

VÝVOJ REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE A JEJÍ DOPAD DO VÝKONU AGEND SPRÁVNÍCH ČINNOSTÍ

Helena Machalová

Bakalářská práce
2005



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

ABSTRAKT

Abstrakt česky

Bakalářská práce "Vývoj reformy veřejné správy v ČR a její dopad do výkonu agend správních činností" obsahuje dvě hlavní části.

V první části je obsažen stručný teoretický pohled na veřejnou správu a s ní související vývoj včetně uskutečněných reforem v jednotlivých obdobích historie českého státu.

Hlavní část je věnována průběhu reformy veřejné správy po roce 1989 a řešení jejích aktuálních problémů po vzniku nové správní struktury v území.

Ve druhé části je popsán praktický dopad probíhajících reformních procesů do výkonu agendy správních činností zvláště matriční a státoobčanské agendy.

V této části práce jsou obsaženy praktické náměty a stanoviska využitelná pro další vývoj reformy při výkonu agend správních činností.

Bakalářská práce se současně zabývá i modernizací veřejné správy v souladu s evropskými zásadami.

Abstrakt ve světovém jazyce

The bachelor final thesis "Progress of the public administration reform in the Czech Republic and its impacts to the execution of administrative work routines" contains two main parts.

The first part contains a brief theoretic view of a public administration and the related progress, including carried out reforms in the course of individual periods of the history of the Czech state.

The main part pursues the process of the public administration reform after 1989 and solutions of its topical problems, following after the establishment of a new administrative structure within the territory.

The second part describes practical impacts of the running reform processes to the execution of the administrative work routines, in particular to those of registry and national civil routines.

This part of the work contains practical subject matters and standpoints applicable within the future progress of the reform, when executing the administrative work routines.

At the same time, this bachelor thesis is also involved in the updating of the public administration in compliance with European principles.

„DOKUD ŽIJEME, UČME SE“ Seneca

Děkuji panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc., vedoucímu mé bakalářské práce za poskytnutí cenných rad a poznatků při zpracování této závěrečné práce.

Současně děkuji své dceři Gabriele Machalové a mým rodičům panu L.Volčíkovi a paní L.Volčíkové za podporu a trpělivost, kterou mi poskytovali během mého studia.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci zpracovala samostatně a zdroje z kterých jsem čerpala jsem uvedla v seznamu použité literatury.

Helena Machalová

OBSAH

I. TEORETICKÁ ČÁST

1. ÚVOD.....	9
2. VEŘEJNÁ SPRÁVA Z HISTORICKÉHO POHLEDU.....	11
2.1. Co rozumíme pod pojmem „veřejná správa“	11
2.2. Česká veřejná správa.....	12
2.3. Organizace veřejné správy.....	13
2.4. Historický pohled na vývoj veřejné správy v Evropě.....	13
2.4.1. Postavení veřejné správy po roce 1918.....	14
2.4.2. Postavení veřejné správy po roce 1945.....	15
3. TEORETICKÉ ASPEKTY REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY..	16
3.1. Průběh reforem v Evropě.....	16
3.2. Proč a kdy dochází ke správním reformám	18
3.3. Europizace veřejné správy.....	19
3.4. Správní minimum dobře fungující veřejné správy.....	21
3.5. Reforma veřejné správy v sousedním Rakousku.....	23
4. PRUBĚH REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR	26
4.1. Veřejná správa po roce 1989	26
4.2. Stručné vyhodnocení jednotlivých etap reformy veřejné správy V ČR..	27
4.3. Současný stav reformy ústřední státní správy	30

5. AKTUÁLNÍ PROBLÉMY REFORMY ÚZEMNÍ

VEŘEJNÉ SPRÁVY..... 32

5.1. Aktuální informace o řešení záležitostí vzniklých v souvislosti s ukončením

činnosti okresních úřadů a vzniku nové správní struktury v území ... 32

5.2. Modernizace veřejné správy 41

II. PRAKTICKÁ ČÁST

6. DOPAD POSTUPU REFORMY PŘI VÝKONU SPRÁVNÍCH

ČINNOSTÍ V AGENDĚ MATRIK A STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

6.1. Co je to „matrika“ 44

6.2. Matriční úřady 44

6.3. Vytvoření kontaktních míst pro přijímání a vyřizování žádostí občanských

průkazů, cestovních dokladů na matričních úřadech 47

6.4. Vyřízení prvního občanského průkazu od 1.7.2001-31.12.2002..... 48

6.5. Převedení agendy matrik a státního obč. z okresů na krajské úřady.... 49

6.6. Vyřízení občanského průkazu po převedení agendy na kraje 51

6.7. Státní občanství 52

6.8. Zvýšený nárůst vydávání osvědčení na krajích od 01.01.2005 53

6.9. Reakce zahraničních klientů na úřední postupy v ČR..... 55

**7. PODNĚTY A STANOVISKA VYUŽITELNÁ PRO DALŠÍ VÝ-
VOJ V AGENDĚ MATRIK A STÁTNÍHO OBČANSTVÍ**

7.1. Vyhodnocení dosavadního průběhu	56
7.2. Přehodnocení záležitosti vydávání osvědčení při vydání prvního OP a CD	
7.3. Přehodnocení počtu matričních úřadů	58
7.4. Dopracování databáze centrálního registru obyvatel a její zpřístupnění správním úřadům pro výkon veřejné správy	59
 8. ZÁVĚR	61
9. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	62
10. SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLU A ZKRATEK	64
11. SEZNAM PŘÍLOH	65

1. ÚVOD

Již 25 let pracuji ve veřejné správě. Nastoupila jsem po maturitě na tehdejší okresní národní výbor, kde jsem prošla řadou běžných agend, byla jsem v každodenním kontaktu s obcemi. Od roku 1993 pracuji v odborné agendě matrik a státního občanství, která byla od 1.1.2003 převedena z okresního úřadu na krajský úřad. Na vlastní kůži jsem prožila „éru národních výborů“, činnost a způsob práce bývalého okresního národního výboru i změnu v roce 1990 na okresní úřad a obce a v poslední době i zrušení okresního úřadu a převedení agend na obce s rozšířenou působností a krajský úřad. Od roku 1990 se změnila řada obecných i odborných zákonů, které jsou zejména v současném období zesouladňovány i s evropskými předpisy.

Zažila jsem revoluční převrat nástupu počítačů do výkonu běžných kancelářských agend a tak se domnívám, že mám praktickou možnost a zkušenost srovnat např. ve své matriční a státoobčanské agendě změnu, která se udála za posledních 15 let a zda přispěla ke skutečnému snadnějšímu vyřízení ze strany občana i efektivního zabezpečení výkonu ze strany státu, jak v současné době, tak i z pohledu budoucnosti.

Z tohoto důvodu jsem si vybrala za téma své bakalářské práce **reformu veřejné správy a její dopad do výkonu správních činností státu související s vedením jejího obyvatelstva** - tedy matrik, státního občanství, evidence obyvatel, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů.

Bakalářská práce obsahuje jednak teoretickou část, obsahující základní zásady reformy veřejné správy, které jsem čerpala z uvedených knih a materiálů. Ve druhé části práce jsem se pokusila popsat dopady reformních procesů při výkonu matriční a státoobčanské agendy, kde jsem vycházela ze svých zkušeností, které jsem získala během své desetileté praxe.

Každý stát je tvořen jednak územím a jednak obyvatelstvem, které na jeho území žije.

Do základních dokumentací státu patří přesná evidence, kdo je jeho státním občanem a kdo cizím státním občanem, kdo pouze na jeho území pobývá, kde má přesnou adresu trvalého pobytu, jakými průkazy se občan státu prokazuje uvnitř i vně země, kterými veřejnými listinami prokazuje svůj správný tvar jména i příjmení, atd.

Na tyto základní údaje, které musí mít stát přesně zaevidovány navazují další úřední dokumentace, které jsou nezbytné k běžnému životu společnosti.

Bez základních a přesných údajů každé fyzické osoby státu však nelze vyřídit žádnou běžnou záležitost života. Proto tyto dokumentace jsou tak důležité a stát dbá na jejich přesné vedení v každé historické době.

2. VEŘEJNÁ SPRÁVA Z HISTORICKÉHO POHLEDU

2.1. Co rozumíme pod pojmem „veřejná správa“

Veřejná správa nemá ústavní ani zákonnou definici. Neexistuje žádný právní předpis, který by se jí souhrnně zabýval, jako např. zákon o obcích se zabývá obecním zřízením. Přesto řada předpisů termíny veřejná správa či orgán veřejné správy používá.

Situace v definování toho, co dnes pod veřejnou správou rozumíme se vyjasnila v listopadu 1990 zrušením soustavy národních výborů. Do té doby se vlastně vystačilo s výrazy státní správa a orgán státní správy a státní moci. Územní samospráva v nynějším významu neexistovala a případy, kdy stát svěřil výkon státní správy jiné instituci, byly doslova spočítatelné na prstech jedné ruky /např. nemocenské pojištění bylo svěřeno orgánům revolučního odborového hnutí, regresní řízení okresním ústavům národního zdraví./

Po uskutečněných změnách se termín veřejná správa jeví jako nezbytné východisko z mnoha pojmů, které sice jednotlivě znamenají něco trochu jiného, ale v podstatě se všechny v teritoriu veřejné správy pohybují: státní správa, místní správa, orgán veřejné správy, územní správní orgán, územní samospráva atd.

Veřejnou správou rozumíme jako činnost /vydávání správních aktů, spravování, službu, dozor apod./ a jednak jako souhrn institucí, které tuto činnost přímo či zprostředkovaně vykonávají. V teorii se takovému chápání říká „správa ve smyslu funkčním“ /materiálním/ a „správa ve smyslu organizačním“ /formálním/.

O veřejné správě hovoříme jako o záměrné činnosti, vykonávané ve veřejném zájmu, jehož naplňování je cílem takové činnosti. Od správy veřejné je odlišována správa soukromá, tj. činnost motivovaná soukromým zájmem /např. spravování a rozhojňování soukromého majetku fyzických a právnických osob, jejichž působení nemá veřejnoprávní charakter/.

Dále lze říci, že výkon veřejné správy je více spoután právním řádem, více dozorován regulován, zatímco soukromá správa je poněkud volnější.

Výsledky činnosti veřejné správy jsou nesmírně rozmanité :

- síť škol, zdravotnických zařízení, ústavů sociální péče, veřejných knihoven, divadel, muzeí, galérií, zoologických zahrad
- veřejná správa zajišťuje rovněž typicky komunální služby, jako je dodávka vod, odkanalizování, veřejné osvětlení, údržba a čištění, svoz a likvidace odpadu
- službou nutno rozumět i přímé výkony správních úřadů, jako je povolování staveb, těžby, shromáždění, přiznávání důchodů a sociálních dávek, vydávání rodných listů, živnostenských oprávnění, udělování státního občanství [7]

2.2. Česká veřejná správa

Česká veřejná správa jako správa věcí veřejných je vykonávána a zajišťována prostřednictvím příslušných orgánů státní správy spolu s orgány samosprávy. Tedy zcela v duchu principů právního a demokratického uspořádání České republiky jako státu. Podle Ústavy je „Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. V rámci hlavy první, v dalších hlavách Ústavy, v dalším i v Listině základních práv a svobod je tato myšlenka podrobněji a z různých aspektů konkretizována. Z hlediska koncipování veřejné správy je nutno podtrhnout čl.2 Ústavy, který říká, že lid je zdrojem veškeré státní moci, současně však říká dále, že ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, tj. orgány Ústavou ustanovenými a Ústavou vázanými. Veřejnou správu Ústava speciálně jako celek neřeší. Na různých místech však ústava obsahuje ustanovení, která tvoří pro veřejnou správu buď bezprostředně platné právo nebo právo, které má být v dalším konkretizováno zákonem. Institucionálně pojednává Ústava o veřejné správě na dvou místech, a to v hlavě třetí o moci výkonné a v hlavě sedmé o územní samosprávě. [4]

2.3. Organizace veřejné správy

Výrazem státní správy je její organizace, jak na ústřední úrovni /vláda, ministerstva, jiné ústřední orgány jako Český statistický úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Správa státních hmotných rezerv atd. tak na úrovni územní jako orgány koncentrované státní správy /bývalé okresní úřady/ nebo orgány územně dekoncentrované státní správy, které jsou zřizovány v případech, kdy vzhledem k jejich úzké specializovaně pojaté působnosti nebylo možné státní správu na těchto úsecích vykonávat bývalými okresními úřady, a kdy ji současně nelze vykonávat ústředními orgány státní správy z centra. Jejich působnost se zpravidla nekryje s územním členěním státu. Jde zejména o orgány správy policie, orgány vojenské správy, finanční ředitelství a finanční úřady, úřady práce a další.

