto zdánlivě jednoduché pravidlo je postupně uplatňováno v praktické organizační výstavbě a počtu úředníků. [13]

Je krajský úřad podřízen samosprávným orgánům nebo řediteli krajského úřadu? Zdánlivě jednoduché kritérium, samospráva = podřízení samosprávnému orgánu a státní správa = ředitel, nám poskytuje vodítko v mnoha případech. Pokud je však řešena věc, která zasahuje obě oblasti, vzniká nutně kompetenční konflikt. V takové chvíli (např. nesoulad člena rady odpovědného za zdravotnictví a vedoucího odboru zdravotnictví) by měl další postup arbitrárně určit společný nadřízený, tedy hejtman. Ten by měl řediteli uložit, jak postupovat, měl by však při svém rozhodnutí respektovat rozdělení působností. [13]

Dalším vedlejším produktem dichotomie je zdvojování (i ztrojování) orgánů pro určitou agendu. Máme výbory, komise a pak ještě odborné úřady pro výkon určitých agend. Navíc obvykle ještě člen rady odpovědný za určitý úsek. Zdá se, že lepší by byla koncentrace

úkolů, pravomocí a odpovědnosti. V souvislosti s krajským úřadem je možno zmínit, de lege ferenda, možnost skládat radu z vedoucích jednotlivých odborů, rada by byla složena na rezortním principu, každý její člen by měl svou odpovědnost. Zachování dosavadní neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva a vedoucího odboru by bylo paradoxně výhodou, personálně by se totiž oddělila moc výkonná a usnášecí orgán. Jen hejtman stojící v čele rady by byl členem zastupitelstva (nabylo by tak na významu jeho sistační veto). [13]

V obecné rovině rozpracování dělby práce mezi úředníky a volenými zastupiteli nečiní z hlediska teorie řízení problému. Ten ale nastává v případě tzv. uvolněných zastupitelů. To znamená, že někdo, kdo není zaměstnancem státní správy, je voleným zastupitelem, ale fakticky řídí a v některých případech i přímo vykonává některé činnosti naplňující obsah pojmu státní správa. Na úrovni krajů se jedná o dělbu práce mezi uvolněnými zastupiteli, především zástupci hejtmana a ředitelem krajského úřadu. Tento problém je zatím jen těžko řešitelný. [14]

Příkladem potíží s územním vymezením nově vzniklých krajů je kraj Vysočina. Mezi tímto krajem a krajem Jihomoravským vznikaly hraniční spory. Řada obcí nově vzniklého kraje Vysočina chtěla přejít do silnějšího Jihomoravského kraje. Dne 1. ledna 2005 byla z okresů kraje Vysočina převedena pod okres Brno-venkov v Jihomoravském kraji řada obcí západně od Tišnova (Nedvědice s katastrálním územím Pernštejn, Černvír, Doubravník s katastrálním územím Křížovice, Borač s katastrálním územím Podolí, Pernštejnské Jestřabí s katastrálním územím Maňová, Husle a Jilmový, Olší s katastrálním územím Litava, Klokočí a Rakové, Drahonín, Žďárec s katastrálním územím Vickov, Vratislávka, Tišnovská Nová Ves, Skryje, Kaly s katastrálním územím Zahrada, Dolní Loučky s katastrálním územím Střemchoví, Horní Loučky, Újezd u Tišnova, Řikonín, Kuřimské Jestřabí s katastrálním územím Blahoňov, Kuřimská Nová Ves, Lubné, Níhov, Rojetín, Borovník, Posatín, Katov, Křížínkov) a obec Senorady západně od Oslavan. [17]

Kraj Vysočina se dostával do sporů i s krajem Pardubickým na hranicích okresů Havlíčkův Brod-Chrudim. Celá situace je dobře popsána v článku Radany Mrázkové v časopise Veřejná správa, číslo 43/2001. [18] Z okresu Havlíčkův Brod zařadilo ministerstvo vnitra mezi žádosti o změnu hranic Chotěbořsko. Místní zastupitelstva třiatřiceti obcí této oblasti se již před několika lety rozhodla na základě svých usnesení požádat o změnu hranice a podala oficiální žádost na Ministerstvo vnitra, které ji zapracovalo do návrhu zmíněného

zákona. Postupně se však v okrese Havlíčkův Brod objevily i další snahy o změnu hranice okresu a odtržení některých obcí od kraje Vysočina. Jednou z nich byla iniciativa Za pardubickou spádovost – petiční akce, která na podzim roku 2000 vzešla přímo z Havlíčkova Brodu, konkrétně od lékařů místní nemocnice. Iniciativa, které se dosud podařilo získat přes deset tisíc podpisů, upozorňuje mimo jiné na to, že „kraj Vysočina je nesourodým seskupením chudých okresů, které nespĺňuje ani základní podmínku počtu obyvatel pro existenci takovýchto celků v Evropské unii“ a také, že „toto seskupení moravských a českých okresů porušuje zemskou hranici“. Iniciativa se v dubnu 2001 transformovala v občanské sdružení, které má podle jeho předsedy Ing. Václava Pechara výhrady také k ekonomickému potenciálu kraje Vysočina a upozorňuje zároveň na historickou rivalitu Jihlavy a někdejšího Německého Brodu. [18]

S dalším požadavkem na vyjmutí z kraje Vysočina se na Havlíčkův Brod obrátilo i devět obcí mikroregionu Sdružení obcí Haberska. Koncem srpna proto město svolalo mimořádné zasedání zastupitelstva, které se těmito požadavky zabývalo. Většinou hlasů rozhodlo pro respektování stávajícího krajského uspořádání a nepřipojení se k výše zmíněným aktivitám s tím, že bude možné se k tomu vrátit v době konání krajských voleb. Jediná iniciativa obcí Chotěbořska byla regulérní a na rozdíl od všech ostatních podložená usnesením a proto byla žádost této iniciativy registrována na ministerstvu. [18]

Dnes víme, že Havlíčkův Brod i Chotěboř jsou i nadále v kraji Vysočina. Zmíněný článek zde uvádím jako modelový příklad problematičkého uvádění některých krajů do praxe.

4.4 Vznik krajského zřízení z pohledu zástupců veřejné správy

Velice zajímavé poznatky jsem získal oslovením zastupitele obce s rozšířenou působností na Vysočině. Dále uvádím jeho hodnocení situace. *Kraj Vysočina je umělý slepenec, který si původně snad nikdo, kromě města Jihlavy, nepřál. Ze svého „domovského“ kraje bylo násilím vytrženo 5 okresů, byly zpřetrhány tradiční vazby. Snad nejhezčí argument, který jsem proti zřízení kraje slyšel, je tento: Územní uspořádání nejlépe ovládala církev. A ta se prý vždy řídila tím, kam teče voda, tedy řeky. Směrem po vodě sídlilo biskupství. Asi to neplatí sto procentně, ale něco na tom je. A tak mají katolíci v Vysočiny své biskupy v Hradci Králové, v Českých Budějovicích i v Brně. Ale nejen biskupy! Postaru je uspořá-*

dána i policie a soudy, energetika a mnoho dalších úřadů i institucí. A k tomu ještě NUTS II. Proto jezdíme vyřizovat některé záležitosti do Jihlavy, jiné až do Brna, další do Hradce Králové a zbytek do Pardubic nebo rovnou do Prahy. Máme tedy tu čest úředně poznávat hned 5 krajských měst najednou! Není divu, že se bouřili občané okrajových obcí snad ve všech okresech Vysočiny (kromě centrálního okresu Jihlava). Problémy byly na Tišnovsku a Třebíčsku (chtěli zpátky k Brnu), okrajové části okresu Pelhřimov chtěly zpátky k Českým Budějovicím, na Pacovsku a Ledčsku se snad uvažovalo i o Středočeském kraji. Velmi „horké“ to bylo i v Podoubraví, tedy na Chotěbořsku. Zároveň s komunálními volbami v roce 2002 se zde konala neoficiální místní referenda (spíše ankety) a v 9 obcích se občané vyslovili pro připojení k Pardubickému kraji. Bylo to například v Libici nad Doubravou, v Podmoklanech a ve Ždírci nad Doubravou. Jejich zastupitelstva však čekala, jak dopadne hlasování v Chotěboři. Tam vyhrála Jihlava, takže na Vysočině nakonec zůstal celý mikroregion Podoubraví. Ale dodnes každou chvíli nějaký starosta vystoupí s tím, že to byla chyba, protože Pardubice mají například lépe zvládnuté opravy a údržbu silnic. Do vítězného konce dotáhly přechod pod Jihomoravský kraj jen některé obce z okresu Žďár nad Sázavou. Asi nejzajímavější z nich byly Nedvědice. Na jejich katastru je totiž i hrad Pernštejn. V Jihlavě z toho bylo obrovské rozčarování, když Vysočina s Nedvědicemi přišla i o tuto vzácnou památku. Další obcí byl například Doubravník.

