

UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ

Fakulta managementu a ekonomiky

Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje

VÝVOJ REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR A JEJÍ PRVNÍ FÁZE

Bakalářská práce

Duben 2005

Pavel TRČALA

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

Fakulta managementu a ekonomiky

Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje

Akademický rok: 2004/2005

Zadání bakalářské práce

Jméno studenta:

Pavel TRČALA

studijní program:

B 6208

Hospodářská politika a správa

obor:

6202 R

Veřejná správa a regionální rozvoj

Ředitel ústavu Vám ve smyslu Zákona o vysokých školách č.111/98 Sb., § 17, od. f) a Studijního a zkušebního řádu Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, o státních závěrečných zkouškách určuje tuto bakalářskou práci:

Název tématu:

Vývoj reformy veřejné správy v ČR a její první fáze.

Zásady pro zpracování:

1. Zhodnoťte výchozí předpoklady reformy územní veřejné správy v České republice.
2. Analyzujte první fázi reformy veřejné správy.
3. Charakterizujte současnou strukturu územní veřejné správy v České republice.
4. Zhodnoťte perspektivy reformy územní veřejné správy.

ABSTRAKT

Abstrakt česky

Reforma veřejné správy v České republice byla zahájena reformou územní správy. V mé práci sleduji vývoj reformy veřejné správy od roku 1990 až po současnost. To znamená zrušení národních výborů, snaha o zavedení samosprávy, návrhy řešení, přijímání nezbytných zákonů k provedení reformy územní správy a dnešní model krajského uspořádání. Popisuji práci všech českých vlád na poli územního uspořádání státu. Zabývám se také současným stavem územní struktury krajů, hovořím o jejich kompetencích a také o perspektivách reformy územní veřejné správy v České republice.

Abstrakt ve světovém jazyce

The reform of public administration in the Czech Republic was commenced by a reform of territorial administration. In my work I follow the reform development of public administration since 1990 until today. Which covers the abolition of national comities, an effort to establish administration, suggestions of solution, the acceptance of laws in order to accomplish reforms of territorial administration and today's regional administration model. I describe work of Czech governments in the area of state's territorial arrangements. I also deal with the current state of the territorial region structure. I speak of their competence and also of the reform perspective of territorial public administration in the Czech Republic

Souhlasím s tím, že s výsledky mé práce může být naloženo dle uvážení vedoucího bakalářské práce a ředitele ústavu. V případě publikace budu uveden jako spoluautor.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci zpracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval.

Ve Zlíně 20. 5. 2005

OBSAH

ÚVOD	6
1. TRANSFORMACE A REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY	8
1.1 Pojem transformace a reforma veřejné správy	8
1.2 Reforma územní veřejné správy v roce 1990	10
1.3 Začátek a průběh reformy veřejné správy	12
2. PRVNÍ FÁZE REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	18
2.1 Ústavní zákon č.347/1997Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků	18
2.2 Organizační model krajského uspořádání	20
2.3 Kompetence krajů	25
3. STRUKTURA ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR	27
3.1 Vliv zavedení krajské samosprávy na okresní uspořádání a nové kompetence	27
3.2 Struktura územní veřejné správy v současné fázi její reformy	30
4. PERSPEKTIVY REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR	34
4.1 Územní struktura samosprávných krajů a územní struktura státní správy na mezoregionální úrovni a možnosti jejich sladění	34
4.2 Perspektivy reformy územní veřejné správy z hlediska jejích funkcí, metod a financování krajů	40
ZÁVĚR	44
SUMMARY	45
SEZNAM LITERATURY	46

ÚVOD

Sedmnáctý listopad 1989 jako datum studentského a občanského protestu je historickým dnem v novodobých dějinách Československa a České republiky. Tímto datem byla prakticky zahájena transformace z totalitního na demokratický stát a vyvstala také potřeba přeměny veřejné správy fungující v podmínkách totalitního systému na veřejnou správu opřenou o zásady demokracie a právního státu. Úkoly reformy veřejné správy byly propojeny s transformačním procesem i rozdělením Československa na dva samostatné státy – Českou republiku a Slovenskou republiku k 1. 1. 1993. [1]

Veřejná správa je chápána jako soubor procesů, které řídí, regulují a vykonávají specifické instituce za účelem správy věcí veřejných, tedy veřejných záležitostí. Za veřejnou záležitost je považováno vše, co se dotýká každého člověka jako člena společnosti, a to jak v jeho roli občana, tak i v jeho roli člena rodiny, pracovníka, vlastníka či spotřebitele. Protože se jedná o záležitosti, které se dotýkají každého člověka v důsledku toho, že žije ve společnosti, ujímají se jejich řízení, regulace či výkonu subjekty veřejné správy, které tak činí celou soustavu forem, nástrojů a metod. V demokraticky uspořádaných společnostech jsou občany voleny a kontrolovány. Celý systém fungování veřejné správy pak vychází z principu, že svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná ohrožovat svobodu jiného občana. Úspěch reformy veřejné správy je jistě závislý především na správně zvolené koncepci, na kvalitě rozpracování koncepce do jednotlivých projektů a na kvalitě legislativního zabezpečení reformy. Významnou podmínkou úspěchu je kvalita řízení reformy, především sestavení předvídavého harmonogramu a jeho důsledné plnění. [2]

Široké pojetí reformy veřejné správy není rozhodně možno slučovat s jakoukoliv tendencí k omezování prostoru pro svobodné rozhodování občanů a se způsobem uspokojování jejich potřeb. Je ho však možno slučovat se snahou o vymezení pravidel pro tato rozhodování, která si vzájemně neodporují, jejich dodržování je vymahatelné a vytváří přehledné institucionální, procesní a realizační podmínky pro formování a realizaci celkové politiky vlády a územní správy. Cílem reformy bylo naplnit určitá kritéria, uplatnit

hlediska demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky. V jejím rámci je třeba dbát i na to, aby organizace správy kladně ovlivňovala věcné řešení spravovaných procesů. [3]