Jak bylo uvedeno výše významným systémovým prvkem české veřejné správy je samosprávná veřejná moc a její výkon příslušnými orgány. Česká samospráva je organizována jako **územní a zájmová. Reprezentantem územní samosprávy je obecní zřízení** - tedy obce spolu s vyššími územně samosprávnými celky. Zájmová samospráva jako výkon veřejné správy v oblasti profesního či zájmového sdružování je dnes na počátku svého rozvoje. V současnosti se postupně vytváří a rozvíjí profesní a zájmová společenstva. Dle současného stavu se jedná zejména o komory různého typu - lékařské, stomatologické, autorizovaných inženýrů, daňových poradců, auditorů, advokátů, včetně komory hospodářské atd. Do budoucna lze předpokládat rozmach zájmové samosprávy např. v oblasti živnostenských společenstev. [4]

2.4. Historický pohled na vývoj veřejné správy v Evropě

Organizace územní samosprávy zejména v Evropě vykazuje určité společné rysy, které jsou důsledkem vzájemného dlouholetého ovlivňování, na druhé straně i poměrně značné rozdíly plynoucí ze zvláštních podmínek v té či oné evropské zemi. Je skutečností, že prosazení samosprávy bylo zejména ve střední Evropě poměrně konfliktní zejména vůči centralistickému absolutismu, kdy právě obce si držely určité znaky samosprávy. Je

poměrně řada přístupů a hodnocení, jež věnují svou pozornost hodnocení vývoje organizace veřejné správy, a to především rozsahu samosprávy /působnosti/, míry její samostatnosti /vztahy ke státu/, demokratickému základu /zejména postavení volených orgánů a vztahy k občanům/ a finančnímu zabezpečení.

Těmto hodnotícím snahám je společné, že se spíše doplňují než aby si protiřečily.

Jejich podoba vždy závisí na autorem zvolených kritériích a na okruhu států, které jsou srovnávány. V každém případě mohou hodně přispět k pochopení vývoje územní samosprávy, který byl a je stále velmi dynamický. Pozorování historického vývoje dává možnost vypořádat i na první pohled protichůdné tendence. Vždyť např. v osmdesátých letech tohoto století došlo ve Francii k oddělení samosprávy od státní správy na úrovni departementů a regionů a ve Velké Británii k omezování působností místních orgánů a posílení centralismu. Přitom nelze nevidět, že právě francouzský typ popř. model /označovaný též napoleonský/ byl hlavně s ohledem na efektivnost ve své době pro Evropu vzorem, a to i v tom smyslu, že jeho přílišná centralizovanost vyvolávala snahu po kopírování, které však nebylo centralismem zatíženo. [4]

2.4.1. Postavení veřejné správy po roce 1918

Po roce 1918 bylo poměrně silně prosazováno odstranění bývalé rakouské dvojkolejnosti veřejné správy „na straně jedné stála relativně samostatná a oddělená samospráva /obec-okres-země/, na straně druhé státní /politická/ správa /okres-země/“. Státní správa a souběžná samospráva se navzájem často prostupovaly, často způsobovaly průtahy ve vyřizování, zejména tím, že samospráva nikdy nevládla nadbytkem svých vlastních působností a byla se státní správou silně funkčně propojena.

Prvním krokem reorganizace v širším měřítku byla zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. V Čechách a na Moravě však nebyly župy nikdy vytvořeny. Plně uskutečněnou úpravu obsahoval až zákon č. 126/1927 Sb., o organizaci politické správy /byla to v zásadě novela župního zákona/. Tento zákon

nově zavedl země /čtyři země místo dříve upravených dvaceti žup/, unifikoval správu a pokusil se spojit státní správu a samosprávu. Zákon vycházel ze skutečnosti, že byla sice vytvořena zastupitelstva a výbory, ale ty měly vykonávat především poradní funkce.

Výkon „vrchnostenské“ správy /státní správa/ byl svěřen výhradně úřadům, což fakticky znamenalo centralizaci. Přesto zastupitelstva a výbory byly koncipovány současně jako orgány zemské a okresní samosprávy, měly povahu zemí a okresů jako právnických osob s vymezenými působnostmi hospodářskými, správními, popř. normotvornými.

V praxi to znamenalo, že v čele zemského zastupitelstva či zemského výboru byl státní úředník. V dalším období nedošlo k vydání nového obecního zřízení. [4]

2.4.2. Postavení veřejné správy po roce 1945

Po roce 1945 byla snaha najít nový systém správy. Byla vytvořena soustava národních výborů /místních, okresních, zemských/, jako zastupitelských orgánů a současně orgánů veřejné správy ve všech jejích oborech. Tento typ orgánu veřejné správy byl volen občany.

Došlo zde ke spojení státní správy se samosprávou. Ve věcech samosprávy nebyly národní výbory podřízeny ústředním orgánům, rozdíl mezi výkonem státní správy a výkonem samosprávy byl formálně zachován. Byla ovšem zavedena podřízenost mezi národními výbory jednotlivých stupňů. Tento prvek byl silně centralistický a způsoboval v dalším koncentraci moci u zemských národních výborů. Bylo však stutečností, že národní výbory byly při svém vzniku konstruovány jako orgán státní moci na straně jedné a jako orgán moci samosprávné na straně druhé.

K výrazné proměně došlo po roce 1948, kdy se národní výbory staly výhradně orgány státní moci. Byly centrálně řízeny jednotlivými ústředními státními orgány. Veškerá jejich činnost byla fakticky postátněna. Obce stejně jako okresy a kraje ztratily povahu právnických osob, členění přinesla snížení počtu okresů a krajů, tedy zvětšení těchto územních jednotek. Po roce 1967 byla sice projevena snaha o obnovu samosprávných prvků tzv. „samostatná působnost národních výborů“, systém veřejné správy, jež se zcela identifikoval se správou státní ve své podstatě zasažen nebyl.

V této době se do centra pozornosti v Evropě dostávala problematika obcí. Protože na kontinentu tvořily těžiště obecní samosprávy zejména malé obce, docházelo ke vzniku rozporu mezi rozsahem a povahou úkolů, které je třeba na komunální úrovni plnit a jejich skutečnými možnostmi. Výrazem řešení tohoto rozporu bylo na jedné straně slučování obcí a tím vytváření nových základních územních celků. Nebo bylo nutno nové působnosti vymezit a svěřit novým dalším úrovním samosprávy nebo státní správě spolu s utvářením nových institucionálních základů pro spolupráci obcí na některých společných úkolech.

Tendence ke slučování ovlivnila vývoj u nás nejvíce v sedmdesátých a osmdesátých letech, kdy byl počet obcí snížen skoro na polovinu stavu roku 1960. [4]

3. TEORETICKÉ ASPEKTY REFOREM VEŘEJNÉ SPRÁVY

3.1. Průběh reforem v Evropě

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. Tím byly i správní systémy snadněji srozumitelné a co bylo špatné, bylo evidentní a celkem bylo všem jasné, co je třeba udělat. Tyto doby však jsou dávno pryč a správní reformy a reformátoři se začali potýkat s různými obtížemi, jako jsou například málo slibné až nepřátelské prostředí, byrokratická setrvačnost, politická lhostejnost až apatie, nedostatek know-how, úřední i politická korupce atd.

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.

Z historického hlediska v poměrně krátkém období - v němž se sledují moderní reformy veřejné správy, nebyla situace optimální v tom smyslu, že by nejdříve byly teorie vypracovány reformní postupy na základě vědeckých analýz a podle nich by následně docházelo v praxi k reformě veřejné správy. Bylo tomu spíše naopak - teorie přicházela až následně a ne vždy praxe byla v souladu s teorií. [1]

Významný administrativista, profesor na Škole veřejné správy University Jižní Kalifornie Gerald E. Caiden zdůrazňuje dvě důležité souvislosti reform veřejné správy.

Především je důležité mít na zřeteli, že správní reforma se týká administrativní stránky vlády, veřejného sektoru, veřejné správy a řízení, tedy toho, jak vykonat věci, o nichž bylo rozhodnuto politicky. 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. Veřejná správa není podle Caidena neutrální nebo pouze instrumentální. Má svůj vlastní život, složitě formalizovaný, na který však nelze nazírat jako samozřejmou danost, neboť je v trvalém stavu nesčetných a předem stěží vypočitatelných změn. Pracovníci veřejné správy bojují se systémem, který je svazuje, neboť jako odborníci nemohou být slepí k různým nedostatkům, ale sami nemohou zvládnout reformu celého systému, k tomu je zapotřebí externího tlaku, zejména od politických představitelů.

Vztah politiků a správních úředníků je charakterizován tím, že jsou to političtí, ve vyspělých demokratických zemích demokraticky zvolení představitelé, kteří mají za

povinnost požadovat lepší výkonnost veřejné správy, monitorovat, zda bylo jejich požadavkům vyhověno, a použít efektivních sankcí pokud se tak nestalo. Musejí však i podporovat a odměňovat správní úředníky a dbát o takovou správní kulturu, která podněcuje inovaci, kreativitu a reformu.

Správní reformy potřebují podporu politického vedení, protože bez ní nemohou být zdárně prováděny. (Caiden 1991) [1]

3.2. Proč a kdy dochází ke správním reformám

Stručně řečeno proto a tehdy, když veřejná správa koná špatně. Kolem této stručné věty vzniká příliš mnoho otázek. Od koho přichází impuls ke změně, kdo změnu připravuje, kdo ji odsouhlasí, kdo ji provede? Je kritika oprávněná? Jak se brání vlastní vykonavatelé veřejné správy? Jsou ochotni na každý povel ke změně se reformovat, byť se reforma střetne s jejich vlastními zájmy, případně ohrozí jejich existenci?

Veřejná správa se vnitřně reformovala vlastně od svého vzniku, neboť jen stěží si

lze představit strukturu 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.

Historie nám ukazuje, že dvě reformní témata se vrací s jistou pravidelností ve většině zemí.

Byla to např. redukce počtu zaměstnanců veřejné správy vyvolaná růstem nákladů v poválečném období budování státu blahobytu /welfare state/: Například ve SRN vznikl program „Štíhlý stát“ /Schlanker Staat/. Druhé téma je decentralizace státní správy většinou na územní samosprávu, eventuálně privatizace některých státních činností. Decentralizace byla jednak odpovědí na přílišnou centralizaci, jednak výrazem snahy, jak usnadnit občanskou participaci a zlepšit služby i v malých obcích. U obou těchto reformních témat můžeme pozorovat obdobný jev: vychýlení kyvadla na stranu redukce státu a

decentralizace až do určitého momentu, kdy se ztrácí kýžená rovnováha a kyvadlo se nutně vrací zpět směrem k nárůstu státního aparátu a k vyšší centralizaci.

K evergreenům správních reforem patří zlepšování služeb občanům, aby získaly vyšší kvalitu /value for money/, zlepšování rozpočtování a účetnictví, tedy zdokonalení finanční správy, celkové zvýšení výkonnosti veřejné správy a s tím související zavedení indikátorů měření výkonnosti a současně i pravidelné vyhodnocování výkonu jednotlivých úředníků:

zvýšení profesionality a etiky úředníků veřejné správy, zracionalizování kontroly veřejné správy a současně zefektivnění vnitřní kontroly ve veřejné správě. A protože jedním z hlavních cílů veřejné správy má být více lepších služeb za méně peněz, nelze se divit, že nejpозději od počátku osmdesátých let minulého století se hlavním tématem stalo zdokonalení řízení pod heslem New Public Management. Celé poslední dvě dekády se reformy točily kolem problému zavedení účinného veřejného managementu, který byl a dosud někde stále ještě je považován za jedinou a jedinečnou reformní strategii, metodu a techniku i cíl, k němuž má veřejná správa směřovat. [1]

3.3. Europizace veřejné správy

Zatímco veřejná správa ve střední a východní Evropě je stále v procesu přizpůsobování transformaci od socialistického k demokratickému systému, průběžně v Evropě započala ještě zásadnější změna. V zemích západní Evropy je nazývána „**europizace**“ veřejné správy v členských zemích Unie a začíná zasahovat i země střední a východní Evropy, čekající na členství v EU. Jack Jabes to nazývá rozvojem „evropského správního prostoru“, který je podle něj pouze začátkem, který postupně „nabírá na síle“ /Jabes, 2000/. Změny, které jsou výsledkem tohoto nového trendu ve veřejné správě, přidávají novou dimenzi, pro kterou musí být zaměstnanci připraveni a musí umět pracovat v novém evropském politickém, sociálním a ekonomickém prostředí.

Mnozí občané v zemích střední a východní Evropy si ještě stále nepřivykli na aktivní participaci v procesech řízení svých obcí a regionů. Systém „veřejného managementu“ v socialistických zemích bývalého sovětského bloku nemotivoval běžné občany k účasti

na procesech plánování a řízení. Plánování se realizovalo na centrální úrovni bez reálné participace občanů. Direktivy, přijaté na centrální úrovni, se posouvaly dolů, kde je vykonávala místní politická a administrativní moc, která nedisponovala významnějšími kompetencemi umožňujícími odklon od stanoveného plánu, naopak za nesplnění direktiv se trestalo. V této situaci byly místní vlády více méně pasivním příjemcem příkazů shora.

Politická a ekonomická transformace, která probíhá v zemích střední a východní Evropy, mnohé výrazně změnila. Místní samosprávy musí pochopit, že je jejich plným právem a povinností ovlivňovat ekonomické a sociální podmínky v jejich regionu. Proto také musí znát, jakými způsoby plánovat a realizovat svá práva a povinnosti v novém právním systému.

Decentralizace rozhodování v oblasti veřejného managementu a posílení místní demokracie se staly klíčovými úkoly reformy politického a administrativního systému v zemích střední a východní Evropy po roce 1990. Jedním z hlavních výsledků reformy bylo zrušení monopolu centrální úrovně na rozhodování o otázkách přímo spojených s místním rozvojem.

