

ABSTRAKT

Reforma veřejné správy v České republice a její vztah k finanční správě

Ve své bakalářské práci se zabývám vývojem reformy veřejné správy v České republice od roku 1989 dosud a jejími historickými souvislostmi. Postihuji období zahrnující obnovení obecního zřízení, zrušení národních výborů, zřízení okresních úřadů, problematiku ustavení vyšších územních samosprávných celků a následného nového územního vymezení krajů, problematiku týkající se krajského zřízení, zrušení okresních úřadů, problematiku obcí, vymezení jejich jednotlivých typů a problematiku modelů výkonu veřejné správy v České republice. V závěrečné kapitole se zabývám částí finanční správy, a to správou daní a poplatků – správou „berní“.

Die Reform der öffentlichen Verwaltung in der Tschechischen Republik und ihre Beziehung zur Finanzverwaltung

Meine Bachelor-Arbeit befasst sich mit einem Entwicklungsgang der Reform von öffentlicher Verwaltung, seit 1989 bis jetzt, und mit ihren historischen Zusammenhängen. Ich fasse den Zeitraum, der eine Wiederherstellung der Gemeindeverfassung, eine Auflösung der Nationalausschüsse, eine Errichtung der Bezirksämter, eine Problematik der Konstituierung von höheren Gebietsselbstverwaltungseinheiten und nachvollgende neue Gebietsbegrenzung von Bezirken, eine Problematik die Regionsverfassung betreffend, eine Auflösung der Bezirksämter, eine Problematik der Gemeinden, eine Definition einzelnen Typen und eine Problematik von verschiedenen Modellen der Ausübung von öffentlicher Verwaltung in der Tschechischen Republik umfasst. Im Schlusskapitel befaße ich mich mit einem Teil der Finanzverwaltung, und zwar mit der Steuerverwaltung.

„Privatizuje-li se stát a veřejná správa, mění se i právo a řízení.“

[4]

**Děkuji JUDr. Miloši Matulovi, CSc., vedoucímu mé bakalářské práce,
za odborné vedení při jejím zpracování.**

OBSAH

OBSAH.....	6
ÚVOD.....	8
1 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	10
1.1 SPRÁVA.....	10
1.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	11
1.2.1 Veřejný zájem.....	12
1.2.2 Subjekty vykonávající veřejnou správu.....	13
1.2.3 Vztah veřejné a soukromé správy k právu.....	13
1.2.4 Státní správa a samospráva.....	13
1.2.5 Decentralizace.....	15
1.2.6 Dekoncentrace.....	15
1.2.7 Přenesená působnost.....	16
1.2.8 Subsidiarita.....	16
1.2.9 Modely výkonu veřejné správy.....	17
2 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	19
2.1 TEORIE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	19
2.2 ŘÍZENÍ A HODNOCENÍ SPRÁVNÍCH REFORM.....	24
2.3 NOVÝ VEŘEJNÝ MANAGEMENT.....	26
2.4 VZTAH NĚKTERÝCH VÝZNAMNÝCH CELOSVĚTOVÝCH ORGANIZACÍ K REFORMÁM VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	27
3 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE.....	31
3.1 PRVNÍ FÁZE DECENTRALIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČSFR.....	31
3.1.1 Zrušení národních výborů.....	31
3.1.2 Obecní samospráva.....	31
3.1.3 Okresní úřady.....	37
3.1.4 Vztahy okresních úřadů a obcí.....	40
3.2 OBDOBÍ OD PRVNÍ FÁZE DECENTRALIZACE V ČSFR DO PRVNÍ FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE (1990 – 1996).....	41
3.2.1 Východiska.....	41
3.2.2 Problém samosprávy na vyšším stupni; země nebo kraje?.....	41
3.3 PRVNÍ FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	49
3.3.1 Zvažované varianty krajského uspořádání (1949 či 1960).....	49
3.3.2 Územní základ krajů.....	50
3.3.3 Problémy spojené se zřízením krajů a jejich fungováním.....	51
3.3.4 Regiony soudržnosti.....	53
3.3.5 Kraje a výkon státní správy.....	54
3.3.6 Krajské zřízení.....	54

3.4	Druhá fáze reformy veřejné správy.....	55
3.4.1	Důvody pro zrušení okresních úřadů	55
3.4.2	Zrušení okresních úřadů a přechod kompetencí.....	56
3.4.3	Obce s rozšířenou působností.....	57
3.4.4	Právní rámec přechodu kompetencí z okresních úřadů.....	58
3.5	Současná struktura správních orgánů v České republice	59
3.5.1	Samospráva	59
3.5.2	Správa státní	61
3.5.3	Soudnictví	62
3.5.4	Státní zastupitelství, policie	63
3.5.5	Ostatní	63
4	Finanční správa.....	64
4.1	Finanční (berní) správa před rokem 1989	67
4.2	Finanční (berní) správa po roce 1989	69
4.2.1	Finanční ředitelství.....	70
4.2.2	Finanční úřady.....	72
4.3	Zhodnocení současného stavu „berní“ správy a její výhled do budoucnosti	74
	Závěr.....	79
	Seznam použitých zdrojů.....	81
	Seznam použitých symbolů a zkratek	84
	Seznam tabulek.....	85

ÚVOD

V úvodu své bakalářské práce se pokusím objasnit, jaké důvody mne vedly k volbě uvedeného tématu.

Společenské změny, které nastaly v České republice po roce 1989, mne zastihly právě ve věku, kdy člověk činí rozhodnutí o svém budoucím profesním zaměření. V roce 1989 jsem byla studentkou prvního ročníku střední ekonomické školy a můj „maturitní“ rok připadl na rok 1993. Od roku 1993 pracuji ve veřejné správě; nejdříve šest let na notářském úřadě, dalších šest let jsem zaměstnána na úřadě finančním. Ohlédnu-li se zpět, jsem vděčná právě za tohle pořadí, neboť mi dalo nahlédnout „pod pokličku“ této práce jak na poli soukromém (i když ne „čistě“ soukromém, neboť notář ve funkci soudního komisaře je pověřován úkoly státní správy) tak na poli ryze státním. Můj ne zcela kladný vztah k systému fungování státní správy, v mém případě správy „berní“, je zřejmý i z kapitoly věnované právě tomuto druhu státní správy.

Kromě zaměstnání ovlivnilo volbu tématu mé práce také tohle více než tříleté studium, neboť v jeho průběhu jsme byli podrobně s jednotlivými fázemi reformy seznamováni. Z mého hlediska jde o velmi zajímavou problematiku, neboť reformou je ovlivněn skutečně každý.

Reformy veřejné správy v České republice jsem účastna jednak z pozice zaměstnance státu, jednak z pozice občana - a pak také ze své současné pozice studujícího na vysoké škole. Všechny tyto zkušenosti se mohou projevit i v mém subjektivním postoji k reformě. Při svém hodnocení mohu být ovlivněna i tím, že jsem nikdy nepracovala v samosprávě či v „čistě“ soukromém sektoru. V tomto případě tedy nemohu vycházet ze svých pracovních zkušeností, ale spíše ze zkušeností občana města určité velikosti v určitém regionu s určitou mírou nezaměstnanosti.

Ve své práci postihuji jednotlivá období reformy veřejné správy od roku 1989 dosud. U všech částí reformy se také vždy snažím vysvětlit výchozí situaci, v níž bylo rozhodováno o dalších krocích, a uvádět i historické souvislosti, protože je považuji za velmi důležité. Nesnažím se tedy konstatovat pouze nastalé změny, ale pokouším se sdělit i

proč k nim došlo a na základě jakých historických zkušeností bylo rozhodováno. V tomto ohledu vděčím za velké množství informací vedoucímu mé práce, panu docentovi Matulovi, neboť nám na svých přednáškách v průběhu studia poskytl dostatek i těchto historických souvislostí.

Úvodní část mé práce, pro někoho možná obšírnou, představuje teorie. Považuji však za nutné uvést čtenáře do problematiky i z hlediska teoretického, aby poté mohly být praktické změny lépe chápány. Kromě vysvětlení jednotlivých pojmů v úvodu své práce se zabývám teorií reformy obecně a dále jejich souvislostmi se světovým děním. Česká republika není osamocený ostrov; ať již jako člen bývalého sovětského bloku, jako součást reformujících se států východní Evropy či jako součást Evropské unie jsme samozřejmě těmito uspořádáními ovlivňováni byli; ať si to připouštíme nebo ne, naše myšlení bylo těmito okolnostmi ovlivněno a měnilo se tím také chápání různých oblastí, např. právě i chápání veřejné správy a úlohy, jakou má v současném demokratickém státě plnit.

V další části své práce představuji reformu veřejné správy od roku 1989 až dosud, která zahrnuje obnovení obecního zřízení, zrušení národních výborů, zřízení okresních úřadů, problematiku ustavení vyšších územních samosprávných celků a následného nového územního vymezení krajů, problematiku týkající se krajského zřízení, zrušení okresních úřadů, problematiku obcí, vymezení jednotlivých typů obcí a charakteristiku modelu výkonu veřejné správy v České republice.

Závěrečná část mé práce je věnována finanční správě, avšak pouze jedné její části – správě „berní“. V úvodu této části se snažím objasnit pojmovou nejasnost, vymezit postavení „berní“ správy v systému finanční správy, popsat její nynější uspořádání včetně výchozí situace a její fungování zhodnotit. Touto kapitolou se zabývám více z pohledu subjektivního, s ohledem na své pracovní zkušenosti. Přesto takový pohled považuji za přínosný, neboť poskytuje informace, které nelze vyčíst ani ze zákona, ani z teoretické literatury.

Doufám, že jsem svým úvodním slovem potenciálního čtenáře neodradila od četby této práce, ale naopak jeho zájem o ni podnítila. Pokud by se tak nestalo, pak mu děkuji alespoň za čas strávený četbou těchto úvodních stránek.

1 VEŘEJNÁ SPRÁVA

Abychom pochopili, co všechno veřejná správa zahrnuje a jak se „veřejné“ odlišuje od „soukromého“, je nutno objasnit několik pojmů:

1.1 Správa

Pro češtinu i některé další slovanské jazyky je charakteristické, že výraz **správa** etymologicky odvozujeme od téhož základu jako výraz právo. Přinejmenším od 15. století však nesl výraz **spravovat něco, či spravovati se něčím**, obecný význam, který bychom dnes mohli přeložit zcela běžnými výrazy **říditi něco, říditi se něčím**. A právě tento obecný význam ovlivnil nakonec podstatným způsobem i odbornou terminologii. [4, str. 3].

Správa je v klasické učebnici správního práva profesora Jiřího Pražáka definována takto: „*Správa značí nám vůbec činnost nesoucí se za trvalým účelem říditi ty které záležitosti. Činnost ta může být blíže charakterizována buď dle subjektů, jichž se týče, a v tomto směru mluvíme jednak o správě záležitostí jednotlivců, jednak o správě korporací, aneb můžeme ji lišiti dle objektů, které se spravují, a v tomto směru nelze vůbec jednotlivé obory správy vypočísti.*“ Tato definice představuje pohled na správu na přelomu století 19. a 20. Naznačené pojetí uvažuje o správě v obecném smyslu jako o **řídící činnosti, a to činnosti záměrné, účelové, kontinuální a organizované**. [4, str. 58]

Správou se obecně označují **institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti**. Institucionalizace je společenským obranným mechanismem svého druhu a dává i lidem, kteří spravují věci veřejné, jistotu, že způsob, jímž tak činí, není nepřijatelný. Problém může však vznikat z toho, že správní lidé tvoří organizace. V českém prostředí je slovo správa (administrativa) velmi často vyslovováno s podezřelými či dokonce hanlivými přívlastky, Hovoří se například běžně o samoučelné či přebujelé administrativě jako o samozřejmosti, aniž by tyto vlastnosti byly jednoznačně prokazatelné či prokázané. [4]

V současné době bývá správa obvykle označována jako **vedení záležitostí se stanoveným cílem**; jde o pojem blízký pojmu řízení. Odlišuje se však v tom, že při řízení jde o zásadní určování určitého směru činnosti; jde o ovlivnění určitých činností s tím, že do těchto činností zanáší nový prvek.

Správa se týká výlučně společenských záležitostí, **řízení** je obecnější kategorie, může se týkat např. technických procesů. Pojmu správa se užívá obvykle tam, kde jde o určitou **správu administrativního vedení**, tedy kde nejde o to rozhodovat, činit mnohá rozhodnutí, ale spíše **udržovat určitý stav**. Správa v sobě zahrnuje nejen vlastní řízení, ale i regulaci, tedy udržování systému ve stavu dynamické rovnováhy. V rámci regulace není nutné vnášet do činnosti systému nějaké nové prvky; jde o to, aby ty prvky, které již systém v sobě obsahuje, byly systémově propojeny a sloužily k uchování systému jako takového. V regulaci rovněž dochází ke změnám, avšak tím, že se regulace sama mění, ovlivňuje tím systém nejen ve smyslu udržování, ale i ve smyslu změny; cílem je však udržet systém v rovnovážném stavu. [7]

1.2 Veřejná správa

Veřejná správa bývá nejčastěji definována jako „správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu“. [7] Tato definice dává určité limity veřejné správě, protože říká, že **veřejná správa se má zabývat pouze tím, co představuje veřejný zájem**. Z tohoto hlediska je nutno rozlišit správu veřejnou a správu soukromou a definovat pojem veřejný zájem.

Veřejnou správu lze chápat ve smyslu materiálním i formálním. Z materiálního hlediska je veřejnou správou označován souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb; ve formálním smyslu jde o činnost organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buďto správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy nebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy. V českém prostředí je poměrně rozšířena institucionální definice veřejné správy jakožto součtu

disjunktně^{*} vymezené státní správy a územní, popřípadě zájmové samosprávy. Starší střeoevropské publicistické teorie hlásaly, že originárním nositelem veřejné správy je stát. Samospráva byla v tomto pojetí delegovanou státní správou, anebo nepřímou veřejnou správou. V současné době je spíše než odvozenost samosprávy od státu zdůrazňováno právo na samosprávu jako základní právo. Toto právo se vztahuje standardně k místním, nikoli též k zájmovým společenstvím. Podle tohoto pojetí jsou místní samospráva a státní správa souvztažnými, spolu a vedle sebe působícími projevy veřejné správy s tím, že zákony mohou upřesňovat samosprávnou působnost jen v mezích ústavně zaručeného práva na samosprávu a v souladu s uplatněním principu subsidiarity. [4, str. 63].

1.2.1 Veřejný zájem

Veřejný zájem - zájem přesahující rovinu individuální, skupinovou, **je zájmem** tak či onak **celé společnosti**, je třeba ho vykládat nejen ve vztahu k tomu, zda se bezprostředně týká všeobecných záležitostí nebo nikoliv, protože existují také individuální zájmy, které jsou tak důležité, že mají povahu zájmu veřejného (např. individuální zájem člověka na udržování jeho základních práv – nepochybně také důležitý zájem veřejný). Veřejný zájem tedy nelze poznat pouze z toho, zda se týká celé společnosti nebo nějakého širšího celku bezprostředně, ale také podle toho **jaké místo zajímá v hierarchii hodnot společnosti**. [7] Z toho vyplývá, že v různých společenských systémech se chápání pojmu veřejný zájem může značně lišit. Jedním ze základních principů veřejné správy v administrativním státě v polovině minulého století bylo, dle amerických administrativistů, že „veřejný zájem je jediným dominantním zájmem ve veřejné správě“. Zde za povšimnutí stojí názorový proud, který je v protikladu k těmto názorům nazýván analýzou „private choice“, jehož autoři zpochybňují, že by existoval kromě soukromého zájmu ještě zvláštní veřejný zájem, jímž by se byrokrati řídili, nebo dokonce mohli řídit.

^{*} disiunctio: odlišnost, různost

Výše uvedené vymezení správy vychází především z evropského pohledu, tj. z předpokladu, že veřejná správa je ostrým protikladem správy soukromé; odlišuje se jednak subjekty, jednak vztahem k právu.

1.2.2 Subjekty vykonávající veřejnou správu

Veřejnou správu vykonávají zejména orgány státu, orgány územní samosprávy, popř. orgány jiného druhu samosprávy. Dále může být veřejná správa vykonávána jinými subjekty, které nepatří ani ke státu ani k samosprávě, ale výkonem je pověřil stát.

1.2.3 Vztah veřejné a soukromé správy k právu

Z hlediska aktivního vztahu k právu spočívá zásadní rozdíl v tom, že **soukromá správa** může spravovat záležitosti jen určitého vymezeného okruhu, nemůže spravovat záležitosti obecně = **nemůže zasahovat do práv a povinností jiných subjektů**. Nikoliv tak **správa veřejná**, která **do činnosti jiných subjektů zasahovat může**. Z toho však vyplývá její pasivní vztah k právu, kdy platí jednoznačně, že **veřejná správa může jednat pouze na základě zákona** (tedy pokud zákon k určitým záležitostem nic neříká, pak veřejná správa jednat nesmí). Na rozdíl od správy veřejné platí pro správu soukromou, že tato může konat i ve věch, které nejsou zákonem výslovně upraveny, pouze nesmí konat, co zákon zakazuje. [7]

1.2.4 Státní správa a samospráva

Veřejnou správu dělíme na státní správu a samosprávu.

Státní správa

Charakteristickým rysem **státní správy** je jednotná úprava výkonu pro celé území státu daná zákonem. Nositelem státní správy je v tomto případě stát a vykonavateli jsou orgány státu. Pokud je vykonávána orgány samosprávy, hovoříme o **přenesené státní správě**. Pro státní správu je charakteristická **omezená autonomie rozhodování, vertikální hierarchická struktura s podřízeností nižších orgánů státní správy vyšším orgánům, převažuje monokratický způsob rozhodování, ustavování orgánů státní správy se děje zpravidla jmenováním**.

Funkce státní správy je v zásadě dvojí:

1. účast na tvorbě a zejména aplikaci práva,
2. koncipování a realizace státní politiky.

Pokud jde o funkce první skupiny, tyto musí být vykonávány pro celé území státu jednotně, druhá skupina funkcí musí být vykonávána jednotně nebo s objektivně odůvodněnými rozdíly.

[7]

Státní správu je možné členit podle řady kritérií, základním členěním podstatným pro pochopení modelu uplatňovaného v České republice je členění na ústřední státní správu (ministerstva a ústřední správní úřady) a státní správu v území (speciální správní úřady s krajskou, okresní či jinou působností).

Samospráva

Samospráva vyjadřuje, že určité společenství si samo vede své záležitosti. Samospráva může být územní, zájmová, profesní. Vzhledem k tématu své práce se nadále budu zabývat pouze **samosprávou územní**. Tato vyjadřuje právo občanů žijících na určitém území samostatně spravovat své záležitosti v rozsahu vymezeném Ústavou a zákony. Výkon veřejné správy je pro územní samosprávu charakteristickou činností a patří mezi její základní funkce. Uplatňuje se zde **autonomie rozhodování**, která může být omezena pouze zákonem, stát může do činnosti samosprávy zasahovat pouze na základě zákona a za účelem zajištění dodržování zákonnosti. V samosprávě **neplatí vertikální hierarchie, orgány samosprávy nejsou podřízeny ani orgánům státu ani orgánům vyšší samosprávy. Převládá kolegiální rozhodování. Základní samosprávný orgán je vždy ustavován volbou**, ostatní orgány samosprávy se od něj odvozují. Tyto charakteristiky se plně vztahují k výkonu tzv. **samostatné působnosti**. [3].