Ing. Pavel Studeník, místostarosta Slavičína, obce s pověřeným úřadem v okrese Zlín, považuje vznik krajů z dlouhodobého pohledu za správný krok. Doposud však postrádá větší vůli centrálních struktur k většímu přesunu a zvýšení kompetencí krajů včetně přesunu potřebných finančních prostředků na kraje. Zlepšení očekává v oblasti čerpání evropských finančních prostředků z Regionálních operačních programů. Programovací období 2007 – 2013 je pro mnohé obce velkou šancí řešit projekty, které mohou zlepšit kvalitu života jejich občanů, zlepšit podmínky rozvoje cestovního ruchu, zlepšit podmínky zaměstnanosti, dořešit nevyhovující infrastrukturu a mnohé další. Pokud jde o přínos vzniku krajů pro občany, obává se, občanovi vznik krajů nepřinesl zatím nic podstatnějšího.

Dále jsem navštívil několik starostů obcí ve správním obvodu Uherský Brod v okrese Uherské Hradiště. Hlavní téžiště těchto rozhovorů směřovalo k problematice II. fáze re-

formy veřejné správy a o tom budu referovat v další kapitole. Nicméně dotkli jsme se i vztahu těchto obcí k novému krajskému zřízení. Starosta obce Suchá Loz, Mgr. Petr Gazdík, vyjádřil názor, že *z hlediska výkonu státní správy jsou kraje příliš daleko. Upřednostňoval by zachování krajů v podobě z roku 1960, ovšem pouze jako samosprávné orgány, které se starají o regionální rozvoj. I proto, že na území původních krajských center jsou například krajské soudy, státní zastupitelství a krajské správy policie ČR.*

Starosta Bystřice pod Lopeníkem Milan Bauka míní, že *přínos nového krajského zřízení lze najít v silnější pozici kraje v prosazování rozvojových aktivit celého ÚSC, ve společné strategii kraje a v podpoře mikroregionů založených ve Zlínském kraji. Jinak konkrétní přínosy pro obec oproti stavu v době okresních úřadů nevidí. Myslí, že ani běžný občan konkrétní pozitivní změny nepocituje. Přenesení pravomocí z ministerstev na kraje ale neprovázelo zeštíhlení ministerstev a tím i přesun většího množství finančních prostředků do krajů.*

Názory dalších oslovených starostů jsou v otázce krajského zřízení podobné.

Zajímavé hodnocení krajského zřízení provedl JUDr. Michal Illner. [16] *Nabízí hodnocení krajského zřízení pohledem krajských elit členěných podle funkčních typů a podle politické orientace. Dá se říci, že většina oslovených pokládá zatímní působení krajů za úspěšné. Největší míra kladného hodnocení se dá vysledovat u elit politických a administrativních, které jsou různými způsoby s existencí krajů svázány a tudíž mají i nejvíce informací. Naproti tomu elity ekonomické a kulturní, které většinou stojí mimo soustavu krajské veřejné správy, jsou spíše klienty, se vyznačují větší kritičností vůči správním a politickým institucím. Rozdíly lze vysledovat i v hodnocení volených zástupců na krajské nebo obecní úrovni. Obecní zastupitelé a starostové byli o poznání kritičtější, než zastupitelé krajští. Také zhruba polovina oslovených občanů, kteří se k otázkám vyjádřili, je spíše kritická.* [16]

4.5 Zhodnocení autora

Chtěl bych stručně porovnat klady a zápory zvoleného modelu krajského zřízení a vyjádřit vlastní názor. **Pro** zřízení krajů v této podobě hovoří snaha převést operativní úkoly státní správy a druhoinstanční rozhodování ve správním procesu z úrovně státní na nižší orgány

na středním článku řízení, čili snaha o dekoncentraci správy. Bylo též potřeba neupírat regionům právo na samosprávu, tedy decentralizační krok. Argumentem pro zvolení varianty se 14 kraji byl hlavně soulad s přirozenými regiony a centry.

Proti výše uvedenému lze zmínit, že nyní existuje dvojí vymezení krajů – ty dnešní a kraje z roku 1960, ve kterých stále sídlí krajská pracoviště soudů, policie ČR, státního zastupitelství, finančních úřadů aj.. Také z pohledu čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU a vytváření regionů NUTS II jsou kraje příliš malé. Též bych uvedl problémy s vymezením území např. v kraji Vysočina, problém funkční a finanční propojenosti v důsledku spojeného modelu výkonu státní správy a samosprávy, nerespektování hranic mezi Čechami a Moravou, existence příliš malých krajů, které budou odčerpávat hodně finančních prostředků, příliv úředníků.

Osobně jako nejdůležitější aspekt vzniku krajů vidím možnost samosprávy na vyšší úrovni než obecní a s tím související koordinaci regionálního rozvoje. V tomto bych spatřoval hlavní poslání krajů. S ohledem na zvážení všech argumentů a názory zástupců veřejné správy v regionu bych se klonil k zachování krajů v původní podobě, tedy z roku 1960 a to pouze jako orgánů územní samosprávy s pravomocemi v rozsahu zhruba jak to stanoví zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Zvažoval bych pouze zřízení Olomouckého kraje, neboť jde o velké centrum s výraznou historií. Hranice mezi Čechami a Moravou by zůstaly zachovány. Nedokáži odhadnout, zda by hlavním městem Severočeského kraje bylo Ústí nad Labem nebo Liberec. Bývalý Severomoravský kraj by se jmenoval Moravskoslezský, jako nyní, byť v jiných hranicích. Byl by tím víceméně i vyřešen problém působnosti soudů, policie, státních zastupitelství aj.. Pokud jde o další specializované a jiné orgány státní správy, zvažovala by se efektivnost zřízení nebo nezřízení krajských pracovišť případ od případu. Pokud by došlo k rozhodnutí zřídit krajskou pobočku, pak by měla být ve všech krajích. Otázkou přeneseného výkonu státní správy se všeobecnou působností bych se chtěl zabývat v hodnocení další kapitoly méj práce.

5. ROZBOR ZMĚN NA MIKROREGIONÁLNÍ ÚROVNI

5.1 Popis změn v uspořádání správy na mikroregionální úrovni

Koncepce II. fáze reformy byla do značné míry podmíněna zvoleným modelem I. fáze. [21]

Již během přípravy první fáze reformy územní veřejné správy se zvažovala změna uspořádání státní správy i na mikroregionální, okresní úrovni. Důvody pro tuto změnu je třeba hledat v potřebě další decentralizace a dekoncentrace veřejné správy a svěřování dalších úkolů plněných dosud státem samosprávě. Ovšem i v potřebě změny dosavadního územního uspořádání výkonu státní správy založeného rovněž na okresní úrovni v roce 1960. Existující okresy se od roku 1960 v podstatě nezměnily, v České republice přibyl jediný okres Jeseník. Také bylo potřeba vzít v potaz skutečnost, že okresní úřady jako orgány výlučně státní správy byly prvkem odděleného modelu výkonu veřejné správy, zatímco v obcích i krajích se uplatňuje spojený model. Kardinálním krokem proto muselo být zrušení okresních úřadů a přechod jejich kompetencí na jiné orgány veřejné správy. [2]

Uměle vytvořené okresy v řadě případů nepředstavovaly přirozené spádové obvody. Správní reforma v roce 1960 mnoho přirozených regionálních center opomínila (obvykle se vyskytují v jednom okrese 2-4 taková centra) nebo je rozdělila do několika okresů. Proto se tvůrci reformy domnívali, že situace bude vyřešena zrušením okresních úřadů a vytvořením jiných orgánů veřejné správy. [6]

Je nutné připomenout, 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 vytvářela neracionální strukturu. Stupeň pověřených obecních úřadů a stupeň okresních úřadů bylo možné nahradit jediným stupněm. [20]

Z hlediska koncepce druhé fáze reformy územní veřejné správy se zvažovalo, zda má být uskutečněn pouze přechod kompetencí z okresních úřadů na městské úřady v okresních městech bez změny územně správního uspořádání výkonu veřejné správy nebo zda bude uplatněna decentralizace a dekoncentrace veřejné správy i v prostorovém smyslu a tím dojde k nápravě nedostatku územně správního uspořádání z roku 1960. [2]

Vláda podporovala druhou variantu, širší koncepci reformy. Vládou navrhovaná koncepce byla nakonec Poslaneckou sněmovnou přijata. [2]

Je třeba zmínit, že se zvažovalo i zachovat okresní úřady, zachovat oddělený model tak, že by byly okresní úřady v menších městech nebo soustředění státní správy v krajích. Tyto možnosti však brzy vzaly za své.