V současnosti jsou místní samosprávy přímo voleny občany a mají právo rozhodovat prakticky o všech otázkách týkajících se místní komunity, například v oblasti územního plánování, ekonomického rozvoje a infrastruktury. Plně také odpovídají za poskytování místních veřejných služeb občanům. Realizovaný transfer pravomocí a odpovědností z centrální na místní úroveň vytváří předpoklad a podmínky pro efektivnější, odpovědnější a vstřícnější fungování místní veřejné správy. Je však nutno připomenout, že decentralizace sama o sobě negarantuje vyšší kvalitu veřejné správy. Místní orgány se mimo jiné, musí naučit fungování v zásadně nových politických, sociálních a ekonomických podmínkách.

I když se za posledních patnáct let mnohé změnilo, místní samosprávy stále ještě čelí mnohým výzvám. Jednou z nejvýznamnějších je nutnost změnit staré zvyky, mentalitu, překonat averzi k akceptování rizika a změnám, neochotu učit se novým metodám a technikám nutným pro management ve veřejném sektoru. **Stará mentalita musí být nahrazena novými přístupy a novými znalostmi, což ale vyžaduje čas a zdroje, které nepřinášejí výsledky okamžitě.** Navíc, samotná změna zákona je podstatně jednodušší,

než reálná implementace změn v oblasti ekonomických a administrativních systémů. Proto je možné očekávat, že procesy přizpůsobování nových struktur potřebám lidí budou trvat ještě mnoho dalších let. [3]

3.4. Správní minimum dobře fungující veřejné správy

Z různých teoretických prací lze dedukovat konkrétní aspekty dobře fungující a spravedlivé veřejné správy, které by bylo možno považovat za jakési **správní minimum**.

Patří k němu zejména:

- **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 občana 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 veřejnosti 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 anebo protekce, kdy úředníci musejí 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**, což 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 výšinech, ale sledovat postupy v organizačním, správním 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 správní reformy v praxi je změna správní kultury.

Lze citovat G.E.Caidena /1991, s.108-109/, který tvrdí, že plnění konkrétních úkolů, jež před veřejnou správou staví reformní proces, nemůže být účinné, pokud úředníci nezmění své chování, svoje postoje k občanům i ke svým povinnostem, navyklé způsoby, v nichž vykonávají svoji činnost. Správní reforma je spojena se vznešenými abstraktivními 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. Nicméně po získaných zkušenostech z dlouholetého provádění reform se reformátoři vesměs shodují v tom, že prioritou není plnění těchto vznešených cílů, ale splnění obecného požadavku redukovat to špatné ve veřejné správě, tedy skončit se všemi špatnými praktikami a zbavit úřady těch úředníků, kteří nejsou hodni své veřejné funkce. [1]

3.5. Reforma veřejné správy v sousedním Rakousku

Rakousko má státní zřízení federativního typu. Rakouská spolková vláda zahájila modernizaci ústřední státní správy v roce 1989, kdy se začala velmi intenzivně připravovat na vstup do Evropské unie, do níž Rakousko vstoupilo 1.ledna 1995, po více než pěti letech od podání žádosti /17.7.1989/. Podkladem byl projekt správního managementu /AMP/, o němž rozhodla rada ministrů v roce 1988, a jenž mj. stanovil:

- zpřísnit úkoly a řídicí strukturu
- zvýšit produktivitu státní správy o 20 % během čtyř let,
- snížit náklady na správní činnosti,
- zlepšit dělbu práce a koncentrovat se na management
- zlepšit orientaci občanů ve veřejné správě.

Jenom za první rok implementace projektu bylo podáno ve 14 ministerstvech na 4 000 modernizačních návrhů. Ve druhé fázi projektu /1990/ byla provedena hloubková analýza implementace 1.fáze a bylo zjištěno, že ve všech ministerstvech byly ustaveny implementační týmy pod řízením koordinátora projektu a byly ustaveny dvě meziministerské studijní skupiny, jedna pro management a personál a druhá pro rozpočtování a kontrolu. Současně byl přijat plán snížit počet zaměstnanců ve státní správě o 2 % ročně po dobu pěti let. Plnění modernizačního projektu postupovalo během dalších tří let a v roce 1994 byla Radou ministrů projednána závěrečná zpráva. V následujících dvou letech na základě vyhodnocení projektu a za neustálých rozpočtových tlaků probíhala debata o nových prioritách a iniciativách vývoje veřejné správy.

K institucím odpovědným za reformu veřejné správy na úrovni Spolku patřily:

- Spolkové kancléřství, které odpovídalo za personální politiku, ústavní a legislativní otázky, ochranu dat, koordinaci ekonomiky a strukturální politiku, politiku informační technologie a její koordinaci, otázky privatizace, koordinaci auditu a kontrolních praktik:

- Spolková Akademie veřejné správy, která nesla odpovědnost za vzdělávací programy veřejné správy v rámci celého Spolku:
- Spolkové ministerstvo financí, které odpovídalo v této souvislosti zejména za rozpočet a zlepšení finančního managementu.

Dne 3.prosince 1997 Rada ministrů přijala usnesení o komplexním programu Modernizace ústřední správy /VIP - Verwaltungsinnovationsprogramm/. Hlavními cíli programu jsou uspokojování zájmů a potřeb občanů a vybudování štihlé, efektivní a transparentní veřejné správy, která nabízí kvalitní služby.

Zvýšení účinnosti a efektivnosti veřejné správy vyžaduje realizaci strukturálních inovací v managementu správy. Základem k tomu je vypracování výkonnostních indikátorů, které musejí indikovat výsledky nutné pro dosažení zamýšlených cílů při respektování ekonomického využití zdrojů. Indikátory jsou nezbytné pro konkretizaci politických diskusí a pro objektivnost správních rozhodnutí. Při zavádění komplexních prvků NPM je třeba dbát, aby indikátory byly vzájemně integrovány, aby nedocházelo k tomu, že se jednotlivé prvky jaksi rozplynou, což se v komplexních správních reformách často stává. Během prvních tří let zavádění nového systému do praxe /1998-2000/ se používalo v některých odvětvích, která měla ujasněny konkrétní cíle se stanovením vložených nákladů i dosažených výsledků, modelu balanced scorecards, jakýchsi karet vyrovnaného bodování. Tento řídicí nástroj vyžaduje úzkou spolupráci mezi manažery správy a politickým vedením, protože systém hodnotových /výkonnostních/ indikátorů může správně fungovat jenom tehdy, je-li politická shoda o koncepčním, věcném řešení.

V tomto období byly rovněž publikovány souhrnné zprávy o postupu výkonnosti spolkové správy, z nichž vyplývá, že bylo dosaženo plánovaného zlepšení. Nicméně přetrvávají rozdílnosti v kvalitě řízení výkonu mezi jednotlivými resorty. Tento výsledek vypovídá dostatečně o tom, že zavádění nového způsobu řízení a realizace koncepcí je časově náročný a komplikovaný proces.

Podstatnou částí rakouské správní reformy je realizace elektronické správy. Aby se zvýšilo užívání informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě, spolková vláda zahájila v roce 1998 informačně-technologickou ofenzívu. Koncepce obsahuje seznam konkrétních opatření, který je pravidelně aktualizován Koordináčním výborem pro informační technologie (IT). Klíčovými oblastmi v organizační strategii zavádění IT jsou její využití jak ve veřejné správě /např. e-mail, elektronická spisová evidence/, tak i ve vnějších vztazích s občany a právníckými osobami. Pro styk se soukromým sektorem je cílem - mimo jiné - učinit elektronický přístup k veřejné správě co nejrozsáhlejší a nejkomplexnější : to umožní podávání žádostí elektronicky, aplikaci principu one-stop service /zřízení centrálního místa pro předkládání žádostí všem úřadům/, stejně jako systému kiosků.

Další informační iniciativou spolkové vlády je projekt e-Rakousko v e-Evropě, který umožní konkrétní implementaci rozhodnutí Rady EU. Pro další rozvoj tohoto programu byla zřízena pracovní komise e-Rakousko v rámci Spolkového ministerstva veřejné služby a sportu, která vykonává iniciativní a kontrolní činnost v oblasti informatizace na spolkové úrovni. Pokud jde o služby občanům, v roce 2003 měl být k dispozici všeobecný elektronický přístup ke všem nejdůležitějším službám. Ze správního rozhodování mělo být umožněno elektronické vydávání pasů a řidičských průkazů v roce 2004 a všech ostatních dokumentů v roce 2005. Je připraveno zkušební spuštění elektronického podávání daňových přiznání, i když i nadále bude možné jejich předkládání tradičním způsobem, neboť se respektuje, že ne všichni povinní budou připojeni doma nebo v práci na internet.

Základní podmínkou úspěchu inovačního programu je akceptace inovací zaměstnanci státní správy a jejich angažovanost v programu. K tomu má napomoci nový systém školení a dalšího vzdělávání správních manažerů. Rakouští reformátoři jsou přesvědčeni o tom, že spolková státní správa jako rozsáhlá organizace může být dále modernizována pouze na základě holistického reformního modelu, který vyžaduje spojené úsilí politiků a státních zaměstnanců, angažovanost všech pracovníků a integraci všech ministerstev a dalších ústředních správních úřadů. To je poněkud překvapivé zjištění, protože v jiných členských státech EU se naopak upřednostňuje postupný, inkrementální reformní model. [1]

4. PRUBĚH REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR

4.1. Veřejná správa po roce 1989

Na začátku 90. let 20. století bylo prvořadým úkolem obnovit územní samosprávu, navázat na bohatou historii územní samosprávy na našem území a přizpůsobit ji požadavkům moderní doby. Obnovená územní samospráva se vrátila ke smíšenému /spojenému/ modelu kombinace samostatné působnosti /vlastní samosprávy/ a přenesné působnosti /výkonu státní správy/, s dominantním postavením vlastní samosprávy, který byl využíván na našem území od poloviny 19.století. Nastalo období reformy veřejné správy a územní samosprávy jako komplexní systémové změny, **decentralizace, dekoncentrace a profesionalizace výkonu veřejné správy a územní samosprávy.**

Cílem této reformy byly:

- **obnova územní samosprávy a její oddělení od státní správy a moci, obce** a později i kraje jako nestátních subjektů
- **rozdělení kompetencí**, zejména ve veřejném sektoru, na tu úroveň veřejné správy a územní samosprávy, kde budou zabezpečovány co nejefektivněji a zároveň budou
- **respektovány zájmy** a preference občanů daného území
- **zvýšení průhlednosti** rozhodovacích procesů a jejich přiblížení k občanovi v případech, kdy se ho bezprostředně týkají jako občana určité obce či kraje,
- **zkvalitnění a zefektivnění** výkonu veřejné správy,
- **zvýšení účinnosti odborné veřejné kontroly, ale i občanské kontroly**
- v neposlední řadě i snížení rozsahu přerozdělovacích procesů prostřednictvím státního rozpočtu, zejména změn daňového určení
- **zrušení soustavy národních výborů** a tím odstranění důležitých orgánů předchozí totalitní státní moci, neboť národní výbory byly podle tehdy platné ústavy orgány státní moci a správy,

- **změny územního členění, vytvoření nových správních obvodů**
- **vytvoření dvoustupňové územní samosprávy.** Obec se stává samostatným právním a ekonomickým subjektem, základním článkem územní samosprávy - základním územním samosprávním celkem /ZÚSC/. Současně se začalo pracovat na obnovení vyššího stupně územní samosprávy. Nicméně téměř 10 let trvalo přijetí zákona o krajském zřízení. Kraje jako vyšší územní samosprávné celky začaly fungovat až v roce 2001,
- **vytvoření ekonomických a legislativních předpokladů** pro fungování územní samosprávy,
- **vytvoření nové struktury státní správy**

Průběh reformy lze rozdělit do několika etap :

4.2. Stručné vyhodnocení jednotlivých etap reformy veřejné správy

V této době šlo především o **změny na úrovni ústřední státní správy** /zrušení některých ministerstev a ústředních orgánů a zřízení nových ministerstev, změna v působnosti ministerstev a ústředních orgánů státní správy a nastartování procesu **určité decentralizace státní správy**. V rámci vytvořené nové struktury státní správy to jsou orgány

- **se všeobecnou působností** - ústřední vláda, vzniklé okresní úřady jako decentralizované územní orgány státní správy ve správních obvodech okresů do konce roku 2002.
- **se specializovanou působností** - **ministerstva** a ostatní ústřední orgány a tzv.

dekoncentráty /decentralizované orgány státní správy či detašovaná pracoviště ústředních orgánů státní správy/ ve správních obvodech na krajské územní úrovni /tzn. v té době ve správních obvodech krajů vymezených zákonem č.36/1960, o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, např. finanční ředitelství, a na okresní územní úrovni - např. finanční úřady, úřady práce, okresní správy sociálního zabezpečení, školské úřady apod.

- **reformu národních výborů** - k 1.1.1990 byly zrušeny krajské národní výbory, koncem roku pak zanikly nižší stupně národních výborů - okresní národní výbory / v souvislosti s ustavením okresních úřadů/ a místní národní výbory v souvislosti s obnovou samosprávného obecního zřízení.