Odlišná pravidla se uplatňují při výkonu přenesené působnosti, neboť tam jde o výkon státní správy.

V organizaci veřejné správy se v současné době uplatňují principy decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity, z tohoto důvodu považují za nutné je objasnit.

1.2.5 Decentralizace

Decentralizace představuje proces, kterým se přenášejí kompetence, funkce, směrem shora dolů (z vyšších organizačních článků na nižší). Centralizace by byl proces opačný. V dnešní Evropě převládají decentralizační procesy.

Decentralizaci je možno rozlišit z hlediska statického a dynamického:

Statický aspekt spočívá v tom, že hodnotíme **stav** decentralizačních procesů, decentralizace, v určité zemi v určitém konkrétním čase.

Dynamický aspekt – hodnotíme **průběh** decentralizačních procesů; jestli převažují decentralizační nebo centralizační procesy, jak jsou intenzivní, jak rychle probíhají, kolika oblastí se týkají.

Hodnocení statických a dynamických aspektů může být v jednotlivých zemích odlišné, ale může být odlišné i v téže zemi, protože statický a dynamický aspekt nemusí být v souladu. Některá země může být relativně centralizovaná, ale mohou v ní probíhat intenzivní decentralizační procesy, nebo naopak může být relativně decentralizovaná, ale další decentralizační procesy už neprobíhají.

Decentralizace může být přímá a nebo nepřímá:

- ⇒ přímá decentralizace: přesun kompetencí (stávajících) na nižší orgány
- ⇒ nepřímá decentralizace – vznikají nové kompetence, nové funkce orgánů, a pokud tyto jsou soustřeďovány na úroveň nižší, jedná se o *nepřímou decentralizaci*; jsou-li naopak soustřeďovány na úroveň vyšší, pak jde o *nepřímou centralizaci*.

1.2.6 Dekoncentrace

Dekoncentrace znamená, že funkce nebo kompetence, které vykonává nižší počet orgánů, bude vykonávat vyšší počet orgánů. Důraz je tedy kladen nikoliv na kvalitu přenosu kompetencí, ale na počet organizačních struktur, které se zabývají danou věcí. Analogicky k principu decentralizace lze opět rozlišit statickou a dynamickou stránku

dekoncentrace i dekoncentraci přímou a nepřímou. Dalším možným rozlišením je dekoncentrace **vertikální** a **horizontální**. V případě dekoncentrace vertikální může nastat záměna s decentralizací. Pokud provádíme přesun kompetencí shora dolů, pak je obvykle vykonává větší počet orgánů. Pro odlišení těchto procesů je nutno uvést, že decentralizace je pokládána za **silnější** proces než dekoncentrace (zde položen důraz na *kvantitativní aspekt*). Důležité odlišení; v případě decentralizace jsou kompetence při přesunu shora dolů nižším orgánem vykonávány samostatně = neexistuje podřízenost. U dekoncentrace podřízenost zachována zůstává. Decentralizace tedy není slučitelná s vertikálním hierarchickým vztahem, naopak dekoncentrace jej naopak předpokládá.

V případě dekoncentrace horizontální nemůže nastat záměna s decentralizací, neboť decentralizace je proces vždy vertikální. [8]

1.2.7 Přenesená působnost

Přechodný případ tvoří **přenesená působnost**, tedy případ, kdy samospráva vykonává státní správu; některé znaky samosprávu charakterizující jsou při výkonu přenesené působnosti popřeny. [8]

1.2.8 Subsidiarita

Podstata spočívá ve spojení komponentu decentralizačního a komponentu přiměřenosti. **Decentralizační komponent** spočívá v tom, že kompetence se svěřuje či přenáší pokud možno na nižší orgán, kdežto **komponent přiměřenosti** spočívá v tom, že tato kompetence se svěřuje či přenáší na nižší orgány pouze tehdy, mají-li tyto nižší orgány předpoklady pro kvalitní výkon kompetencí. Je to „limitovaná decentralizace“; decentralizace, která respektuje určité objektivní limity, respektuje skutečnost, že decentralizace nemůže být dovedena až do konce, protože v takovém případě by to znamenalo, že všechny kompetence by musely být přeneseny na nejnižší úroveň, což možné není.

Pojem subsidiarity můžeme vztáhnout nejen k decentralizaci, ale i k dekoncentraci (méně významný).

Subsidiarita má objektivizovat úvahu o možném rozdělení kompetencí mezi různé úrovně. V zásadě jde o to, že vyšší orgány mají vykonávat pouze takové funkce, na které nižší orgány nestačí, či na které nestačí vzájemná dohoda dvou různých samospráv, apod. Působnost vyšších orgánů lze označit pouze za subsidiární. •

[8]

1.2.9 Modely výkonu veřejné správy

Pro pochopení systému fungování veřejné správy v České republice je také nutno vysvětlit jednotlivé modely veřejné správy, které byly v průběhu příprav reformy zvažovány:

Spojený model

Spojený model spočívá ve výkonu státní správy orgány samosprávy v tzv. **přenesené působnosti**, tj. věcně se postupuje při jejím výkonu ve stejném režimu jako ve státní správě. Výhodou tohoto modelu je, že některé kompetence se řeší organizačně jednodušším způsobem; čím nižší úroveň, tím větší je výhoda spojeného modelu.

Česká republika byla z historického hlediska bližší zemím, v nichž se uplatňoval model spojený a nebo smíšený (spojený v Rakousku, smíšený s převahou modelu spojeného v Německu); tento model se jevil jako přirozeně navazující na historické tradice, avšak tyto historické tradice byly porušeny a existovalo zde napětí mezi státní správou a samosprávou.

• subsidiární - podpůrná

Oddělený model

Oddělený model představuje výkon státní správy a výkon samosprávy ve dvou oddělených systémech orgánů. Výhodou je větší přehlednost uspořádání vztahů mezi státní správou a samosprávou (není možné nežádoucím způsobem zanášet prvky státní správy do samosprávy a naopak – což nelze beze zbytku odstranit ve spojeném modelu).

V České republice pro tento model nasvědčovaly zkušenosti zemí, v nichž se uplatnily rozsáhlé decentralizační procesy; tyto země obvykle volily spíše oddělený model jako méně náročný na kulturu vztahů mezi státem a samosprávou, která se při rychlé decentralizaci mění a teprve se vytváří nový koncept takového vztahu.

[8]

2 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY

2.1 Teorie reforem veřejné správy

Reforma veřejné správy je důležitým **společenským** dějem. Původních českých prací není mnoho, studium této problematiky je ztíženo i tím, že nejde výhradně o odborný, technický jev, ale o problém, který ve svém vývoji byl a je **ovlivňován různými politickými zájmy a ideologiemi**.

Správní reforma se týká administrativní stránky vlády, veřejného sektoru, veřejné správy a řízení (managementu), tedy toho, jak vykonat věci, o nichž bylo rozhodnuto politiky. To znamená, že správní reforma sice může zlepšit politické rozhodování, nemůže je však zvrátit; a jsou to právě politická rozhodnutí, která převážně nesou odpovědnost za mnohé nedostatky veřejného sektoru a špatnou veřejnou správu, i když často je vina připisována správním úředníkům. Ti však nemohou činit zázraky a vytvořit úspěch z nevyhnutelných neúspěchů. Správní reforma zkrátka nemůže revidovat a nahrazovat reformy politické (včetně jejich případných omylů), ani ekonomické nebo institucionální. Na druhé straně však politické, ekonomické a institucionální reformy mohou být jen zřídka úspěšné bez reformy veřejné správy. Správní reformy potřebují podporu politického vedení, protože bez ní nemohou být zdárně prováděny. [4] A politické vedení potřebuje správní reformy – politikové potřebují fungující správu věcí veřejných, protože dobře fungující stát – to jsou spokojení občané. Ti potom opět volí politiky, kteří jim ke spokojenosti dopomohli či dopomůžou.

Veřejná správa se vnitřně reformovala od svého vzniku, neboť jen stěží si lze představit strukturu působící ve společenském prostředí trvale v nezměněném stavu; musí se přizpůsobovat změnám prostředí, jeho požadavkům vznikajícím v závislosti na celé řadě příčin, jež zdaleka nejsou zapříčiněny jenom špatnou funkcí vlastní správní struktury. O těchto změnách se někdy hovoří jako o plíživých změnách.

Téma moderních reforem veřejné správy ve vyspělých evropských i mimoevropských zemích je spjato zejména s vývojem po druhé světové válce a uchopeno teoreticky. Ve svých začátcích byly správní reformy jednodušší, jejich tempo bylo pomalé,

společnost byla méně organizovaná a technologie pochopitelná. Později se však správní reformy a reformátoři začali potýkat s různými obtížemi, jako jsou například málo slibné až nepřátelské prostředí, nabytá práva, otevřená opozice a skrytá sabotáž, byrokratická setrvačnost, politická lhostejnost až apatie, zmatené nebo protikladné cíle, nejasné nebo nevhodné strategie, chabá taktika, neadekvátní informace a zpětné vazby, nedostatek know-how, úřední i politická korupce, váhavost a odklady, špatné načasování atd. K tomu se přidávala i nedůvěra a nespokojenost z provedených reforem, neboť některé reformní kroky se v poměrně krátké době ukázaly jako nevyhovující a byly nahrazeny opačným postupem. I očekávání veřejnosti, občanů, se mění, rostou jejich nároky i nespokojenost s již provedenými změnami. Žádná reforma totiž nepřináší trvalé uspokojení, a proto reformy jsou nikdy nekončícím procesem.

V historicky poměrně krátkém období, v němž se reformy sledují, často docházelo k tomu, že teorie přicházela až následně, ne vždy byla praxe v souladu s teorií.

Teorie byrokratických organizací vypracovala příliš málo definitivních odpovědí na specifické problémy, kterým čelili správní úředníci a politikové. Neuměla poskytnout konkrétní rady na problémy, jimiž veřejná správa trpěla, a nabídnout řešení. Spíše nabízela zcela všeobecné návody, které však v praxi vyvolaly nebezpečné vedlejší efekty. Mnohdy návody organizačních řešení byly protikladné a poskytované rady neobsahovaly explicitně předpoklady, ze kterých vycházely, ani použité metody.

[4, str. 189]

V průběhu 70. let 20. století došlo k větší shodě mezi praxí a teorií. Reformátoři si uvědomili nutnost vypracování důkladných strategií reforem, k čemuž byli teorií inspirováni. Strategické myšlení a zpracování reformní strategie má zabránit tomu, aby nedocházelo ke změnám ještě nedokončených reforem, ale naopak aby byla podpořena trvanlivost jednou zahájených reforem. To se začalo považovat za zásadní postup, neboť jinak jsou správní reformy vystaveny nedůvěře občanů a současně se celý proces zdražuje.

Nejčastější obtíže, s nimiž se správní reformy setkávají:

- ⇒ návaznost reformních kroků (obtížné, ale nutné = nutnost dostatečně plánovat)
- ⇒ přenášení reformních vizí do skutečné realizace (nutnost důkladně rozumět rozdělení kompetencí a odpovědnosti, problematika správného načasování a budování potřebných vztahů pro období nedůvěry – zaangažování občanů do reformního procesu)

Bariéry:

- boje mezi ministerstvy a jinými správními orgány o pravomoc a kompetence (v případě sektorálních reforem),
- lidská neochota adaptovat se na změnu,
- nedostatek finančních a jiných zdrojů,
- únava ze změny.

S jistou pravidelností se ve většině zemí vrací dvě reformní témata:

- redukce počtu zaměstnanců veřejné správy
- decentralizace státní správy většinou na územní samosprávu, event. privatizace některých státních činností.

Častým problémem je, že vyřešení jednoho problému vyvolává řadu jiných, nelze tedy řešit izolovaně individuální dílčí problémy, nezbytností je synergický přístup. [4]

Kriteria reforem veřejné správy obecně:

- přiblížení se principu právního státu
- prohloubení demokratického charakteru veřejné správy
- zvýšení efektivnosti veřejné správy
- zvýšení správní etiky a kultury, zlepšení vztahů orgánů veřejné správy k adresátům veřejné správy
- zvýšení účinnosti kontrolních procesů ve vztahu k veřejné správě

- dosažení určitých jednotných parametrů v evropském měřítku – přiblížení se standardu evropské veřejné správy a dosažení takového stavu veřejné správy, který by napomáhal integračním procesům
- působení veřejné správy na spravované obory, tj., že reforma veřejné správy by měla pozitivně ovlivňovat činnost spravovaných oborů (např. reforma veřejné správy v dopravě musí sledovat vliv reformy nejen na veřejnou správu, ale také na dopravu)

Pro reformu územní správy platí ještě tato specifická kritéria:

- decentralizace, dekoncentrace a uplatnění principu subsidiarity
- optimalizace územního uspořádání veřejné správy.

[7]

Přehled konkrétních aspektů dobře fungující a spravedlivé veřejné správy:

- **dodržovat právo**, a to nikoli jenom literu zákona, ale i duch zákona. Veřejná správa se nemůže vyhnout právu ani interpretovat právo proti jeho duchu, proti jeho nejvlastnějšímu smyslu. Pokud se domnívá, že jí právo brání v efektivním výkonu správy, pak nejdříve musí navrhnout změnu zákona, ale do doby, než je tato změna přijata zákonodárným sborem, musí jednat podle platného práva, a právě v tom je význam **zákonnosti veřejné správy**;
- **udržovat kapacitu a schopnost efektivního výkonu nutných veřejných činností na požádání**, což znamená trvalé a každodenní uspokojování potřeb a požadavků občanů a veřejnosti, nikoli jenom v případě vzniku kritického mezního stavu.

Uspokojování očekávání občanů v sobě zahrnuje:

- vzdělávání úředníků veřejné správy, aby poskytované služby byly na vysoké úrovni současného vývoje;

- odpovědnost veřejné správy za výkon veškeré veřejné činnosti, což představuje otevřenou správu, poskytující občanovi všechny informace o své činnosti s výjimkou toho, co musí být utajeno podle zákona;
- rovný přístup ke všem osobám, prostý diskriminace nebo protekce, kdy úředníci musí zachovávat spravedlivost vůči všem, musí být nestranní a současně jejich chování musí být vlídné a ochotné vůči klientovi, jemuž jsou službou;
- dosažení vysokého standardu čestnosti a integrity, to znamená, že se každý úředník musí řídit principy etiky, morálky, být dbalý své dobré pověsti, nepodlehnout korupci a trvale se chránit před všemi formami špatné správy a zneužití svého postavení veřejného činitele;
- identifikaci veřejné správy s pokrokem, což znamená být stále na úrovni nových poznatků, neusínat na dosažených vavřínech, ale sledovat postupy v organizačním, právním a manažerském výzkumu a dobře jim rozumět, zejména pokud jde o debyrokratizaci, deregulaci, decentralizaci, redukci nadměrného papírování, bezpečnost, vlastní vzdělávání a poradenství.

Zásadním cílem pro dobré fungování správních reforem v praxi je **změna správní kultury**. Plnění konkrétních úkolů, jež před veřejnou správou staví reformní procesy, nemůže být účinné, pokud úředníci nezmění své chování, svoje postoje k občanům i ke svým povinnostem, navyklé způsoby, v nichž vykonávají svoji činnosti.

Správní reformy jsou spojeny se vznešenými abstraktními úkoly, jako je role státu, mobilizace společenských zdrojů, image veřejného sektoru, přístupnost veřejného úřadu, kritéria výkonnosti veřejné správy a v poslední době stále sílící úsilí po **zlepšení vládnutí** (governance), zejména zdokonalováním partnerských vztahů všech zúčastněných aktérů na správě. Po získaných zkušenostech z dlouholetého provádění reforem se reformátoři vesměs shodují v tom, že prioritou není plnění těchto vznešených cílů, ale splnění obecného požadavku redukovat to co je ve veřejné správě špatné, tedy skončit se všemi špatnými praktikami a zbavit úřady těch úředníků, kteří nejsou hodni své funkce. [4, str. 187 – 195]

2.2 Řízení a hodnocení správních reforem

Z celosvětového hlediska existují minimálně tři velké skupiny zemí s výrazně odlišným pojetím reforem veřejné správy:

- vysoce vyspělé země evropské (zejména členské země Evropské unie, ale i některé země stojící mimo ni, jako například Norsko, Švýcarsko) a zámořské (zejména USA, Kanada, Japonsko a další členské země OECD jako Austrálie, Nový Zéland, Mexiko a Republika Korea);
- země středo- a východoevropské, které až do počátku 90. let minulého století byly součástí socialistického bloku vedeného tehdeším SSSR (Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko; Estonsko, Litva, Lotyšsko; Albánie, Bulharsko, Rumunsko, nástupnické státy po bývalé Federativní republice Jugoslávie: Bosna-Hercegovina, Chorvatsko, Makedonie, Slovinsko, a zbytková Federativní republika Jugoslávie: Srbsko a Černá hora, jakož i evropské Rusko)
- rozvojové země afrického, asijského a jihoamerického kontinentu.

[4, str. 196]

Z uvedeného rozdělení je již zřejmé, že charakter reforem i časové hledisko jsou odlišné. U první skupiny dochází k moderním správním reformám nejpozději od počátku 60. let minulého století, u druhé skupiny nejméně o třicet let později. Tato časová nerovnost se projevuje v charakteru i postupu reforem. Vyspělé demokratické země mohly v průběhu půlstoletí postupovat v reformách klidněji a uvážlivěji, měly více času na jejich řádnou přípravu a vypracování strategií reforem založených na důkladných analýzách dosavadního vývoje a doplněných o vize budoucnosti. Tyto strategie pak byly realizovány v politicky i ekonomicky odlišném prostředí, než v jakém se začaly provádět reformy veřejné správy v zemích druhé skupiny. Zde byly zahájeny správní reformy se znatelným zpožděním, jež předznamenalo jejich charakter; realizace reforem pak probíhala v nesnadném období ekonomických a politických turbulencí, kdy se většinou zásadně měnil charakter státního zřízení z totalitního státu nerespektujícího právo, v demokratický právní stát a docházelo současně k zásadní transformaci ekonomiky. V některých zemích

byly reformy prováděny uchvátaně, bez zpracování zásadních strategií, což vedlo posléze k dalším změnám již přijatých reforem a to se projevovalo zejména četnými novelizacemi nově přijatých zákonů. V jiných zemích byly správní reformy naopak odkládány; tento váhavý přístup byl typický například pro Českou republiku. Souhrnně lze konstatovat, že **reformy veřejné správy v postkomunistických zemích byly převážně strukturální přestavbou dřívější centralizované státní správy v decentralizovanou veřejnou správu, včetně rozsáhlé reformy právních řádů.** Představují však i **zásadní reformu správních činností, výměnu anebo rozsáhlé přeškolení správních aparátů, a zejména pak nutnost změnit chování pracovníků veřejné správy a zděděné návyky.** Součástí reforem veřejné správy je tak až do současné doby i postupně uplatňovaná a dosud neukončená **reforma kulturní**, orientovaná především na výstavbu demokratického státu a demokratické společnosti, která je časově nejnáročnější a věcně nejobtížnější a kterou reformy veřejné správy v demokratických zemích ve své většině nezahrnovaly. [4, str. 196 – 197]

Důležité místo ve správních reformách zaujímají:

- řízení lidských zdrojů (personální politika); podpora rozvoje kariéry a vzdělávání zaměstnanců veřejné správy a jejich mobilita,
- řízení etiky (v četných zemích se přijímají etické kodexy nebo kodexy chování pracovníků ministerstev a jiných správních úřadů),
- regulatorní řízení a regulatorní reforma (v některých zemích se pod ní rozumí především deregulace, v jiných zvýšení kvality regulace),
- další decentralizace (současně však dochází ke slučování malých obcí ve větší celky, což je činí ekonomicky samostatnějšími a méně závislými na centrální vládě).