Nejprve muselo být vyjasněno, na které orgány veřejné správy přejde většina kompetencí okresních úřadů. Bylo možné vytvořit i nové orgány typu okresní samosprávy v nových menších okresech. Takové řešení by snad i neodporovalo Ústavě za předpokladu, pokud by taková okresní samospráva vznikala nikoliv přímou volbou, ale delegací z obcí. Ovšem vytvoření nových orgánů by bylo také technicky komplikovanější než přenesení působností na orgány již existující. Rizikem byla také možnost oslabení zainteresovanosti měst, na která jinak kompetence přecházejí při neexistenci okresní samosprávy. Díky těmto důvodům se toto řešení nerealizovalo. Jeho výhodou by však bylo, že některé obce by nevykonávaly státní správu na území jiných obcí, které nemohou svými volenými orgány ovlivnit fungování příslušného obecního úřadu. [2]

Existovala možnost přenést kompetence okresních úřadů na všechny pověřené obecní úřady, kterých bylo do roku 2002 381. Ovšem toto se ukázalo vzhledem k tomu, že některé pověřené obecní úřady sídlí v relativně malých centrech s malými územními obvody, nereálné. Na takových úřadech by nebylo možné vytvořit podmínky pro kvalitní výkon státní správy, kterou dosud vykonávaly okresní úřady s obvody působnosti o 100-150 000 obyvatelích. [2]

Vzhledem k výzkumům sídelní struktury ČR, k přirozeným geografickým mikroregionům a možnosti kvalitního zajištění veřejné správy bylo zřejmé, že vhodný počet jednotek pro základní výkon státní správy lze stanovit řádově na 200. Toto řešení, spočívající ve výběru cca. 200 obcí, bylo také nakonec zvoleno. Tyto obce měly vykonávat státní správu i v širším územním obvodu. Tento princip je převzat z pověřených obecních úřadů. Zvolené obce byly nazvány obcemi s rozšířenou působností. [2]

Obce s rozšířenou působností byly vybrány na základě expertizy odborných pracovišť Přírodovědecké fakulty UK a Výzkumného ústavu regionálního rozvoje MU. Vlastní analýzy si zpracovalo i Ministerstvo vnitra. Obě expertizy i analýza vykazovaly shodu v počtu i konkrétním určení center. Vycházelo se z předpokladu, že potřebný počet obyvatel správ-

ního obvodu by měl činit alespoň 15 000, především z důvodu reálného zajištění náležitých správních kapacit a střediskové funkce v širším území. Přihlíželo se i ke geografickým, historickým a dalším kritériím, která mohou ovlivnit správní členění i vhodnost konkrétního centra. [2]

Uvedený proces vyústil ve vládní návrh zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, který byl přijat jako zákon č. 314/2002 Sb.. Vládní návrh byl předložen Poslanecké sněmovně v listopadu 2002. Obsahoval 192 obcí. Poslanecká sněmovna tento počet doplnila na 194 a Senát na 205. Struktura obcí s rozšířenou působností odpovídá přes všechny výhrady maximálně možné prostorové decentralizaci a dekoncentraci výkonu většiny správních kompetencí na základním stupni. [2]

Tuto koncepci reformy veřejné správy na základním stupni napadla ústavní stížnost města Chlumeck nad Cidlinou. Toto město již dříve iniciovalo výzvu směřující k přenesení kompetencí okresních úřadů na všechny pověřené obecní úřady. Napaden byl samotný princip výkonu státní správy některými obcemi na území jiných obcí. Pokud by tato ústavní stížnost byla úspěšná, vedla by k celkové změně správního systému, neboť jeho důsledky by se dotkly nejen obcí s rozšířenou působností, ale i obcí s pověřeným obecním úřadem. Proti stížnosti hovoří hlavně fakt, že autonomie samosprávy ani její rozsah nejsou postiženy přijatými zákony realizujícími druhou fázi reformy veřejné správy, protože se vztahují výlučně k výkonu státní správy. [2]

Zákonem č. 314/2002 Sb. byly stanoveny nejen obce s rozšířenou působností, ale dal zákonnou formu i existenci pověřených obecních úřadů, jež byly dosud v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích určeny pouze vyhláškou Ministerstva vnitra. Počet obcí s pověřeným obecním úřadem byl zvýšen na 388. [2]

Vyhláška Ministerstva vnitra stanoví správní obvody jak obcí s rozšířenou působností, tak obcí s pověřeným obecním úřadem. Zákonné určení se týká pouze obcí, které vykonávají tuto rozšířenou působnost nebo mají pověřený obecní úřad. [2]

Všechny uvedené změny vyžadovaly ke své realizaci legislativní i praktické kroky. Nejdůležitější byl přechod kompetencí okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, přechod majetku státu souvisejícího s výkonem zmíněných kompetencí na tyto obce a přechod pracovníků z okresních úřadů do orgánů, kterým byly svěřeny příslušné kompetence. Kompetence okresních úřadů byly zákonem č. 320/2002 Sb. přeneseny jednak na obce

s rozšířenou působností, výjimečně i na všechny obce s pověřeným obecním úřadem, jednak na kraje, ve zvláštních případech zejména z důvodů kontroly a dozoru na státní orgány. Většinu kompetencí obdržely obce s rozšířenou působností. [2]

U přechodu pracovníků se vycházelo především z principu vázanosti pracovníků na jimi vykonávanou kompetenci. Na základě toho pak došlo k přechodu na některou z obcí s rozšířenou působností nebo na kraj, eventuelně příslušný orgán státu. Ti, kteří nevykonávali zákonem konkrétně určené správní kompetence, byli převedeni na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Největší obtíží bylo řešení otázky správního dozoru prováděného dosud okresními úřady a správního řízení ve druhém stupni rovněž zatím vykonávaného okresními úřady. Neuplatnila se koncepce dozorových, případně i odvolacích kolegií jako speciálních orgánů, zejména pro nesouhlas krajů. Přijato bylo řešení, kdy ve věcech státní správy vykonává odvolací řízení kraj a ve věcech samosprávných provádí dozor Ministerstvo vnitra v první řadě z podnětu krajů. Až v případě, kdy do 30 dnů od nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky obce nebo od přijetí opatření, které je předmětem dozoru, nepodá kraj návrh na jejich pozastavení, koná Ministerstvo vnitra z vlastní iniciativy. Důvodem k dozorovým opatřením v samosprávných záležitostech může být pouze rozpor se zákonem. Konečné rozhodnutí náleží soudu. [2]

Obce s rozšířenou působností mohou se souhlasem Ministerstva vnitra uzavřít veřejnoprávní smlouvu o společném výkonu přenesené působnosti. Tyto smlouvy měly umožnit kontinuitu výkonu státní správy v případě, kdy by obce s rozšířenou působností nebyly připraveny k plnému výkonu všech svých kompetencí ihned od 1. ledna 2003. Využívat tyto smlouvy se však doporučovalo využít ve zcela nezbytných případech. [2]

Takže, shrneme-li popsané kroky, bylo dosaženo lepší dostupnosti veřejné správy pro občany, protože sídla obcí s rozšířenou působností tvoří přirozená centra správních obvodů. Přenosem rozhodování státní správy na co nejnižší možnou úroveň veřejné správy se převážně většině občanů zjednodušil kontakt s úřady oproti minulosti. Obce s rozšířenou působností vykonávají samosprávnou činnost pro svou obec a výkon státní správy v přenesené působnosti pro občany ve stanoveném správním obvodu. Pokud jde o přenesený výkon státní správy, vykonávají nyní obce s rozšířenou působností nově agendu evidence obyvatel, vydávají občanské průkazy a cestovní doklady, zajišťují agendu dopravně-správních činností, evidenci vozidel a řidičů, vydávají řidičské průkazy. Dále zabezpečují agendu silničního hospodářství, vodního hospodářství, odpadového hospodářství, ochrany

životního prostředí, myslivosti a rybářství, státní správy lesů, živnostenskou agendu a působnost na úseku dávek a služeb sociální péče. Ve většině správních řízení se odvolacím orgánem pro prvoinstanční rozhodování obecních úřadů staly krajské úřady. [3]

5.2 Druhá fáze reformy z pohledu zástupců veřejné správy

Zástupci veřejné správy, které jsem buď navštívil nebo oslovil elektronicky, se mi vyjadřovali kromě problematiky krajského zřízení hlavně k tématu druhé fáze reformy veřejné správy. Nejdříve jsem se zaměřil na obce ve správním obvodu Uherský Brod. Toto město je novou obcí s rozšířenou působností, navíc již dříve usilující o odtržení od okresu Uherské Hradiště. Předpokládal jsem proto, že přiblížení správy z okresního města do nového správního centra bude mít pro obyvatele tamních obcí a představitele samospráv veskrze pozitivní dopad. Můj výzkum není nikterak reprezentativní. Nicméně společným jmenovatelem rozhovorů se starosty tří obcí a jednoho pracovníka nejmenovaného odboru města Uherský Brod je kritika zvoleného modelu reformy. I náhodně oslovení občané projevovali spíše skepsi. Na některé úřady mají sice blíže do Uherského Brodu, ovšem potřeba cestovat do města něco vyřizovat není zas tak častá, navíc dříve, když už museli jet do okresního města Uherského Hradiště, vyřídili veškeré záležitosti v jednom místě.