- **obnovu obecního zřízení na konci roku 1990**, kdy se volilo do obecních zastupitelstev samosprávních obcí jako základního územního samosprávného celku. Na obce byl převeden některý majetek z vlastnictví České republiky. Byl zvolen smíšený model územní samosprávy jako spojení samostatné /samosprávné/ a přenesené působnosti obce. V tomto období také dochází u některých obcí ke změnám jejich hranic, většinou k rozdělování obcí, v ojedinělých případech i ke slučování obcí /např. ke konci roku 1989 bylo v ČR 3257 obcí s vlastním národním výborem, k 1.1.2001 to bylo už 6258 samostatných obcí/ [5]

Reforma veřejné správy v letech 1992-1997

Tuto etapu ovlivnil rozpad federace na začátku tohoto období. V rámci této etapy šlo

- zkvalitnění fungování státní správy a
- pokračující decentralizaci některých kompetencí, včetně odpovídajících kompetencí obcí, hledání optimální míry decentralizace.

Cílem bylo určité zúžení pravomoci ústředních orgánů a omezování jejich kompetencí ve prospěch nižších územních orgánů, včetně orgánů územní samosprávy.

Těžiskem však byla reforma územní správy a samosprávy, včetně finančních vazeb.

Nevyřešeným problémem zůstala obnova vyššího stupně územní samosprávy /resp. diskuse o podobě a počtu vyšších stupňů územní samosprávy - v podobě krajů či zemí/, neexistence komplexní strategie reformy veřejné správy /za což byla Česká republika např. kritizována jak Evropskou komisí, tak Světovou bankou/

Reforma veřejné správy v letech 1997-2000

V rámci této etapy se reforma veřejné správy stala prioritou vlády,

- pokračovala decentralizace a dekoncentrace státní správy,
- byly přijaty zákony **o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a krajském zřízení** - v počtu 14 krajů a utvoření správních obvodu kraje, **s využitím smíšeného /spojeného modelu územní samosprávy/** podobně jako v případě obcí.

Správní obvody krajů se od sebe i významně liší nejenom rozlohou, počtem obyvatel, ale i ekonomickým potenciálem, mírou nezaměstnanosti, která má do jisté míry strukturální charakter, úrovní průměrné mzdy a celkovými příjmy obyvatelstva, rozdíly v míře znečištění životního prostředí a ekologické zátěže apod. V závěru tohoto období se uskutečnily volby do krajských zastupitelstev, krajská úroveň územní samosprávy začala fungovat od 1.1.2001.

Pokračující reforma veřejné správy se zaměřila zejména na zkvalitnění koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, zkvalitnění výkonu veřejné správy, přípravu přenosu kompetencí z okresních úřadů na územní samosprávu, vyšší profesionální úroveň rozhodování, vyšší efektivnost veřejného sektoru, zvýšení účinnosti veřejné a občanské kontroly, omezení přerozdělovacích procesů mezi státem a územní samosprávou. V praxi však tyto úkoly nebyly beze zbytku splněny:

Reforma veřejné správy v období od roku 2000

Soustředěvala pozornost na **reformu státní správy a přípravu zrušení okresních**

úřadů k 31.12.2002, převod kompetencí z okresních úřadů na jiné články veřejné správy a to na:

- pověřené obce - pověřené obecní úřady a **obce s rozšířenou působností, tzn.**
s větším rozsahem tzv. přenesené působnosti neboli výkonu státní správy, kterou zajišťují i pro jiné obce v rámci svého správního obvodu - celkem bylo uzákoněno 205 obcí tohoto typu, respektující spádovost, dostupnost pro občana a
- **krajské úřady** /přenesená působnost krajů/
- **další zkvalitnění samostatné působnosti v obcích** /vlastní územní samosprávy/
i výkonu přenesené působnosti v pověřených obcích,
- **počínaje r. 2001 převod řady kompetencí na nově vzniklé kraje**, jak z ministerstev, tak v souvislosti s rušením okresních úřadů.

Do řídicí pravomoci krajů přešla celá **řada neziskových organizací** ve veřejném sektoru - organizačních složek a příspěvkových organizací, které jsou finančními vztahy napojeny na rozpočty krajů,

- vytvoření ekonomických předpokladů pro fungování krajů, včetně vybavení potřebným majetkem,
- v souvislosti se zánikem okresních úřadů k 31.12.2002 **počínaje r. 2003 převod řady kompetencí se zrušených okresních úřadů na obce s pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností**, [příloha P I]
- **další úpravy přerozdělovacích vztahů v rámci rozpočtové soustavy** [5]

4.6. Současný stav Reformy ústřední státní správy

Již od roku 1998 byla popisována reforma ústřední státní správy v České republice jako náročný projekt navazující na reformu územní veřejné správy. Usnesením vlády č. 237/2004 vláda schválila dokument „**Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy v České republice**“.

Dokument je zveřejněn na webových stránkách reformy ústřední státní správy www.reforma.vlada.cz. Zde je možné si přečíst nejen dané usnesení vlády a informace popisující průběh a organizaci reformy, ale také informace o aktuálním stavu realizace jednotlivých projektů.

Vládou schválený materiál se zaměřuje na změny v ústřední státní správě v období let 2004 až 2010. Materiál připravil na žádost vlády Úřad vlády ČR za využití týmu nejvyšších úředníků působících v rámci úřadů ústřední státní správy. Do tohoto týmu jmenovali členové vlády a vedoucí některých dalších úřadů své experty.

V dokumentu jsou popsány dvě roviny realizace. Na jedné straně je to reforma, která má systém ústřední státní správy změnit, a na druhé straně modernizace, jejímž cílem je systém pouze zlepšovat.

Obecným cílem reformy a modernizace je dosáhnout vyšší efektivity a horizontální koordinace ústřední státní správy, zavedení moderních metod managementu a více mají být v ústřední státní správě rovněž využívány moderní technologie. Velice důležité je, že vedle těchto obecných cílů existují dílčí cíle, které jsou vesměs měřitelné a jsou rozděleny do celkem patnácti projektů. Přičemž výstupy některých projektů slouží jako vstupy do jiných projektů, čímž na sebe některé projekty přímo navazují. Každý z nich je součástí jedné z pěti oblastí, které mají být v rámci reformy a modernizace řešeny.

Jde o následující oblasti:

- A. Racionalizace procesů v ústřední státní správě,
- B. Zlepšení řízení v ústřední státní správě
- C. Zvýšení kvality ústřední státní správy
- D. Implementace a zlepšování státní služby v ústředních správních úřadech
- E. Racionalizace financování ústřední státní správy

[www.reforma.vlada.cz.]

5. AKTUÁLNÍ PROBLÉMY REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Ministerstvo vnitra provádí od roku 2003 pravidelně čtvrtletně vyhodnocení o postupu prací na reformě veřejné správy a současně řešení aktuálních problémů, kterou zveřejňuje na svých webových stránkách široké veřejnosti. Pravidelná zpráva obsahuje tyto hlavní body:

- I. Reforma ústřední státní správy**
- II. Popis a výsledky prací souvisejících s realizací reformy územní veřejné správy**
- III. Porady zabezpečující řešení aktuálních problémů vzniklých v souvislosti s reformou veřejné správy**
- IV. Modernizace veřejné správy**
- V. Příprava zaměstnanců veřejné správy**
- VI. Informatizace veřejné správy**

Ze zprávy vypracované za I. čtvrtletí roku 2005 jsem vybrala řešení těchto aktuálních problémů reformy:

5.1. Aktuální informace o výkonu přenesené působnosti po zániku okresních úřadů a vzniku nové správní struktury v území

a) Dozor nad výkonem samostatné (přenesené) působnosti obcí (krajů) a kontrola výkonu přenesené působnosti

V březnu t. r byl Legislativní radou vlády projednán návrh legislativních změn zákona o obcích, o krajích, o hl. m. Praze a o Ústavním soudu v systému dozoru a kontroly.

V součinnosti s Výborem pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR připravilo Ministerstvo vnitra v březnu t.r. seminář na téma "Obce, města a územní samosprávné celky - právní úpravy zákona o obcích a zákona o krajích". Seminář byl zaměřen na:

- Změny v právní úpravě dozoru a kontroly územních samosprávných celků;
- Možnosti a limity dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou (viz kapitola II., bod 6c);
- Problematiku zvláštních kategorií obcí - statutární města, městyse;
- Specifikaci dalších potřebných změn zákona o obcích a zákona o krajích.

Ministerstvo vnitra se dále podílí na činnosti pracovních skupin a na zpracování příslušných materiálů vyplývajících z usnesení vlády č. 237. Jedná se o následující projekty:

- B 1 Efektivní horizontální komunikace a podpora tvorby celostátních strategií
- B 3 Lepší koordinace ústřední státní správy směrem k územní samosprávě (viz kapitola II., bod 6a)
- C 2 Reforma regulace v ústřední státní správě
- E 3 Sjednocení a prohloubení kontroly v ústřední státní správě

2. Návrh zákona o územně správním členění státu a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o územně správním členění státu (zákon o soudech a soudcích, zákon o Policii ČR a zákon o pobytu cizinců)

Materiál byl 22. prosince 2004 projednáván ve vládě. Jednání však bylo přerušeno s návrhem, aby byl materiál doplněn o vytvoření tzv. "soudních krajů". Z koaličního jednání, které proběhlo dne 18. ledna 2005, tak pro Ministerstvo vnitra vyplynul úkol zpracovat další variantu řešení. Nově zpracovaná varianta tak rozšiřuje navrhované územně správní jednotky o další jednotku tzv. "oblast", což je modifikovaná podoba

krajů stanovených zákonem č. 36/1960 Sb. Oblastí je navrženo osm, vymezeny jsou výčtem správních obvodů samosprávných krajů a kryjí se s územní působností krajských soudů podle novelizovaného zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Vládou měla být projednána do konce března t.r.

3. Novela vyhlášky č. 207/2001 Sb., sladěním matričních obvodů v souvislosti s usnesením vlády č. 993/2003 a vyhláška č. 623/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 564/2002 Sb. o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hl. m. Prahy

K 1. lednu 2005 nabyla účinnosti vyhláška č. 623/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hl. m. Prahy.

Ve vyhlášce jsou promítnuty změny související se změnou hranic krajů, tj. 28 obcí má nyní novou okresní příslušnost.

Dne 1. ledna 2005 rovněž nabyla účinnosti Vyhláška č. 660/2004 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Novela vyhlášky č. 207/2001 Sb., která vyšla ve Sbírce zákonů v částce č. 215, byla vyvolána usnesením vlády ze dne 8. října 2003 č. 993 o sladěním územní působnosti orgánů státu se správními obvody obcí s rozšířenou působností a s územními obvody vyšších územních samosprávných celků. Nyní máme **1 273 matričních obvodů**, nová matrika byla vytvořena v Hrádku, okr. Rokycany a žádný matriční obvod v současné době nepřesahuje hranici správního obvodu obce s rozšířenou působností.

4. Spolupráce Ministerstva vnitra s kraji

V rámci projektu B-3 "Analýza koordinačních mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě", který je v gesci Ministerstva vnitra a vyplývá z usnesení vlády ze dne 17. března 2004 č. 237, (viz kapitola II., bod 6a) zadalo Ministerstvo vnitra, ve spolupráci s krajskými úřady, vypracování dílčího projektu "Tvorba jednotné klasifikace činností při výkonu veřejné správy krajskými úřady", který realizuje firma XEOS s.r.o. Kromě Ministerstva vnitra se ho účastní také některé krajské úřady. Cílem projektu je vytvořit komplexní katalog, obsahující názvy všech činností vykonávaných krajskými úřady. Bude vytvářet základ pro identifikaci rozsahu prací ve vztahu k požadovaným výstupům a umožní se tím přesnější určování rozsahu výkonu státní správy a samosprávy. Bude obsahovat cca 600 činností a průběžně bude aktualizován v závislosti na změnách legislativy.

Výstupy projektu se stanou závazné pro výkon státní správy na krajských úřadech s možností navrhnout další opatření k dosažení optimálního stavu při výkonu státní správy a resorty obdržely materiál k připomínkám.

Projekt lze považovat za úvodní etapu analytických prací na úrovni krajských úřadů a pokud bude ze strany krajských úřadů dostatečný zájem, budou následovat další etapy.

5. Spolupráce Ministerstva vnitra s obcemi

a/ Usnesení vlády ze dne 17. března 2004 č. 237 o Postupu a hlavních směrech reformy a modernizace ústřední státní správy

Ve spolupráci s Ministerstvem informatiky a Úřadem vlády pracuje Ministerstvo vnitra na projektu B.3 - "Lepší koordinace ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě". V rámci tohoto projektu byla zpracována "Analýza koordinačních

mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě".

Cílem analytického materiálu je popsání koordinačních mechanismů pro komunikaci mezi ústřední státní správou a územní veřejnou správou a měl by pomoci odhalit jejich klady i nedostatky.

Je podkladem pro realizaci další části projektu, jejímž cílem je právě zlepšení koordinace a komunikace mezi ústředními správními úřady a ostatní společnosti, jako jsou např. kraje, obce, podnikatelé nebo sdružení.

b/ usnesení vlády ze dne 17. března 2004 č. 238 o Postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků

· Plnění bodu III/1a usnesení vlády č. 238

V rámci plnění tohoto bodu byly shromážděny podněty na řešení aktuálních problémů spojených s výkonem veřejné správy orgány územních samosprávných celků.