Nejčastější chyby:

- špatný start (je nutné, aby reformátoři byli přesvědčeni o nutnosti a správnosti změn, znali historická východiska a předchozí reformní pokusy včetně zpětné vazby),
- imitace nikoli inovace (nelze bezmyšlenkovitě kopírovat z cizích vzorů, je nutno reformu provádět s ohledem na konkrétní prostředí)

- nesprávná diagnóza (realistické vyhodnocení situace)
- nerozhodný přístup
- chyby v plánování (zpracování koncepce, která obsahuje cíle, určitou analýzu a návrh procesů, jež mají vést k dosažení cíle, včetně podrobného časového rozplánování jednotlivých dílčích sekvencí)
- nedostatek zpětné vazby a monitorování (tvůrci, ale i těmi, kteří jsou reformami nejvíce dotčeni, tj. pracovníky veřejné správy, občany a obecně veřejnosti)
- neschopnost disponovat zdroji a interní podporou (nutnost zabezpečit dostatek finančních prostředků nejen pro začátek, ale i pro pozdější období; velmi důležité je připravit realizátory reformy a zajistit jejich ochotu k realizaci reform – přesvědčování, vysvětlování užitečnosti změn).

[4, str. 196 – 200]

2.3 Nový veřejný management

V posledních dvaceti letech řada zemí provedla reformy veřejné správy v duchu NPM, **New Public Management** (nový veřejný management). Některé z hlavních charakteristik jsou **zvýšená orientace na trh, delegace pravomoci, manažerismus a využívání smluv** (kontraktualizace). Řada tradičních legitimních norem a hodnot veřejného sektoru je nahlížena pouze v ekonomickém pojetí a ekonomické terminologii. NPM má hybridní charakter – **spojuje ekonomickou teorii organizace** (zaměřeno na primát zastupitelské vlády nad byrokracií – státní správou; tato koncentrace moci vyžaduje centralizaci, koordinaci a kontrolu; kontraktualizace, tj. smluvní zajištění, je hlavním nástrojem dosažení tohoto cíle) a **teorii řízení** (původ ve škole manažerismu – zaměřeno na potřebu vytvořit v byrokracii – státní správě – primát manažerských principů; tato koncentrace na zvýšení kapacit manažerů rozhodovat vyžaduje naopak decentralizaci, přenesení a delegaci pravomocí a působnosti). Toto zvyšuje napětí – důsledek rozporu

mezi centralistickými tendencemi inherentními^{*} v kontraktualizaci a manažerskými tendencemi delegovat pravomoc.

Základní rozdíl implementace reformy a jejich forem je spatřován v tom, zda je prováděna v **evropské zemi kontinentálního typu právního státu** anebo v **anglosaském státu typu veřejného zájmu**. V prvním případě je to stát, který je ústřední integrující společenskou silou, v němž vedoucí státní úředníci jsou vzděláváni v právu a kde hraje důležitou roli správní právo a správní soudnictví. Ve druhém případě jde také o právní stát, ale jiného typu, v němž sice všichni musí dbát zákona, ale právo je v pozadí, nikoli v popředí, stát nemá dominantní postavení ve společnosti a vláda je považována za nutné zlo, jejíž moc nesmí být větší než je absolutně nezbytné a jejíž ministři a úředníci musí být veřejně odpovědní jak zvolenému Parlamentu, tak i dalšími způsoby. Z uvedeného vyplývá, že v právním státu bude reforma realizována zdrženlivěji a pomaleji, protože bude vyžadovat změnu práva a z hlediska správní kultury budou vysocí úředníci považovat změnu k manažerské a na výkon orientované správě za daleko obtížnější než jejich kolegové

ve státech anglosaského systému. Nelze však hodnotit administrativu zemí kontinentálního typu právního státu jako byrokratickou, rigidní, centralistickou a neefektivní: v době nástupu reformy NPM v 80. letech 20. století měla veřejná správa ve všech vyspělých demokratických zemích za sebou dlouholetý proces reformy veřejné správy.

2.4 Vztah některých významných celosvětových organizací k reformám veřejné správy

Otázkám veřejné správy začala koncem osmdesátých let minulého století věnovat pozornost i **OECD** (Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj). Směr reforem

^{*} inherentní - obsažený

ovlivňovala a podporovala především **publikováním komparativních** (srovnávacích) **informací o jednotlivých zemích**. V r. 1990 přibyl ve struktuře OECD Výbor PUMA (PUMA Committee), v němž jsou svými zastupci zastoupeny vlády všech členských zemí. Od r. 1992 je v rámci PUMA činný oddělený program SIGMA (Support for Improvement in Governance and management), který podporuje reformy veřejné správy v transformujících se zemích středoevropských a východoevropských. Cílem programu je:

- pomoci těmto zemím zdokonalit vládnutí vyšší efektivitou a vzděláváním úředníků v demokratických hodnotách, etice a respektu k právu
- pomoci vybudovat jejich vlastní kapacity na ústřední správní úrovni schopné plnit mezinárodní činnosti a plány evropské integrace,
- podporovat iniciativy EU a dalších donátorských zemí, které pomáhají těmto zemím v reformách veřejné správy, a přispět tak ke koordinaci jejich aktivit.

V posledních letech má význam pro správní reformy z celosvětového hlediska **Organizace spojených národů**. Cílem zasedání konaného v dubnu 1996 k problematice veřejné správy bylo zejména:

- umocnit mezinárodní povědomí o klíčové roli veřejné správy v rozvoji státu,
- vytvořit fórum pro výměnu informací,
- posílit systém OSN pro vytvoření kapacit pro otázky vládnutí a veřejné správy a přizpůsobit je specifickým podmínkám jednotlivých členských států OSN.

K hlavním dokumentům patří zpráva o **nutnosti definovat úlohu státu**. Stát by podle ní neměl přímo vstupovat do výroby zboží a služeb, ale měl by rozvíjet, regulovat a udržovat vhodné prostředí (systém), v němž lze zboží vyrábět a služby poskytovat ke spokojenosti zákazníků (občanů). Bylo dosaženo dohody, že problém nespočívá v tom, zda je potřeba méně státní správy, ale v tom, že potřebujeme lepší a různorodou veřejnou správu. Proto se doporučuje státní správu decentralizovat na subjekty nestátní, tj., na územní (místní a regionální) samosprávu, vertikálně dekoncentrovat z centra do území, blíže k lidem, případně některé činnosti privatizovat, pokud soukromé subjekty je umí zabezpečit lépe než stát nebo územní samospráva. Současně je třeba mezi těmito

jednotlivými aktéry vytvořit podmínky účinné spolupráce, a to na bázi práva. Stát se totiž zcela jednoznačně považuje za stát právní. [4, str. 209]

V červenci 2001 se v Aténách na 25. mezinárodním kongresu správních věc sešli zástupci veřejné správy zemí všech světadílů a mezinárodních organizací. Hlavní témata byla:

Právní stát a veřejná správa v globálním prostředí:

Pojetí právního státu se v průběhu doby vyvíjelo a podle současné teorie zahrnuje:

- filozofický názor demokratické společnosti orientovaný na preferenci práva a řádu před anarchií a různými konflikty, včetně válečných,
- právní doktrínu, podle níž se ve státě vládne podle práva a spory se řeší soudní cestou,
- povinnost právem řešit záležitosti věcné a procedurální.

Tento systém pro vládnutí a veřejnou správu v praxi znamená, že zákony jsou veřejně známé, jasné a srozumitelné a stejně platné pro každého, zakotvují a prosazují politické a občanské svobody, známé jako univerzální lidská práva.

Ve složitém moderním světě bude i složitější jeho správa. V decentralizované správě, která lépe slouží ekonomice a trhu, dochází k delegaci rozhodovací pravomoci z centra na nižší správní úrovně. To způsobuje jednak mnohonásobení působnosti, jednak mnohohvrstevnost úřadů. Bude tedy pro občana obtížnější najít to správné místo pro řešení jeho záležitosti. Bude i více kontrolních orgánů k zajištění správného výkonu správy ve prospěch občanů, i když tato institucionální složitost může zvyšovat nejistotu občanů. Na změny ve veřejné správě musí reagovat právo, které se stane sice flexibilnějším, ale vždy musí zachovávat a ctít základní zásady, na nichž je vybudován právní stát. Po dlouhém období tzv. programů modernizace, v nichž dominovaly ekonomické, zejména manažerské přístupy, je na čase položit otázku, do jaké míry by mohly tyto reformy ohrozit výsledky, kterých dosáhl právní stát, a zabývat se otázkou, jak odstranit antagonismus

těchto přístupů a dosáhnout jejich integrace. Koncepce právního státu v žádném případě nevylučuje ekonomiku a je nezbytné, aby také ekonomické koncepce respektovaly vždy a s dostatečným předstihem právo.

Nové informační a manažerské technologie ve veřejné správě:

Informační technologie může mít velký vliv na strukturu veřejné správy, je to však pouze nástroj, který musí být správně používán. Z celosvětového hlediska je nutno odstraňovat rozdílnosti různého stupně vývoje informačních technologií mezi jednotlivými státy.

Pokud se týká NPM, je jeho hlavní tezí „nechte řídit manažery“. Z občanů se stali spotřebitelé, konzumenti. Do budoucna je třeba dát se cestou, na níž je veřejná správa veřejnou službou, tj. službou veřejnosti.

Měnící se postavení a status správních úředníků:

Nejzásadnější jsou dva problémy: profesionalizace a etika státních zaměstnanců a jejich příprava, vzdělávání a další školení.

V období posledních 20 let v mnohých vyspělých zemích převládla vlna NPM – cílem bylo omezení veřejné služby. Přičemž se opomnělo, že demoralizovaný a nedostatečně honorovaný úředník patrně nemohl být vhodným kandidátem pro inovativní službu.

Vztah vládnutí a občanské společnosti:

Rostoucí úloha nevládních organizací a organizovaných hnutí občanské společnosti.

[4, str. 210 – 212]

3 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE

3.1 První fáze decentralizace veřejné správy v ČSFR

3.1.1 Zrušení národních výborů

V roce 1990 byly zrušeny národní výbory takovým způsobem, že každý stupeň národních výborů byl nahrazen jinak = základ pozdějších problémů. Místní a městské národní výbory byly nahrazeny obecní samosprávou (současně byla tato pověřena i výkonem některých funkcí státní správy). Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady (v zásadě čistou státní správou, i když v nich působila tzv. „okresní shromáždění“, o nichž se dále ve své práci zmiňuji. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, jejich působnost přešla zčásti na okresní úřady a zčásti na ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Ve vztahu k úrovni středního řádu došlo tedy částečně k prostorové koncentraci výkonu státní správy. [10]

Pro uskutečnění uvedených změn musela být především změněna dosud platná Ústava (ústavní zákon č. 293/1990 Sb., o změně ústavního zákona o Československé federaci a zkrácení volebního období národních výborů), aby bylo možno přijmout další nezbytné zákony - první zákon o obcích (zák. č. 368/1990 Sb.), zákon o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících (zák. č. 425/1990) a zákon č. 518/1990 Sb., o hlavním městě Praze. To byla právní východiska k první fázi decentralizace.

3.1.2 Obecní samospráva

Obnovení obecní samosprávy představovalo základní krok k reformě veřejné správy. Zákonná úprava postavení obcí (z.č.3 67/1990 Sb., o obcích) vznikla poměrně rychle; za normálních okolností takový zákon vzniká i po několikaleté diskusi. Bylo nutno systém národních výborů zrušit urychleně a nahradit ho obecní samosprávou, jako je tomu

ve všech státech střední a východní Evropy (zde se ovšem uvažovalo více o různých modelech samosprávy).

Obecní samospráva měla v České republice historickou tradici. Za období Rakouska-Uherska a první republiky zde existoval dlouhodobě fungující systém obecní samosprávy – bez nějakých podstatných změn zde působil od roku 1849 až do roku 1938 (cca 90 let) a jeho principy se nezměnily. Jevilo se tedy jako nejorganičtější vycházet z těchto principů – tedy obnovit samosprávu nejen jako vlastní samosprávný základ, ale i pokud jde o typ samosprávy. Na rozdíl od původní samosprávy (historické modely 1849 – 1938) byla v novém zákoně samospráva realizována důsledněji. [10]

Pokud jde o samotný zákon o obcích, sehrál původní zákon pozitivní úlohu v konstituování obecní samosprávy. Jeho návrh však byl připravován v době, kdy v České republice (tehdy ještě Československé federativní republice) neexistovaly zkušenosti z uspořádání a působení samosprávy v obcích, což se nemohlo neprojevit v některých jeho nedostacích, jež zčásti byly napravovány novelizacemi zákona. Potřeba provést hlubší změny v právní úpravě postavení obcí byla později vyvolána přijetím Ústavy České republiky, nutností přizpůsobit zákon standardům vyjádřeným v Evropské chartě místní samosprávy, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1. září 1999, apod. Zásadní povaha předpokládaných změn a jejich četnost vedly k závěru, že novelizace platného zákona by nebyla vhodná a že je účelné, aby byl přijat nový zákon o obcích (z.č. 128/2000 Sb.). [6]

Problémy, které provázely obecní zřízení

Jedním z problémů nového samosprávného stupně na úrovni obcí byl jeden ze základních znaků samosprávy - **majetek**. Zde vyvstal problém, jakým způsobem má být tento majetek vytvořen. Stalo se tak zákonem 172/1991 Sb., o přechodu majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Při tvorbě majetkového základu obcí bylo možno uplatnit dva principy:

- princip restituční,
- vymezit obecní majetek od samého počátku znovu.

Výsledek byl určitým kompromisem: byla sice snaha vyjít alespoň částečně z principu restitučního, ale prakticky by ho bylo nemožné opravdu důsledně a plně aplikovat - tím, že obce přestaly být v roce 1950 subjektem vlastnictví a vlastnictví obcí se stalo vlastnictvím státním, narušil se přehled o dispozici s bývalým obecním majetkem; disponovalo se s ním tak, jako s jakýmkoliv jiným majetkem státu – měnil se jeho účel atd. Vycházelo se z toho, že předmětem obecního vlastnictví se v každém případě mají stát historické budovy, sídla obecních úřadů atd.

Pak zde byl majetek, který spravovaly národní výbory nebo jimi zřízené organizace. I z tohoto hlediska se uplatnil přechod majetku z vlastnictví státu do vlastnictví obcí.

Sporný bod spočíval ve střetu procesů přechodu ze státního vlastnictví do vlastnictví obcí a procesů privatizačních. Vznikl spor o to, zda u majetku, který spravovaly organizace zřízené národními výbory, se má uplatnit přechod tohoto majetku do obecního vlastnictví a nebo zda se má stát předmětem tzv. malé privatizace. Zákon tuto otázku neřešil jednoznačně. Majetek měl také různé vlastnosti z ekonomického hlediska: výrazně ziskový (objekty, které bylo možné výhodně pronajmout), prestižní význam či význam ekonomický (obce mohly sídlit ve vlastních, nikoliv pronajatých budovách), popř. majetek, který z ekonomického hlediska byl spíše přítěží obcím (byty, které byly spravovány podniky bytového hospodářství).

Uplatnila se tedy **kombinace principu restitučního** (*historické budovy*) a **principu návaznosti**, kontinuity, s předchozím uspořádáním – pokud jde o *majetek spravovaný národními výbory a jimi zřízenými organizacemi.*

Další otázkou byl územní základ obcí. V sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století probíhalo slučování obcí a byla snaha přesněji uplatnit princip tzv. střediskových obcí se snižováním významu obcí ostatních. V roce 1990 se v souvislosti se samosprávou ovšem projeví všechny nevýhody předcházející integrace. Tím, že integrace nebyla založena na principu dobrovolnosti, vyvolala u občanů nesouhlas (i proto, že **nebyla spojena pouze s řešením záležitostí správních**, ale že byla spojena i s rozčleněním sídel podle stupně, jakým stát podporoval rozvoj).

Vznikaly i problémy, pokud jde o investice, neboť občané jiných než centrálních částí obcí (kde byla sídla úřadů) byli nejednou přesvědčeni o tom, že výdaje jsou směřovány především do té části obce, kde je sídlo obecního úřadu a rozvoj ostatních částí obce tím trpí. To mělo za následek snahu etablovat určitou místní politickou elitu na úrovni obcí, vytvořit vlastní orgány, a i možnost obhájit zájem občanů dosavadní části obce, nejen při řešení investic, ale i při řešení jiných problémů, na které má veřejná správa vliv.

Všechny tyto faktory vedly k rychlému rozpadu předtím sloučených obcí.

Zákony po r. 1989 umožnily, aby se počet obcí v České republice prudce zvýšil (ze 2,5 tisíc obcí v r. 1989 na 6 251 obcí v r. 2001 - ČSÚ), přičemž **převážnou většinu tvoří malé obce do 1000 obyvatel.** [5, str. 55] *

Tento vývoj však není z hlediska státu žádoucí, poněvadž v případě velkého počtu malých obcí dochází k různým problémům, např.:

- obce jsou hospodářsky slabé (výnos rozpočtového určení daní pro tyto obce je krácen nejen v návaznosti na jejich nízký počet obyvatel, ale i nevhodným přepočítacím koeficientem) – nejsou schopny samy ze svých rozpočtových prostředků ani budování ani údržby své základní infrastruktury (v minulosti řešeno prostřednictvím státních dotací a prostředků); lze soudit, že jejich postavení je v rozporu s Chartou místní samosprávy EU, neboť nemají systémově zajištěny zdroje pro svůj rozvoj a reprodukci,
- obce nemají uvolněné starosty a žádný úřednický aparát – administraci žádostí o dotace a příspěvky pro ně obstarával okresní úřad; [5, str. 55] vzhledem ke spojenému modelu výkonu státní správy a samosprávy nelze vždy na této úrovni zajistit kvalitní výkon státní správy.