Samospráva v socialistickém Československu znamenala volby do národních výborů, při nichž bylo kontrolováno, zda se k volbám všichni dostaví. V činnosti celého hierarchicky strukturovaného státního mechanismu panoval tuhý centralismus vykonávaný příslušnými stranickými orgány komunistické strany. Neexistovalo oddělení profesní státní správy od politických struktur. Ze stranického centra byl regulován chod státu a ekonomie, tj. celého národního hospodářství. [2]

1. TRANSFORMACE A REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY

1.1 Pojem transformace a reforma veřejné správy

Transformace veřejné správy našla svůj odraz ve zrušení systémů národních výborů „jako orgánů státní moci a správy území“ a jejich nahrazení samosprávnými obcemi, které jsou základními územními samosprávnými celky prostřednictvím zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákona České národní rady č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Zároveň došlo na základě zákona České národní rady č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ke zrušení 7 krajských a 75 okresních národních výborů a k jejich nahrazení jednak 73 okresními úřady jako územními správními úřady, jednak přenesení řady kompetencí na centrální úroveň. Tyto zákony nabyly účinnosti dnem voleb do obecních zastupitelstev, které se konaly ve dnech 23. a 24. listopadu 1990. Uvedený postup umožnil relativně hladkou realizaci celého transformačního procesu, ale současně nadměrné přenesení kompetencí na centrum vyvolalo zřizování řady pracovišť ústředních správních úřadů v území bez mechanismu jejich vzájemné mezirezortní koordinace. [1]

Reforma veřejné správy v České republice byla zahájena reformou územní správy, i když pochopitelně řada transformačních kroků spojených se změnou povahy a funkce veřejné správy se uskutečnila souběžně v celém systému veřejné správy. Podstatnou součástí reformy ústřední správy je totiž soustředění ústřední správy na koncepční, legislativní, metodickou, koordinační a kontrolní činnost a potlačení operativních funkcí na této úrovni. Nezbytným předpokladem k takovéto přeměně je vytvoření předpokladů pro to, aby se zmíněné operativní funkce mohly kvalitně realizovat v územní správě. Současně se tím pochopitelně uplatňuje decentralizace a dekoncentrace ve veřejné správě. Reforma územní správy je nezbytným předpokladem pro reformu ústřední správy také proto, že v rámci územní správy se realizuje řada rozhodnutí přijatých na centrální úrovni, a proto, že je třeba redukovat operativní funkce ústředních orgánů, tj. zejména rozhodování o jednotlivých záležitostech. [12]

Dalším důvodem pro reformu územní veřejné správy bylo dlouhodobě nevyhovující územně správní uspořádání a také v nezbytnosti zintenzivnění decentralizace. Neexistence vyšších územních samosprávných celků ve sféře samosprávy i ve sféře státní správy neumožňovala realizovat efektivním způsobem princip subsidiarity. Rozhodovací procesy mají probíhat na té úrovni, která je optimální k jejich řešení, zejména se nemá zbytečně rozhodovat na vyšší úrovni o záležitostech, které mohou kompetentně vyřešit i nižší orgány. Proto musí existovat orgány veřejné správy a zejména orgány samosprávy na více stupních. Územní struktura veřejné správy přitom představuje jeden z nejobtížněji měnitelných parametrů, na nichž závisí kvalita fungování celého systému. První fáze územní reformy tak spočívala v ustavení čtrnácti samosprávných krajů. [12]

Reforma územní veřejné správy se rozpadá v zásadě do tří fází:

První fáze představuje zřízení krajských úřadů, volby do krajského zastupitelstva, zrušení řady dekoncentrovaných a detašovaných pracovišť v území a podřízení činností orgánům všeobecné veřejné správy.

Druhá fáze představuje zrušení okresních úřadů a transformaci jejich kompetencí na ostatní orgány veřejné správy v území.

Třetí fáze představuje podporu zvýšení kvality výkonu veřejné správy na úrovni i nejmenších obcí.

- úspěch reformy veřejné správy byl závislý především na správně zvolené koncepci, na kvalitě rozpracování koncepce do jednotlivých projektů a na kvalitě legislativního zabezpečení reformy. Významnou podmínkou úspěchu byla kvalita řízení reformy, především sestavení předvídaného harmonogramu a jeho důsledné plnění. Při reformě veřejné správy se dalo vycházet ze zkušenosti ze zemí Evropské unie, které již výrazně a úspěšně pokročily ve svých reformách. Tyto zkušenosti poukazují na další podmínky a vymezují je takto:
- reforma veřejné správy se musí stát vládní prioritou, a to prioritou dlouhodobého charakteru; v čele reformy stojí premiér vlády,
- reforma veřejné správy se musí stát věcí veřejnou; musí získat veřejnou podporu, a to jak na úrovni občanů, tak na úrovni funkcionářů i úředníků veřejné správy;

- v pojetí koncepce veřejné správy a ve způsobu její realizace musí být dosaženo politického konsensu mezi vládou a politickou opozicí, což je umožněno tehdy, je-li institucionální struktura, procesy i technologie procesů veřejné správy pojímána nadstranicky; konkrétní vládní politika se pak projevuje v cílech, tedy obsahu jednotlivých procesů, které probíhají veřejnou správou;
- reforma veřejné správy musí již ve své koncepci, tedy v institucionální struktuře, procesech a technologiích do sebe koncepci evropské veřejné správy. [2]