Mgr. Petr Gazdík, starosta obce Suchá Loz na Uherskobrodsku, se kterým jsem vedl téměř hodinový rozhovor, mi svůj kritický postoj vysvětlil na několika příkladech. *Nová trojková obec Uherský Brod sice převzala řadu kompetencí bývalého okresního úřadu, nicméně potřebuje-li zástupce obce vyřídit svoje záležitosti, je přístup tamního úřadu odlišný od přístupu okresního úřadu. Zatímco dříve bylo okresem vše vyřízeno automaticky a v jednom místě, nyní v Uherském Brodě má pocit, že úředníci musejí nejdříve dbát o zájmy samosprávy, vlastního města, teprve potom se věnují potřebám obcí ve správním obvodu. Jakoby to bylo něco navíc. Dalším příkladem je to, že obcím se nedostává financí na zabezpečení právní pomoci, což dříve zabezpečoval okresní úřad. Nyní to chybí. Na obci s rozšířenou působností působí „euromanažer“, který se má podle smlouvy starat o obce ve správním obvodu ve věci čerpání prostředků z evropských fondů. Praxe je však jiná, stará se jen o Uherský Brod, tedy o vlastní „trojkovou“ obec. Obec Suchá Loz a ostatní obce tamního mikroregionu si proto musely pořídit vlastní manažery. Jestliže dříve byly*

v kraji 4 okresní úřady a nyní je zde 13 obcí s rozšířenou působností, na které přešly kompetence z okresních úřadů, je z toho zřejmý rapidní nárůst počtu úředníků. Pokud jde o přiblížení správy občanům, ve shodě s oslovenými občany obcí tvrdí, že některé úřady jsou sice nyní blíže, nicméně do okresního města se občan vydal jen jednou za delší čas a vyřídil vše v místě. Navíc i dříve byl Uherský Brod obcí s pověřeným úřadem, tudíž vyřizování těch nejfrekventovanějších záležitostí se nezměnilo. Zatímco nyní musí za něčím jet do Uherského Hradiště, do Uherského Brodu a někdy i na krajský úřad do Zlína. Lesy ČR, soud, policie ČR (je jen obvodní oddělení), to vše totiž v Uherském Brodě není.

Starosta Suché Lozi se domnívá, že okresní úřady jako orgány státní správy se všeobecnou působností měly být zachovány, nebyl by tedy pro spojený model a přechod výkonu státní správy na obce.

Další rozhovor jsem absolvoval se starostou Bystřice pod Lopeníkem Milanem Baukou. Podle něj znamenal vznik obcí s rozšířenou působností přiblížení některých úřadů obci i občanovi. Ovšem nejčastěji vyřizované záležitosti (stavební úřady) jsou beze změn. Pokud jde o stav reformy obecně, vzhledem k pracovnímu zatížení, množství povinností a úkolů nemá starosta malé obce ani čas a smysl vnímat reformu veřejné správy. Možná právě díky zbytečně silnému personálnímu obsazení ministerstev (co do kvantity !) vznikají zbytečně komplikované předpisy různých úrovní, jejichž dodržování ale nepřináší zvýšení kvality veřejné správy a užitku pro občany, pouze berou čas a peníze. Mezi starosty menších obcí je častý názor, že stát záměrně komplikuje výkon veřejné správy na úrovni obcí a nepřímou tak vyvíjí tlak směřující k likvidaci malých obcí. Zda je zvolená podoba reformy veřejné správy optimální, je otázkou. Zřejmě by mohla být i lepší, ale to je věc pohledu. Starosta si myslí, že tato varianta je přijatelná, má své výhody, ale v našem státě se nedaří dělat věci jednoduše a tak se při reformě přihlíží ke spoustě různých zájmů, často politických a výsledkem je komplikovaná existence všech.

Starosta menší obce nedaleko Uherského Brodu, který si nepřál být jmenován, vyzdvihuje metodickou pomoc bývalých okresních úřadů. Přístup úřadu v Uherském Brodě není tak vstřícný. Tvrdí, že ti nejlepší úředníci odešli z okresů do Zlína, navíc v Uherském Brodě vykonávají kompetence bývalého okresu na pěti různých místech. Pokud jde o občany obce, má podobný názor, jako další starostové. Také si myslí, že okresní úřady měly být zachovány.

Delší rozhovor jsem vedl s pracovníkem městského úřadu v Uherském Brodě. *Kritizoval zavedení spojeného modelu výkonu samostatné a přenesené působnosti. Úředníci na „trojkové“ obci se často dostávají do dilemat, kdy váhají, mají-li v danou chvíli pracovat pro město nebo správní obvod. Myslí si, že II. fáze reformy byla zbytečná, provázely ji neadekvátní náklady a přinesla nárůst úředníků. Problémem je, že řada detašovaných ústředních orgánů, jako je soud (v Brodě pobočka), policie ČR (v Brodě jen obvodní oddělení), zůstaly v okresním městě.*

Oslovil jsem i místostarostu města Slavičín, Ing. Studeníka. Napsal mi, že *vznik obcí s rozšířenou působností byl pro Slavičín velkým zklamáním. Třetí největší město okresu Zlín se nestalo obcí s rozšířenou působností. Menší města ano. Občan města byl reformou veřejné správy zklamán. V mnoha záležitostech si nevyřídí své záležitosti ve svém městě, musí dojíždět do Luhačovic. Mnohé obce nenacházejí u obcí s rozšířenou působností pochopení pro řešení svých problémů. Obce s rozšířenou působností se zabývají řešením zejména svých témat. Pan místostarosta je přesvědčen, že reforma veřejné správy musí respektovat zájem občana. Pokud tomu tak nebude, je to špatně.*

V časopise Veřejná správa vyšel zajímavý článek Ing. Černého s názvem Soumrak vodoprávních úřadů [33]. Na příkladu velmi dobře dokumentuje potíže při výkonu přenesené působnosti na úřadech obcí s rozšířenou působností. Kurzívy uvedu výtah z jeho článku. *Při spojeném modelu výkonu státní správy na úseku vodoprávních úřadů dochází k naprosto zřejmému střetu zájmů. Jako správce majetku města (vodovody, kanalizace, vodní toky, nádrž) vykonávám vůči tomuto majetku státní správu jako úředník vodoprávního úřadu. Tedy sám sobě povoluji, sám sobě kolauduji, sám sebe kontroluji a dokonce rozhoduji ve sporech mezi mnou a dalšími osobami. Že nebudu sám sobě dělat zbytečně problémy, je jasné. Tento problém má však ještě jeden vážný aspekt. Jako správce městského majetku a vodoprávní úředník v jedné osobě jedním velmi často se zástupci jiných organizací. Pokud se s někým „nedohodnu“ v jedné roli, může se to projevit na atmosféře a průběhu jednání, kdy jsem v roli druhé. Těžko mohu někomu vysvětlit, že dnes nejsem přísný úředník, který něco požaduje, ale správce majetku, který by se rád na něčem dohodl. A*

na druhou stranu mi tato úřednická dvojedinost dává prostor k tomu, abych byl jako vodoprávní úředník výjimečně přísný na někoho, s kým mám problémy jako správce majetku. Druhým velkým problémem je nedostatečné personální obsazení. Pokud mohu navrhnout nějaké řešení, pak navrhuji udělat maličký reformní krok zpět a přesunout vodoprávní úřady pod křídla okresních pracovišť Ministerstva zemědělství (zemské agentury, pozemkové úřady). Získaly by tak nezávislost na městských samosprávách a bývalou okresní působnost, kterou považují přece jen za optimální. [33]

5.3 Zhodnocení autora

Opět bych se pokusil dát na pomyslnou misku vah klady a zápory zvolené varianty. Mezi **klady** jistě patří snaha o využití a zvýraznění přirozených center, přiblížení správy občanovi. Bývalé okresy byly často uměle vytvořené, nerespektovaly přirozená centra. Zvolení cca 200 obcí s rozšířenou působností bylo výsledkem respektovaného výzkumu sídelní struktury. Výkon státní správy v členění kraj – okres – obec se zdál být neudržitelný.

Naproti tomu **záporem** je velká nákladnost související s nárůstem úředníků, zajištěním nemovitostí, doladěním správy z pohledu působnosti úřadů. Spojený model výkonu přenesené a samostatné působnosti přináší střety zájmů promítající se do kvality správy obcí ve své působnosti. Spojený model přináší i negativa typu zdvojování a někdy i ztrojování funkcí při řízení.

Po návštěvě starostů obcí jsem přemýšlel nad jejich argumenty. V mysli se mi hlavně střetávaly dva protichůdné argumenty – přiblížení správy občanovi na straně jedné a volání po zachování okresních úřadů na straně druhé. Rozuměl jsem oběma. Kritika starostů může být způsobena nedotažením reformy veřejné správy, kdy chybí územní sladění orgánů státní správy s novými správními centry. Ptám se však, je-li efektivní v době moderních informačních technologií, postupné modernizace v zpřístupnění správy občanovi vynakládat tolik prostředků na dobudování struktury úřadů do všech 205 obcí s rozšířenou působností. S ohledem na všechny poznané argumenty se snažím posoudit zvažované varianty II. fáze reformy. Je nutné vzít v potaz podmíněnost všech dalších úvah způsobem provedení I. fáze reformy. Byl bych jednoznačně pro oddělený model výkonu samostatné a přenesené působnosti. A právě s ohledem na existující krajské úřady s přeneseným výkonem státní správy se všeobecnou působností by opravdu bylo neobhajitelné zachovat okresní úřady vyko-

návající státní správu odděleně. V tom případě bylo opravdu řešením přesunout pravomoci okresních úřadů do menších center, jen si myslím, že v odděleném modelu pro důvody, které uvádím výše.

Dovolím si i hypotetický pohled na věc, kterým navážu na hodnocení z předešlé kapitoly. Předpokládejme, že by byly vytvořeny pouze samosprávné kraje v podobě z roku 1960 rozšířené maximálně o kraj Olomoucký. Státní správu by vykonávaly nadále okresní úřady jako státní orgány se všeobecnou působností. Připouštím, že by bylo dobré výjimečně přihlédnout k tradičním centrům, která jsou geograficky výrazně vzdálená a oddělená od stávajícího centra. Počet takových nových okresů s novými okresními úřady by měl být ale pokud možno minimální. Pokud by již takový nový okres vzniknul, podle zásady skladebnosti by měl obsahovat všechny orgány státní správy pro okresní města u nás obvyklé. Obce s rozšířenou působností by zřizovány nebyly, na obecní úrovni by existoval stav, který byl do roku 2002.