* z celkového počtu obcí 6 251 v České republice je 4 967 obcí s počtem obyvatel do 1000 (ČSÚ, 2001)

K uvedeným dezintegračním procesům docházelo v prvních dvou letech po r. 1989 v souvislosti s celospolečenskými změnami. Malé obce chtěly využít svého práva na samosprávu a toto uplatnily. Vzhledem k centralistickému způsobu řízení státu zde nebyly zkušenosti se samosprávou – nebylo (a ani nemohlo být) plně doceněno, že zde budou především finanční problémy; finanční prostředky byly dříve přidělovány z centra a obce se nyní dostaly do situace, kdy si část svých prostředků musely obstarávat samy a další podstatnou částí zdrojů financování byly (a jsou) závislé na státu – resp. na přerozdělovacích procesech, jejichž pravidla mohou být (a jsou) v průběhu doby měněna. Také uplatněný spojený model výkonu státní správy klade na obce vysoké požadavky.

Proces dezintegrace se však zhruba po dvou letech zpomalil a pak zcela zastavil; příčiny lze shrnout takto:

- **naplnění dezintegračních potřeb** (ty části obcí, které o to usilovaly, se již oddělily),
- **administrativní překážky** (jsou ztěžovány dezintegrační procesy, neboť tento proces je v rozporu s evropskými vývojovými trendy i s potřebami kvalifikovaného výkonu veřejné správy; zákonné omezení, jako např. stanovení určitého počtu obyvatel potřebného pro oddělení obce, stanovení požadavku referend pro oddělení obce, omezením termínů, kdy lze obce rozdělit, omezení možností obce zachovat si městský status v případě rozdělení apod.),
- **ne vždy se splnila ekonomická očekávání plynoucí z oddělení obce** (obecní rozpočet větší obce umožňoval snadněji soustředit finance na projekty vyžadující větší finanční a materiální vybavení, tyto projekty se tedy pro malé obce staly nedostupné a musely se sdružovat s dalšími obcemi).

Spojený model výkonu veřejné správy

Pokud jde o systém veřejné správy vzniklý v roce 1990, pak na úrovni obcí existoval model spojený. Existence okresních úřadů jako orgánů čistě státní správy je projevem modelu odděleného, na okresní úrovni nebyla však samospráva na skutečně komplexní úrovni zřízena. Byly zřízeny orgány státní správy se všeobecnou působností, ovšem pouze na jedné úrovni, specializovaných orgánů státní správy bylo více, případně i

na dvou úrovních. Již od počátku byl tedy systém veřejné správy charakterizován **nejednotností**.

Existence spojeného modelu vždy způsobovala jisté problémy, spojené zejména s problematikou financování a s odlišením výkonu státní správy a samosprávy:

Zásadním problémem spojeným s existencí spojeného modelu je tedy problém ***financování činnosti obcí***, neboť tyto vykonávají působnost jak samostatnou, tak přenesenou. A žádný zákon, který od roku 1990 existoval, ani ten dnešní, nestanovil povinnost státu financovat veškeré výdaje obcí spojené s přenesenou působností. Tyto výdaje byly konstruovány na základě tzv. **příspěvku na výkon státní správy**, a protože zákon neuvádí nic přesného, tak po celou dobu existence tohoto příspěvku jsou spory o tom, zda je příspěvek dostatečně velký, jakým způsobem je případně podhodnocen, zda má krýt veškeré náklady na výkon státní správy nebo je to skutečně jenom příspěvek obcím. Problémem ovšem je, jak určit náklady na výkon státní správy a náklady na výkon samosprávy. Obecní úřad totiž vykonává funkci státní správy i samosprávy, někdy i tentýž pracovník – část úkonů v samosprávě, část ve státní správě atd. **Plná úhrada nákladů na výkon státní správy obcím by tedy vyžadovala důsledné rozčlenění nákladů na státní správu a na samosprávu** a dále také nakládání se státem poskytnutými prostředky podle klasického systému účelových dotací, což by ve skutečnosti obce svazovalo daleko více, než nynější systém. Z tohoto důvodu bylo i zastánci plné úhrady obcí uznáno, že by plná úhrada nešla provádět bez toho, aby stát nezasahoval do činností obcí víc, než tak činí v současné době.

Problematické je také odlišit, co je státní správou a co samosprávou; v počátečním období spíše proto, že zpočátku zákony nesvěřovaly úkony obcím do samostatné či přenesené působnosti, ale svěřovaly je obcím vůbec.

Vykonává-li samospráva státní správu, je z věcného hlediska podřízena vyšším orgánům, z personálního a organizačního hlediska nikoliv. To má své důsledky - v oblasti věcné je **ztížené uplatnění odpovědnosti** – je velmi těžké dobrat se toho, kdo v konkrétním případě za věc odpovídá: zda orgán obce – ten však může poukázat na to, že směrnice vyšších orgánů mu ukládají řešit věc určitým způsobem atd., vyšší orgány zase

mohou upozorňovat na to, že nemají vliv na výběru pracovníků vykonávajících na obcích státní správu apod.

Je velmi **těžké zajistit, aby metody státní správy nepronikaly do činnosti samosprávné a naopak**. Při personální a organizační samostatnosti orgánů samosprávy je velmi obtížné zajistit, aby úředníci nebyli volenými orgány motivováni k porušování práva v případech, kdy je to zájmu obce (nebo zdánlivě zájmu obce) prospěšné. Jde i o objektivitu rozhodování.

Tyto problémy jsou však s existencí určitého modelu spojené a záleží spíše na politické a právní kultuře, zda se projeví ve větším či menším rozsahu. [10]. Ani politická ani právní kultura však v České republice dosud není na uspokojivé úrovni.

Dalším problémem je veřejnoprávní charakter činnosti obcí. Od samého počátku, kdy obecní samospráva vznikala, sledovala část činitelů samosprávy cíle nejen politické, ale i ekonomické – pokud se do veřejného rozhodování zavádějí kriteria a cíle charakteristické spíše pro soukromou sféru, může to vést k ohrožení veřejného zájmu. Právní mechanismy z tohoto hlediska nebyly vždy dostatečné. [10].

Ne zcela nepodstatná je rovněž často snížená ochota obcí, někdy až averze, spolupracovat s orgány státní správy. Obce často s nelibostí nesou zásahy orgánů státní správy do jejich činnosti – ty však nelze odstranit, neboť orgány státní správy mají vůči obcím zákonnou povinnost dozoru, kontroly apod. To musí zůstat zachováno, jde spíše o způsob a míru zasahování; mělo by se jednat spíše o partnerství, nikoliv o rivalitu či revoltu. Lze však konstatovat, že tento vztah se postupem času zlepšil.

3.1.3 Okresní úřady

Okresní úřady byly zřízeny zákonem č. 425/1990 Sb. jako orgány státní správy. Uvedený zákon prošel několika novelizacemi, později byl v reakci na změny (zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze, zákon o krajích) nahrazen zákonem č. 147/2000; většina jeho ustanovení byla účinná dnem voleb do krajských zastupitelstev). Pokud se týká určení správních obvodů, v nichž vykonávaly okresní úřady svoji působnost, tyto vycházely ze zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (z území okresů).

V době, kdy okresní úřady vznikaly, se předpokládala jejich existence na jeden až dva roky; mělo se za to, že je to pouze přechodné uspořádání, že bude třeba řešit řadu otázek, než bude vhodné přikročit k definitivnímu uspořádání: např. vypořádat se s tím, že okresní úřady působí v nevhodných územně správních jednotkách, ujasnit si, zda na této úrovni má či nemá existovat samospráva a pokud ano, jaký bude vztah mezi samosprávou a státní správou, atd. Okresní úřady byly zřízeny také proto, aby byl do systému veřejné správy vnesen určitý prvek stability; tím nemohla být obecní samospráva, která se teprve konstituovala, nemohly jím být ani specializované orgány státní správy, protože nemají dostatečný územní dosah, nemohla to být ani všeobecná správa na krajské úrovni – ta byla zrušena. [10]

Okresní úřady po dobu své existence působily v okresech jako orgány státní správy první instance anebo jako orgány odvolací v případech, kdy v první instanci rozhodovaly v přenesené působnosti obce, zejména obce s pověřenými obecními úřady. [4, str. 243] Vykonyvaly dozorovou a kontrolní činnost vůči obcím.

Určitý problém v záměru krátkodobé existence okresních úřadů spočíval v tom, že na **okresní úrovni nebyla zřízena žádná samospráva a přitom existovaly zájmy občanů, které přesahovaly dimenzi obce.** Protože zde neexistoval žádný vyšší orgán samosprávy, byly okresní úřady jako orgány státu (ale se všeobecnou působností) současně chápány jako orgány, které se mají vyjadřovat k rozvoji daného okresu, mít určité prostředky pro tyto účely atd.; do jisté míry byly tedy chápány i jako orgán, který příslušný okres reprezentuje. Problémem ale je, že orgán státní správy nemůže obhajovat zájmy občanů v určitém územním obvodu; v případě okresních úřadů se tak ale často fakticky dělo; okresní úřady tyto funkce zčásti plnily a tím tedy nebyly zcela odpolitizovány; funkce přednosty okresního úřadu byla považována za funkci nejen správní, ale především politickou a nejednou byla obsazována na základě stranicko-politických kritérií. K částečnému oslabení tohoto problému měla přispět existence tzv. **okresních shromáždění.**

Okresní shromáždění

Do těchto okresních shromáždění byli voleni zástupci zastupitelstva obcí na základě určitého klíče (vycházel z počtu obyvatelstva korigovaného nezbytností zastoupení

také menších obcí). Tento orgán měl rozhodovat zejména o určitých finančních otázkách - o rozdělování dotací, které byly okresním úřadům poskytovány na rozvoj obcí atd. Ukázalo se ovšem, že tato okresní shromáždění nebyla vždy funkční, neboť docházelo k rozporům mezi městy a venkovskými obcemi, bylo velmi obtížné se dohodnout na určitém objektivním způsobu rozdělování těchto státních dotací atd. Tím se okresní shromáždění

do jisté míry zdiskreditovala a nakonec převážil názor, že okresní úřady se mají omezit na čistě správní funkce, ostatní funkce jim byly odňaty a okresní shromáždění byla v souladu s tím zrušena. Omezení funkcí okresních úřadů se vztahuje do období po roce 1997. [10]

Ani **koncept omezování funkcí okresních úřadů na výkon státní správy** však nebyl ideální, neboť nerespektoval určité vlastnosti systému, který se již reálně vytvořil. Musel by řešit celou otázku státní správy na jedné a samosprávy na druhé straně. Tak došlo k tomu, že okresní úřady byly některých funkcí zbaveny, aniž by ve skutečnosti tyto funkce někdo převzal; např. na úseku podpory neziskových organizací, cestovního ruchu apod. (tím se zkomplikovalo fungování veřejné správy v této oblasti). Bylo to již po vzniku krajů, ovšem orgány kraje nemohou představovat orgány, které rozdělují např. státní prostředky bez speciální zákonné úpravy, tak jako to bylo možné u okresních úřadů jako orgánů státu.

Dalším problémem bylo, že **okresní úřady působily v nevyhovujících územních jednotkách** – převažoval názor, že tyto jednotky vhodné nejsou, ale nebyla již jednota v tom, jak s tímto stavem naložit.

K prodloužení činnosti okresních úřadů oproti původně zamýšlené době jejich fungování o více než deset let vedla mj. i **potřeba určitého státního dozoru** (vůči obcím – jak již bylo výše uvedeno); nebyly připraveny jiné mechanismy než okresní úřady.

3.1.4 Vztahy okresních úřadů a obcí

Vzájemný vztah vyplýval z určitého stavu politické a správní kultury v době obnovení obecní samosprávy v České republice (tehdejší ČSFR). Model obecní samosprávy, který byl zaveden v České republice, je v zásadě nejvíce podoben modelu rakouskému a zčásti německému, což má určité historické pozadí; tento model však v Rakousku a Německu funguje ve zcela odlišných podmínkách (jiná politická kultura i tradice). Německé a rakouské tradice jsou jednoznačně spojeny s větší loajalitou ke státu, než je tomu v českých podmínkách, z čehož vyplývá méně problémová součinnost orgánů státní správy a samosprávy. V České republice od počátku vzniku obecní samosprávy pokládaly některé obecní samosprávy za potřebné vymezit se negativně ve vztahu k okresnímu úřadu (popř. ke státu vůbec; stát představuje záporný prvek ve společnosti a projevuje se občas snaha nepodrobovat se státnímu doзору, resp. podrobovat se jen tomu, co je striktně/výslovně zákonem stanoveno – a zákonná úprava z tohoto pohledu také nebyla vždy kvalitní.

Dále se projevovaly i určité konflikty územní povahy, někdy zde existovala opozice měst, která přišla o postavení okresu v roce 1960, ale někdy tomu bylo také naopak (tedy rozpor mezi okresním úřadem a městským úřadem v sídle příslušného okresu)

Od počátku tedy ve vztahu mezi okresními úřady a obcemi existovalo určité napětí, avšak délkou fungování okresních úřadů a vývojem obecní samosprávy docházelo postupem času ke kultivaci vzájemných vztahů a tyto již nejsou tak konfliktní jako na počátku 90. let minulého století.

3.2 Období od první fáze decentralizace v ČSFR do první fáze reformy veřejné správy v České republice (1990 – 1996)

3.2.1 Východiska

Obecní samospráva byla obnovena v roce 1990, v témže roce byly zřízeny okresní úřady; poté nastalo období let 1990 – 1992, kdy probíhaly určité diskuse o tom, jak uspořádat obecní samosprávu, okresní úřady atd., a kdy také docházelo k dílčím změnám zákonů. Byly i pokusy o podstatnější úpravy mechanismu činnosti obecních i okresních úřadů, avšak tyto pokusy se nezdařily a těmito změnami nebyl v zásadě narušen koncept ustavený v roce 1990 (ani jeho základní smysl ani jeho podstatné mechanismy). Systémové otázky však nebyly řešeny.

Více změn se týkalo specializovaných orgánů státní správy. Docházelo ke zřizování nových specializovaných orgánů zákony regulujícími státní správu v jednotlivých oborech. Kromě toho si některé ústřední správní úřady zřídily detašovaná pracoviště v území. Uvedeným způsobem **klesala koordinace výkonu státní správy**. Nebylo rovněž možné uplatnit princip subsidiarity v samosprávě. Tato situace nebyla trvale možná, avšak stále ještě nebylo jasné, jaký stupeň vyšší samosprávy zvolit.

3.2.2 Problém samosprávy na vyšším stupni; země nebo kraje?

Jak již bylo uvedeno výše, krajské národní výbory byly z organizačního hlediska zrušeny bez náhrady, z územního hlediska kraje přetrvávaly. V krajích byly pouze zrušeny všeobecné orgány státní správy, ale zůstaly tam některé specializované orgány státní správy, např. soudy. Od počátku se počítalo s vytvořením vyšších územních samosprávních celků. Bylo zřejmé, že situace, kdy samospráva existuje pouze na obecní úrovni, nemůže trvat neustále a že bude třeba vyšší samosprávu ustavit.

Zřízení vyšší samosprávy bylo komplikováno různými představami o jejím uspořádání. V prvním období vyvstal problém, zda vyšší samospráva má být realizována na zemské nebo krajské úrovni. V letech 1990 – 1992 byly diskuse na toto téma vedeny nejintenzivněji. [1, str. 44].

V září 1990 byla zřízena vládní komise pro zemské zřízení, která navrhla čtyři možné modely uspořádání České republiky, na jejichž základě pak ministerstvo vnitra předložilo vládě dvě varianty: zemskou a regionální. Vláda se v srpnu 1991 rozhodla pro variantu zemského uspořádání a v únoru 1992 přijala vládní návrhy pěti zákonů, jimiž mělo být toto územně správní uspořádání realizováno (návrh tří novel zákonů o obcích, o okresních úřadech a o hlavním městě Praze, návrh zákona o zemské samosprávě a zákona o statutárních městech a městech se zvláštním postavením). Česká národní rada však tyto zákony již neprojednala, neboť se blížil rozpad federace, čímž byla správní reforma na určitou dobu odsunuta. [4, str. 242]

V následujícím období pozice stoupenců zemského zřízení postupně slábly a při novém otevření problematiky vyšší samosprávy se pozornost zaměřovala již spíše na různé alternativy krajského uspořádání. Příčiny tohoto stavu spočívaly zejména v **nezbytnosti vytvoření veřejné správy na úrovni regionů středního řádu** (mezoregionů), zatímco zřízení zemí by přineslo spíše rozdělení makroregionální úrovně. Navíc trvala slabá identifikace se zemským zřízením v Čechách. [1, str. 44 – 45]

Důvody nerealizace zemského zřízení

Existovaly jednak objektivní důvody zpochybňující zemské zřízení před rokem 1948 (racionalita výkonu veřejné správy), jednak důvody politické, pro které byly v roce 1948 země zrušeny. Vzhledem k tomu, že tato samospráva byla zrušena nejen z důvodů objektivních, ale i politických, vyvstala tato otázka opět v době, když bylo možné ji nastolit - tedy po politickém uvolnění, v devadesátých letech 20. století. Přívrženci zemského uspořádání zejména na jižní Moravě se touto otázkou opět začali zabývat – kromě dobrovolných sdružení i politická strana Hnutí za samosprávnou demokracii Společnost

pro Moravu a Slezsko (jejím základním cílem bylo obnovení zemského zřízení). Vytvořily se tedy politické podmínky, v nichž bylo možné znovu tuto otázku prozkoumat. Objektivní podmínky zpochybňující zřízení před rokem 1948 se příliš nezměnily. Přetrvávalo zvláštní postavení Slovenska, kde byly pocity jisté diskriminace ještě výraznější; federativní uspořádání Československa neslo do roku 1989 značné rysy formálnosti; změnou politické situace po roce 1989 se teprve naplno projevila samostatnost jednotlivých států, kterou federativní uspořádání dovolovalo. Bylo tedy zřejmé, že zemské zřízení by bylo pouze v rámci České republiky a zde vyvstal problém, zda má smysl zřizovat dvě země, vztah o něco vyšší z hlediska výkonu veřejné správy; zda to není jakési quasi federativní uspořádání – v rámci úrovně České republiky. Zemské zřízení nemohlo řešit potřebu mezuregionálního stupně veřejné správy, neboť představovalo zřízení úrovně makroregionální. Pokud by zemské zřízení bylo chápáno jako problém uspořádání spíše státoprávního než územně správního a existovala by silná identifikace se zeměmi, bylo by smysluplné i rozdělení na malý počet celků.

Uvažovalo se o následujících variantách: dvě země (Česká a Moravskoslezská), tři země (první varianta: Česká, Moravská, Slezská, druhá varianta: Česká, Moravskoslezská a zvláštní postavení Prahy) či čtyři země: Česká, Moravská, Slezská, Praha.