1.2 Reforma územní veřejné správy v roce 1990

Reforma územní veřejné správy se stala předmětem pozornosti politických kruhů i celé společnosti již v první fázi společenské transformace po roce 1989. Základní krok představovalo obnovení územní samosprávy. Zavedena byla ale jen samospráva na základním stupni, tj. v obcích. V souvislosti s tím byla zrušeny i národní výbory, které kombinovaly fiktivní volbu zastupitelského orgánu s výkonem státní správy v území. Zrušení národních výborů proběhlo ovšem na všech stupních. Na okresní úrovni však byly národní výbory nahrazeny okresními úřady jako územními úřady státu soustředěnými v zásadě pouze na výkon státní správy. Na krajské úrovni došlo k odstranění národních výborů bez náhrady. Na absenci krajského stupně reagovaly v první řadě ústřední správní úřady navrhováním zákonných úprav zřizujících specializované orgány státní správy v území a vytvářením detašovaných pracovišť ve vlastní působnosti. Jejich počet se postupně zvyšoval, nikoliv však na základě reformní strategie, ale spíše na základě praktik silných ministrů, kteří si zřízení těchto orgánů v rámci svého resortu dovedli prosadit. Některé s těchto územních orgánů státní správy působily v území, které nesdílelo hranice okresů, jako např. finanční úřady, celní úřady, báňské úřady. Můžeme říct, že tak „státní správa na krajské úrovni“ existovala, ovšem v rozdílných územních obvodech a s nízkým stupněm koordinovanosti. Veřejná správa byla poznamenána vysokým stupněm centralizace, a to především v důsledku nedostatečného počtu stupňů veřejné správy. Jejich počet se omezoval v oblasti státní správy na dva územní stupně a v oblasti samosprávy na jeden stupeň. V důsledku tohoto stavu nebylo možné svěřit rozhodování regionálních problémů jiným subjektům než ústředním orgánům státní správy. [4]

A právě řešení druhého samosprávného stupně se ukázalo jako problematické. Na politické scéně se od roku 1990 stále hlasitěji začaly prosazovat názory usilující o obnovu zemského zřízení. Vláda České republiky se proto rozhodla zřídit svým usnesením č. 234 z 22. srpna 1990 vládní komisi pro zemské zřízení. Tato komise navrhla čtyři možné modely uspořádání České republiky: variantu zemskou, variantu regionální, variantu kombinovanou a variantu federální. V roce 1991 pak Ministerstvo vnitra zpracovalo a předložilo vládě dvě varianty, zemskou a regionální. Obě tyto varianty respektovaly zadání, totiž, že základní jednotkou územní samosprávy má být obec a základní jednotkou územní státní správy pověřený obecní úřad. Variantnost se projevovala pouze v řešení druhého či třetího stupně územní samosprávy či státní správy. Podle zemské varianty měly být druhým stupněm územní samosprávy tři země: Česká, Moravská a Slezská. Model však umožňoval vytvořit i tři stupně samosprávy. V tomto modelu byly dva stupně státní správy: pověřené obecní úřady jako první stupeň státní správy a okresní úřady jako stupeň odvolací. Předpokládalo se nové územněsprávní uspořádání na úrovni okresů, jejichž počet měl být zredukován na zhruba 30 až 40. Regionální varianta předpokládala dvoustupňový symetrický model samosprávy a státní správy s 22 okresy, které by vedle okresního úřadu s všeobecnou působností měly mít samosprávný okresní sněm. [3]

Vláda České republiky přijala 21. srpna 1991 usnesení, kterým rozhodla o harmonogramu postupu legislativních prací při realizaci koncepce výstavby orgánů místní správy v České republice, v níž se rozhodla pro variantu zemského uspořádání. V únoru 1992 vláda České republiky projednala a přijala návrhy pěti základních zákonů, které měly realizovat zemskou variantu územněsprávního uspořádání, a to:

- návrh novely zákona o obcích;
- návrh zákona o zemské samosprávě;
- návrh novely zákona o okresních úřadech;
- návrh zákona o statutárních městech a městech se zvláštním postavením
- návrh novely zákona o hlavním městě Praze;

V době poznamenané již hrozícím rozpadem Československa nebylo v zákonodárném sboru republiky však dostatek sil projednat připravené návrhy zákonů, kterými se měla realizovat druhá etapa decentralizace státní správy v České republice. [3]

1.3 Začátek a průběh reformy veřejné správy

Politickým východiskem pro reformu veřejné správy v novém státě, v samostatné České republice, bylo programové prohlášení její vlády vzešlé z parlamentních voleb konaných v červnu 1992. Vláda v něm slíbila: „vytvořit podrobný právní rámec, který umožní přirozený vznik samostatných celků na základě mechanismů a podmínek stanovených v Ústavě“. Vláda dále potvrdila, že: „základnímu demokratickému požadavku přenesení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti co nejbližší k občanovi bude odpovídat územní uspořádání státu, jehož základem budou samosprávné obce, přirozené regiony, případně historické územní celky, vybavené odpovídajícími kompetencemi a prostředky, jež sníží jejich závislost na rozpočtu republiky a posílí spoluodpovědnost občana za rozvoj komunity, v níž žije“. Vládním místem pro zpracování strategie reformy veřejné správy se stal Úřad pro legislativu a veřejnou správu České republiky (ÚLVS), v jehož čele stál místopředseda vlády. Spojení legislativní činnosti vlády s činností týkající se přípravy koncepce reformy veřejné správy a její implementace bylo dobrým řešením a stejně tak bylo hodnoceno zahraničními experty. Praktická situace však byla méně výhodná, neboť v otázkách správní reformy nebylo shody ani v Poslanecké sněmovně, ani v samotné koaliční vládě, kde ministři nejsilnější koaliční strany ODS a předseda vlády upřednostňovali ekonomickou reformu před reformou správní. [3]