6. SOUČASNÝ STAV REFORMY A JEJÍ PERSPEKTIVNÍ ÚKOLY

6.1 Členění veřejné správy

► ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVA

Prezident republiky: Vrchní velitel ozbrojených sil, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy.

Vláda ČR: Vrcholný orgán výkonné moci, orgán s všeobecnou působností

Ministerstva: Ústřední správní úřady s dílčí věcnou působností

Další ústřední správní úřady: Správní úřady s celostátní působností a specializovanou věcnou působností řízené vládou – např. Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Komise pro cenné papíry, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády ČR, Český telekomunikační úřad [10]

► JINÉ STÁTNÍ ORGÁNY

Česká národní banka: Právnícká osoba, správní úřad

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových: Dohled vykonává Ministerstvo financí.

Soudy

Probační a mediační služba: Specifické postavení s celostátní působností

Zastupitelské úřady: Zabezpečují část výkonu správy na úseku vnitřní správy

Veřejné sbory: Policie ČR, Hasičský záchranný sbor, Armáda, Vojenská policie, Vězeňská služba, Justiční stráž

Zpravodajské služby: Státní orgány, jejichž činnost podléhá kontrole vlády a PS.

Bezpečnostní informační služba: Kontrolována PS, má charakter ozbrojené zpravodajské služby a není podřízena žádnému správnímu orgánu. [10]

Úřad pro zahraniční styky a informace: Ředitele jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem vlády.

Vojenské zpravodajství: Ředitele jmenuje a odvolává ministr obrany se souhlasem vlády na návrh náčelníka Generálního štábu.

Státní fondy: Státní fond kultury ČR, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond životního prostředí, Pozemkový fond ČR, Fond národního majetku ČR aj.

Veřejnoprávní instituce: Český rozhlas, Česká televize, Česká tisková kancelář [10]

► ÚZEMNÍ ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY SE VŠEOBECNOU PŮSOBNOSTÍ

Krajské úřady: Mají všeobecnou působnost z hlediska věcného a místní z hlediska územního. Některé působnosti vykonává krajský úřad, některé speciální samostatné správní úřady. Správní obvod například některých finančních ředitelství však sestává ze dvou či více krajů.

Obecní úřady: Vykonávají státní správu svými orgány pouze ve věcech, jejichž projednávání a rozhodování jim bylo svěřeno zákonem. Např. evidence obyvatel, požární ochrana, ochrana veřejného pořádku, výstavba, ochrana lesního a půdního fondu aj.. Území obce je pro výkon státní správy správním obvodem.

Pověřené obecní úřady: Kromě výkonu přenesené působnosti v základním rozsahu ve vlastní obci vykonávají další přenesenou působnost svěřenou jim zvláštními zákony i dalších obcích. Např. působnost matričního nebo stavebního úřadu.

Obecní úřady s rozšířenou působností: Vedle základní přenesené působnosti vykonávají v rozsahu jim svěřeném zvláštními zákony státní správu ve stanoveném územním obvodu. Vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu pro území dané obce, dále působnost pověřeného obecního úřadu v jeho správním obvodu a dále státní správu v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony.

Újezdní úřady: Vykonávají státní správu na území vojenských újezdů. [10]

► SPECIALIZOVANÉ ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY

Finanční ředitelství a finanční úřady, Báňské úřady, Úřady práce, Celní ředitelství a celní úřady, Katastrální úřady, Okresní správy sociálního zabezpečení, Inspektoráty bezpečnosti práce, Krajské hygienické stanice, Krajské veterinární správy, Inspektoráty krajských veterinárních správ, Oblastní inspektoráty české inspekce životního prostředí, Inspektoráty státní energetické inspekce, Pozemkové úřady, Státní oblastní archivy [10]

► ZÁJMOVÁ SAMOSPRÁVA

Notářská komora ČR, Exekutorská komora ČR, Česká lékařská komora, Česká komora architektů, Komora auditorů ČR, Komora patentových zástupců, Česká advokátní komora, Komora veterinárních lékařů ČR, Česká stomatologická komora a další [10]

► ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Obce: Základní územní samosprávné celky

Kraje: Vyšší územní samosprávné celky [10]

žádná územně-správní jednotka nesmí narušovat hranice územně-správní jednotky vyšší.
[24]

Sladování správních obvodů bude probíhat ve třech rovinách:

Meziokresní změny, tedy případy, kdy byly správní obvody obcí s rozšířenou působností vytvořeny přes okresní hranice. Do této kategorie spadá celkem 143 obcí, ve kterých žije cca 106 500 obyvatel. Územní působnost orgánů státu v území se bude přizpůsobovat správním obvodům obcí s rozšířenou působností.

Změny v rámci okresu, které se týkají orgánů státu s územní působností menší, než je územní obvod okresu (např. finanční úřady, detašovaná pracoviště úřadů práce atd.). Také zde platí zásada, že územní působnost orgánů státu je vázána na správní obvody obcí s rozšířenou působností, tj. správní obvod obce s rozšířenou působností zahrnuje jeden a více administrativních obvodů orgánů státu. Sladění v rámci okresu má za cíl odstranit případy, kdy občané přísluší do administrativního obvodu určitého orgánu státu, který se ale nachází ve správním obvodu jiné obce s rozšířenou působností.

Krajské změny – sjednocení na krajské úrovni by mělo vést ke skladebnosti krajů, stanovených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu a vyšších územních samosprávných celků stanovených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.. [24]

Cílem sladění územní působnosti orgánů státu se správními obvody obcí s rozšířenou působností není vytvoření 205 orgánů státu s působností ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností místo 76 orgánů státu s okresní působností, či vytvoření 14 krajských orgánů státu na místo původních osmi. Ministerstvo vnitra nemá zájem na zvyšování počtu sídel orgánů státu. Uvědomuje si nákladnost a v řadě případů neefektivnost tohoto kroku. Cílem je pouze úprava stavu, kdy se správní obvod obce s rozšířenou působností, resp. vyšší územní samosprávný celek, rozkládá na území dvou, případně tří okresů nebo krajů stanovených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. [24]

► Změna hranic krajů

Sjednocení správních obvodů obcí s rozšířenou působností se specializovanými orgány státní správy v území souvisí i se změnou krajských hranic. Návrh zákona o změně hranic krajů vychází z potřeb občanů deklarovaných usneseními zastupitelstev příslušných obcí. Dalším důvodem pro změnu hranic krajů je nesoulad území současných krajů s objektivními geografickými vazbami, které se projevují např. množstvím pracovních příležitostí a služeb, v dopravní dostupnosti a v dalších znacích územní spádovosti. Změna hranic krajů se týká celkem 28 obcí, ve kterých žije cca 11 500 obyvatel. Podle návrhu zákona dochází u těchto subjektů k přesunu území z území dosavadního kraje do území kraje sousedního, čímž nastane i změna hranic těchto krajů.

Dne 1. července 2004 nabyl účinnosti zákon č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů s tím, že se do 31. prosince 2004 použijí pouze vybraná ustanovení a to jen pro postupy úkoly k zabezpečení voleb do zastupitelstev krajů v roce 2004. K faktické změně hranic krajů mělo dojít až k 1. lednu 2005. Vzhledem k tomu, že zákon řeší pouze přechod obcí z kraje do kraje, bylo nezbytné k 1. lednu 2005 zabezpečit také změnu území okresů. Vzhledem k tomu, že návrhy zákonů k těmto změnám nebyly včas projednány Legislativní radou vlády, účinnost byla posunuta k 1. lednu 2006. Změna území okresů byla zajištěna novelou vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů hlavního města Prahy. [26]

► Financování krajů

Úkolem pro další období je snížení závislosti krajů na dotacích a potažmo státu. Bude nutné zvýšit samostatnost krajů zvýšením podílu krajů na sdílených daních.

Pro ilustraci bych chtěl uvést, že v současné době kraje obdrží 8,92 % výnosu z daně z příjmu fyzických osob, 8,92 % výnosu z daně z příjmu právnických osob, stejné procento z celostátního výnosu DPH a 8,92 % z 60 % celostátního výnosu daně z podnikání fyzických osob.

► Problém velkého počtu malých obcí

Česká republika má velmi mnoho malých obcí. Je to 6244, což převyšuje evropský průměr ve vztahu počtu obcí a počtu obyvatelstva. Obecně se dá říci, že v jejich případě je obtížnější obstarat zdroje pro rozvoj.

Problematikou malých obcí se zabývá Pracovní skupina pro problematiku malých obcí. Řešení tkví ve vytváření tzv. Společenství obcí za účelem získávání finančních prostředků. [28]

► Zrušení správních krajů podle zákona č. 36/1960 Sb.