Existovaly však především tyto dva zásadní problémy:

1. Slezsko: Historické hranice Slezska se nemohly stát základem nějakého územního uspořádání - mají velmi nepravidelný průběh, jsou vzdálené od jakýchkoliv spádových obvodů, zahrnovaly také do jisté míry heterogenní celek. Někdy se tedy hovořilo o představě tzv. země Ostravsko-Slezské – určitý přirozený region Ostravska, který by jen volně navazoval na historické Slezsko. Tak by mohla být řešena situace, kdy na severní Moravě byl poměrně malý zájem o obnovení moravskoslezského celku. To ale zase vyhovovalo méně zastáncům historického Slezska, kteří byli soustředěni více v Opavě než v Ostravě .
2. Čechy: Česká republika tvoří přirozenou geografickou jednotku s Prahou jako naprosto dominujícím centrem. V zásadě se nikdy nepodařilo rozdělit Čechy nějakým smysluplným způsobem na dvě, tři části – aby vznikl nějaký celek, který by

nezahrnoval většinu obyvatelstva České republiky a přitom to bylo ještě uspořádání zemské. Vyvstal tedy problém těžkopádné země České, která by zahrnovala více než 60% obyvatelstva České republiky (v zásadě nerozdělitelné) ve všech variantách zemského zřízení.

Zemské řešení by tedy nezajistilo mezuregionální dimenzi, byl zde odlišný postoj různých částí Moravy, spornost vymezení země Ostravsko-Slezské, obtížná dělitelnost Čech – tyto problémy tedy zemské zřízení předem oslabovaly. Na rozdíl od předcházející situace se zde však objevil i národní aspekt: zemské uspořádání či federace by mohlo být smysluplné v případě, v němž by řešilo otázky národní. Ze strany stoupenců Moravské země nebo federativního uspořádání byla moravská otázka vyzdvihnuta jako otázka národní – projevilo se i při sčítání lidu v roce 1991 – 13 % obyvatel se přihlásilo k moravské národnosti (nerovnoměrně, v některých okresech na jihovýchodní Moravě více než polovina, jinde jen několik procent). Tak se tedy v příslušném období projevilo vystupňování klasických zemských požadavků; v následujícím sčítání se již k moravské národnosti přihlásilo cca 1 % obyvatelstva, což ukazuje, že nešlo o aspekt v klasickém národním smyslu, ale spíše regionálním.

Otázka uspořádání Moravy vyvstala v rovině státoprávního uspořádání – tzv. spolkového uspořádání. Z hlediska státovědecké teorie je spolek totéž co federace, ale u nás se pojmem „spolek“ obvykle označovala federace, která by byla více integrovaná a nezaložená jenom na klasickém národním principu. Byla by tedy trojčlenná federace česko-moravsko-slovenská. Tyto návrhy byly stejně jako v roce 1968 znovu odmítnuty slovenskou stranou, a to ze stejného důvodu (dva české celky proti jednomu slovenskému). Tato koncepce byla odmítnuta ještě z dalšího důvodu – předpokládala koncepci silnější integrity federace a na Slovensku převažovalo přání sice federaci zachovat, ale se slabší mírou federace. Tak tedy byla moravská otázka odsunuta do otázky vnitřního uspořádání České republiky, kde se mohla těžko uplatnit jako otázka státoprávního uspořádání.

Zemské uspořádání bylo odmítnuto. [10]

Otázka krajů: výhody a nevýhody případného krajského uspořádání

Souběžně se zeměmi se zvažovalo i krajské uspořádání. Nevýhodou bylo, že kraje, které by odpovídaly přirozeným mezoregionům, v českých zemích velkou tradici neměly, existovaly až po roce 1948; na středověké kraje možné navázat nebyl. Období po roce 1948, ve kterém existovaly postupně kraje z roku 1949 a poté z roku 1960, bylo velmi krátké na vytvoření nějaké tradice. Proto se nejčastěji uvažovalo o navázání na krajské uspořádání z let 1949 a 1960. Uspořádání z roku 1949 více respektovalo přirozené regiony, uspořádání z r. 1960 mělo výhodu v tom, že bylo uspořádáním dosavadním, bylo by tedy méně náročné na organizaci (některé orgány např. již v krajích existovaly). Vedle toho existovaly zemské koncepce, které ve skutečnosti byly krajské – jako např. koncepce existence deseti zemí (v českých podmínkách nelze realizovat, jednalo by se fakticky o krajské zřízení) a dále představy o 35 krajích; tyto byly spojeny s ideou dvoustupňového uspořádání České republiky: členění státu na 35 krajů a ty poté na obce (zrušení krajů i okresů z roku 1960 a nahrazení 35 kraji). Takové uspořádání by mohlo být smysluplné, pokud by bylo možné v České republice podle geografických kritérií 35 krajů vytvořit. Tato koncepce však měla od počátku velmi malé šance na uplatnění, neboť by tyto kraje neměly žádné tradiční vazby, není s nimi spojena žádná identifikace. Možnost politické dohody o těchto věcech byla velmi obtížná.

V průběhu 90. let minulého století došlo k odsunutí této otázky; při přípravě první Ústavy České republiky z r. 1993 (dále jen „Ústava“) v ní bylo řečeno, že bude konstituována vyšší samospráva – že se Česká republika bude členit na vyšší samosprávné celky – a bylo použito formulace země nebo kraje. Otázka zemského nebo krajského uspořádání se tak ponechávala otevřená. [10]

Důvody pozastavení reformy územní veřejné správy po roce 1992 a situace v letech 1992 - 1996

Po roce 1992 došlo prakticky k zastavení celé reformy územní veřejné správy, a to hned z několika důvodů. Na základním stupni byl vytvořen určitý základní mechanismus územní správy a ten vyžadoval minimální období pro stabilizaci (obecní samospráva). U vyšších stupňů hrály převážně roli jiné důvody. Pokud se týká okresních úřadů, byla zde

silná tendence ke stabilizaci s ohledem na pohyb, který přineslo zavedení (nebo spíše obnovení) obecní samosprávy. Snížená ochota politické sféry se také projevila v úsilí o vytvoření vyšší samosprávy - rozpad Československa vyvolal odpor k další dezintegraci a

byla zde snaha o demonstrování jednoty zbytku České republiky; země také představují vždy určitý dezintegrační faktor, avšak tento byl přeháněn. Pokud se týká otázky krajů, hrál zde roli následující faktor - zřízení krajů znamená vždy určité oslabení ústřední vlády, která tak dostává jistý politický protipól a může se i stát, že v některých krajích zvítězí strany v ústřední vládě nezastoupené. [10]

Na rozhraní června a července 1992 se konaly volby do České národní rady, z nichž vzešla první koaliční vláda ČR pod předsednictvím Václava Klause, která se ve svém programovém prohlášení zavázala pokračovat ve správní reformě a to zejména tím, že budou přeneseny rozhodovací pravomoci a odpovědnost co nejblíže občanovi a tomu bude odpovídat územní uspořádání státu, jehož základem budou samosprávné obce a přirozené regiony; dále že bude urychleně přípraven návrh zákona o právním postavení pracovníků státní správy a budou upevňovány principy právního státu. Vláda se současně zavázala předložit ČNR návrh Ústavy České republiky jako ucelený projekt nově koncipovaného ústavního systému, který bude moderní a funkční, s vyvážením zákonodárné, výkonné a soudní moci. [4, str. 243].

Vládním místem pro zpracování strategie reformy veřejné správy se stal Úřad pro legislativu a veřejnou správu České republiky (ÚLVS), v jehož čele stál místopředseda vlády. Spojení legislativní činnosti vlády s činností týkající se přípravy koncepce reformy veřejné správy a její implementace bylo výhodným řešením a bylo tak též hodnoceno zahraničními experty. Praktická situace však byla méně výhodná, neboť v otázkách správní reformy nebylo shody ani v Poslanecké sněmovně, ani v samotné koaliční vládě, kde ministři nejsilnější koaliční strany ODS a předseda vlády, který byl jejím předsedou, upřednostňovali ekonomickou reformu před reformou správní. [4, str. 244]

ÚLVS vypracoval, za účasti širokého expertního týmu složeného převážně z praktiků obecní samosprávy a ústřední i územní státní správy, koncepci reformy územní

správy a později i návrh řešení reformy ústřední státní správy, ale tyto koncepce povětšinou nebyly zařazeny na jednání vlády. [4, str. 244]

V únoru 1993 byla v Poslanecké sněmovně zřízena dočasná komise pro otázky územně správního uspořádání, v únoru 1994 změněna na stálou komisi PS pro reformu veřejné správy. V roce 1994 byl projednán jediný koncepční dokument Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy, který byl následně postoupen Poslanecké sněmovně. Z iniciativ tohoto dokumentu se podařilo prosadit způsob voleb do VÚSC či způsob vybavení VÚSC majetkem. [4, str. 244]

V červnu a srpnu 1994 projednala vláda a předložila PS vládní návrhy ústavních zákonů o vytvoření VÚSC a o působnosti VÚSC, v nichž bylo navrženo zřízení 17 VÚSC a předpokládalo se převedení zřizovatelské funkce k právnickým osobám a zařízením poskytujícím veřejné služby do jejich samosprávné působnosti. Nejrozsáhlejší přesun se týkal oblasti kultury, školství, silničního hospodářství, sociálního zabezpečení a zdravotnictví. Debata nad těmito zákonnými návrhy byla silně zpolitizovaná a těžko se v Poslanecké sněmovně hledal konsensus. Do dalších voleb se nepodařilo ani projednat zákon o právním postavení pracovníků státní správy.

31. května a 1. června 1996 se konaly parlamentní volby, z nichž vzešla druhá Klausova koaliční vláda. Koaliční strany uzavřely 27. června 1996, ještě před programovým prohlášením vlády, koaliční dohodu, v níž se dohodly na zásadních krocích v oblasti státní správy a samosprávy. Ty byly vtěleny do programového prohlášení vlády předneseného předsedou vlády v PS Parlamentu 23. července 1996. Kromě přihlášení se vlády k racionalizaci a decentralizaci veřejné správy zejména formou zřízení regionální samosprávy se v něm zdůrazňuje důležitost aparátu veřejné správy s cílem zlepšit jeho profesionalitu, zvýšit jeho prestiž a respektovat jeho politickou a stranickou nezávislost. [4, str. 245]

Druhá koaliční vláda zahájila svou činnost změnami ve struktuře a působnosti některých ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Mimo jiné byl zrušen Úřad pro legislativu a veřejnou správu, jehož působnost v oblasti legislativy byla přenesena na

Ministerstvo spravedlnosti, a působnost v oblasti veřejné správy usnesením vlády v březnu 1997 byla předána ministryni spravedlnosti a ministru vnitra. [4, str. 245]

Samospráva v České republice stále existovala pouze na obecní úrovni; jakákoliv záležitost mající vyšší než obecní dimenzi nebyla řešitelná samosprávným způsobem. To oslabovalo možnosti samosprávy a činilo systém veřejné správy relativně centralizovaný (přinejmenším v evropském srovnání). Byl zde i problém organizační. Teoreticky, pokud jde o všeobecnou státní správu, byly pod centrální úrovní okresní úřady; okresních úřadů bylo 72, k tomu je nutno připočíst magistráty Prahy, Brna, Ostravy, Plzně (tedy celkem 76) a dále mělo v Praze ještě 10 městských obvodů kompetence okresních úřadů. Z hlediska teorie organizace je takovéto uspořádání obtížně realizovatelné, protože existuje určité množství řídicích a organizačních vazeb, jsou spojeny se vztahem mezi jednotlivými stupni a tento počet řídicích a organizačních vazeb progresivně narůstá se stoupajícím počtem jednotek - pokud jde o jednotky takového řádu, dle teorie organizace se obvykle má za to, že při více než 30 jednotkách se tento systém stává obtížně regulovatelným; např. podíváme-li se na uspořádání evropských států, bez ohledu na jejich velikost, počet jednotek přímo podřízených centru činí 10 – 30 (jiná situace je výjimkou) a i státy, které původně tento vyšší počet jednotek také měly, jako Řecko nebo Polsko, počet nakonec snížily. Počet 76 jednotek zjevně principům teorie organizace nevyhovoval a pokud zákon trvá na nějakém řešení, které z hlediska věcného není příliš reálné, najde si praxe cestu, jakým způsobem zákon alespoň částečně obejít. Docházelo k tomu tak, že ústřední správní úřady si začaly vytvářet stále větší počet specializovaných dekoncentrovaných orgánů státní správy (ty se zřizují zákonem) a tam, kde by taková cesta byla obtížná, vytvářela se detašovaná pracoviště (zde zákon potřeba nebyl). Počet těchto specializovaných orgánů a detašovaných pracovišť značně vzrostl a počet zaměstnanců na těchto pracovištích postupně překročil počet zaměstnanců bývalých krajských národních výborů. Nedosáhlo se tedy žádné úspory, dosáhlo se pouze snížení koordinace výkonu veřejné správy. Z tohoto hlediska se zrušení krajských národních výborů všeobecně hodnotí jako velmi sporné; zrušení bylo odůvodňováno především politicky - šlo o to, narušit mocenskou strukturu. Zde ovšem vznikly pochybnosti - jednak tato mocenská struktura již byla narušena jiným způsobem, takže by těžko mohla nerušeně přetrvávat na krajské úrovni, a také s obdobnými argumenty mohly být zrušeny i národní výbory na

úrovni okresní, což se nestalo. Zrušení krajských národních výborů přineslo s sebou i tento negativní aspekt. Tím ovšem ve státní správě nebylo možné uplatnit mezuregionální dimenzi a pokud by byla uplatňována, tak roztržštěně podle jednotlivých resortů a nikoliv všeobecně; čímž by z tohoto hlediska docházelo zbytečně ke koncentraci výkonu státní správy na vyšších úrovních. [10]

Rovněž zde byl tlak z EU - ve stanovisku Evropské komise z července 1997 k žádosti ČR o členství v Evropské unii byly formulovány výhrady k pomalému postupu reformy veřejné správy v České republice a definovány nedostatky současného stavu, z něhož jedním byla neexistence regionální samosprávy a s tím spojené nedostatky regionální politiky. Tato argumentace se objevila na politické scéně v ČR; racionální jádro měla v tom, že EU v zásadě preferuje decentralizovaný systém správy a preferuje uplatnění principu subsidiarity; a pokud na nějaké úrovni vůbec orgány státní správy ani orgány samosprávy neexistují, nelze jim pochopitelně svěřit žádné kompetence, celý systém je zbytečně centralizovaný a princip subsidiarity nemůže být naplněn; v tomto směru tedy zřízení krajů odpovídalo decentralizačním snahám a snahám o respektování principu subsidiarity. [4], [10]

3.3 První fáze reformy veřejné správy

Z výše uvedených důvodů se tedy v letech 1996 – 1997 překonala určitá nechuť k řešení problematiky vyšších územně samosprávných celků a opět se vedly úvahy o tom, jakým způsobem k danému problému přistoupit. V této době již byla opuštěna myšlenka zemského uspořádání a zvažovaly se v podstatě dvě základní varianty; s ohledem na uspořádání z roku 1949 či z roku 1960. [10]

3.3.1 Zvažované varianty krajského uspořádání (1949 či 1960)

Varianta z roku 1949 z větší části respektovala přirozená mezuregionální centra, existovaly dílčí varianty, které se pohybovaly mezi 12 – 15 jednotkami. V případě varianty zohledňující uspořádání z r. 1960 se jednalo o menší počet krajů. Nakonec byla

upřednostněna varianta zohledňující uspořádání z r. 1949, neboť toto více respektovalo přirozená mezoregionální centra; bylo také třeba získat co nejširší politickou podporu, aby bylo možno krajské zřízení prosadit. Z tohoto důvodu bylo výhodnější respektovat větší počet mezoregionálních center. [10]

3.3.2 Územní základ krajů

Tato situace vyústila v květnu 1997 v předložení další varianty vládního návrhu ústavního zákona o vytvoření VÚSC, v němž bylo navrženo zřídit 13 těchto celků. [4, str. 245]. Koncem roku 1997 byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Uvedeným zákonem došlo ke zřízení 14 krajů včetně hlavního města Prahy, s účinností až od 1. ledna 2000. Došlo rovněž ke změně Čl. 99 Ústavy, týkajícího se členění České republiky v rámci územní samosprávy – bylo již výslovně řečeno, že „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky*“.

Tento zákon však vyřešil pouze jeden problém - územní základ krajů. Tento územní základ krajů byl vytvořen pomocí okresů z roku 1960. Současně bylo stanoveno, že kraj lze zřídit nebo zrušit ústavním zákonem, avšak dílčí změny hranic lze provádět i zákonem běžným - tím se otevřel prostor pro řešení změny krajských hranic v budoucnu. Avšak některé další otázky nezbytně spojené se zřízením krajů řešeny nebyly. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. nestanovil kompetence krajů ani organizace krajů. Nebyla tedy vyřešena otázka, do jaké míry bude v krajích fungovat státní správa, do jaké míry samospráva. Z těchto důvodů stanovil ústavní zákon č. 347/1997 Sb. dlouhou legisvakanci[•]. Jednalo se o dobu 2,5 roku, účinnost zákona byla stanovena od 1.1.2000. I to však byla příliš krátká doba; některá ustanovení zákona o krajích se stala účinnými v listopadu roku 2000,

• legisvakance – doba mezi platností a účinností zákona

ustanovení týkající se výkonu státní správy až k 1. únoru 2001. Kvůli celostátním sporům byl první rok ztracen, protože do tohoto období nebyla vyřešena otázka, jak bude vypadat ústřední vláda, která by měla nějaký trvalejší mandát.** [10].

3.3.3 Problémy spojené se zřízením krajů a jejich fungováním

Kompetence

Základní otázkou byla míra decentralizace a dekoncentrace. Nebylo pochybností o tom, že kompetence krajů nemohou vznikat na úkor kompetencí obcí. Byla tu tedy otázka, jaký rozsah kompetencí bude přenesen z centra na kraje a do jaké míry bude působnost samostatná a přenesená (tedy z věcného hlediska, jaký bude rozsah decentralizace a dekoncentrace). Ani v jedné z těchto dvou otázek nedokázala vláda v důsledku sporů ministerstev vystupovat jako celek.

Pokud jde o decentralizaci, došlo nakonec k určitému kompromisu, který však byl (v důsledku toho, že zákonem rozhodoval Parlament) bližší představě Parlamentu a ministerstva vnitra, než představě ostatních resortů; v jednotlivých oblastech nicméně došlo ke slabšímu uplatnění decentralizace (i v důsledku toho, že přenášeli se klasické správní kompetence z ministerstev, nabízí se spíše výkon působnosti přenesené). Do působnosti samostatné měly v největším rozsahu přejít (a přešly) otázky vlastní organizace, majetku krajů, otázky regionální politiky a některé záležitosti školství. **Jinak se v jednotlivých oborech státní správy spíše uplatnil přechod do působnosti přenesené.**

** demise vlády pod vedením předsedy M. Zemana 30. listopadu 1997; nová vláda pod předsednictvím J. Tošovského se ujala své úlohy koncem ledna 1998

Nesoulad mezi právní a finanční decentralizací

V prvním roce existence krajů byl tento nesoulad celkem přirozený v tom, že byly-li kraje zřízeny v listopadu roku 2000, nemohla jejich zastupitelstva sestavit rozpočet na rok 2001 a první rok tedy kraje musely být financovány ze státního rozpočtu. Avšak toto se v roce 2002 změnilo jen částečně a teprve až od roku 2003 jsou kraje financovány normálním způsobem. [10]

S finančními problémy krajů úzce souvisí podíl krajů na rozpočtovém určení výnosu daní. Původní zdaleka nedovoloval naplnit cíle, které měly být s krajským zřízením spojeny. Prostředky sotva vystačily krajům na vlastní organizaci, správu vlastního majetku a na řešení otázek přenesené působnosti, nikoliv však na územní rozvoj. I když došlo k navýšení částek, jsou stále kraje podfinancované. Všichni sice uznávají nezbytnost zvýšení podílu krajů na rozpočtovém určení daní, ale otázkou je, odkud vzít prostředky – současná situace nedovoluje zvyšování celkového objemu veřejných rozpočtů a není možné vzít prostředky na financování krajů z prostředků obcí. Jediná cesta, jak zvýšit podíl krajů na rozpočtovém určení daní až na uvažovaných 10 %, tedy spočívá v omezení rozpočtových kapitol ústředních orgánů státní správy (což je obtížně splnitelné). Výhodou krajů je jejich silná pozice v Parlamentu. [10] Od letošního roku však došlo ke zlepšení, neboť z původních 3,1 % na sdílených daních dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, vzrostl podíl krajů na 8,92 %.