ÚLVS zpracovával a předkládal vládě návrhy koncepce reformy veřejné správy a další s tím související podklady, zejména k otázkám reformy státní služby a transformace ústřední státní správy, územní státní správy a samosprávy. Dále zpracovával odborná stanoviska k legislativním materiálům, týkajícím se změn ve stávající struktuře státní správy a samosprávy a zajišťoval koordinaci zahraniční pomoci v oblasti veřejné správy. ÚLVS v červnu 1993 předložil předsedovi vlády „Návrh reformy územní správy v České republice“. Projednání materiálu ve vládě bylo několikrát pod různými záminkami odkládáno a nakonec se o něm vůbec nejednalo. Vedly se však četné diskuse uvnitř státní správy, v politických stranách, v tisku atd. [3]

Obecně se diskuse o koncepci reformy územní samosprávy stále více politizovala a byly nastolovány stále nové otázky. I když byla zásadní shoda v tom, že tato reforma je potřebná, existovala neshoda v jiných otázkách. Tak například v časování dalších kroků

reformy, kdy materiály ÚLVS dokazovaly, že pokud nebude reforma dále pokračovat, odsune se realizace příslušných ustanovení Ústavy na blíže neurčenou dobu a další reformní kroky, ke kterým stejně bude muset dojít, se budou provádět již ve zhoršených podmínkách. Oponenti naopak zdůrazňovali, že pro uskutečnění dalších reformních kroků do komunálních voleb v roce 1994, což požadovaly materiály ÚLVS, je příliš krátká doba na zpracování tím spojených legislativních úkolů a že je nejdříve zapotřebí racionalizovat existující institucionální systém a teprve následně vytvářet instituce další. Spornou otázkou se stal i počet vyšších územně samosprávných celků. V návrhu vypracovaném ÚLVS se navrhovalo vytvoření 13 celků, které by respektovaly 11 existujících prostorových koncentrací obyvatelstva, dvě centra východočeské aglomerace (Hradec Králové a Pardubice) a umožňovaly vytvořit jihlavský administrativní celek, který byl odpovědí na iniciativu samotného regionu. Dalším sporným bodem bylo institucionální řešení samosprávy a státní správy na úrovni vyšších územně samosprávných celků. Ministerstvo vnitra navrhovalo model obdobný řešení na úrovni obce, tzn. přenést státní správu na samosprávu vyšších územně samosprávných celků, zatímco ÚLVS vycházel z odděleného modelu, který lépe zajišťuje jednotný výkon státní správy na celém území státu a vylučuje při rozhodování o právech a povinnostech subjektů, které tvoří většinu správního rozhodování, působení lokálních politických vlivů. [3]

Vláda projednala a předložila v červnu 1994 Poslanecké sněmovně vládní návrh ústavních zákonů o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o působnosti vyšších územně samosprávných celků, v nichž bylo navrženo zřízení 17 vyšších územně samosprávných celků a předpokládalo se převedení zřizovatelské funkce k právníkům osobám a zařízením poskytujícím veřejné služby do jejich samostatné působnosti. Debata nad těmito zákonnými návrhy byla silně politizována a těžko se v Poslanecké sněmovně hledal nutný politický konsensus pro přijetí těchto dvou zákonů, bez nichž nemohla dále pokračovat reforma územní správy a tím i decentralizace státní správy v České Republice. [4]

V Poslanecké sněmovně Parlamentu byla zřízena v únoru 1993 dočasná komise pro otázky územněsprávního uspořádání, která byla rok na to změněna na stálou komisi Poslanecké sněmovny pro reformu veřejné správy. Pod tlakem této komise i celé

Poslanecké sněmovny vláda projednala v září 1994 jediný koncepční dokument „Záměry vlády České republiky v oblasti reformy veřejné správy“, který následně postoupila Poslanecké sněmovně Parlamentu. [4]

V tomto dokumentu se vláda přihlásila zejména k těmto iniciativám:

- zaměřit pozornost na vytvoření mechanismu, který napomůže překonávat nefunkční rozdrobenost do malých obcí a s tím spojenou finanční a ekonomickou nesamostatnost plnit základní úkoly samosprávy;
- v souvislosti s vytvořením Vyšších územně samosprávných celků připravit volby do jejich zastupitelstev na stejných principech jako volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu;
- určit okruh finančních zdrojů pro realizaci samosprávných funkcí vyšších územně samosprávných celků a navrhnout způsob jejich vybavení majetkem, a to výhradně převodem majetku České republiky, a navrhnout zákonnou úpravu hospodaření s majetkem územních samospráv;
- zachovat postavení okresních úřadů jako orgánů státní správy se všeobecnou působností a do soustavy orgánů vykonávajících státní správu zařadit obce (přenesený výkon státní správy), úřady na úrovni vyšších územně samosprávných celků, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy s tím, že základními jednotkami výkonu státní správy v první instanci zůstanou pověřené obecní úřady a rozhodovací činnost ve správním řízení bude končit na úrovni krajských úřadů;
- do krajských úřadů přenést působnost ministerstev, zejména na úseku vodního hospodářství, odpadového hospodářství a ochrany přírody a zvážit možnost zahrnout do jejich působnosti i činnost školských úřadů a detašovaných pracovišť ministerstev hospodářství, zemědělství a životního prostředí;
- prověřit nezbytnost existence některých dekoncentrovaných orgánů státní správy v území a případné budoucí požadavky na vznik dalších dekoncentrovaných orgánů státní správy v území vždy posuzovat a revidovat z hlediska vývoje činnosti státní správy v jejím celku;

Většinu dokumentů se však vládě prosadit v Poslanecké sněmovně nepodařilo. Pouze způsob voleb do vyšších územně samosprávných celků, či způsob vybavení vyšších územně samosprávných celků majetkem. [3]

31. května a 1. června 1996 se konaly parlamentní volby, z nichž vzešla druhá Klausova koaliční vláda. Politickým východiskem pro další postup v reformě veřejné správy byly dva dokumenty zásadního významu: koaliční dohoda a programové prohlášení vlády. Koaliční dohoda z 27. června 1996 obsahovala tyto konkrétní kroky v oblasti státní správy a samosprávy:

- zřídit regionální samosprávu;
- revidovat kompetence všech hladin a institucí veřejné správy, od pověřených obcí, okresů, nadokresní veřejné správy a ústředních úřadů s cílem dosáhnout dalšího výrazného pokroku v deregulaci a liberalizaci aktiv občanů;
- po vyhodnocení současné situace připravit změnu zákona o rozpočtových pravidlech se zřetelem na malé obce s nízkými příjmy;
- připravit zákony o státní službě a o majetku státu; [3]

V programovém prohlášení vláda: „považuje za svou prioritu racionalizaci veřejné správy, založenou na odpovídající míře decentralizace rozhodování, na respektování přirozených regionálních vazeb uvnitř českého státu a na výrazném omezování byrokracie v úřadech všeho druhu. K uskutečnění tohoto cíle vláda po legislativní i věcné stránce navrhne a připraví zřízení regionální samosprávy. Současně však bude revidovat kompetence všech úrovní a institucí veřejné správy s cílem vytvořit dostatečný prostor pro svobodnou aktivitu občanů a pro efektivní fungování obcí a samosprávných územních celků. Vláda hodlá věnovat zvýšenou pozornost i aparátu veřejné správy s cílem zlepšit jeho profesionalitu a obnovit jeho prestiž. Za tímto účelem připravit návrh zákona o státní službě, v němž bude upraveno postavení pracovníků státní správy, jejich povinnosti a nároky. Důraz bude klást na respektování jejich politické a stranické nezávislosti. Na úseku právního řešení územní samosprávy předloží vláda v květnu 1997 další variantu vládního návrhu ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, v němž navrhne zřídit 13 těchto celků“. Debata zahájená v Parlamentu v roce 1994 tak pokračovala, a koncem roku 1997 vyústila v přijetí Ústavní zákon č.347/1997Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, jímž bylo zřízeno 14 krajů včetně hlavního města Prahy s účinností od 1. ledna 2000. [4]

30. listopadu 1997 podala vláda demisi a nestačila tak reagovat na stanovisko Evropské komise z července 1997 k žádosti České republiky o členství v Evropské unii. V tomto stanovisku byly formulovány výhrady k pomalému postupu reformy veřejné správy v České republice a definovány nedostatky současného stavu:

- neexistence regionální samosprávy a s tím spojené nedostatky regionální politiky;
- absence právní úpravy postavení veřejných zaměstnanců, čili neexistence zákona o státní službě;
- nedostatky v systému a funkčnosti státní správy v jejím celku (nedostatečné kapacity, malé finanční zdroje, nízká výkonnost systému)
- neexistence strategie reformy veřejné správy;

Dále se ve stanovisku Evropské komise konstatuje, že důvěra veřejnosti ve státní správu je nízká a je negativně ovlivněna dědictvím minulosti, neboť značný počet úředníků pracoval ve státní správě za komunistického režimu. V systému státní správy je přítomna korupce, která může vzrůstat. [3]

Koncem ledna 1998 se ujala své úlohy nová vláda pod předsednictvím Josefa Tošovského, do té doby generálního guvernéra České národní banky. Vláda stačila projednat a schválit materiál předložený ministrem vnitra o dalším postupu k reformě veřejné správy. Reforma veřejné správy je považována za dlouhodobý proces, ale v současné etapě reformy vláda považuje za nutné:

- uvést postavení a úkoly orgánů územní samosprávy do souladu s ústavou České republiky a s dokumenty Evropské unie;
- přistoupit k nezbytné decentralizaci státní správy na orgány územní samosprávy a k dekoncentraci státní správy na nižší stupně správních orgánů při respektování zásady subsidiarity;
- provést dělbu působnosti v samosprávě mezi obce a vyšší územně samosprávné celky;
- přistoupit k právní úpravě státní služby;
- vybudovat správní soudnictví a v souvislosti s tím nově upravit správní řízení;
- vytvořit předpoklady pro stabilitu státní správy, její zefektivnění a ochranu před politickými vlivy;

Tato vláda zrušila a jmenovala nová ministerstva. Součástí této restrukturalizace bylo i zrušení Úřadu pro legislativu a veřejnou správu. Dosavadní působnost ÚLVS ve věcech plnění úkolů spojených s legislativní činností vlády přešla na Ministerstvo spravedlnosti. Působnost ÚLVS týkající se reformy veřejné správy však nebyla přenesena na žádný jiný úřad. [3]

2. PRVNÍ FÁZE REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

2.1 Ústavní zákon č.347/1997Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

Mnohaletá snaha o právní řešení územní samosprávy vyvrcholila v Parlamentu České republiky 3. prosince 1997 přijetím ústavního zákona č.347/1997 Sb.o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tímto ústavním zákonem se utváří 14 vyšších územně samosprávných celků:

1. Hlavní město Praha, vymezený územím hlavního města Prahy;
2. Středočeský kraj se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram a Rakovník;
3. Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatice, Strakonice a Tábor;
4. Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany a Tachov;
5. Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary a Sokolov;
6. Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice a Ústí nad Labem;
7. Liberecký kraj se sídlem v Liberci, vymezený územím okresů Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec a Semily;
8. Královehradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, vymezený územím okresů Hradec králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov;
9. Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy a Ústí nad Orlicí;

10. Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě, vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou;
11. Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, vymezený územím okresů Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo;
12. Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov a Šumperk;
13. Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě, vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín Opava a Ostrava-město;
14. Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně, vymezený územím okresů Kroměříž Uherské Hradiště, Vsetín a Zlín; [5]

V článku 99 tohoto zákona se říká, že: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“.