27. října 2005 byl předložen vládní návrh zákona o územně správním členění státu č. 1047. Návrh zákona předpokládá členění České republiky na *osm oblastí*. Území oblastí bude vymezeno správními obvody čtrnácti samosprávných krajů, to znamená, že jedna oblast může být v našich podmínkách tvořena buď jedním nebo až třemi samosprávnými kraji. Nižší územně správní jednotkou zůstanou i nadále okresy, kterých je celkem 76. Nově se však stanoví, že okresy se člení na 205 správních okrsků, což je pouze terminologická změna pro označení dosavadních správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Rovněž se zachovává pět vojenských újezdů do správních okrsků, tedy současných správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Přijetím tohoto zákona bude také odstraněno stávající dvojí krajské uspořádání tím, že budou zrušeny správní kraje podle zákona číslo 36/1960 Sb.. Návrh na vznik oblastí je obecnou reakcí na potřeby vytvořit průčelí výkonu státní moci zejména v oblasti působnosti soudů, Policie ČR a státního zastupitelství, rozsáhlejší územně správní jednotku než je správní obvod samosprávného kraje. [22]

Návrh zákona na rozdíl od nynějšího stavu respektuje princip skladebnosti. Princip skladebnosti spočívá v tom, že území nižší územně správní jednotky nepřesahuje územně správní jednotky vyšší, což v dnešním stavu máme. Návrhem zákona se nemění správní obvody 14 samosprávných krajů, počet okresů, počet obcí s rozšířenou působností a vymezení jejich správních obvodů prostřednictvím správních obvodů obcí nebo vojenských újezdů. Nově se však zákonem upravují již zmiňované oblasti, to znamená sedm plus hlavní město Praha, vymezení okresů, které jsou s ohledem na zmiňovaný princip skladebnosti jednotlivých správních jednotek definovány novým způsobem, a to prostřednictvím správních okrsků. Tedy území okresů již nebude vymezeno výčtem obcí. [22]

V souvislosti s novým zákonem o územně správním členění státu je nutné změnit i některé další zákony upravující územní působnost státních orgánů, která se odvozuje od územních jednotek vytvořených podle zákona o územním členění státu nebo na něj jinak navazuje a které dosud novelizovány nebyly. [23]

Kromě vládního návrhu zákona o územně správním členění státu, který počítá s vytvořením **osmi** správních oblastí, obdržela sněmovna v roce 2005 taky návrh zastupitelstva Libereckého kraje na změnu zákona o soudech a soudcích počítající s fungováním krajského soudu v každém krajském městě. O vyjádření k oběma zákonným předlohám byli požádáni hejtmani některých krajů: [25]

Petr Skokan, hejtman Libereckého kraje: Zásadně s tím nesouhlasím. Potřeba je právě opačná pro všechny neplnohodnotné kraje. Liberecký kraj je kvalitativně 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 nad Labem. Zřízení samostatného krajského soudu v Liberci by si nevyžádalo žádné finanční prostředky ze státního rozpočtu.

Jan Zahradník, hejtman Jihočeského kraje: Územně správní členění státu by mělo být v souladu s jeho samosprávným členěním, mělo by tedy kopírovat stávající území krajů. Započatá reforma veřejné správy, na jejímž základě vzniklo čtrnáct krajů, může mít smysl, jestliže bude dotažena do konce. Z toho vyplývá, že i státní instituce krajského významu, včetně krajských soudů, by měly být ve všech čtrnácti krajích. Skutečnost, že to bude stát nemálo peněz, si vláda měla rozmyslet dřív, než se do reformy pouštěla.

Pavel Bradík, hejtman Královéhradeckého kraje: Snahu vlády zachovat skladebnost správních obvodů obcí, správních obvodů obcí s rozšířenou působností, okresů i správních obvodů krajů lze hodnotit pozitivně. Osobně nicméně podporuji řešení, jímž by bylo území státu rozčleněno na správní kraje v hranicích krajů jako územně samosprávných celků.

Libor Lukáš, hejtman Zlínského kraje: Vládní návrh představuje návrat do šedesátých let minulého století a zásadně ho odmítám. Je přece nutné, abychom správu území z hlediska policie, soudů i státních zastupitelství přizpůsobovali uspořádání čtrnácti krajů. S iniciativou Libereckého kraje jsme vyjádřili souhlas a připojili jsme se k ní. Zásadně jsem nesouhlasil s tím, že vláda tento rozumný a potřebný návrh neakceptovala.

Michal Rabas, hejtman Pardubického kraje: Máme mimořádný zájem na zahájení činnosti samostatně institucionalizovaného Krajského soudu v Pardubicích. Samospráva Pardubického kraje považuje za velmi důležité, aby všichni občané samosprávných krajů měli stejné podmínky přístupu k úřadům i soudům.

Miloš Vystrčil, hejtman kraje Vysočina: Návrh nového zákona považuji za špatný. A věřte, že to neříkám z pozice nesoudného příznivce krajů. Říkám to z pozice člověka, který má zájem, aby věci fungovaly. Když se něco rozdělá, tak se to má dodělat. Nejhorší, co znám, jsou stavy věčného provizoria a improvizace. [25]

Všichni oslovení hejtmani tedy podporují územně správní členění, skladebnost orgánů respektující stávající území čtrnácti krajů. Nechci hodnotit, že se většinou vyjadřovali zástupci nově vzniklých krajů a také si nemyslím, že na jednotnost postojů má velký vliv skutečnost, že až na jihomoravského hejtmana jsou všichni zbývající hejtmani zástupci jedné politické strany. Z jejich pohledu se mi zdá uvedený postoj rozumný.

Návrhy zákonů byly 14. prosince 2005 vzaty zpět z důvodu avizovaných pozměňovacích návrhů směřujících nad rámec vládní předlohy. [27]

Mezi další oblasti, kde musí reforma veřejné správy pokročit, jsou například modernizace a informatizace veřejné správy. Těmto tématům se ale v této práci podrobně věnovat nebudu.

6.3 Příklad stavu skladebnosti orgánů státní správy

Následující tabulka je příkladem aktuálního stavu skladebnosti specializovaných a jiných orgánů státní správy sídlících v okresním městě Uherském Hradišti. Okres Uherské Hradiště spadá do Zlínského kraje a je tvořen dvěma správními obvody obcí s rozšířenou působností – Uherským Hradištěm a Uherským Brodem.

Tab. 5. Skladebnost orgánů státní správy

Název orgánu Státní správy	Krajská úroveň		Obec s rozšíř. působností	
	BRNO	ZLÍN	Uh. Hradiště	Uh. Brod
Úřad práce			Úřad práce Uh. Hradiště	Pobočka Uh. Brod
Finanční úřad	Krajské ředitelství		Finanční úřad	Finanční Úřad
Katastrální úřad		Kat. úřad pro Zlínský kraj	Katastrální pracoviště	Katastrální pracoviště
SODU	Krajský soud		Okresní soud	Pobočka
Úřad pro zastup. státu ve věc. maj.	Územní pracoviště		Detašované pracoviště	
Policie ČR	Krajské ředitelství		Okresní ředitelství	Obvodní oddělení
LESY ČR		Krajský Inspektorát	Lesní správa Buchlovice	
Státní archiv	Moravský zemský archiv		Státní oblastní archiv	
Hasičský záchranný sbor		HZS Zlínského kr.	Územní odbor	Stanice Uh. Brod

Pramen: sestavil autor

Pokud jde o krajskou úroveň, je z tabulky zřejmé, které orgány státní správy dosud v krajském městě Zlín nejsou. Je však třeba poznamenat, že ne vždy musí být účelné všechny orgány státní správy dekoncentrovat. Například úřady práce jsou řízeny přímo Ministerstvem práce a sociálních věcí. Jiným případem jsou Finanční úřady na úrovni obcí s rozšířenou působností. Nejenže jsou v každé obci s rozšířenou působností, ale jsou i v mnoha menších centrech, v obcích s pověřeným úřadem. Tady bude sladování probíhat opačným směrem – tak, aby tato pracoviště byla přesunuta do obcí s rozšířenou působností.

Dalším příkladem, že nelze použít stejnou metodu u orgánů státní správy, je Hasičský záchranný sbor. Ten měl dříve ředitelství v každém okresním městě. Nyní tam zůstaly jen „zásahové jednotky“, územní odbory a ředitelství bylo koncentrováno v krajích. Dosáhlo se tím soustředění specializací, odborného personálu a tím i efektivity správy. U Hasičského záchranného sboru není tak frekventovaný osobní kontakt s občany a navíc rozvíjející se informační technologie umožňují takové řešení.

Zcela zřejmá je z tabulky nevyváženost postavení obou obcí s rozšířenou působností. Uvedený příklad, jeden z mnoha v oblasti sladění správy, ukazuje hloubku nedokončenosti reformy veřejné správy.