Problém organizační

Na počátku zde byla volba mezi spojeným a odděleným modelem výkonu veřejné správy. V odborné veřejnosti převažoval názor ve prospěch odděleného modelu; rovněž v ústřední správě tento názor převažoval, avšak vláda se nedokázala v otázkách reformy územní veřejné správy sjednotit, zčásti i proto, že jednotlivá ministerstva nevěděla, zda mají mít více obavy z krajů a nebo z nových ministerstev; nakonec tedy vláda otázku spojeného či odděleného modelu nerozhodla a Poslanecké sněmovně nepředložila žádný návrh, ale předložila jí věc k rozhodnutí. Ve sněmovně však byla jiná situace, do značné

míry ovlivněná i tím, že značné procento poslanců bylo předtím starosty či funkcionáři obcí a z vlastní zkušenosti poslanci znali spojený model a viděli v něm výhodu. Hlasování v Poslanecké sněmovně z tohoto důvodu dopadlo velmi jednoznačně, 160 ze 176 poslanců se pro spojený model vyslovilo. Přestože ministerstvo vnitra navrhovalo oddělený model, bylo po tomto hlasování jasné, že **další práce na reformě veřejné správy se nedají vést** "

v odděleném modelu a budou postupovat v modelu spojeném. Již nyní se objevují určité sporné rysy tohoto spojeného modelu. [10]

Vymezení hranic krajů

Tento je problém obtížně řešitelný ze dvou důvodů – oba způsobují, že ani obce, pro které by změna hranice byla přirozená a geograficky odůvodněná, jejich změnu vždy nepožadují. Jedním důvodem je, že si vytvořily určité kontakty v existujících krajích a pokládají za nevýhodné přecházet do jiného kraje, kde tyto kontakty nemají. Dalším důvodem je, že určité orgány si stále ještě zachovaly okresní členění (podle zákona o členění státu z roku 1960) a se změnou hranic krajů by v některých případech došlo ke změně okresů, která by pro dané území byla nevýhodná – např. vzdálilo by se okresní centrum.

Změna hranic by byla doprovázena nezbytností řešit otázky technické povahy, které ji velmi zkomplikovaly (např. nezbytnost zachování mandátů zvolených členů zastupitelstev krajů, takže v průběhu volebního období bylo těžko možné tuto změnu provést); jsou zde dále problémy právně technické – např. v souvislosti s přechodem majetku krajů. Proto také, když byly Poslanecké sněmovně předloženy návrhy na II. fázi reformy veřejné správy, byl předložen i návrh zákona o změně hranic krajů; byl Poslaneckou sněmovnou odmítnut. [10]

3.3.4 Regiony soudržnosti

Od počátku kritizovali stoupenci krajského uspořádání z roku 1960, že nové kraje jsou příliš malé a nemohou vyhovovat příjmům podpory z fondů EU, nemohou tedy být

jednotkami pro účely hospodářské a sociální soudržnosti; z toho se odvozovalo, že kraje takto byly stanoveny nesprávně. Takto ovšem nelze situaci generalizovat – kraje byly zřízeny převážně z důvodů vnitřních, rozhodující je, aby vyhovovaly z hlediska vnitřního uspořádání, a proto je především důležité, aby odpovídaly přirozeným mezoregionům. Situace byla vyřešena vytvořením tzv. regionů soudržnosti (odpovídající statistické jednotce Eurostatu NUTS II). Regiony soudržnosti nepředstavují samosprávné celky; i když regionální rady jsou odvozeny od krajské samosprávy, nejsou to orgány samosprávy regionů soudržnosti; mají omezené úkoly, působí v přenesené působnosti. Tyto regiony však byly vytvářeny v době, kdy politika EU ohledně poskytování hospodářské pomoci byla odlišná, než je směr nynější – ponechávala více kompetencí regionům, původní představa byla představa zcela decentralizovaného uspořádání regionů hospodářské a sociální soudržnosti. Namísto jednotlivých regionálních operačních programů pro každý region požaduje vytvoření společného regionálního operačního programu; tím se řešení předvídané zákonem č. 248/2000 Sb, o podpoře regionálního rozvoje, dostalo do určitého nesouladu s takovýmto stavem, který není dosud plně legislativně vyřešen. [10]

3.3.5 Kraje a výkon státní správy

Z hlediska výkonu státní správy se hovoří často o otázce tzv. plnohodnotných krajů - má se tím na mysli to, zda mají být všechny orgány, které byly ve starých krajích z roku 1960, zřízeny i v krajích nových; v zásadě se na tuto otázku odpovídá záporně, zejména z důvodů ekonomických – stouply by náklady spojené s reformou veřejné správy; s tím jsou spojeny další otázky – zda má být zákonné řešení takové, že má být dovoleno, aby určité orgány státní správy působily pro dva kraje, nebo zda se mají vytvořit nové jednotky, které se nazvou správní kraje/oblasti (v podstatě podle starých krajů, ale s přizpůsobením hranicím samosprávných krajů atd.). [10]

Připravuje se zákon, který má řešit problematiku územního členění státu – o jeho návrhu se zmiňují dále v kapitole 4.2.2. Finanční úřad, *Místní příslušnost*.

3.3.6 Krajské zřízení

Nejdůležitějším zákonem konkretizujícím ústavní normy o vyšších územních samosprávných celcích a ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních

samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, je zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Upravuje souborně organizaci krajských orgánů, kompetence kraje, orgány kraje, dělbu působnosti mezi nimi a způsob jejich jednání, státní dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti krajů i vztahy ministerstev ke krajům. [1, str. 226 - 227]

K realizaci krajského zřízení byly dále přijaty zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů. Do platného zákonodárství byly zčásti promítnuty důsledky přijetí zákona o krajích zákonem č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. Pro finanční hospodaření krajů a obcí mají podstatný význam zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). [6, str. 226]

3.4 Druhá fáze reformy veřejné správy

3.4.1 Důvody pro zrušení okresních úřadů

Od počátku zahájení reformy veřejné správy bylo zřejmé, že je nutné zrušit okresní úřady z hlediska dosavadního územního rozčlenění. Aniž by byla nejprve definitivně vyřešena otázka spojeného či odděleného modelu, bylo zřejmé, že stávající uspořádání není vyhovující. Pro zrušení okresních úřadů rozhodly v podstatě tři faktory:

- o záměr dále postupovat v decentralizaci a dekoncentraci výkonu veřejné správy z prostorového hlediska (uskutečňovat výkon veřejné správy v menších, dostupnějších jednotkách, pokud je to možné),
- o faktor modelu veřejné správy: obce fungují ve spojeném modelu, kraje začaly také fungovat ve spojeném modelu – okresní úřady byly tedy v tomto modelu cizorodým prvkem, neboť by vyhovovaly spíše oddělenému modelu,

- o územně správní uspořádání - v roce 1960 byla jak na krajské, tak i na okresní úrovni opomenuta mnohá přirozená (na okresní úrovni se jedná o mikroregionální) centra.

Uvažovalo se o různých variantách, jak z hlediska časového, tak z hlediska konečného uspořádání. Pokud jde o časový faktor, bylo zřejmé, že připravit za poměrně krátkou dobu, která zbývala do konce volebního období, zrušení okresních úřadů a jejich nahrazení nebo přechod jejich kompetencí na jiné orgány veřejné správy, je úkol, který je na hranici možností, má-li být proveden s alespoň přijatelnou kvalitou. Proto se uvažovalo o případném odložení této otázky, popř. o jejím pouze legislativním řešení s realizací až v následujícím období. Tato představa byla odmítnuta, neboť ti, kdo prosazovali reformu veřejné správy, ať již z hlediska politického nebo odborného, se obávali toho, že v budoucí Poslanecké sněmovně by nemusela být druhá fáze reformy veřejné správy vůbec prosazena. Čím déle trvá nějaké územně správní uspořádání, i když není z hlediska geografického vyhovující, tím více je s ním spojeno množství určitých organizačních opatření, informačních sítí atd. – a tím obtížnější je tedy také toto uspořádání potom změnit. Existence čtyřiceti let je dostatečně dlouhá k tomu, aby takováto přeměna byla obtížná. [10]

3.4.2 Zrušení okresních úřadů a přechod kompetencí

Pro koncepci druhé fáze reformy územní veřejné správy byla klíčová otázka, **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 se uplatní decentralizace a dekoncentrace veřejné správy i v prostorovém smyslu** a dojde k nápravě nedostatků způsobených územně správním uspořádáním v roce 1960.

Vláda jednoznačně podporovala širší koncepci reformy. Při přípravě i realizaci širší koncepce druhé fáze reformy územní veřejné správy muselo být nejprve vyjasněno, na které orgány veřejné správy přejde většina kompetencí okresních úřadů. Za tímto účelem se daly vytvořit i nové orgány charakteru okresní samosprávy v nových menších okresech. Taková samospráva by musela být utvářena delegací z obcí, aby obstála i z hlediska ústavního, tedy nikoliv přímou volbou, neboť Ústava ČR zná pouze obecní a

krajskou samosprávu. Vytvoření nových orgánů by bylo také prakticky komplikovanější než přenesení působností na orgány již existující. Toto řešení se nerealizovalo, mělo by však nespornou výhodu v tom, že některé obce by nevykonávaly státní správu na území jiných obcí, které nemohou svými volenými orgány ovlivnit fungování příslušného obecního úřadu. [1, str. 48]

Kompetence okresních úřadů nebylo možné přenést ani na všechny pověřené obecné úřady, kterých bylo do roku 2002 381. Některé pověřené obecní úřady sídlí v relativně malých centrech a mají velmi malé územní obvody. Na takovýchto úřadech nelze ani dlouhodobě vytvořit podmínky pro kvalitní výkon státní správy vykonávané dosud okresními úřady, jejichž obvod působnosti tvořil území, na kterém žije nejčastěji 100 000 - 150 000 obyvatel. [1, str. 48 - 49]

3.4.3 Obce s rozšířenou působností

S ohledem na výzkumy sídelní struktury ČR, na přirozené geografické mikroregiony i na možnosti kvalitního zajištění veřejné správy bylo zřejmé, že vhodný počet jednotek pro základní výkon státní správy v rozsahu většiny kompetencí okresních úřadů lze stanovit řádově na 200. Zvolené řešení spočívalo tedy ve výběru uvedených řádově 200 obcí, které by vykonávaly státní správu i v širším územním obvodu. Princip výkonu správy v širším obvodu je převzat z pověřených obecních úřadů. Vybrané obce byly nazvány obcemi s rozšířenou působností. [1, str. 48]

Po expertizách provedených odbornými pracovišti Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy a Výzkumného ústavu regionálního rozvoje Masarykovy univerzity se ukázala shoda mezi výsledky jejich výzkumů a analýzou zpracovanou MV ČR. Potřebný počet obyvatel správního obvodu měl činit cca 15 000 obyvatel, z důvodu reálného zajištění náležitých správních kapacit a střediskové funkce v širším území. Výsledkem byl vládní návrh zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, který byl přijat a publikován jako zákon č. 314/2002 Sb. Výsledný počet obcí s rozšířenou působností činil 205 (vládou navrženo 192, v Poslanecké sněmovně přibýly další 2 obce a v Senátu 11). Zákon č. 314/2002 Sb. kromě stanovení

obcí s rozšířenou působností dal i zákonnou formu existenci konkrétních pověřených obecních úřadů, které byly dosud v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, určeny pouze vyhláškou ministerstva vnitra. Jejich počet byl zvýšen na 388. [1, str. 49 – 50]

Pokud se týká správních obvodů obcí s rozšířenou působností i s pověřeným obecním úřadem, tyto stanoví vyhláška ministerstva vnitra.

3.4.4 Právní rámec přechodu kompetencí z okresních úřadů

Uvedená základní změna vyžadovala ke své realizaci legislativní i praktické kroky. Právní základ potřebných přechodů vytvořily zákony č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, č. 290/2002, 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. 320/2002 Sb. přenesl kompetence jednak na obce s rozšířenou působností, výjimečně i na všechny obce s pověřeným obecním úřadem, jednak na kraje, ve speciálních případech zejména z důvodů kontroly a dozoru na státní orgány. Většinu kompetencí z hlediska správních agend obdržely obce s rozšířenou působností. Koncentrován byl zpravidla výkon méně frekventovaných a odborně náročných kompetencí.

Při přechodu pracovníků podle zákona č. 320/2002 se uplatnil především princip vázanosti pracovníků na jimi vykonávanou kompetenci. Podle toho pak došlo k přechodu na některou z obcí s rozšířenou působností nebo na kraj, event. příslušný orgán státu. Pracovníci, kteří nevykonávali zákonem konkrétně určené správní kompetence, přešli na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. [1, str. 50]

3.5 Současná struktura správních orgánů v České republice

3.5.1 Samospráva

Obce

Základní samosprávnou strukturou je **obec**. Z hlediska rozsahu kompetencí a obvodů, pro které je vykonává, dnes rozlišujeme tyto typy obcí:

1. **normální obce** (obce se základní působností),
2. **obce s matričním úřadem** (cca 1250; zde se vytváří i nový správní obvod, neboť matriční úřad vykonává své funkce i na území jiných obcí),
3. **obce se stavebním úřadem** (téměř 700; situace obdobná jako u obcí s matričním úřadem – další kompetence ve státní správě),
4. **obce s pověřeným obecním úřadem** (cca 388; dnes již poměrně omezený okruh kompetencí),
5. **obce s rozšířenou působností** (205, obce, na něž přešla část kompetencí bývalých okresních úřadů – viz 3.4.3. Obce s rozšířenou působností),
6. **města, která měla postavení okresů** (Brno, Ostrava a Plzeň); na tato města přešly veškeré kompetence okresních úřadů, tedy i ta část kompetencí, které ostatní obce s rozšířenou působností nevykonávají, neboť tyto byly přeneseny na kraje,
7. **obec je současně krajem** = hlavní město Praha.

Uvedené rozlišení se však týká pouze výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti, neboť samosprávné kompetence jsou shodné.

Z jiného pohledu můžeme obce rozlišovat na **obce, města a statutární města**. Mezi obcemi a městy je rozdíl pouze symbolický; pokud se týká statutárních měst, tyto jsou ze zákona obcemi s rozšířenou působností. Vzhledem k zákonné možnosti (ale ne nutnosti) členit se na městské části, dochází k odlišnému postavení oproti běžným obcím a městům v tom, že které se mohou členit na městské části, zde rozdíl je např. v tom, že v případě napadeného rozhodnutí městské části je odvolacím orgánem prvního stupně statutární město.

Rozlišujeme dvě varianty subobecní samosprávy (tj. samosprávy části obcí):

Osadní výbory

Osadní výbory je dle obecního zřízení možno zřídit v každé obci; činnost mohou vykonávat pouze v samostatné působnosti. Jejich pravomoc je však pouze konzultativní (nikoliv rozhodovací). Vzhledem k současné právní úpravě se však nejedná o „čistou“ samosprávu, neboť osadní výbory nejdou žádnými orgány samosprávy občanů části obce; jejich složení je vyjádřením vůle zastupitelstva, nikoliv občanů.

Subobecní samospráva ve statutárních městech

Statutární města se mohou členit na **městské obvody nebo městské části** se samosprávnými orgány. Tyto volí občané městských částí a další orgány městských částí mají rozhodovací pravomoci, nikoliv pouze poradní. Městské obvody či městské části mohou vykonávat působnost nejen samostatnou, ale i přenesenou; dělbu kompetencí mezi statutárním městem a městskými částmi určuje výlučně statutární město samo ve svém statutu - může na městskou část přenést jakoukoliv svou samostatnou, ale i přenesenou působnost. Výjimku zde tvoří Praha (statutární město i kraj současně) – na městské části lze převést pouze takové působnosti, které má Praha jako obec (ne jako kraj); v Praze existují kromě městských částí také městské obvody; v ostatních případech je významově stejné, nazveme-li městskou část obvodem, avšak v Praze to znamená něco jiného, neboť městské obvody vykonávají také státní správu, a to nejenom ve věcech, které určuje statut města, ale i ve věcech, které vykonávaly předtím okresní úřady; toto pocházelo z dob, kdy v Praze byly obvodní národní výbory – odtud potom obvodní úřady v Praze.

Obce se od sebe **vzájemně liší rozsahem své přenesené působnosti, neliší se však rozsahem působnosti samostatné**, jak již bylo výše uvedeno. Samostatná působnost je u všech obcí stejná, pouze u statutárních měst může být dělena mezi statutární město a městské části. **Rozsah samostatné působnosti je tedy limitován tím, co mohou jako samostatnou působnost vykonávat i nejmenší obce.** [10]

Vyšší územní samosprávné celky - kraje

Všechny kraje mají stejné kompetence v samostatné i (na rozdíl od obcí) v přenesené působnosti. Jistý rozdíl ovšem mezi kraji existuje v tom, zda jejich centry jsou

bývalá krajská města či nikoliv; tam, kde jde o kraje, které mají sídlo v bývalých krajských městech, existuje širší počet orgánů státní správy - je tam relativně kompletnější struktura orgánů veřejné správy a soudnictví. [10]

3.5.2 Správa státní

Dnes nemáme žádný orgán státní správy se všeobecnou působností. Specializované orgány státní správy můžeme z územního hlediska rozdělit do několika skupin:

- ⇒ orgány státní správy, které **působí na menším území, než jsou obvody okresů**; jejich počet je různý; některé z nich se dosti blíží počtu obcí s rozšířenou působností, ale jsou zde odchylky (např. finanční úřady)
- ⇒ orgány státní správy, které **působí na území bývalých (i současných) okresů z roku 1960**, tedy na území, které bylo v kompetenci bývalých okresních úřadů; zde je závažným úkolem sladit území okresů s územím obcí s rozšířenou působností - neexistuje zde skladebnost; cílem není to, aby počet okresů byl totožný s počtem obcí s rozšířenou působností, ale to, aby jeden okres zahrnoval např. dva nebo tři celé obvody obcí s rozšířenou působností (nikoliv části těchto obcí),
- ⇒ orgány státní správy, které **působí v hranicích současných krajů** (těch je poměrně málo),
- ⇒ orgány státní správy, které **působí v obvodech krajů z roku 1960** (těch je více), sdružují kraje, avšak jiným způsobem, než jsou kraje sdruženy do regionů soudržnosti; zde tedy jde o úpravu územních obvodů tak, aby se skládaly vždy zase z celých krajů,
- ⇒ specializované správní úřady, které **mají zcela zvláštní obvody**, které vcelku nemají souvislost s obecními obvody správními; např. báňské inspektoráty apod.; povaha této státní správy je natolik odlišná od obecné, že nelze požadovat přizpůsobení.