Na základě došlých podnětů byl ve smyslu bodu III/2a výše uvedeného materiálu připraven návrh usnesení vlády, který byl dne 16. února 2005 vládou přijat jako usnesení vlády č. 199 k řešení aktuálních problémů, které vznikají při výkonu působností orgány územních samosprávných celků včetně vyčíslení dopadů na veřejné rozpočty.

Jím bylo příslušným ministrům uloženo, aby za svůj resort zpracovali návrhy na řešení těchto problémů, předložili je ministru vnitra do 3. března 2005 a zabezpečili nezbytné finanční prostředky ke krytí nákladů souvisejících s realizací návrhů na řešení aktuálních problémů v rámci rozpočtových kapitol příslušného ministerstva.

Materiál obsahuje podněty, které jsou podporovány jak za strany příslušných resortů, tak ze strany územních samosprávných celků. Jedná se o nejnaléhavější problémy,

kteře se dnes v praxi objevují, proto je vhodné zajistit jejich nápravu co nejrychleji. Ministru vnitra bylo uloženo předložit do 30. června 2005 legislativní návrh, který bude danou problematiku řešit. Vzhledem k tomu, že se problematika týká řady ministerstev, je při přípravě legislativní úpravy nutná jejich spolupráce.

Pojmenování aktuálních problémů, které vznikají při činnosti územních samosprávných celků a navržení způsobu jejich řešení, je prvním krokem směřujícím k systematické tvorbě příznivého právního prostředí pro výkon územní veřejné správy.

• Plnění bodu III/1b usnesení vlády č. 238

Ministerstvo vnitra připravuje projednání podnětů, vyplývajících ze souhrnné analýzy všech působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků, včetně návrhů řešení a vyčíslení dopadů navrhovaných změn na veřejné rozpočty. Analýzu provedla jednotlivá ministerstva a další ústřední orgány státní správy.

Jejím cílem je revidovat a zjednodušit činnosti orgánů veřejné správy za účelem snižování administrativní náročnosti a ekonomických a personálních nároků na výkon veřejné správy. Má rovněž zajistit jednotný výklad a výkon správních agend a zvýšit kulturu rozhodovacích procesů ve veřejné správě. Analýza se bude provádět v průběhu roku 2005 a její výsledky budou směřovat k dosažení větší racionalizace " veřejné správy, která je jedním ze stěžejních úkolů formulovaných v Programovém prohlášení vlády.

Provedená analýza se pozitivně projeví při přípravě právních regulací veřejné správy, její organizaci a vymezení dělby kompetencí a umožní přijetí obsahových, legislativních, finančních a organizačních změn. Tím by mělo být dosaženo zvýšení účinnosti, vhodnější koordinace a racionalizace jak činností lokálního charakteru, tak

působení státní správy na samosprávu s cílem rozšířit samosprávnou úlohu obecní samosprávy.

c) Možnosti a limity dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou

Navrhovaný materiál „Možnosti a limity dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou“ je předkládán na základě závěrů z programového prohlášení vlády podle bodu 7.2 „Veřejná správa“. Současný stav vývoje veřejné správy, po vzniku krajů a ukončení činností okresních úřadů, je charakterizován výrazným posílením decentralizace a dekoncentrace ve srovnání s předcházející situací.

Je nutné zaujmout stanovisko k dalšímu postupu v decentralizačním procesu, který je cestou k rozvoji veřejné správy v evropském měřítku. Je třeba vymezit nezbytné funkce státu v území a v souladu s principem subsidiarity určit objektivní meze decentralizačního procesu. Stávající stav je možné zlepšit především větší vzájemnou vazbou a účinnější koordinací rozhodování mezi orgány státu a orgány samosprávy, ale také lepší vzájemnou spoluprací mezi jednotlivými orgány státní správy a jednotlivými orgány samospráv.

Materiál reaguje na výše uvedené potřeby v rámci dalšího decentralizačního procesu, analyzuje současný stav a snaží se najít nová řešení, která přinesou větší soulad v působení veřejné správy za současné možnosti dalšího rozvoje samosprávy. Navazuje na další materiály, které jsou předkládány v souvisejících oblastech, zejména v souvislosti s projekty k reformě ústřední státní správy (viz kapitola I.) a analýzou konkrétní dělby kompetencí mezi orgány veřejné správy v území (viz kapitola II., část 6b). Na základě navrhovaného usnesení vlády k tomuto materiálu členové vlády a vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy, provedou analýzu funkcí státu ve vztahu k územní samosprávě v příslušných oborech státní správy. Cílem je vytvořit podklad pro zpracování komplexní analýzy funkcí státu ve vztahu k územní

samosprávě, kterou vládě předloží ministr vnitra.

d) Problematika malých obcí - nové formy meziobecní spolupráce

Činnost Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, která se v hodnoceném období sešla dne 11. ledna, 22. února a 15. března 2005, byla zaměřena na projednání "Návrhu věcného záměru novely zákona o obcích" (nová forma meziobecní spolupráce). Tento koncepční materiál, zpracovaný na základě Plánu legislativních prací vlády, byl předložen k diskusi členům zmíněné pracovní skupiny. Jako novou formu meziobecní spolupráce navrhuje tzv. Společenství obcí, které má zvýšit efektivitu místní správy a samosprávy a má umožnit vedle spolupráce obcí v samostatné působnosti i spolupráci při výkonu přenesené působnosti.

Představitelé Komory obcí a Spolku pro obnovu venkova vyslovili souhlas s povinností Společenství obcí (dále jen Společenství), mít zpracován a společně plnit Program hospodářského a sociálního rozvoje Společenství. V zásadě souhlasili i se systémem výběru dalších dvou činností ze seznamu volitelně povinných činností, které by Společenství zajišťovalo pro sdružené obce.

K získání potřebných finančních zdrojů pro financování Společenství je třeba zajistit politickou podporu, aby nebylo realizováno z daní územních samospráv. Bylo konstatováno, že většina stávajících svazků obcí (mikroregionů) je funkčních a některé již dosáhly velkých zkušeností s využíváním strukturálních fondů Evropské unie (SROP a LEADER). Nová forma meziobecní spolupráce by měla tyto skutečnosti akceptovat a zjednodušit proces vytváření Společenství obcí bez zbytečné administrativní zátěže stávajících svazků obcí.

Po projednání výše uvedeného Návrhu věcného záměru novely zákona o obcích na semináři "Obce, města a územní samosprávné celky - právní úprava zákona o obcích a zákona o krajích", konaném dne 10. března 2005 (viz kapitola II., 1a), bylo

dohodnuto, že předkládaný materiál bude dopracován, a to :

- Ve vymezení okruhu přenesených působností, které by mohlo pro členské obce vykonávat Společenství obcí. K tomu bude třeba provést analýzu celkového rozsahu přenesených působností, které dnes vykonávají obce (tzv. obce I) a posoudit, které z těchto přenesených působností by bylo možné vykonávat Společenstvím a které by bylo vhodné převést z přenesené do samostatné působnosti obcí. Nutné bude analyzovat i celý soubor tzv. "hybridních působností" - tj. těch působností, u nichž nelze ze zákona přesně stanovit, zda se věcně jedná o samostatnou či přenesenou působnost. Cílem tohoto rozboru působností by mělo být další snížení rozsahu přenesených působností vykonávaných obcemi I.
- V oblasti legislativy - právní dořešení problematiky nabývání společného majetku a případné majtkové vyrovnání při výstupu obce ze Společenství. Tento druhý okruh problémů se musí vedle dořešení majtkových otázek, zejména nabývání společného majetku, jeho správy a právního vyřešení majtkového vyrovnání v případě výstupu obce ze Společenství, zabývat i postavením a úlohou jednotlivých orgánů společenství, rozpracováním systému dozoru a kontroly, problematikou přezkumu hospodaření těchto veřejnoprávních subjektů apod.

Na příštím jednání pracovní skupiny pro problematiku malých obcí bude diskutována zejména problematika okruhu přenesených působností, které by bylo pro obce vhodné Společenstvím zajišťovat.

e) Příspěvek na výkon státní správy

Novou metodiku výpočtu výše příspěvku na výkon státní správy Ministerstvo vnitra připravilo a předložilo Ministerstvu financí již v červnu roku 2004. Tento návrh však nebyl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR v rámci projednávání zákona o státním rozpočtu na rok 2005 přijat. V současné době zahájilo Ministerstvo vnitra aktualizaci nové metodiky stanovení výše příspěvku na výkon státní správy pro rok 2006.

5.2.Modernizace veřejné správy

1. Podpora kvality výkonu územní veřejné správy

a) Model CAF (Common Assessment Framework - Společný hodnotící rámec).

V souvislosti s dokončením projektu "Implementace modelů CAF do organizací územní veřejné správy v ČR", realizovaném Českou společností pro jakost, zveřejnilo Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách pro zájemce o model CAF formulář přihlášky do stejnojmenného projektu v roce 2005. Ve dnech 28. února - 2. března 2005 organizovalo Ministerstvo vnitra, ve spolupráci s EIPA a OECD/SIGMA, odborný seminář a setkání k modelu CAF, kterého se zúčastnili, kromě pracovníků Ministerstva vnitra, i ti zástupci krajských, městských a obecních úřadů, kteří v předchozím období model CAF aplikovali ve své organizaci. Semináře se dále zúčastnili zástupce OECD/SIGMA a hlavní lektor EIPA, expert pro CAF. Závěry semináře vyústily v konkrétní úkoly pro Ministerstvo vnitra v roce 2005.

Ve dnech 3. a 4. března 2005 se experti Ministerstva vnitra zúčastnili zasedání pracovní skupiny CAF (11 zemí Evropské unie, EIPA, EFQM) v SRN - Speyer). Na programu zasedání byla především příprava na Evropskou konferenci CAF, která se uskuteční v Lucembursku ve dnech 1. - 2. června 2005, vyplnění dotazníku CAF pro uživatele, seznámení se s novou verzí CAF a příprava internetové prezentace. Ministerstvo vnitra zabezpečilo český překlad on line dotazníku pro stávající uživatele modelu CAF a poskytlo respondentům metodickou pomoc při jeho elektronickém zpracování.

b) Implementace zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků Ministerstvo vnitra provádí v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb. ve vztahu ke krajům a obcím metodickou činnost.

V pracovněprávní části probíhala, v souladu s legislativním plánem vlády, příprava novely zákona o úřednících. Dne 14. února 2005 se uskutečnilo zasedání Pracovní skupiny k novele zákona o úřednících. Je složena ze zástupců Ministerstva vnitra, územních samosprávných celků a Odborového svazu státních orgánů a organizací.

Zabývala se převážně materiálem "Analýza a návrh věcného řešení zákona č. 312/2002Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb."

V oblasti vzdělávání zpracovalo Ministerstvo vnitra materiál "Zabezpečení zkoušek zvláštní odborné způsobilosti - obecná část dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků - přechod na nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.), standardizace ZOZ", který obsahuje harmonogram kroků, které budou uskutečněny v roce 2005 v oblasti zkoušek zvláštní odborné způsobilosti, a to v souvislosti se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, jehož účinnost je od 1. ledna 2006.

2. Modernizace veřejné správy

V souladu s usnesením vlády č. 824/2004 ke Strategii podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb byl zpracován materiál "Návrh variant systému zjišťování údajů o dostupnosti a kvalitě vybraných veřejných služeb a jejich poskytování v rámci celé ČR". Materiál analyzuje stávající systémy sběru dat o kvalitě a dostupnosti vybraných veřejných služeb, které provozují příslušné resorty a dále navrhuje varianty systému, který má být navržen a předložen vládě do konce roku 2005.

a) Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb

Ministerstvo vnitra provádí ve spolupráci s dalšími partnery analýzu stávajících informačních systémů a do konce roku 2005 má navrhnout informační systém o dostupnosti a kvalitě místních veřejných služeb, který bude využitelný pro strategické rozhodování vlády i samosprávných celků i pro vzájemné porovnávání kvality a efektivity místních veřejných služeb.

b) Metodická pomoc poskytovaná orgánům územní samosprávy

Dnem 1. ledna 2005 nabylo účinnosti nařízení vlády č. 637/2004 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. S přijetím této nové právní úpravy se podstatně změnil výklad problematiky odměňování, pracovněprávních vztahů a sociálního zabezpečení zaměstnanců a úředníků obcí, krajů a hl.m. Prahy. Od počátku roku 2005 platí též nová úprava na úseku odměňování členů zastupitelstev obcí, krajů a hl.M.Prahy. V souvislosti s tím proto Ministerstvo vnitra poskytuje metodickou pomoc starostům, tajemníkům a personálním pracovníkům územních samosprávních celků, spočívající

především v zodpovídání dotazů a v přednáškové činnosti pro pracovníky samosprávných orgánů.[http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/vlada_18.html/]

6. DOPAD POSTUPU REFORMY DO ODBORNÉ AGENDY PŘI VÝKONU SPRÁVNÍCH ČINNOSTÍ V AGENDĚ MATRIK A STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

6.1. Co je to „matrika“

Matrika je státní evidence narození, uzavření manželství a úmrtí občanů České republiky na území České republiky a k nimž došlo v cizině. Její zavedení spadá do II.poloviny 18. století a je spojena s vydáním císařského patentu Josefa II ze dne 20.2.1784 o vedení matrik narozených, oddaných a zemřelých farními úřady katolické církve.