7. PŘEDSTAVENÍ SPRÁVY OKOLNÍCH STÁTŮ PRO SROVNÁNÍ

7.1 Slovenská republika

Slovenská republika vznikla 1.1.1993 a je unitárním státem s jednokomorovým parlamentem. Je územně rozdělená na 8 krajů a 2891 obcí. Veřejná správa je organizovaná na třech úrovních: **stát – kraj – obec**. Krajská samospráva vznikla k 1. lednu 2002. Některé úkoly jsou děleny mezi státní správu a samosprávu. [32]

Z hlediska vztahu státní správy a územní samosprávy existuje na Slovensku tzv. **oddělený model**. Státní správa se od 1.1.2004 projevuje hlavně na centrální úrovni. Ústřední orgány mají vytvořené nižší stupně organizované na úrovni kraje. Počet a hranice státních administrativních jednotek jsou totožné s počtem a hranicemi samosprávných vyšších územních celků. [32]

USPOŘÁDÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY OD 1.1.2004

Státní správa: Vláda – ministerstva, ústřední orgány – krajské úřady všeobecné a specializované státní správy – obvodní úřady všeobecné a specializované státní správy – stálá a dočasná pracoviště v odůvodněných případech

Územní samospráva: Krajská samospráva, obce

Obce vykonávají samosprávnou působnost, ale ve vybraných oblastech i výkon přenesené působnosti státní správy. Starostové obcí a primátoři měst jsou voleni přímo občany. [32]

7.2 Republika Rakousko

Soustavu nejvyšších státních orgánů Rakouska tvoří **Spolkové shromáždění, spolkový prezident a spolková vláda**. Jde o analogicky nejvyšší orgány Spolku (federace) podobně jako v Německu. Spolkové shromáždění se skládá z Národní rady a Spolkové rady. Spolkový prezident je volen přímo občany na 6 let. Spolková vláda je představitelem výkonné moci. Rakouský federalismus je značně centralizovaný. [30]

Rakousko se člení na **9 zemí**, které se dále dělí z hlediska správního na **84 okresů**, 15 statutárních měst a z hlediska samosprávného na obce. [29]

Jednou z nejvíce problémových oblastí složeného státu je vymezení vzájemných kompetencí mezi ním a jeho státoprávními částmi. Jde o vytváření 4 oblastí kompetencí:

- ▶ Oblast výlučné kompetence Spolku
- ▶ Oblast, v rámci které je zákonodárství v kompetenci Spolku a výkonná činnost patří zemím.
- ▶ Oblast, v rámci které do kompetencí Spolku patří stanovení základních principů zákonodárství a do kompetencí zemí vydávání konkrétních zákonů a výkonná činnost.
- ▶ Oblast vlastních kompetencí zemí, v rámci které jim patří zákonodárná i výkonná moc.

Každá země má svoji ústavu přijatou zemským sněmem. Země mají i svoje vlády v čele s hejtmanem. [30]

V Rakousku je kolem 2 360 obcí, z nichž víc než polovina má méně než 2 500 obyvatel. Obec je základní jednotka územní samosprávy. Obec je současně i správním obvodem s přenesenou působností od Spolku nebo země. **Vyšší územně správní** (ne samosprávnou) **jednotkou**, na kterou se dělí spolkové země, jsou **okresy**. Na úrovni okresů neexistují samosprávné orgány. Mohou konat jen jménem Spolku nebo spolkové země. **Orgánem státní správy** na úrovni okresu je **okresní úřad**. Okresní úřad vykonává v okrese úkoly spojené s působností spolkové a zemské vlády. [30]

7.3 Maďarská republika

Maďarsko má jednokomorový **parlament** – **Národní shromáždění**. **Prezidenta** volí parlament na 5 let. **Vláda** se skládá z premiéra a ministrů. V Maďarsku je cca. 2 900 venkovských obcí a cca 200 měst. Zvláštní kategorii měst tvoří **župní města**. Tato města jsou sídlem orgánů **župy**, kterých je 19. Župní město vykonává působnost obce a zároveň působnost župy. Obec rozhoduje sama, jaké úkoly bude plnit, v jakém rozsahu a jakým způsobem. Župy jsou od roku 1990 samosprávným celkem. Župy jsou povinny zabezpečit plnění úkolů, které nemohou řešit místní samosprávy v obcích. V zákoně jsou úkoly župy vyjmenované. Působnost župy vykonává **župní shromáždění**. V župách a hlavním městě působí

úřady veřejné správy. Úřady veřejné správy vykonávají státní správu v rámci kompetence svěřené jim zákony a plní úkoly, které na ně delegovala vláda. [31]

7.4 Zhodnocení autora

Srovnání naší správy se správami Slovenska, Rakouska a Maďarska se nabízí z důvodu historického. Je zde i podobnost vzhledem k rozloze a počtu obyvatel.

Na úrovni vyšších územně správních celků je ve zmíněných státech krajské, respektive župní zřízení. Jedině v Rakousku byly zachovány historické země. Na mikroregionální úrovni se správy uvedených států liší. V Rakousku je stejně jako u nás spojený model výkonu přenesené a samostatné působnosti. U našich jižních sousedů jsou však ještě okresní úřady vykonávající jen státní správu.

Zajímavé je všimnout si, do jaké míry se liší správa naše a slovenská po rozdělení federace. Zatímco u nás je již zmíněný spojený model na krajské i mikroregionální úrovni, na Slovensku je oddělený model na úrovni krajů, obce vykonávají samosprávu a státní správu kromě krajů navíc i obvodní úřady. Zaujalo mě, že na Slovensku jsou přímo voleni starostové obcí a primátoři měst.

ZÁVĚR

Abych mohl zdárně zpracovat zvolené téma bakalářské práce, musel jsem si nastudovat spoustu literatury. Není vůbec jednoduché správně porozumět všem souvislostem, které reformu veřejné správy provázejí. Bylo nezbytné si připomnět ty nejzákladnější vývojové okamžiky uplynulého století. Vidět opravdu reálně stav veřejné správy na začátku roku 1990 bylo žádoucí pro pochopení potřebné hloubky reformem, které nás tehdy čekaly.

Obnovení obecní samosprávy směřující k decentralizaci správy, dekoncentrace ústředních orgánů, uplatnění subsidiarity, inspirace evropskými trendy v souvislosti s naší snahou začlenit se do struktur Evropské unie – to všechno byly velice správné a nutné kroky, které se poměrně rychle začaly uskutečňovat. Je však ale zřejmé, že v atmosféře přechodu k demokratickému zřízení byly tyto základní změny přijímány víceméně přirozeně.

Nejvážnějším momentem, kdy se naplno projevila rozdílnost postojů rozhodujících společenských sil, v demokracii tolik potřebná, bylo zahájení úvah o podobě územně správního uspořádání. Myslím si, že prvním nezdarem reformy bylo dlouhé „vakuum“ na úrovni středního článku řízení. Tehdejší kraje (úřady) byly zrušeny příliš brzy a zřízení nových se stále protahovalo. A jakmile už byl zvolen model krajského zřízení, nebyly vyjasněny kompetence a financování. Objektivně však musím připustit, že pluralitní společnost je živým organismem a někdy nejdou potřebné změny tak, jak by si někdo přál.

Volba spojeného modelu výkonu státní správy a samosprávy na krajské úrovni svým způsobem předznamenala posun výkonu státní správy z dosavadních okresních úřadů směrem k většímu počtu menších center. Jak je známo, zase ve spojeném modelu.

Přiznám se, že jsem měl před započítím přípravy bakalářské práce jen povrchní informace o všech etapách reformy. Tudíž jsem si ani nedokázal udělat alespoň přiměřeně objektivní názor na věc. Se zájmem jsem si pročítal odborné články expertů na dané téma a pak taky naslouchal názorům lidí z praxe. Jsem si vědom, že ani nyní není míra mého poznání taková, abych mohl cokoliv s určitostí tvrdit. Ovšem kromě obecně sdílené potřeby reformy nacházím řadu momentů, se kterými se prostě ztotožnit nedovedu.

Ve shodě s názory oslovených zástupců veřejné správy vnímám docela kriticky spojený model výkonu přenesené a samostatné působnosti na mikroregionální úrovni. Problémy, které to přináší, jsem se v příslušné kapitole snažil docela podrobně popsat. Také argument, že okresní úřady jako orgány státní správy s všeobecnou působností by i nadále mohly mít

svoje opodstatnění, považuji za relevantní. Moje kritika spojeného modelu se vztahuje i na krajské zřízení, kde by myslím postačovala samosprávná působnost. V práci jsem se přiklonil k počtu krajů z roku 1960, tento můj názor ale není příliš silný, připouštím i vhodnost současného počtu za předpokladu dořešení působnosti některých orgánů státní správy, jejichž současný správní obvod stále vychází z reformy z roku 1960.