Cílem by mělo být, aby v maximální možné míře bylo využíváno obecních správních obvodů, avšak u velmi specifických orgánů na tom nelze trvat.

Pokud se týká výkonu státní správy obcemi (přenesená působnost), pak rozlišujeme obce s běžným rozsahem výkonu státní správy, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Specifickými jsou města Brno, Ostrava a Plzeň – jejich magistráty vykonávaly kompetence okresních úřadů již v době, kdy okresní úřady existovaly; zatímco kompetence všech ostatních okresních úřadů byly rozděleny mezi obce s rozšířenou působností, z menší části dále přešly na kraj a výjimečně na státní úřady, městům Brnu, Ostravě a Plzni všechny kompetence, které měly, zůstaly (mají tedy větší rozsah kompetencí než jiné obce s rozšířenou působností). Praha má postavení obce a kraje současně. [10]

3.5.3 Soudnictví

Soudy jsou dosud organizovány dle starého územního členění z roku 1960 (soudy okresní, krajské) a navíc zde vstupují soudy vrchní (v Praze a v Olomouci); v podstatě jsou uspořádány na základě zemského členění.

Pokud se týká soudnictví správního, to existuje pouze na dvou stupních, a to soudy krajské a Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně. [10]

3.5.4 Státní zastupitelství, policie

Struktura státních zastupitelství a policie navazuje na strukturu soudů (struktura policie je v podstatě opřena o strukturu státních zastupitelství). [10]

3.5.5 Ostatní

Regiony soudržnosti

Regiony soudržnosti byly ustaveny za účelem čerpání hospodářské pomoci z EU. Jedná se o jednotky na úrovni NUTS II. V případě, že region soudržnosti je totožný s krajem, vykonává zastupitelstvo kraje současně kompetence regionální rady (v ČR jsou tři takové kraje). Pokud totožný není, pak vzniká další orgán, který je odvozen od samosprávy krajů a má svůj stanovený územní obvod. Regiony soudržnosti působí v oblasti přenesené působnosti, ale zákon dává možnost svěřit jim i jiné úkoly, než v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, tyto jiné úkoly by pak byly v samostatné působnosti. [10]

Svazky obcí

Směrem navenek nevykonávají veřejnou správu, avšak nový školský zákon uznává zvláštní svazky obcí, vytvořené za účelem zřizování škol – tedy zde mohou vykonávat veřejnou správu. [10]

4 FINANČNÍ SPRÁVA

Vzhledem ke skutečnosti, že pracuji na finančním úřadě, zaměřím se v této kapitole na problematiku územních finančních orgánů. Pro její lepší pochopení je nutno nejdříve vysvětlit obsáhlý pojem „finanční správa“, neboť často působí zavádějícím dojmem. Slovo „finanční“ lze automaticky vztahovat pouze k „finančním“ orgánům (finančním úřadům, finančním ředitelstvím), avšak pojem „finanční správa“ dnes zahrnuje celou řadu nejrůznějších oblastí. Exkurs do dvou základních úseků finanční správy nám dá alespoň rámcovou představu o podstatě, šíři a významu finanční správy.

Organizační uspořádání finanční správy odráží v sobě teritoriální (koncentrace, dekoncentrace) a věcné principy (všeobecná veřejná správa, specializovaná veřejná správa). Oba principy vychází z účelu a funkce toho kterého dílu finanční správy, proto organizace finanční správy jeví známky centralizace i decentralizace, koncentrace i dekoncentrace, a to v jednotlivých složkách v různé míře. Sama o sobě finanční správa je převážně horizontálně dekoncentrovaná a pak v mnoha případech dochází i k vertikální dekoncentraci.

Tvrdě je z pochopitelných důvodů centralizovaná správa měny, peněžnictví, pojišťovnictví, kapitálového trhu. Decentralizace se projevuje ve správě veřejných financí, a to s ohledem na složku veřejných financí.

Ve finanční správě se projevuje duální koncentrace, kdy působnost k finanční správě je převážně věcně rozdělena mezi centrální banku a ministerstvo financí, ovšem se vzájemnými vazbami. Duální koncentrace je svým způsobem projevem horizontální dekoncentrace.

Organizační systém vychází z principu zmíněné duální koncentrace a následné, avšak více jednosměrné, dekoncentrace. Projevuje se tím, že veřejná správa je realizována v rámci systému vládní správy a nevládní správy. Kromě vlády je reprezentantem **vládní finanční správy** ministerstvo financí jako nejvyšší správní úřad, resp. ústřední orgán státní správy, a to na úseku **státních financí (státní příjmy), pojišťovnictví, družstevního peněžnictví (kampeličky), kapitálového trhu, loterií, her a sázek, části devizového**

hospodářství, celnictví, atd. Na vládě relativně nezávisle, tedy i na ministerstvu financí, působí jako finančně správní úřad Česká národní banka, a to na úseku peněžnictví (bankovníctví), měny a devizového hospodářství. Avšak finanční správa zahrnuje i finanční kontrolu, která je prováděna jednak v systému zmíněných správních úřadů a jednak nezávislým kontrolním úřadem (Nejvyšší kontrolní úřad). Projevem dekoncentrace finanční správy je i to, že určitý díl finanční správy je svěřen subjektům, které primárně nejsou považovány za nositele finanční správy, vzhledem k jinému jejich poslání, avšak přesto část veřejných úkolů, které plní, naplňuje znaky státní správy. Jedná se např. o sociální správu, jež je z finančně správního pohledu součástí správy veřejných financí, kterou provádí orgány sociálního zabezpečení, obce. **Proto finanční správa není veřejnou správou s jedním ústředním správním úřadem.** V našem případě se na ní podílí hned několik správních úřadů a od nich odvozených „správců“, přesto však dominantní funkce plní ministerstvo financí a Česká národní banka.

Z funkčního hlediska je možno finanční správu rozčlenit do tří skupin, a to na správu veřejných financí, správu ekonomického systému a správu veřejného majetku:

Správa veřejných financí zahrnuje správu veřejných příjmů, správu veřejných výdajů a jejich koordinaci. Jde tak o správní činnosti spojené s vytvářením a rozdělováním veřejných fondů.

Správa ekonomického systému představuje zejména mocenskou regulaci systému národního hospodářství; je na pomezí finanční správy a správy na úseku podnikání. Jedná se zejména o správu měny, správu bankovníctví, resp. peněžnictví, správu finančního trhu atd.

Správa veřejného majetku představuje správu majetku veřejného sektoru jeho jednotlivými složkami a případně i veřejnoprávní, resp. veřejnosprávní, ingerence[•] do užívání veřejného majetku soukromým sektorem. V prvním případě lze rozlišovat mezi

[•] ingerence – vliv, zásah, vměšování

majetkem svěřeným do veřejné správy dočasně v rámci transformace vlastnictví a majetkem, který více méně trvale má sloužit jako materiální základna produkce veřejných statků veřejným sektorem. [2, str. 123 – 124]

Pokud se týká oblasti veřejných financí, je jako ústřední orgán státní správy v oblasti veřejných financí konkrétně pro státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet republiky, státní pokladnu České republiky, daně, poplatky a clo, finanční hospodaření, finanční kontrolu, účetnictví, audit a daňové poradenství, vymezeno zákonem č. 2/1960 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ministerstvo financí. [2]

Správu veřejných financí jako uskutečňování přijaté strategie veřejných financí, resp. finanční politiky státu, vykonávají orgány resortu ministerstva financí, kterými jsou zejména **územní finanční orgány a celní orgány** jako orgány s víceméně všeobecnou působností ve správě veřejných financí, která se stále více přesouvá směrem k územním finančním orgánům. Ohraničené funkce správy veřejných financí přísluší také jiným subjektům, které ve veřejných financích vystupují jako reprezentanti veřejné moci. [2]

Funkčně můžeme správu veřejných financí rozčlenit do dvou základních kategorií podle toku peněžních prostředků, jež jsou objektem veřejných financí, a to na správu příjmů a správu výdajů. [2]

V dalším textu se již budu zabývat pouze tzv. **berní správou** (součást správy příjmů). Označení finančních úřadů jako „finanční“ je označením ne zcela přesným, lépe by bylo užívat pojmu berní úřady, berní správa. Vzhledem k tomu, že tento pojem není v České republice užíván oficiálně – současná právní úprava nezná termíny „berní úřad“, „berně“ - užila jsem v názvu své bakalářské práce pojem správy finanční. Avšak i v běžném jazyce je finanční úřad označován často jako „berňák“.

Pod archaickým pojmem „berně“ je třeba rozumět povinné platby ve prospěch veřejných fondů, jejichž objektivní stránka, subjektivní stránka, velikost a platební dispozice jsou stanoveny zákonem včetně odpovědnosti a sankcí při porušení z toho plynoucích povinností. [2]

Objektivní stránka určuje podmínky, za co nebo z čeho se stanoví povinnost k berní a naopak kdy (za jakých podmínek) správci příjmu vzniká na berní nárok. Subjektivní stránka určuje, kdo je povinným – dlužník z berně. Velikost berně označuje způsob stanovení základu pro zjištění berní povinnosti a způsob výpočtu berně – sazba. Platební dispozice představují zákonem stanovený způsob platby, tj. peněžní jednotku, ve které má být úhrada provedena, splatnost berně a způsob převodu peněžních prostředků od poplatníka (plátce) berně na účet správce berně. [2]

Berně mají nejčastěji charakter daní nebo poplatků. Obecně je berní správa a berní proces upraven v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v němž zákonodárce užil legislativní zkratky „**daň**“. Tato zkratka však zahrnuje skutečné daně, poplatky, odvody, včetně záloh na tyto příjmy, dále pak částky neoprávněně použitých nebo zadržovaných rozpočtových příjmů a rovněž také peněžité sankce (sankční odvody, sankční poplatky, penále a pokuty) vybírané tzv. správci daně. Společnou podmínkou je, aby tyto berně byly příjmem veřejných rozpočtů. Vzhledem k tomu, že daň v užším smyslu má jiné charakteristické rysy než poplatek (základními charakteristikami daně jsou nedobrovolnost, nenávratnost, neekvivalence, zatímco poplatek se vyznačuje určitým ekvivalentem = příspěvek za úkon orgánu, který byl takto zpoplatněn), a že i jejich správa má v praxi významné odlišnosti, je podřazení celé škály předmětných příjmů nešťastné. [2]

4.1 Finanční (berní) správa před rokem 1989

Před účinností zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, byla problematika finanční správy (v užším chápání tohoto pojmu, tedy ve smyslu správy „berní“) upravena zákonem č. 33/1970 Sb., o finančních správách.

Finanční správy byly orgány státní správy, které vykonávaly správu a prováděly finanční a daňové revize daní, dávek, poplatků, odvodů, příspěvků, finančních nástrojů v zahraničním obchodě a pokut (označovaných jako „daně“) odváděných do rozpočtu republiky nebo tehdejší federace a do státních fondů, pokud tyto fondy byly samostatnými

právníckými osobami a byly spravovány ústředními orgány, a daně z obratu odváděné do rozpočtů národních výborů, dotací, subvencí, intervencí, příspěvků a jiných přidělů (označovaných jako „dotace“) poskytovaných z rozpočtu republiky nebo federace a ze státních fondů, prováděly řízení o přestupcích ve věcech daní a dotací jimi spravovaných.

V uvedeném zákoně bylo výslovně stanoveno, že finanční správy nezasahují do vedení a řízení organizací a že spolupracují při plnění svých úkolů s národními výbory v zájmu provádění jednotné finanční politiky státu.

Finanční správy byly **okresní** a **krajské**. *Okresní finanční správy* se zřizovaly pro územní obvody jednotlivých okresních národních výborů. *Krajské finanční správy* byly zřízeny pro územní obvody jednotlivých krajských národních výborů. Na území hlavního města Prahy vykonávaly působnost okresních finančních správ *obvodní finanční správy*, jejichž obvod působnosti určovalo ministerstvo financí po projednání s Národním výborem hlavního města Prahy, a působnost krajské finanční správy vykonávala Finanční správa v hlavním městě Praze. V dalších městech, jejichž národní výbory řídila přímo vláda, se zřídily *městské finanční správy* s působností okresních finančních správ. Městská finanční správa byla podřízena krajské finanční správě, v jejímž územním obvodu město leželo.

Pokud se týká věcné příslušnosti finančních správ, pak *okresní finanční správy* vykonávaly správu daní a dotací, prováděly řízení o přestupcích ve věcech daní a dotací jimi spravovaných (tataž působnost platila pro *městské finanční správy*). *Krajské finanční správy* řídily okresní finanční správy, přezkoumávaly rozhodnutí okresních finančních správ vydaná ve správním řízení a prováděly revize.

Místní příslušnost finančních správ se řídila, pokud zvláštní předpisy nestanovily jinak, bydlištěm nebo sídlem poplatníka, popř. příjemce dotace.

Ústředním orgánem v této oblasti bylo *ministerstvo financí*, které řídilo finanční správy a stanovilo jejich organizaci; přezkoumávalo rozhodnutí krajských finančních správ vydané ve správním řízení; mohlo v odůvodněných případech pověřit správou daní a dotací a prováděním revizí včetně řízení o přestupcích u určitého okruhu organizací, popřípadě

u jednotlivé organizace nebo u určitých daní, jinou než věcně nebo místně příslušnou finanční správu; provádělo v odůvodněných případech úkony, které jinak patřily do pravomoci okresních nebo krajských finančních správ.

Finanční správu řídil a odpovídal za ni ředitel. Ředitele okresních finančních správ jmenoval a odvolával ředitel krajské finanční správy po předchozím projednání s ministerstvem financí. Ředitele krajských finančních správ jmenoval a odvolával ministr financí.[•]

Řízení před finančními správami bylo upraveno vyhláškou ministra financí č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků, a zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení („správní řád“).

Před účinností zákona o finančních správách (1.7.1970) existovaly namísto finančních správ ***odborní státní finanční národní výbory***.^{**}

4.2 Finanční (berní) správa po roce 1989

Pokud se týká přechodu od „předlistopadového“ systému finanční (berní) správy, byl tento zabezpečen zákonem č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, který stanovil nově strukturu územních finančních orgánů, jejich kompetence a rovněž ve svých přechodných ustanoveních ošetřil přechod práva hospodaření s národním majetkem dosud užívaným okresními, městskými, obvodními a krajskými finančními správami a Finanční správou v hlavním městě Praze – tento majetek přešel bezúplatně na finanční ředitelství. Rovněž tak přešly na finanční ředitelství práva a povinnosti

[•] srovnání – jmenování a odvolání ředitele okresní finanční správy po předchozím projednání s **ministerstvem** financí - jmenování a odvolání ředitele krajské správy **ministrem** financí

^{**} v kapitole 4.1 bylo využito informací ze zákona č. 33/1970 Sb.

z pracovněprávních vztahů pracovníků finančních správ, dále všechny pohledávky a závazky finančních správ.

Berní správa je vykonávána subjekty, které velmi široce vymezuje zákon o správě daní a poplatků v § 1 odst. 3. Jedná se o tzv. „správce daně“, kterými jsou územní finanční orgány a další správní i jiné státní orgány České republiky, jakož i orgány obcí v České republice věcně příslušné podle zvláštních zákonů ke správě daní.

Postavení územních finančních orgánů upravuje zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Územní finanční orgány jsou správními úřady. V § 2 zákona o územních finančních orgánech je stanoveno, že **soustavu územních finančních orgánů tvoří finanční úřady a finanční ředitelství.** Jejich věcná působnost je dána zákonem a místní působnost je rozdělena do územních obvodů.

4.2.1 Finanční ředitelství

Finanční ředitelství řídí a za jeho činnost odpovídá ředitel. Do 31.12.2004 byl jmenován a odvoláván ministrem financí České republiky, s účinností od 1.1.2005 se jeho jmenování a odvolání řídí služebním zákonem.

Místní působnost

Finanční ředitelství vykonává svou působnost v územním obvodu tvořeném územními obvody jím řízených finančních úřadů (§ 8 odst. 2 zákona o územních finančních orgánech). Po roce 1989 bylo v případě finančních ředitelství respektováno administrativní členění státu, neboť finanční ředitelství měla svůj územní obvod shodný s krajem a rovněž jejich sídlo se nacházelo v sídle kraje. Pro doložení tohoto tvrzení uvádím dále tabulku, z níž tato skutečnost je zřejmá na první pohled:

Tab. 1. *Přehled krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a finančních ředitelství dle zákona č. 531/1990 Sb., o územním členění státu*

Hlavní město Praha		
Území hlavní města Prahy	FŘ pro hl. m. Prahu	Praha
Název kraje	Finanční ředitelství	Sídlo kraje/ finančního ředitelství
Kraj Středočeský	FŘ v Praze	Praha
Kraj Jihočeský	FŘ Českých Budějovicích	České Budějovice
Kraj Západočeský	FŘ v Plzni	Plzeň
Kraj Severočeský	FŘ v Ústí nad Labem	Ústí nad Labem
Kraj Východočeský	FŘ v Hradci Králové	Hradec Králové
Kraj Jihomoravský	FŘ v Brně	Brno
Kraj Severomoravský	FŘ v Ostravě	Ostrava

Ústavním zákonem 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, došlo k vytvoření vyšších územních samosprávných celků, a to v počtu 14 (včetně Prahy). Krajským zřízením (z.č. 129/2000 Sb.) pak byly upraveny působnosti krajů. Vzhledem k tomu, že v České republice existuje spojený model výkonu státní správy, vykonávají krajské úřady řadu úkonů státní správy, jsou mj. také odvolacím orgánem v některých případech odvolání, kdy řízení v prvním stupni provádí obec. Zde tedy již dochází k odlišnostem ve srovnání s finančními úřady, neboť finanční ředitelství zůstala zachována v původním počtu 8, tedy v sídlech krajů z roku 1960.

Zřídít finanční ředitelství v sídlech VÚSC by bylo jistě velmi nákladné a vzhledem ke specifičnosti výkonu tohoto druhu státní správy to nepovažují za nutné.

Věcná působnost

Pokud se týká věcné stránky, pak finanční ředitelství řídí finanční úřady, vykonává správu daní v rozsahu stanoveném zákonem o územních finančních orgánech nebo zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, včetně vyhledávací činnosti, přezkoumává rozhodnutí finančních úřadů vydaná ve správním řízení, provádí revize, provádí cenovou kontrolu podle zvláštního právního předpisu, provádí řízení o přestupcích v oboru své působnosti, rozhoduje o pravosti a výši pohledávky na daních a odvodech a dalších jimi spravovaných příjmech v konkurzním řízení podle zvláštního právního předpisu, v odůvodněných případech provádí úkony, které jinak patří do pravomoci jím řízených finančních úřadů, anebo se může na provádění těchto úkonů podílet, zpracovává údaje získané při výkonu působnosti územních finančních orgánů ve svém územním obvodu. (§ 9 zákona o územních finančních orgánech).