Současně se tímto zákonem provádí změna Ústavy a stanoví nabytí účinnosti dnem 1. ledna. 2000. Tento ústavní zákon tak ukončil téměř sedm let trvající diskuse a spory o regionálním uspořádání státu. Nově vzniklé vyšší územně samosprávné celky se územně liší od krajů v nichž působily do roku 1990 krajské národní výbory. Z územního hlediska se nové vyšší územně samosprávné celky nejvíce podobají krajům, které v tehdejší Československu existovaly v letech 1949-1960. V tomto uspořádání byla totiž respektována v zásadě všechna regionální centra střední úrovně. Zemské zřízení bylo v diskusích probíhajících s největší intenzitou počátkem devadesátých let minulého století nakonec odmítnuto. [1]

V červnu 1998 vzešla z parlamentních voleb nová vláda pod předsednictvím Miloše Zemana. Ve svém vládním prohlášení z července 1998 označila vláda reformu veřejné správy za jednu ze svých pěti hlavních priorit a slíbila:

- předložit Parlamentu České republiky řadu zákonných předloh, jež mají naplnit ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků z prosince 1997;

- předložit návrh zákona o státní službě za účelem stabilizovat, odpolitizovat a zefektivnit státní aparát a současně přistoupit k redukci státní správy v oblastech, kde se projevuje její byrokratická přebujelost;
- předložit návrhy zákonů umožňujících rozšíření spoluúčasti občanů (referendum, ombudsman)
- připravit daňovou a rozpočtovou reformu, posilující ekonomické kompetence místních a regionálních samospráv; [4]

Podrobněji ve svém prohlášení vláda uvádí jak dosáhnout toho, aby veřejná správa byla vpravdě službou občanům: „bude kladen důraz na dělbu pravomoci a působností mezi státní správou a samosprávou s omezováním státní správy na nezbytné úkoly, jež musí stát podle ústavy plnit, a dále na přesné vymezení kompetencí mezi jednotlivé orgány jak v horizontální, tak ve vertikální linii. Na úrovni místních orgánů veřejné správy hodlá vláda podstatně posílit kompetence obcí tak, aby mohly účinněji vytvářet, případně zasahovat do vytváření uspokojování potřeb občanů. V této souvislosti vláda považuje za nezbytné vymezit v zákoně základní majetek obce o podstatně zpřísnit a zprůhlednit pravidla pro nakládání s majetkem obcí, zejména vymezit druhy majetku, které obec může odprodat či zastavit bez odpovídající náhrady. Vláda rovněž hodlá vytvářet postupně podmínky pro dobrovolné spojování obcí do větších celků tak, aby došlo ke snížení stávající rozdrobenosti obcí ve prospěch lepšího výkonu jejich kompetencí“. [3]

2.2 Organizační model krajského uspořádání

Základní význam měla pro organizační strukturu krajů otázka volby spojeného, nebo odděleného modelu veřejné správy. Spojený model spočívá ve výkonu státní správy orgány samosprávy v tzv. přenesené působnosti, tj. věcně se postupuje při jejím výkonu ve stejném režimu jako ve státní správě. Oddělený model představuje výkon státní správy a výkon samosprávy ve dvou oddělených systémech orgánů. Pro oba modely svědčí v podmínkách České Republiky závažné argumenty: pro spojený model jeho existence v Německu a Rakousku jako zemích historicky nejbližších z hlediska správních tradic, pro oddělený model jeho preferování většinou států, které prošly v uplynulých třiceti letech intenzivními procesy decentralizačního charakteru. [12]

Zemanova vláda usnesením č.511 z 26. května 1999 schválila „Návrhu koncepce reformy veřejné správy.“ Z věcného hlediska měla koncepce dvě zásadní části; analytickou a návrhovou. V koncepci se navrhovalo:

- další fáze decentralizace a dekoncentrace státní správy;
- zvýšení horizontální a vertikální koordinace;
- snížení míry přerozdělovacích procesů přes státní rozpočet (omezení centralistického systému daňového určení);
- zvýšení efektivnosti výkonu veřejných služeb;
- zkvalitnění výkonu veřejné správy prostřednictvím moderních manažerských metod, forem a nástrojů řízení;
- zvýšení systémovosti ve veřejné kontrole;
- propracování sjednoceného systému přípravy pracovníků ve veřejné správě;

Na základě využití výsledků analýzy vývoje veřejné správy v České republice a výsledků mezinárodních komparací, které se staly předmětem širokých diskusí teoretiků i praktiků veřejné správy, vláda v tomto „Návrhu koncepce reformy veřejné správy“ dospěla k závěru, že vytvořené předpoklady pro organizační model krajského uspořádání je možno využít trojím způsobem. Tyto způsoby byly vyjádřeny ve třech variantách. Jednotlivé varianty se mezi sebou lišily institucionálním spojením nebo oddělením výkonu samosprávy a státní správy.

VARIANTA I. je charakterizovaná institucionálním oddělením výkonu státní správy a samosprávy. Toto oddělení je doprovázeno následujícími znaky:

- výrazným přesunem kompetencí ze státní správy na samosprávu na úrovni krajů a obcí;
- výrazným přesunem kompetencí státní správy z úrovně ústřední státní správy na krajský stupeň státní správy;
- výkonem státní správy na úrovni malých okresů (cca 210). Samospráva bude vykonávána na úrovni obcí;

Významným vnějším znakem organizace územní veřejné správy je zrušení 76 okresních úřadů a zřízení cca 210 správních okrsků (tzv. malých okresů).

Mezi přednosti této varianty patří jasná průhlednost kompetencí mezi samosprávnými orgány a orgány státní správy. Umožňuje jednoznačně naplňovat základní postavení každé z těchto linií veřejné správy. Stírá obavy z výrazného přesunu kompetencí ze státní správy na samosprávu, neboť stát si ponechává v území nástroj prosazování své státní politiky. Demokratická účinnost této varianty je ovšem přísně podmíněna výrazným přesunem kompetencí ze státní správy na samosprávu. Jedná se o variantu malého, ale pevného státu; o variantu velké, ale kompetentní samosprávy.