Již tehdy panovníci potřebovali soupis všech občanů v obcích, potřebovali vědět, kdo je domovský bydlící v obci a kdo cizí, kdo má nárok na chudinské zaopatření apod.

Do roku 1950 vedly v naší republice matriky církve, každá podle svých předpisů a tak její vedení **nebylo** jednotné. Od roku 1950 vedení matrik převzal stát a vede je již jednotným způsobem. Tento způsob vedení matrik přetrval 50 let - tedy od 1.1.1950 do 30.6.2001.

Od 01.07.2001 platí nový zákon o matrikách č. 301/2000, který je již koncipován do evropských poměrů.

V době kdy vedly matriky církve se matriční události zapisovaly podle vytvořených farností jednotlivých církví. V podstatě tyto obvody farností zůstaly zachovány a přešly v takové podobě na stát, tzv. matriční úřady. A v této podobě v podstatě zůstaly zachovány dodnes.

6.2. Matriční úřady

Ve skladebnosti matričních úřadů v České republice nelze najít žádný podstatný bod podle čeho byly matriční úřady vytvořeny. A tak jsou matriční úřady, kde se za rok neprovede zápis žádného narození, nebo např. jen tří sňatků a dvou úmrtí a matriční úřady, kde s provádí počty matričních zápisů na tisíce. V České republice je v současné době 1273

matričních úřadů, ve Zlínském kraji je jejich počet 93.[příloha P X]. Obvody matričních úřadů tvoří příloha zákona č. 301/2000. Jak jsem již zmínila v České republice existují matriční úřady, pod které spadá necelá tisícovka obyvatel a matriční úřady s počtem obyvatel více než 100 000.

V této záležitosti vidím velký problém a to z toho důvodu, že na malých matričních úřadech, kde je tato odborná agenda vykonávána např. 0,2 úvazku pracovníci, která v malé obci /mimo jiné typický problém České republiky v rozdrobenosti obcí/ vykonává kromě této odborné agendy několik dalších odborných agend/ např. vedení účetnictví obce, sociální věci, vybírání místních poplatků, apod/, vyvstává problém s dosažením provedení výkonu na požadované kvalitní úrovni.

V době socialismu, kdy nebyl do naší země žádný příliv cizinců nebyl s výkonem této agendy žádný problém. Ovšem v současné době, kdy přichází hodně cizích státních občanů a není výjimkou, že i ženy z nejmenších obcí českého venkova se provdají do USA či kterékoliv jiné země tohoto světa je s posuzováním dokladů, veřejných listin, překladů a jejich uznatelnosti problém. Přitom doklady z každé země jsou jiné, potřebují jiná ověření, aby byly uznány za platné v ČR, včetně posuzování mezinárodních smluv kterými je Česká republika vázána. [příloha P III, P IV, P V, P VI]

Často se pak stává, že matrikářka na takovémto malém matričním úřadě nedokáže poradit občanům, kdy jeden nebo oba jsou s cizí země, nebo jim poradí nepřesně, nemůže posoudit pravost dokladů, protože se jí dostanou do rukou třeba jednou a víckrát už ne, vyžaduje po cizincích doklady, které nedokládají potřebné skutečnosti nebo předloží jiné protože podle práva jejich země takový doklad není vydáván. Nedokáže poradit občanům jaké bude mít dítě narozené např. v cizině státní občanství a jaké doklady je potřeba dovést, aby dítěti mohly být vydány i české doklady.

V minulém a letošním roce začaly do těchto matričních a státoobčanských předpisů zasahovat i předpisy Evropské unie vztahující se na občany EU, tedy pro tuto velkou skupinu evropských občanů budou různé osobní záležitosti posuzovány jinak /určité zmírnění oproti občanům z třetích zemí/ [příloha P II]

Od doby kdy vedení matrik převzal stát tedy od 01.01.1950 matrikářka i na nejmenším úřadě může svou funkci vykonávat až po složení zkoušky zvláštní odborné způsobilosti. V současné době matrikářky malých matričních úřadů zařazených pod úřad obce s rozšířenou působností vykonávají tuto zkoušku na tomto úřadě a matrikářky z větších matričních úřadů obcí s rozšířenou působností vykonávají tuto odbornou způsobilost na krajském úřadě. Odborné pracovnice z krajských úřadů skládají zkoušku ZOZ v Benešově.

Do doby než byly zrušeny okresní úřady vykonávaly všechny matrikářky zkoušku na okresním úřadě pod který spadaly.

Dá se tedy říci, že vždy bylo ze strany státu zabezpečeno, aby matrikářky byly odborně proškoleny. Problém je však v samotném výkonu agendy, protože jak jsem již předeslala na malých matričních úřadech nelze získat profesní rutinu a matrikářky se složitějšími případy se musejí obracet na nadřízené úřady a i ve vedení matrik se vyskytuje větší chybovost.

V roce 1997 když se již připravoval nový zákon o matrikách, vyzvalo MV ČR okresní úřady, aby přehodnotily a posoudily v rámci svých obvodů velikost tehdejších matričních úřadů a případně navrhly vhodnou redukci. Tato dobře míněná celostátní akce se setkala s velkým nesouhlasem ze strany obcí, starostové se obraceli na nejvyšší představitele státu se žádostmi, aby matriční úřady byly zachovány v takové podobě jako jsou, neboť jejich občané by tímto zásahem byli velmi poškozeni. Jako důvody uváděli od historie vzniku obce, její polohy, dopravní dostupnosti a návaznosti na další služby obce, vznášeli argumenty, že služby státní správy budou vzdáleny občanům, až po skutečnost, že si chtějí vedení matriční agendy ponechat i bez příspěvku z rozpočtu tehdejšího okresního úřadu na výkon státní správy v obci.

V té době byl zpracován i návrh nového zákona o evidenci obyvatel, který předpokládal, že evidence obyvatel, které se vedly na všech obcích budou převedeny na matriční úřady, které v budoucnu budou propojeny v systému on-line spolu s matrikou.

I tento návrh zákona se setkal s velkým nesouhlasem starostů, kteří byli zásadně proti, aby jejich obec nevedla agendu evidence obyvatel a pouze jí mohla využívat.

V průběhu přípravy nových zákonů /od roku 1997/ byly snahy ze strany státu upravit velikost matričních úřadů, které by vykonávaly větší a odbornější rozsah státní správy v agendě evidence obyvatel, matrik a státního občanství, avšak tento návrh se nepodařilo zrealizovat.

6.3. Vytvoření kontaktních míst pro přijímání a vyřizování žádostí

občanských průkazů, cestovních dokladů na matričních úřadech

Následně od 01.07.2000 byla převedena centrální správa agendy evidence obyvatel, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů z orgánů Policie ČR na okresní úřady, přestože, že v tuto dobu se již předpokládalo jejich zrušení. Jednalo se o zákony č. 133/2000 Sb., 328/1999 Sb., a 329/2000 Sb. **Zároveň touto změnou došlo k posílení funkce stávajících matričních úřadů, neboť tyto se staly kontaktními místy pro přijímání a vyřizování žádostí občanských průkazů a cestovních dokladů.**

Vzhledem k tomu, že zákonná úprava stanovila tuto povinnost matričním úřadům došlo k situaci, že na malých obcích byla tato agenda svěřena matrikářkám a na městech, které byly velkými matričními úřady na celý úvazek byla tato agenda vykonávána odbornými pracovníci v této agendě ale nikoli matrikářkami. Na malých matrikách převýšil rozsah této nové agendy celou matriční agendu, neboť na malých matričních úřadech, kde se nezapisuje narození, nejsou atraktivní obřadní síně a úmrtí nastává především v nemocnicích /tedy v městech/ je rozsah zápisu matričních událostí minimální, avšak vyřídit občanský průkaz nebo cestovní pas se týká téměř všech občanů obce.

Tato změna, kdy se matriční úřady staly kontaktními místy pro přijímání žádostí k vyřízení občanských průkazů a cestovních pasů však již jistě těsně souvisí s reformou veřejné

správy a její téměř prvořadou záležitostí - **přiblížit vyřizování běžných záležitostí občanům co nejlíže, aby je to co nejméně zatěžovalo.**

Je třeba však zmínit, že v souvislosti s připravovaným vstupem do EU se začaly od 01.07.2000 vydávat nové občanské průkazy a cestovní doklady s tzv. bezpečnostním kódem, což zase vznikl jiným problém, kdy veškeré žádosti začaly být odesílány k vytisknutí originálních dokladů do tiskárny cenin, která je pouze jedna v celé ČR, neboť technické zařízení je náročné a nákladné, takže takovou originální tiskárnu nemohl mít každý okresní úřad. Tyto žádosti obsahující doklady musí být při přepravě zabezpečeny proti zneužití a tudíž i cena tohoto zabezpečení je jistě nákladnější než např. běžná úřední pošta, nehledě na stále se zvyšující poštovní poplatky.

6.4. Vyřízení prvního občanského průkazu od 1.7.2001-31.12.2002

K této změně přibyla ještě další nezanedbatelná povinnost a to k vyřízení **prvního občanského průkazu** musel občan /respektive jeho zákonní zástupci/ předložit doklad o státním občanství České republiky, což je podle zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR mimo jiných dokladů osvědčení o státním občanství České republiky, které v té době vydávaly okresní úřady. Takže v praxi tato záležitost vypadala tak, že rodiče než podali žádost k vyřízení prvního občanského průkazu, museli na bývalých okresních úřadech vyřídit osobně tento doklad, který pak předkládali spolu s žádostí o vyřízení prvního občanského průkazu. Vzhledem k tomu, že jsem pracovala na okresním úřadě a vydávala osvědčení pro celý okres, tak jsme tuto situaci vyřešili tím způsobem, že jsme se dohodli v okrese se všemi matričními úřady, aby rodiče nemuseli jezdit do okresních měst, aby matriční úřady nabraly současně obě žádosti, tedy žádost o vyřízení osvědčení státního občanství České republiky i žádost k vyřízení občanského průkazu a zaslali je na tehdejší okresní úřad a my na okresním úřadě jsme oddělili tyto žádosti, na úseku státního občanství jsme nejprve vystavili osvědčení o státním občanství k vyřízení prvního OP a předali na úsek vyřizování občanských průkazů a pak pokračovalo vyřizování dále a až se vrátil vyřízený občanský průkaz, tak se k němu připojilo osvědčení o státním občanství a toto pak bylo zasláno nazpět na matriční úřady k předání rodičům, příp. žadateli o občanský průkaz.

Znovu podotýkám, že osvědčení o státním občanství ČR bylo vyžadováno pouze u vyřízení prvního občanského průkazu a pouze u případů, kdy nebylo možno státní občanství prokázat jiným způsobem - tedy např. pasem dítěte, ke kterému osvědčení o státním občanství nebylo vyžadováno. I tak např. v okrese Vsetín se od 1.7.2000 do 31.12.2002 /do zrušení okresních úřadů/ začalo vyřizovat přibližně okolo 1500 žádostí ročně navíc.

6.5. Převedení agendy matrik a státního občanství z okresů na krajské úřady od 01.01.2003

V souvislosti s probíhající reformou veřejné správy byla zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti OkÚ, převedena z okresních úřadů agenda matrik a státního občanství na krajské úřady a výkon agendy evidence obyvatel, vyřizování občanských průkazů a cestovních pasů na obce s rozšířenou působností /obce III. stupně/. Tímto krokem přešla agenda státního občanství a matrik úplně pryč z okresů pro které byla vykonávána /ze 73 okresů na 14 krajských úřadů/ a evidence obyvatel, OP a CD se v jednom okrese rozdělily do více míst /podle počtu zřízených obcí III. stupně/.

Počet matričních úřadů a tedy kontaktních míst pro vyřizování této agendy se nezměnil.

Po zřízení krajských úřadů tedy nastává odlišná situace, kdy už nelze řešit tuto související agendu v rámci okresu.

V rámci výkonu matriční a státoobčanské agendy byla metodická činnost stanovena pouze krajům, kraje se staly odvolacím orgánem pro všechny matriky v rámci celého kraje. S tímto ustanovením souvisí i provádění kontrolní činnosti, která však byla rozdělena, kdy úřady III. stupně jsou kontrolovány krajskými úřady a ostatní matriční úřady /spadající do správních obvodů obce III. stupně/ jsou však jen v části agendy kontrolovány matrikářkami z obcí III. stupně a z části krajským úřadem. Provádění pravidelných ročních kontrol je stanoveno v zákoně o matrikách č.301/2000.

Hodnotím-li technickou stránku převedení agendy matrik a státního občanství z okresních úřadů na kraje, tento přechod proběhl téměř bez problémů – spisy i technika byly převezeny ze 73 krajů na 14 krajů. Na krajských úřadech byl potřeba značných prostor jenom pro tuto dílčí agendu, neboť tato agenda obsahuje tzv. sbírku listin, kterou tvoří druhopisy matričních knih a podklady pro zapisování do matrik, které musí být archivovány až 100 let a přitom, že najednou bylo potřeba dát dohromady několik takových archivů z bývalých okresů, vznikla potřeba velkých prostor včetně technického zabezpečení, neboť matriky jsou archiválie prvního typu.

Při převedení agendy EO, OP a CD na obecní úřady s rozšířenou působností - tedy rozdělení do více míst musely být veškeré ruční kartotéky evidenčních listů obyvatel vedených v okresní evidenci ručně rozděleny podle správních obvodů obecních úřadů s rozšířenou působností, včetně veškeré dokumentace k vyřizování OP a CD, techniky a technické dokumentace.