4.2.2 Finanční úřady

Finanční úřad řídí a za jeho činnost odpovídá ředitel, kterého jmenuje a odvolává ředitel finančního ředitelství.

Místní působnost

Pokud se týká finančních úřadů, jejich obvody neodpovídají administrativnímu členění státu a cílem je jejich sladění s obvody obcí s rozšířenou působností. Pokud se týká finančních úřadů, jejich počet činí v současné době 223^{*}. Ministerstvo financí ČR připravilo novelu zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Předkladatelem návrhu je vláda a účinnost zákona navrhuje

^{*} zdroj ARES na webových stránkách ministerstva financí

od 1.1.2006. Návrh byl Poslanecké sněmovně předložen dne 12.11.2004 (zástupce navrhovatele: ministr financí). Návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk 823/0 dne 18.11.2004. Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil dne 24.11.2004. Určil zpravodaje a navrhl přikázat k projednání výborům (Rozpočtový výbor). 1. čtení proběhlo 11.2.2005 na 41. schůzi. Návrh zákona byl přikázán k projednání výborům. Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí návrh zákona neprojednal. Rozpočtový výbor projednal návrh zákona a vydal 11. 3. 2005 usnesení doručené poslancům jako tisk 823/1 (přerušuje projednávání). Rozpočtový výbor projednal návrh zákona a vydal 22. 4. 2005 usnesení doručené poslancům jako tisk 823/2 (pozměňovací návrhy). •

Jedním z pozměňovacích návrhů je např. i možnost ministerstva zřídit pracoviště finančních úřadů, která jsou jejich vnitřními organizačními jednotkami. Pracoviště finančních úřadů by se zřizovala a rušila vyhláškou ministerstva, kterou by se stanovil název, sídlo a rozsah činností, které každé z pracovišť finančních úřadů musí zabezpečovat.

Pokud se týká návrhu zákona o změně územních finančních orgánů, jde jistě o krok správným směrem, neboť reaguje na změny v územně správním uspořádání České republiky. Došlo by tak ke zpřehlednění struktury orgánů státní správy a občan by se lépe orientoval. Vezmu-li v úvahu nynější počet finančních úřadů (223) a obcí s rozšířenou působností (205), je zjevné, že je finanční úřady početně převyšují. Pokud se má situace srovnat a finanční úřady mají působit ve správních obvodech shodných s obcemi s rozšířenou působností, jejich počet by se tedy měl snížit. Mám za to, že návrh

• <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=823>

Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny má umožnit jakési „zachování“ stávajících menších finančních úřadů, oficiálně jako pracoviště určitého finančního úřadu.

Věcná působnost

Finanční úřady vykonávají správu daní, odvodů a záloh na tyto příjmy, včetně jejich příslušenství, a správních poplatků jimi vyměřovaných a vybíraných podle zvláštního předpisu, provádějí řízení o přestupcích v oboru své působnosti, ukládají účetním jednotkám pokuty podle zvláštního předpisu, rozhodují o pravosti a výši pohledávky na daních, odvodech a dalších jimi spravovaných příjmech v konkurzním řízení podle zvláštního právního předpisu, provádějí cenovou kontrolu podle zvláštního právního předpisu, na základě pověření ministerstvem financí poskytují podle zvláštních právních předpisů mezinárodní pomoc při správě daní, provádějí vymáhání peněžitých pohledávek nebo úkony směřující k jejich vymáhání a vykonávají na základě zvláštních právních předpisů další činnosti.

K těmto činnostem vykonávají ještě určené finanční úřady správu dotací, kontroly výkonu správy poplatků, které jsou příjmem státního rozpočtu, jsou-li k jejich správě věcně příslušné jiné orgány, dále vybírají a vymáhají odvody, poplatky, úhrady, úplaty, pokuty a penále, včetně nákladů řízení, které jsou uloženy jinými orgány státní správy a které jsou příjmem státního rozpočtu České republiky, rozpočtů územních samosprávních celků a státních fondů České republiky, s výjimkou pokut ukládaných obcemi a kraji. Jedná se o finanční úřady, který působí až na výjimky v obvodech odpovídajících okresnímu členění z roku 1960. Působnost vždy vykonávají pro celé obvody určených finančních úřadů.

4.3 Zhodnocení současného stavu „berní“ správy a její výhled do budoucnosti

Charakter finanční (berní) správy před účinností zákona o územních finančních orgánech a po jeho účinnosti se příliš nezměnil. Jak již bylo uvedeno, od roku 1970

působily finanční správy okresní a krajské, mimoto však i městské finanční správy s působností okresních finančních správ. Srovnáme-li, pak okresní (a městské) finanční správy odpovídaly zhruba dnešním finančním úřadům a krajské finanční správy finančním ředitelstvím. U obou typů berní správy je (byla) odvolacím orgánem ve druhém finanční ředitelství (krajská finanční správa) a ústředním orgánem ministerstvo financí.

Zákon o správě daní a poplatků v mnohém vychází ze zákona o finančních správách – např. ustanovení týkající se oprávnění pracovníků finančních správ či místní příslušnosti.

Na specifika této oblasti poukazuje např. i to, že jak řízení před finančními správami, tak řízení před finančními úřady i finančními ředitelstvími neprobíhalo a neprobíhá podle obecného procesního právního předpisu – správního řádu z roku 1967. V případě finančních správ existovala speciální úprava a pouze v situaci, která upravena nebyla, se užilo správního řádu. Pokud se týká procesu při správě daní a poplatků nyní, jsou tyto upraveny výlučně speciálním zákonem o správě daní a poplatků. Ten však v mnohém vychází ze správního řádu. Srovnáme-li oba systémy uspořádání, pak v předchozím byla větší kontrola ústředního orgánu nad vedením okresních finančních správ než dnešních finančních úřadů, neboť jmenování a odvolání předcházelo projednání s ministerstvem financí. Politická kontrola tak zůstávala zachována, to však není předmětem mé práce.

Pokud se týká územní působnosti finančních úřadů, počítá se, jak bylo výše řečeno, s jejím přizpůsobením obcím s rozšířenou působností - tak, aby bylo dosaženo skladebnosti. Státní správa na tomto úseku je vykonávána ve specializovaných orgánech, což dle mého názoru zvyšuje kvalitu jejího výkonu.

Za vhodné nepovažuji nynější organizační uspořádání finančních úřadů. V současné době se běžné finanční úřady dělí na oddělení zabývající se registrací daňových subjektů a evidencí daní, vyměřováním daní, poplatků, vymáháním daňových nedoplatků, správou majetkových daní (daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí) a kontrolní činností. Vybrané finanční úřady se dále zabývají některými speciálními činnostmi, jako např. správou dotací. Jednotlivá oddělení se na finančních úřadech mohou členit

na

referáty.

Ačkoli se jedná o orgány státní správy, neexistuje v naznačeném uspořádání jednotnost.

Částečně je to způsobeno rozdílnou velikostí finančních úřadů, částečně odlišným názorem na organizační uspořádání. Příkladem může být „smíšená“ správa daní, kdy v procesu vyměřování má správce daně* ve správě několik druhů příjmů, jinde se preferuje specializace. Osobně jsem zastáncem užší specializace a také menšího počtu finančních úřadů (tedy větší koncentrace berní správy). Domnívám se, že z činnosti běžného finančního úřadu by měla být zcela vyčleněna kontrolní činnost a měla by být vykonávána pouze

ve speciálních, k tomu určených orgánech, vybavených kvalitně technicky i personálně. Lze jistě namítat, že se tak bude dít „dále od občana“, že jde o jakési odchýlení se od chápání veřejné (potažmo státní) správy jako služby občanovi; v zájmu zachování objektivit a nestrannosti rozhodování bych však tuto „koncentrovanější“ formu upřednostnila. V menších obvodech působnosti finančních úřadů se často nelze jednoduše oprostit

od vzájemných vztahů (a nemyslím tím nyní korupci). V pravomoci menších finančních úřadů bych tedy ponechala méně konfrontační činnosti, jako je například registrace daňových subjektů či správa majetkových daní a činnosti v procesu vyměřování daní – tak, aby tyto byly občanovi dostupné. Kontrolní popř. i vymáhací činnost oddělit, samozřejmě při zachování vzájemné spolupráce a výměny informací.

Jde-li o výměnu informací, v poslední době se velmi zlepšila elektronická výměna údajů mezi jednotlivými finančními úřady, což přispívá k lepšímu přehledu např. o daňových dlužnících. Jde-li však o poskytování informací směrem k ostatním správním úřadům, zde podle mého názoru panuje stále značná rigidita. Zákon o správě daní a poplatků je účinný od r. 1993 a od té doby nedoznal zásadní změny. Nové technologie se vyvíjejí velmi rychle a bylo by technicky možné a domnívám se, že i žádoucí, dosáhnout

* zde myšleno pracovník správce daně – označení „správce daně“ ve smyslu zákona o správě daní a poplatků označuje úřad, instituci, vykonávající správu daní, je však rovněž užíván i pro pracovníky vykonávající správu daně

lepšího propojení s ostatními orgány státní správy. Uznávám samozřejmě, že se pracuje s velmi citlivými údaji, na druhé straně vysokou citlivostí údajů nelze odůvodňovat neustálé „přebíhání“ daňových subjektů od jednoho úředníka ke druhému a poskytování duplicitních informací. „Úřednické“ prostředí, v němž se lidé v současné době pohybují, je skutečně velmi nepřehledné a nelze se v něm jednoduše orientovat – neorientují se často sami úředníci. To ovšem, jak se domnívám, platí pro státní správu obecně, není to pouze problémem berní správy.

Technické řešení těchto záležitostí je však až na druhém místě, nejdříve by bylo namísto sladit jednotlivé právní předpisy týkající se různých orgánů státní správy, v řadě věcí prolomit mlčenlivost mezi jednotlivými orgány státní správy (tedy „uvnitř“ státní správy) a naopak důsledně zabezpečit mlčenlivost pracovníků směrem navenek (např. hrozbou vysokých finančních či pracovních postihů). To by však měla být výzva především pro naše zákonodárce.

V jejich rukou je i řešení dalšího velkého problému, kterým stále zůstává chaotičnost právních předpisů. Jejich nepřehlednost komplikuje daňovým subjektům i úředníkům nejen přítomnost, ale podnikatelským subjektům i budoucnost. Je těžké dělat střednědobé a dlouhodobé výhledy v právním prostředí, v němž se předpisy novelizují často ještě před nabytím jejich účinnosti.

Určitým průlomem této nepřehledné situace by jistě byla zákonná povinnost finančních úřadů poskytovat závazná stanoviska k určitým problémům. Zmínku o takovém návrhu jsem zaznamenala v médiích a jsem jeho zastáncem, neboť dnes je situace často taková, že daňový subjekt se pokouší získat určitou informaci a z několika oslovených finančních úřadů či pracovníků finančního úřadu se mu dostane několika rozdílných odpovědí, což je jistě stav nežádoucí.

Jisté rezervy existují ve způsobu průběžného vzdělávání zaměstnanců územních finančních orgánů a v jejich motivaci. Existují vzdělávací plány a pracovníci jsou průběžně vzděláváni, nicméně ne příliš systematicky. Finanční úřady se ve větších městech potýkají s fluktuací pracovníků, neboť zde soukromý sektor často může nabídnout svým zaměstnancům lepší pracovní i platové podmínky. Poměříme-li rizikovost výkonu práce finančních úředníků s rizikovostí práce na jiných, kvalitativně obdobných pozicích,

nemyslím, že tato se v jejich ohodnocení dostatečně odráží. V tomto ohledu jsou na tom pravděpodobně lépe menší finanční úřady, které se nacházejí v oblastech s větší nezaměstnaností. Ty také vykazují větší stálost pracovníků.

Berní správa je důležitá jak pro přítomnost, tak pro budoucnost: veřejné výdaje stále vzrůstají a je nutné zabezpečit dostatek finančních prostředků k jejich zajištění; u sociálního státu jejich snižování očekávat nelze. To by však bylo těžko uskutečnitelné bez kvalitně fungující správy daní. I když máme v tomto ohledu stále ještě značné rezervy, při zpětném pohledu lze konstatovat, že dochází k postupnému, i když zatím jen pozvolnému, zlepšování situace.

ZÁVĚR

Cílem této práce bylo předložit podrobný přehled jednotlivých období reformy veřejné správy v České republice od jejího počátku do současnosti. Reforma je součástí širší společenské transformace po roce 1989. Snahou reformátorů bylo vytvořit z centrálně řízeného státu, v němž neexistovala samospráva, stát s fungující veřejnou správou. V souladu s demokratickými principy uplatňovanými v moderních státech zde byla snaha přiblížit veřejnou správu co nejblíže občanovi a dát mu tak možnost podílet se na řešení záležitostí, které se ho dotýkají. To znamená svěřit ty činnosti, které z hlediska své povahy nemusí zůstat v pravomoci státu, samosprávě. Občan se tak prostřednictvím svých volených orgánů může podílet na rozhodování o řadě záležitostí, které se jej osobně týkají. To však také znamená nést veškeré důsledky takového rozhodování (tedy i chybného). Této zodpovědnosti jsme se dosud myslím všichni nenaučili.

V průběhu necelých 16 let se v České republice podařilo vybudovat fungující systém veřejné správy. Podařilo se konstituovat samosprávu na dvou stupních (obce a kraje), částečně se zdařilo zlepšit územní uspořádání státu. Ačkoliv se veřejná správa stále vyznačuje nejednotností, dokáže bez zásadních problémů, které by chod státu ovlivňovaly negativně (ve smyslu jeho ochromení), svěřené úkoly plnit. Je možné diskutovat o tom, proč je struktura veřejné správy zrovna taková jaká je a proč by jiná byla třeba lepší, avšak i zde musíme zohlednit situaci, za níž se nový systém utvářel. Těch pár let je velmi krátká doba na to, aby zde, po předchozím čtyřicetiletém fungování totalitního státu, vznikla perfektně fungující veřejná správa, prostě negativních jevů, jakými jsou například občasná úřednická nadřazenost či arogance, s níž se dosud tu a tam setkáváme, korupce, neochota ke změnám a řada dalších. Tyto problémy nelze vyřešit pouze vydáváním nových či změnou starých právních předpisů; souvisejí totiž s neuspokojivou politickou a společenskou kulturou v České republice.

Domnívám se, že moudřejší než hledat chyby v minulosti, je zaměřit se na přítomnost. Dle mého názoru se nyní nacházíme v kritickém období; je zde sice relativně fungující systém veřejné správy, Česká republika rozhodně není chudičkým státem (jen neumí dobře hospodařit), životní úroveň většiny občanů se ve srovnání s obdobím před

listopadem 1989 zvýšila; to by mohlo naši pozornost ukolébat - sledujeme-li však pozorně dění kolem sebe, měli bychom se mít na pozoru před jakýmsi „zakořeněním“ či upevněním určitých negativních jevů. Je sice pochopitelné, proč se dříve vyskytovaly či stále ještě vyskytují, avšak nelze donekonečna jejich trvání odůvodňovat čtyřicetiletou komunistickou minulostí. To, jak vypadá například nynější politická kultura, již lze těžko svádět na doby minulé. Byl zde dostatečný časový prostor na to, aby se zkultivovala alespoň naše politická scéna – to se ale, bohužel, téměř nestalo. Na kultivaci celé společnosti je ovšem potřeba podstatně delšího časového období, nepovažuji tedy za nenormální, že ekonomická transformace proběhla podstatně rychleji a úspěšněji, než ta společenská.

Ve své práci jsem se zabývala technickou stránkou reformy, tedy tím, co je uchopitelné. Zmínila jsem reformu územně správní; reforma ústřední státní správy však dosud prakticky zahájena nebyla. Došlo ale k posunu v postavení zaměstnanců ve veřejné správě – byl přijat zákon upravující postavení úředníků územních samosprávných celků a tzv. „služební zákon“. Rovněž je nutno zmínit zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, zákon o svobodném přístupu k informacím, ke zrychlení komunikace rovněž přispěl zákon o používání elektronického podpisu. Tyto změny nebyly předmětem mé práce, neboť překračují její rozsah.

Co se týče zásadních úkolů reformy veřejné správy pro příští období, měla by být dokončena reforma územní správy, cílem je zejména dosažení skladebnosti správních obvodů obcí s rozšířenou působností se správními obvody specializovaných územních orgánů státní správy. V počáteční přípravné, analytické fázi se nachází modernizace ústřední státní správy. Je nutno také provést revize správních agend se záměrem snížit administrativní zatížení občanů a zjednodušit správní postupy. Od 1.1.2006 také vstoupí v účinnost nový správní řád jako univerzální procesní norma pro oblast veřejné správy.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Literatura:

- [1] MATULA, Miloš. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference konané v Třešti ve dnech 22. – 24. října 2003.* 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 1. část. ISBN 80-86473-71-6. s. 40 – 52.
- [2] MRKÝVKA, Petr. *Finanční správa.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. ISBN 80-210-1685-X.
- [3] Kolektiv autorů. *Reforma veřejné správy v České republice.* 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, úsek pro reformu veřejné správy, 2003. ISBN 80-239-0225-3.
- [4] POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ O. *Veřejná správa.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.
- [5] PRŮŠA, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference konané v Třešti ve dnech 22. – 24. října 2003.* 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 1. část. ISBN 80-86473-71-6. s. 53 – 58.
- [6] SVOBODA K., GROSPÍČ J., VEDRAL J., PLÍŠEK, M. *Územní samospráva a státní správa.* 1. vyd. Praha: Eurounion, s.r.o., 2000. ISBN 80-85858-90-8.

Přednášky a semináře na UTB ve Zlíně – přednášející JUDr. Miloš Matula, CSc.:

- [7] Správní věda – 2. ročník (LS).
- [8] Územní správa a samospráva – 3. ročník (ZS).
- [9] Reforma veřejné správy – 4. ročník (LS) .
- [10] Seminář Veřejná správa – legislativa – 3. ročník (LS).

Legislativa České republiky:

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení („správní řád“).

Zákon č. 33/1970 Sb., o finančních správách.

Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech.

Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

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

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších přepisů.

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. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

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. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

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

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

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

Vyhláška č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků.

Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Internetové zdroje:

<<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=823>> [cit. 2005-05-15].

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská federativní republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EU	Evropská unie
NPM	New Public Management (Nový veřejný management)
ODS	Občanská demokratická strana
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
PS	Poslanecká sněmovna
SIGMA	Support for Improvement in Governance and management
ÚLVS	Úřad pro legislativu a veřejnou správu České republiky
VÚSC	Vyšší územně samosprávné celky

SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Přehled dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a finančních ředitelství dle zákona č. 531/1990 Sb., o územním členění státu.....	71
---	----