VARIANTA II. je charakterizovaná institucionálním spojením výkonu státní správy a samosprávy na:

- krajském stupni;
- na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy;

V případě zvolení této varianty dochází rovněž ke zrušení okresní úřadů. Počet obcí pověřených výkonem státní správy může být buď zachován v počtu 383 obcí, nebo může dojít rovněž ke snížení jejich počtu obdobně jako u Varianty I.

Mezi přednosti této varianty patří vhodné organizační předpoklady pro minimalizaci nebezpečí duplicit činností mezi státní správou a samosprávou a úspornost výkonů některých správních procesů. Nevýhodou této varianty je skutečnost, že nevytvoří vhodné organizační předpoklady pro plnění odlišných funkcí státní správy a samosprávy. Spojení výkonu státní správy a samosprávy může být omezením pro rozsah decentralizace veřejné správy. V případě převážení funkcí státní správy může dojít k narušení zájmů sledovaných samosprávou. V případě převážení funkcí samosprávy vzniká nebezpečí problémů v aplikaci práva a v realizaci státní politiky.

VARIANTA III. je charakterizovaná:

- oddělením státní správy a samosprávy na krajském stupni;
- spojením státní správy a samosprávy na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy;

I v případě zvolení této varianty dochází ke zrušení okresních úřadů. Počet obcí pověřených výkonem státní správy může být buď zachován v počtu 383 obcí, nebo může dojít rovněž ke snížení jejich počtu jako u předcházejících variant.

Tato varianta kompromisního charakteru vzbuzuje na první pohled dojem řešení nevýhod obou předcházejících variant. Nevýhodou této varianty je však komplikovanost řídicích vazeb mezi státní správou a samosprávou na různých stupních řízení. Rizika propojení státní správy a samosprávy jsou přitom na stupni pověřených obcí stejně velká jako na krajském stupni. Nevyjasněnost řídicích vazeb může být omezením pro rozsah decentralizace veřejné správy na úrovni pověřených obecních úřadů. [2]

Konečné rozhodnutí bylo v tomto směru nakonec politické, Poslanecká sněmovna Parlamentu České Republiky se velkou většinou hlasů usnesla na preferenci spojeného modelu. To znamená, že krajský úřad vykonává samosprávu a současně přenesenou působnost v oblasti státní správy. [12]

Vláda dále v „Návrhu koncepce reformy veřejné správy“ řešila systém financování státní správy a samosprávy. Tento systém byl koncipován tak aby, pokud možno důsledně a věrně, odrážel rozdělení kompetencí a pravomocí různých úrovní státní správy a samosprávy. Snahou bylo zachytit všechny finanční vztahy a toky ve vertikálním i horizontálním uspořádání, a to tak, aby celá soustava finančních vazeb byla použitelná jak v přechodné etapě reformy veřejné správy, tak i bez větších systémových změn v období cílovém.

Byly stanoveny tyto základní cíle:

- systém financování musí být průhledný: znamená to především, že všechny finanční toky financí musí být identifikovatelné, musí existovat prokazatelná vazba rozpočtových zdrojů na věcné kompetence poskytujícího i přijímajícího orgánu a musí být jednoznačně vymezena zodpovědnost jednotlivých orgánů veřejné správy za poskytování i za užití finančních prostředků uvolňovaných ze státního rozpočtu;
- systém financování musí být co nejjednodušší a nejefektivnější; znamená to m.j., že vylučujeme takové finanční toky, které mají za následek tříštění finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo způsobují duplicitní financování; uplatňujeme zásadu, že na daný účel “tečou” peníze ze státního rozpočtu jediným kanálem (např. prostřednictvím jednoho odvětvového ministerstva), což by mělo přispět k vyšší

účinnosti kontroly jak při přípravě rozpočtu, tak při jeho realizaci a při závěrečném zúčtování finančních prostředků se státním rozpočtem;

- systém financování posiluje úlohu odvětvového řízení při financování aktivit veřejné správy a financování veřejných statků na všech úrovních státní správy i samosprávy; v navrženém systému se důsledně zachovávají toky odvětvových dotací prostřednictvím odvětvových ministerstev a odvětvových odborů územních orgánů; tyto orgány by měly garantovat věcně správné užití finančních prostředků, a to se znalostí místních podmínek;
- systém financování sleduje maximální decentralizaci, jak při financování výkonu státní správy, tak při zajišťování veřejných statků samosprávnými orgány. Respektuje se a využívá hierarchie kompetencí a tomu se uzpůsobuje hierarchie financování jednotlivých úrovní veřejné správy. Své prostředky předá nikoliv jako dosud svému oddělenému územnímu orgánu, ale nově krajskému orgánu, v jehož působnosti bude nově daná činnost. Ten takto přijaté prostředky buďto použije účelově ve své vlastní působnosti, anebo je s daným odvětvovým určením; [2]

První legislativně ukončenou etapou správní reformy Zemanovy vlády byl balík návrhů zákonů připravených na Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí a Ministerstvu pro místní rozvoj k provedení ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, jež vláda projednala a jako vládní návrhy zákonů postoupila Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky koncem roku 1999. Po náročných jednáních v obou komorách Parlamentu byly přijaty tyto zákony:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze;

zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavní městě Praze;

zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech;

Tuto skupinu zákonů můžeme nazvat jako zákony organizační a kompetenční garantované Ministerstvem vnitra. [4]

V roce 2000 byla přijata také skupina zákonů finančních a majetkových garantovaných Ministerstvem financí, a to:

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla);

zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní);

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

zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích;

zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích;

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;

Posledním zákonem patřícím do skupiny zákonů vytvářejících právní předpoklady pro realizaci krajského zřízení je zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, jehož návrh byl připraven Ministerstvem pro místní rozvoj. [4]