Zpracování bakalářské práce jsem rozhodně nechtěl pojat pouze jako komentář dosavadního průběhu reformy veřejné správy. Na základě poznání skutečností jsem si chtěl vyprofilovat vlastní pohled na řešenou problematiku. Pokud budu mít možnost připravovat diplomovou práci na toto téma, zaměřím se na další úkoly reformy. Budu se zamýšlet, jak pokračovat na reformě a odstraňovat nedostatky, případně zda některá rozhodnutí nerevidovat.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] MATULA, M. *Vývoj regionálního uspořádání*. In Ročenka HN 2003, příloha Hospodářských novin. Praha: Economia, 2003. ISBN 80-85378-52-3.
- [2] MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In Reforma veřejné správy v teorii a praxi, sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.
- [3] POSTRÁNECKÝ, J. *Reforma veřejné správy v ČR*. In Reforma veřejné správy v teorii a praxi, sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.
- [4] MATULA, M. *Reforma územní správy a územně správní uspořádání*. In Historie a současnost veřejné správy, sborník příspěvků z vědecké konference. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1993. ISBN 80-210-0821-0.
- [5] ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Vysoká škola finanční a správní v Praze, 2004. ISBN 80-86754-22-7.
- [6] JURNÍKOVÁ, J. *Malé zamyšlení nad osudem okresních úřadů*. In Reforma veřejné správy (historie, současnost a perspektivy). Brno: Nakladatelství Linie pro Vysokou školu Karla Engliše, 2002. ISBN 80-903089-6-1.
- [7] NEDOROST, L. *Obce a kraje v rámci organizace veřejné správy*. In Reforma veřejné správy (historie, současnost a perspektivy). Brno: Nakladatelství Linie pro Vysokou školu Karla Engliše, 2002. ISBN 80-903089-6-1.
- [8] KOUDELKA, Z. *Působnost právních předpisů územní samosprávy*. In Reforma veřejné správy (historie, současnost a perspektivy). Brno: Nakladatelství Linie pro Vysokou školu Karla Engliše, 2002. ISBN 80-903089-6-1.
- [9] PRŮŠA, L. *Vliv reformy veřejné správy v ČR na postavení obcí jako samostatných celků*. In Reforma veřejné správy v teorii a praxi, sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.
- [10] HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy II.* Praha: Policejní akademie České republiky, 2006. ISBN 80-7251-191-2.

- [11] SCHELLE, K. *Přehled vývoje organizace veřejné správy na našem území*. In Historie a současnost veřejné správy, sborník příspěvků z vědecké konference. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1993. ISBN 80-210-0821-0.
- [12] CIDLINOVÁ, R. *Kotrmelce veřejné správy v českých zemích aneb o reformě veřejné správy v souvislosti se vstupem do Evropské unie* [online]. [cit.2007-04-29]. Dostupný z WWW:
<<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=250> >
- [13] COGAN, R. *Krajské zřízení*. Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2004. ISBN 80-7357-041-6.
- [14] STRECKOVÁ, Y. a kol. *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003. ISBN 80-210-3074-7.
- [15] WOKOUN, R. *Strukturální fondy a obce I.* Praha: ASPI, a.s., 2006. ISBN 80-7357-138-2.
- [16] ILLNER, M. *Krajské zřízení ve světle názorů krajských elit*. In Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice, sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí, Praha 22.-23.11.2005. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-001-2.
- [17] Wikipedie, otevřená encyklopedie: Kraj Vysočina [online]. [cit.2007-05-01]. Dostupný z WWW: <http://cs.wikipedia.org/wiki/Kraj_Vysocina>
- [18] MRÁZKOVÁ, R. *Veřejná správa. Změní se hranice krajů?* [online]. 2001, č. 43 [cit.2007-05-01]. Dostupný z WWW:
<<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2001/0043/43tema1.html>>
- [19] Ústavní návrh zákona č. 174 z roku 1999 [online]. [cit.2007-04-30]. Dostupný z WWW:
<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=174&CT1=0>>
- [20] Ministerstvo vnitra: *Reforma veřejné správy* [online]. [cit.2007-05-05]. Dostupný z WWW:
<<http://www.mvcr.cz/reforma/konceptce1/navrhova.html>>

- [21] MATULA, M. *Širší kontext reformy územní veřejné správy* [online]. [cit.2007-05-05]. Dostupný z WWW:
<<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=374> >
- [22] Vládní návrh zákona o územně správním členění státu /sněmovní tisk 1047/ [online]. [cit.2007-05-08]. Dostupný z WWW:
<<http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/048schutz/s048369.htm>>
- [23] Parlament ČR, Poslanecká sněmovna 2005: Vládní návrh /1048/ na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o územně správním členění státu.
- [24] Ministerstvo vnitra: Veřejná správa, postup prací na reformě [online]. [cit.2007-05-08]. Dostupný z WWW:
<http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/vlada_13.html>
- [25] Veřejná správa. *Hejtmani krajů: Odmítáme kraje první a druhé kategorie* [online]. 2005, č. 38 [cit.2007-04-19]. Dostupný z WWW:
<<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2005/38/anketa.html>>
- [26] Ministerstvo vnitra: *Veřejná správa, postup prací na reformě* [online]. [cit.2007-05-09]. Dostupný z WWW:
<http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/vlada_16.html>
- [27] Ministerstvo vnitra: *Veřejná správa, postup prací na reformě* [online]. [cit.2007-05-09]. Dostupný z WWW:
<http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/vlada_20.html>
- [28] Ministerstvo vnitra: *Veřejná správa, postup prací na reformě* [online]. [cit.2007-05-09]. Dostupný z WWW:
<http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/vlada_18.html>
- [29] KOUDELKA, Z. *Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: LINDĚ PRAHA, a.s., 2000. ISBN 80-7201-250-9.
- [30] HALÁSKOVÁ, M. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: VŠB-Technická univerzita Ostrava, 2004. ISBN 80-248-0600-2.

- [31] VIDLÁKOVÁ, O., POMAHAČ, R. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.
- [32] Úřad vlády Slovenské republiky. Slovenská republika [online]. [cit.2007-05-13].
Dostupný z WWW:
<http://sk.wikipedia.org/wiki/Administratívne_členenie_Slovenska>
<http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_sk.rtf>
- [33] ČERNÝ, T. *Veřejná správa. Soumrak vodoprávních úřadů* [online]. 2004, č. 5 [cit.2007-05-14]. Dostupný z WWW:
<<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2004/0005/nazor.html>>

SEZNAM POJMŮ

Časová působnost: Možnost aplikace právních norem obsažených v právních předpisech územní samosprávy příslušnými subjekty. [8]

Decentralizace: Přenechání části výkonu veřejné správy samostatným subjektům odlišných od státu. Např. výkon veřejné správy samosprávou. [10]

Dekonzcentrace: Přesun působnosti a pravomoci na nižší úroveň. Mezi různými úrovněmi je pak vztah nadřízenosti a podřízenosti.

Kraj: Územní společenství občanů, kterému náleží právo na samosprávu a které vykonává v rozsahu stanoveném zákonem a v souladu s potřebami kraje. [7]

Obec: Samosprávná korporace územní samosprávy, základní územní samosprávné společenství občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce, je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. [7]

Okresní úřad: Územně nejnižší orgán státní správy se všeobecnou působností. [7]

Osobní působnost: Právní předpisy územní samosprávy působí vůči všem osobám na území obce či kraje, fyzickým i právnickým osobám podle předmětu úpravy. [8]

Platnost právního předpisu: Nastává dnem řádného vyhlášení, což je den zveřejnění na úřední desce obce nebo ve věstníku kraje. [8]

Pověřený obecní úřad: Orgán obce, který vykonává přenesenou působnost pro více obcí ve správních obvodech a v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. [7]

Prostorová působnost: Stanoví rozsah použití právní normy na určitém území. [10]

Přenesená působnost: Vyplývá ze zvláštních zákonů o jednotlivých úsecích státní správy. Je to výkon státní správy orgány samosprávy. [13]

Působnost: Oblast (pole), na kterou má určitý subjekt vliv. Je tedy schopen jej v rozsahu svých pravomocí ovlivňovat podle své vůle. [13]

Samospráva: Je to veřejná správa uskutečňovaná jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Jedná se o subjekty označované jako veřejnoprávní korporace. [7]

Samostatná působnost: je to v podstatě vytyčení hranic samosprávy. [13]

Správní úřad: Organizační jednotka zřízená navenek, zákonem ohraničená a vystupující prostřednictvím svých orgánů jako nositelů samostatného rozhodování v rozsahu působnosti a pravomoci úřadu stanovených zákonem. [7]

Státní správa: Jedna ze základních forem činnosti státu, a to forma, jejímž posláním je realizace výkonné moci státu. [7]

Typy samospráv: Územní, zájmová, věcná [10]

Účinnost právního předpisu: Den uvedený v právním předpisu, nejdříve však den platnosti. Pokud účinnost uvedena není, tak nastává 15. dnem po vyhlášení. [8]

Úřad: Každá trvalá organizační jednotka, která plní úkoly veřejné správy bez ohledu na způsob označení. [7]

Územní působnost: Rozsah území, na němž konkrétní právní předpis územní samosprávy upravuje určitý okruh společenských vztahů. [8]

Veřejná správa: Správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. [7]

Věcná působnost: Oblast společenských vztahů v rámci veřejné správy, které jsou právními předpisy územní samosprávy upravovány. [8]

Všeobecná působnost: Na určitém území se soustřeďuje výkon veřejné správy zpravidla u jednoho vykonavatele (např. vláda nebo krajský úřad). [10]

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČR	Česká republika
ČNR	Česká národní rada
ČSÚ	Český statistický úřad
ÚSC	Územně správní celek
PS	Poslanecká sněmovna
DPS	Daň z přidané hodnoty
HZS	Hasičský záchranný sbor
EU	Evropská unie

SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ

Tab. 1. Státoprávní uspořádání v roce 1989	12
Tab. 2. Územní uspořádání veřejné správy v roce 1989	13
Tab. 3. Kraje z roku 1997	28
Tab. 4. Současné kraje a regiony soudržnosti	33
Tab. 5. Skladebnost orgánů státní správy	59
Obr. 1. Mapka nových krajů	53