V mnoha případech výkon zůstal ve stejných budovách a byly k dispozici zejména počítačové sítě a také odborný personál, který přešel na úřady v rámci delimitace.

Nový zákon o matrikách č.301/2000 stanovil, že matriční knihy budou vedeny ručně a od 01.01.2004 současně pomocí výpočetní techniky. /tedy dublovaně/. Samozřejmě se předpokládalo, že matriční úřady budou propojeny moderní výpočetní technikou a prvotní údaje z matrik se promítnou do navazujících např. evidencí obyvatel, které budou využívány pro potřeby veřejné správy, aby odpadlo neustálé zasílání žádostí o ověření základních údajů občanů např. o stavu nebo pobytu pro potřeby správních úřadů. **Tento úkol se dosud nepodařilo zrealizovat, jeho termín je posunut od 01.01.2006 s tím, že matriční úřady si musí obstarat programové vybavení samostatně. /původně se předpokládalo, že MV ČR zabezpečí jednotné programové vybavení/**

6.6. Vyřízení občanského průkazu po převedení agendy na krajské úřady

Znovu se vrátím do provázanosti těchto agend. Tedy od 01.01.2003 byla přesunut komplexní výkon matriční a státoobčanské agendy na krajské úřady.

Nyní se pokusím podat detailní popis - co znamená např. vyřízení prvního občanského průkazu - tedy dá se říci běžné záležitosti každého 15-ti letého dítěte pro jeho rodiče:

Rodiče nezletilého dítěte např. ve Vsetíně /úřad obce s rozšířenou působností/ přijdou na oddělení pro vyřizování OP a CD a tam se dozví informaci, že kromě jedné barevné fotografie, rodného listu musí předložit doklad, který prokazuje státní občanství dítěte, což podle zákona č.40/1993 o nabývání a pozbývání státního občanství § 20 se prokazuje: cestovním dokladem dítěte, osvědčením, nebo potvrzením o státním občanství dítěte, které od 01.01.2003 vydává krajský úřad a o jehož vydání je možno podat žádost - ovšem na oddělení matriky, která je však v jiné budově na druhé straně města. /Úřady obce s rozšířenou působností- v ČR 205 na které byla přesunuta zhruba ze 75% agenda výkonu státní správy z okresních úřadů mají více budov, které jsou v různých částech města/.

Zákonný zástupce dítěte tedy musí přejít na kontaktní místo na matrice **/první jeho velká nespokojenost, protože namítne naco předkládá doklad o státním občanství dítěte, proč to úřad neověří sám z nějaké dokumentace/,** které přijímá žádosti o vydání osvědčení o státním občanství, vyplní žádost, předloží rodný list dítěte a oddací list rodičů vydaný před 30.06.2001 nebo rodné listy rodičů.**/druhá nelibost občana naco překládá rodný list dítěte a rodné listy rodičů, příp.starší oddací list - proč to rodiče mají hledat doma tyto doklady a úřad si to nedohledá sám/.**

Bohužel při ověřování státního občanství je krajský úřad povinen podle zákona o správním řízení zjistit úplně a přesně všechny podklady pro vydání osvědčení a bez těchto údajů uvedených v těchto veřejných listinách to nelze zjistit, protože krajské úřady nemají k dispozici nějakou propojenou databázi ve které by tyto údaje ověřili. **/pro zákonného zástupce dítěte nepochopitelný problém, jak je možné, že dnes v době rozmachu výpočetních techniky nemá úřad takovou základní dokumentaci kdo, kdy a kde se narodil a uzavřel manželství nebo zemřel/**

A tady jsme zase u provázanosti této agendy a doby jak se nabývalo státní občanství u dětí, které dosáhly po 01.01.2003 patnácti let a je jejich zákonnou povinností mít vyřízen občanský průkaz - tedy veřejnou listinu, kterou prokazují základní údaje o své osobě.

6.7. Státní občanství

V České republice je historie nabývání a pozbývání státního občanství podle mého názoru dosti složitá. Konkrétně dítě narozené v roce 1990 /tedy letos dosáhne 15-ti let a musí mít vyřízen občanský průkaz/ nabývalo státní občanství České republiky podle státního občanství svých rodičů. V roce 1990 platil zákon č. 39/1969 o nabývání a pozbývání státního občanství, který mimo jiné stanovil, že např. pokud se dítě narodilo v ČR a jeho oba rodiče se narodili v ČR nabylo toto dítě státní občanství ČR. Pokud se dítě narodilo např. v ČR a oba jeho rodiče se narodili např. na území Slovenské republiky do 01.01.1954 toto dítě není státním občanem České republiky, protože jeho rodiče neměli v době narození státní občanství České republiky. Pokud se dítě narodilo na území Slovenské republiky a jeho jeden rodič byl narozen na území Slovenské republiky a druhý na území České republiky toto dítě rovněž podle tehdy platných zákonů nenabylo státní občanství České republiky. Pokud se dítě narodilo z manželství, kde jeden rodič byl cizinec a druhý narozený v České republice je potřeba ověřit zejména u států se kterými měla Česká republika uzavřenou smlouvu o zamezení nabývání dvojího státního občanství jaké má toto dítě státní občanství, pokud jeho rodiče neprovedli volbu státního občanství České republiky. Do 1.1.1993 byli všichni občané narození na území ČR státními občany České republiky a zároveň státními občany československými. Po rozdělení státu na dva samostatné subjekty od 01.01.1993 se teprve začalo rozlišovat, kdo je státním občanem České republiky a ten kdo nebyl mohl zjednodušeným způsobem do 30.06.1994 nabýt státní občanství České republiky tzv. volbou, která se tehdy prováděla na okresních úřadech.

Z toho stručného výčtu je patrné, že občané při potřebě vystavení dokladu o svém státním občanství musí předložit doklady z kterých je tyto rozhodující údaje možno ověřit a to i ve všech ostatních případech /nikoli jen u vystavení prvního občanského průkazu/.

Pokračujeme tedy dále - **matrikářka v jiné budově předloží zák.zástupci žádost, kterou rodič vypíše, matrikářka pořídí fotokopie rozhodujících dokladů, které potvrdí a odešle poštou krajskému úřadu k vyřízení.**

Krajský úřad ve svém řízení vystaví doklad a musí jej zaslat osobně na doručenkou do vlastních rukou zákonnému zástupci dítěte, který tento doklad musí znovu donést na oddělení OP a CD. Poté následuje další běžné vyřízení OP /jak již bylo popsáno výše a zhruba do 1 měsíce má nezletilý vyřízen občanský průkaz, který si zákonný zástupce osobně vyzvedne na oddělení vyřizování OP a CD. **/třetí návštěva rodiče na úřadě/.**

Tento výše popsaný postup platil od 01.01.2003 do 01.01.2005.

6.8. Zvýšený nárůst vydávání osvědčení na krajských úřadech od

1.1.2005

Od 01.01.2005 se novelou zákonů o vyřizování občanských průkazů a cestovních dokladů situace poněkud zkomplikovala ještě pro více občanů než tomu bylo do uvedené doby.

Zákon č.559/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech v §17, odst. 9 cit.zákona od 1.1.2005 stanovil, že k vydání prvního cestovního dokladu je potřeba předložit doklad o státním občanství, kterým je pro tento případ opět osvědčení o státním občanství vydávaný krajskými úřady. Za první měsíce roku 2005 se počet vydávaných osvědčení na krajských úřadech **více než zdvojnásobil**. Praktická situace ukázala, že rodiče požadují vydání cestovního pasu i pro děti staré několik dní, neboť v dnešní době není pro rodiče nic zvláštního cestovat s dětmi sotva několik dní narozenými po celém světě. V tomto případě navíc je stanoven poplatek za vydání osvědčení ve výši 100,- Kč a za vydání pasu do 24-hodin správní poplatek ve výši 600,- Kč.

A tak od 01.01.2005 se stalo prioritní náplní krajských úřadů v matriční a státoobčanské agendě, vystavování osvědčení pro účely vydání prvního cestovního dokladu a to z toho důvodu, že rodiče si nejprve vyberou a zaplatí zájezd a teprve poté začnou shánět potřebné doklady. A najednou zjistí, že aby měli včas vyřízen cestovní pas pro své dítě musí přiložit k žádosti o vystavení cestovního pasu doklad o státním občanství České republiky. Nezbyvá než zvolit osobní cestu na krajský úřad, protože předložením žádosti a písemným odesláním z kontaktního matričního místa je osvědčení vyřízeno do měsíce a teprve poté co je osvědčení předloženo je přijata žádost na vyřízení cestovního pasu, kdy začíná nabíhat 30-ti denní lhůta k vyřízení a rodiče, případně prarodiče by zájezd nestihli. A tak jezdí houfně rodiče z celého správního obvodu kraje na krajský úřad, samozřejmě mnohdy bez potřebných dokladů a s prosbou, aby jim bylo přednostně vyřízeno osvědčení pro jejich dítě za účelem vydání cestovního pasu, protože potřebují odjet na zaplacený zájezd. Ostatní žádosti, které nespěchají chodí stejně jako dříve poštou a jejich vyřízení je zasíláno nazpět rodičům. Při vyřizování osvědčení pro účely vydání prvního občanského průkazu nebyl vyvíjen takový tlak ze strany rodičů, neboť občanské průkazy nejsou vázány na zaplacené zájezdy. [příloha P II - vzor dokladu osvědčení o státním občanství ČR]

U tohoto vyřizování se objevil další problém. Protože děti narozené v těchto posledních letech mají rodiče narozené např. v 80-tých letech a tak, aby bylo správně posouzeno státní občanství jejich rodičů, je potřeba **předkládat ještě rodné listy nebo oddací list nejen jejich prarodičů ale i praprarodičů.**

Pokud je potřeba v některých případech úředně ověřit, zda rodiče dítěte nabyli příp. pozbyli státní občanství České republiky např. na bývalém okresním úřadě zařazeného pod jiný krajský úřad /pokud rodiče ztratili nebo nedovezli potřebný doklad o způsobu nabytí / **tak protože neexistuje dosud propojená úřední dokumentace mezi MV a krajskými úřady** ve které by bylo možno tento údaj operativně dohledat, odjedou rodiče s nepořízenou a potřebné osvědčení pro dítě nemají vyřízeno a tudíž nemohou požádat o vyřízení cestovního pasu.

Od 01.01.2005 nastal v České republice stav, že každý občan tohoto státu než je mu vydán buď první cestovní pas nebo první občanský průkaz musí mít vystaven doklad „osvědčení o státním občanství ČR, který vystavuje pouze krajský úřad.

Vezmeme-li v úvahu, že na krajské úřady byla převedena neběžná, spíše mimořádná agenda, která by neměla nezatěžovat občana ani úřad, pak nevím jako tento krok vyhodnotit.

6.9. Reakce zahraničních klientů na úřední postupy v ČR

Krajské úřady, které vyřizují komplexní matriční a státoobčanskou agendu se dostanou velmi často do kontaktu s bývalými československými občany, kteří žijí po dlouhou dobu v cizině zejména v USA a Kanadě či Austrálii. Tito občané, kteří jsou již přivyklí na jiný systém práce úřadů v zahraničí jsou evidentně nespokojeni např. pokud jsou požádáni o předložení svých osobních dokladů při šetření zda pozbyli či mají zachováno státní občanství České republiky.

Jsou i takoví, kteří nás doslovně poučují, jak a co máme dělat např. abychom si o nich obstarali potřebné údaje z počítačových dokumentací a nezatěžovali je nějakým doložením dokladů, /jde např. o rodný nebo oddací list, příp. o listinu, kdy nabyli cizí státní občanství, neboť po datu 01.01.1993 nabytím cizího státního občanství automaticky pozbyli české státní občanství - §17, zákona č.40/1993 Sb., a vzhledem k tomu, že zahraniční země nemají stanovenou žádnou oznamovací povinnost naší republiky tak tito občané musí tuto skutečnost doložit. Je spousta např. českých občanů v Kanadě, kteří pokud nabyli státní občanství kanadské do 1.1.1993 mají české občanství zachováno a ti kteří nabyli kanadské občanství po 1.1.1993 české občanství nemají, přestože předloží český pas, který našim úřadům nevrátili. Tito občané jsou velmi roztrpčeni a odcházejí značně nespokojeni mnohdy s nepříjemnými vyhrůžkami, že jim dosud nikdo neřekl, neoznámil, a že si na nás budou ztěžovat, protože na úřadech jsou pořád staré struktury, které jim nechtějí pomoci vyřídit jejich záležitosti jako úředníci např. v Kanadě. I když si lze o těchto poznámkách myslet cokoliv, přece jenom by mně velmi zajímalo jak vypadá výkon této agendy např. v Kanadě nebo USA a jaké postavení tam má úředník vykonávající státní správu.

7/ PODNĚTY A STANOVISKA VYUŽITELNÁ PRO DALŠÍ VÝVOJ REFORMY V AGENDĚ MATRIK A STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

7.1. Vyhodnocení dosavadního průběhu

Ze všech vyhodnocujících materiálů je patrné, že zásadní krok reformy - tedy zrušení okresních úřadů a převedení agend převážně na obce s rozšířenou působností a na krajské úřady proběhlo bez zásadních problémů. Podstatně se zvýšila náročnost vztahů ústředních orgánů státní správy s územní samosprávou i význam horizontální koordinace a sjednocování činnosti ústřední státní správy, což vyžaduje změnu způsobu i forem jejich uplatňování. Domnívám se, že je již možné objektivně posoudit rozložení působnosti a určit ty, které přinášejí největší problémy a co nejrychleji navrhnout potřebné změny.

Úkol dlouhodobějšího charakteru představuje celková analýza všech působností vykonávaných orgány územních samosprávních celků. Cílem je zajistit, aby veřejná správa byla pro občany srozumitelná, přehledná, aby byl zajištěn jednotný výkon, sníženo administrativní zatížení občanů a zjednodušeny správní postupy. To vše by mělo být provázeno zvýšením kvality poskytovaných služeb, která je podmíněna rostoucí kvalifikací pracovníků ve veřejné správě. Je evidentní, že jde o široký záběr a proto je nutná spolupráce všech resortů.

Ministerstvo vnitra připravilo materiál, který byl přijat usnesením vlády České republiky ze dne 17.03.2004 o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávních celků. Na základě tohoto usnesení shromáždí Ministerstvo vnitra přehled aktuálních problémů, které vznikají při výkonu působností svěřených orgánům územních samosprávních celků, včetně návrhů jejich řešení a vyčíslení dopadů navrhovaných změn na veřejné rozpočty.

V obecné rovině byla v souvislosti s reformou přijata řada opatření a začíná se ukazovat, že se systém práce na úřadech začíná pomalu měnit, zejména v souvislosti s rozšiřujícím se zaváděním výpočetní techniky.

7.2. Přehodnocení záležitosti vydávání osvědčení při vydání prvního občanského průkazu a cestovního pasu

Podíváme-li se však konkrétně až detailně např. na agendu matrik a státního občanství, evidence obyvatel, jak jsem se snažila popsat ze své každodenní praxe, zjistíme, že v některých záležitostech se toho zatím moc nezměnilo ba naopak spíše zkomplikovalo jak pro občany tak pro úřady a to - např. vydáváním osvědčení pro účely prvního cestovního dokladu nebo cestovního pasu.

Osobně se domnívám, že tato osvědčení, které se počítají v naší republice na desetitisíce se vydávají naprosto zbytečně, komplikují život občanům i úřadům a stojí nemalé finanční prostředky.

Jistě je správné, aby se státní občanství ověřovalo, avšak nikoliv nadbytečným vydáváním dokladů na krajském úřadě. Matrikářky na matričních úřadech jsou odborné pracovnice, všechny musí mít složenou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti a jsou schopné posoudit kdo je a kdo není státním občanem, neboť tento údaj zapisují do matričních knih. Ve sporných a složitých případech je jistě namístě provést celé šetření, ale to by se týkalo podle mého odhadu tak do 10-ti % všech případů.

Tento krok odporuje všem zásadám reformy a podle mého názoru je potřeba jej přehodnotit. Je však s podivem, že od roku 1993 do roku 2000 kdy se v podstatě státní občanství občanů dávalo do pořádku /matriční úřady a policie vyznačovaly státní občanství

ČR do občanských průkazů/ se žádné osvědčení nevydávaly a po 10-ti letech je nutno tento doklad pořizovat.

Rovněž je potřeba dořešit zákon o územně správním členění státu. Jeho hlavní náplní bude skladebnost podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Situace, která platila do 01.01.2005, kdy některé matriční úřady byly zařazeny od 01.01.2003 do jiného správního obvodu obce s rozšířenou působností, avšak matričně zůstaly ve správním obvodu starého okresu způsobují nyní problémy při dodatečném technickém dělení matričních knih./od 1.1.2005 účinnost vyhlášky.388/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností/. Některé staré církevní knihy nebude možné doslova „roztrhat“ a tak zůstanou u stávajících úřadů.

Před zrušením okresních úřadů byla také diskutována otázka, zda by některé ucelené státní agendy neměly zůstat pod nějakým zvláštním správním úřadem. Je pravdou, že tato agenda je jako jedna z mála vykonávána prvostupňově na krajském úřadě a její převedení na krajské úřady se velmi vzdálilo matričním úřadům které zastřešuje.

Prakticky to vypadá tak, že bývalý občan mnohdy po mnoha letech přijede z ciziny, přijde na matriční úřad podle svého posledního trvalého pobytu před odchodem do ciziny a tento úřad telefonuje od úřadu k úřadu, zda je možno jej přihlásit k trvalému pobytu, zda má zachováno české občanství či jej pozbyl, kde to ověřit, když naposledy bydlel s rodiči např. v Praze apod. Úřední dokumentace nejsou k dispozici a šetření v archivech trvá neúměrně dlouho.

7.3. Přehodnocení počtu matričních úřadů

Další problém,. který bude mít složité řešení je **otázka velikosti matričních úřadů** a to proto, že se staly od roku 2001 kontaktními místy pro vyřizování žádostí občanských průkazů a cestovních dokladů. Občané si již přivykli na přiblížení této běžné agendy, avšak jak jsem již zmínila vedení všech matričních knih do několika matričních události ročně je značně neefektivní a kvalifikovaný výkon několika odborných agend kumulovaný do 1

pracovní síly na malých obcích je obtížně zabezpečitelný a bude přinášet neustálé problémy. Domnívám se, že tento problém bude řešen také v souvislosti s problematikou malých obcí.

7.4. Dopracování databáze centrálního registru obyvatel a její

zpřístupnění správním úřadům pro výkon veřejné správy

Po rozdělení ČSFR k 1.1.1993 na samostatnou Českou republiku a Slovenskou republiku bylo každému občanu vyznačeno do občanského průkazu jeho státní občanství. Je s podivem, že mnoho občanů si své státní občanství nenechalo vyznačit a tak dnes po 12- ti letech není upřesněn centrální registr občanů a jsou v něm vedeni občané pod státním občanstvím ČSFR, kteří nejsou státními občany České republiky. Obce, které jsou ohlašovny i matrikami nejsou dosud propojeny v celé ČR tak, aby se každá změna okamžitě promítla do databáze a byla využitelná ostatními státními úřady. Dokonce v současné době je to tak, že obce ve správním obvodu obce s rozšířenou působností dostávají aktuální změny v evidenci obyvatel do dvou měsíců. Návaznost těchto základních dokumentací by měly být prvořadě dořešena.

Jak složité je dnes např. při správním řízení ověřit rozhodující údaje pro správní orgán z centrálního registru obyvatel-viz dopis MV ČR v příloze.

[příloha č. P VIII - dopis MV ČR]

Budoucnost kvalitního a efektivního výkonu veřejné správy je také spojována s vyřizováním žádosti občanů např. formou **elektronických podání**. Je to však otázka kvalitního vybavení úřadů, odborných znalostí jeho zaměstnanců a také přesných propojených úředních dokumentací, které dosud ve zmíněné agendě nejsou k dispozici. Ne každý občan je a bude schopen učinit podání v elektronické podobě, na malých úřadech vyplňují žádosti občanů pracovníci úřadu a u starších občanů se to již nezmění. Je to otázka spíše budoucích generací.

Ve věcech osobního stavu - mnohdy velmi citlivých záležitostech je také zapotřebí ze strany úřadů **citlivý přístup**. Ne všechny záležitosti bude možno řešit přes počítač, např. uzavření sňatku, které je prováděno mnohdy jednou za život, nebo určení otcovství k dítěti - tedy i tradiční způsoby osobního vyřizování záležitosti občanů na úřadech budou v těchto případech zachovány.

Systém práce např. v souvislosti s elektronickými podatelny a počítačovým vedením písemností přináší přesné dokumentace, avšak z praxe mohu potvrdit, že navádění údajů do systémů je administrativněji náročnější než samotný odborný výkon/ např. systém Ginis/.

Jak jsem již zmínila výše, matriky se od 1.1.2006 povedou i ručně i pomocí výpočetní techniky. **Chtěla bych tím říct, že i přes veškerou techniku vedení a uchovávání přesných evidencí přináší i zvýšenou administrativní náročnost.**

Na mnohých úřadech /např. Městský úřad Vsetín/ je zavedeno tak zvané známkování úředníků. To znamená, že občan obdrží jednoduchý dotazník, který vyplní a zároveň oznámkuje přístup úředníka k řešení jeho záležitosti.

Tento systém je však také velmi zavádějící, protože existuje spousta občanů, jimž nelze vyhovět např. proto, že pro vyhovění žádosti není opora v zákoně a občan ohodnotí přístup úředníka špatně. V naší společnosti je velkou většinou občanů úředník vnímán jako osoba, která sedí v teple v pěkné kanceláři, je placena z daní daňových poplatníků, bere úplatky a nechce se mu vyhovět občanům, přestože kdyby chtěl tak by to šlo.

Domnívám se, že vybudovat alespoň přiměřenou důvěru občanů vůči úřadům a jejich úředníkům je také jeden z podstatných úkolů, která naší společnosti schází.

8/ ZÁVĚR

Za posledních patnáct let se změnilo v české veřejné správě mnoho zásadních věcí.

Byly vytvořeny institucionální základy demokratické veřejné správy, která je srovnatelná se západoevropským typem veřejné správy.

Přeměna veřejné správy v ČR obdobně jako v jiných postkomunistických zemích nemohla na přechodu k demokratickému společenskému a politickému systému a tržní ekonomice spočívat jen v územní a funkcionální reformě ale v zásadní transformaci veřejné správy.

Změny ve veřejné správě však zasahují celý svět a tak v zaběhlých demokratických systémech a vyspělejších společnostech tyto proměny probíhají možná pružněji než u nás, kdy teprve musíme přivykat zásadním změnám na které jsme nebyli zvyklí. [příloha P IX]

Avšak i ve vyspělých zemích byla a je reforma veřejné správy proces dlouhodobý a postupný.

Ve své bakalářské práci jsem se pokusila udělat stručný průřez podstatných zásad reformy veřejné správy v ČR a promítnout její dosavadní průběh do výkonu konkrétní správní agendy na úseku matrik a státního občanství ve které pracuji.

Základní zásady reformy veřejné správy v České republice jsou vytýčeny ale k jejich naplnění je potřeba udělat ještě spousty práce.

Funguje-li spojený model státní správy a samosprávy v sousedním Rakousku i ve SRN, tak se jej jistě postupnými a uvážlivými kroky podaří dořešit do evropské úrovně i v České republice. To však je otázka budoucnosti a já si přeji, abych si ještě mohla zakusit pracovat v moderní veřejné správě ve které by bylo většina spokojených občanů i důvěrohodných úřadů.

Jsem vděčná zato, že mi bylo umožněno studovat tento obor ve kterém pracuji a srovnat tak teoretické poznatky v současné každodenní praxi při výkonu státní správy.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. **POMAHAČ Richard., VIDLÁKOVÁ Olga. *Veřejná správa*.1.vyd.**Praha:C.H.Beck, 2002, ISBN 80-7179-748-0.
2. **KOLEKTIV AUTORU. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy***.Praha: IFEC,2001, ISBN 80-86412-08-3.
3. **GLEN Wricht, NEMEC Juraj. *Management veřejné správy*.1.vyd.**Praha:Ekopress, s.r.o.,2003, ISBN 80-86119-70-X.
4. **REKTOŘÍK Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ Jan a kolektiv. *Příručka pro zastupitele měst a obcí. Územní samospráva v ČR, SR a Rakousku*. 1.vyd.** Brno: GRASPO, spol. s r. o., 1999, ISBN 80-210-2254-X.
5. **PECKOVÁ Jitka, *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1.vyd.** Praha: MANAGEMENT PRESS, 2004, ISBN 80-7261-086-4.
6. **LUKÁŠ Martin, *Městský informační management***.Grada Publishing, spol.s r.o., 2000, ISBN 80-7169-554-8.
7. **BRUNA Miroslav, *Veřejná správa***. Praha : 2000, Institut pro místní správu

Seriálová publikace - časopis:

8. Veřejná správa: týdeník vlády ČR. Vydavatel MV ČR 2004, 2005. 52 x ročně.

ISSN 1213-6581

WWW stránka - elektronická monografie**9. Dostupný z WWW :**

http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/vlada_18.html	9.5.2005
http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/moder_vs.html	29.04.2005
http://www.mvcr.cz/reforma/informat/informat.html	29.04.2005
http://www.reforma.vlada.cz	22.04.2005

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

úřad III. stupně –obecní úřad obce s rozšířenou působností

KU - krajský úřad

OkÚ - okresní úřad

MěU - městský úřad

NV - bývalý národní výbor

MU - matriční úřad

OP - občanský průkaz

CD - cestovní doklad

EO - evidence obyvatel

SEZNAM PŘÍLOH

- P I Seznam zákonů k reformě veřejné správy v ČR
- P II Soulad české právní úpravy s rozsudkem Soudního dvora Evropských
společenství
- P III Švýcarsko- zavedení centrální databáze matričních událostí
- P IV Registrační dokumenty občanského matričního úřadu Litevské republiky
- P V Britská naturalizační listina
- P VI Britský oddací list
- P VII Osvědčení o státním občanství České republiky
- P VIII Poskytování údajů z evidence obyvatel pro potřeby správního řízení
- P IX Etický kodex zaměstnanců Zlínského kraje zařazených do krajského úřadu
- P X mapa matričních úřadů ve Zlínském kraji