2.3 Kompetence krajů

Kraj je podle zákona č. 129/2000Sb. územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Je veřejno právní korporací, vystupující v právních vztazích svým jménem a má vlastní majetek, s kterým samostatně hospodaří za podmínek stanovených zákonem. Nejdůležitějším orgánem kraje je volené zastupitelstvo a od něj odvozená rada kraje, výbory zastupitelstva a komise rady, dále pak hejtman kraje a krajský úřad. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Důležité je ustanovení, naplňující Ústavu, že při výkonu své samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi, ale nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti a že orgány kraje jsou povinny záměry rozvoje kraje vždy konzultovat s příslušnými orgány obcí, jichž se týkají. [3]

Působnost krajů je institutem, jimž se rozumí vymezený okruh společenských vztahů, předmět, rozsah a obsah činnosti, v nichž kraj realizuje svoji pravomoc. Podle právní

úpravy máme u krajů působnost dvojího druhu: samostatnou působnost a přenesenou působnost

U samostatné působnosti mluvíme o krajské samosprávě, či-li o samosprávné působnosti kraje, v jejímž rámci si kraj spravuje své záležitosti samostatně. Při této činnosti musí kraj postupovat v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.

U přenesené působnosti naproti tomu jde o výkon státní správy. Je to takový výkon, který stát nerealizuje přímo svými orgány, ale nepřímo, a to prostřednictvím kraje a jeho orgánů. Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí zákony, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.

Vlastní samosprávná působnost krajů se vztahuje také na otázky jejich organizace a způsobu činnosti v rámci zákona, na otázky regionálního rozvoje a na problematiku školství. Výkon státní správy byl na kraje přenesen z osmi ministerstev a jejich specializovaných územních orgánů. Státní správa se týká zejména životního prostředí, zemědělství, školství, kultury, zdravotnictví, dopravy a sociálních věcí. [12]

3. STRUKTURA ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR

3.1 Vliv zavedení krajské samosprávy na okresní uspořádání a nové kompetence

V rámci další fáze reformy územní veřejné správy se řešila zejména otázka základního stupně výkonu státní správy. Koncepce II. fáze reformy byla do značné míry podmíněna zvoleným modelem I. fáze. Vznikla situace, kdy kraje i obce působily ve spojeném modelu výkonu veřejné správy, zatímco okresní úřady představovaly prvek odděleného modelu. Dále bylo třeba pokračovat v decentralizaci a dekoncentraci výkonu veřejné správy i na nižších úrovních. Dále řešit problém nevyhovujícího územně správního uspořádání na okresní úrovni, daný dnes již neaktuálními kritérii územně správní reformy z roku 1960. [12]

V návaznosti na přijaté zákony (viz. 2.2 Organizační model krajského uspořádání) byly připraveny další podmínky pro činnost krajských úřadů a orgánů kraje, zahrnující zejména personální naplňování krajských orgánů, majetkové převody související s převodem zřizovatelských funkcí k příspěvkovým organizacím a organizačním složkám státu zabezpečujícím základní obslužnost krajů v oblasti školství, kultury, dopravy, zdravotnictví a sociální péče. Dále bylo zajištěno metodické řízení postupu prací a vzdělávání v souvislosti se zřízením krajského stupně, vypracování pracovních náplní jednotlivých útvarů krajských úřadů a jejich zaměstnanců, jakož i vzorového organizačního řádu a příprava sídel budoucích krajských úřadů. V srpnu 2000 byla Ministerstvem financí předložena první věcná a časová představa druhé fáze reformy územní veřejné správy. Podle této představy byl při stanovování počtu a míst obcí na které bude přenesena podstatná část kompetencí okresních úřadů použit následující metodický postup a vycházelo se s těchto východisek:

- rozloha České republiky 78 864 km²;
- doporučená dostupnost do 20 km;
- teoretické rozdělení České republiky do okruhů o poloměru 15 km;
- obsah tohoto teoretického kruhu 706,5 km²;

- teoretický počet obcí s pověřeným obecním úřadem = rozloha České republiky $78\,864/706,5 = 112$;
- vzhledem k tomu, že silnice nevedou vzdušnou čarou, byla skutečná vzdálenost vynásobena koeficientem 1,6 = 179 obcí s pověřeným obecním úřadem;
- počet obyvatel pro vymezení obcí s rozšířenou působností byl stanoven expertním odhadem na 15 000, tzn. že každé město nad 15 000 obyvatel bylo automaticky vybráno mezi obce s pověřeným obecním úřadem;
- v úvahu se brala skutečnost, že hustota obyvatelstva není rovnoměrná na celém území České republiky ani v rámci jednotlivých krajů;
- určitá omezení pro vymezení obcí s rozšířenou působností představují jak státní hranice, tak hranice krajů;

Při konkrétním postupu modelového určení obcí s rozšířenou působností se postupovalo podle těchto kroků:

- byla vymezena spádovost krajských měst;
- byla vymezena spádovost měst nad 15 000 obyvatel, přičemž obce spadající do správního obvodu určeného dle předcházejícího bodu byla s tohoto výběru eliminována;
- v rámci kraje byly obce seřazeny podle velikosti, přičemž byly brány do úvahy tyto faktory:
 - minimální velikost obce 4 000 obyvatel;
 - limitní vzdálenost obce v rámci správního obvodu;
 - dominantní převaha nad ostatními obcemi správního obvodu;
 - nerivalita mezi obcemi; [7]

K této modelové variantě se mohly vyjádřit všechny obce České republiky. Stanoviska oslovených obcí byla zpracována a zanesena do mapy, pracovně nazývané "mapa přání". "Mapa přání" však obsahovala velké množství neakceptovatelných návrhů. O zařazení mezi obce s rozšířenou působností často žádaly malé obce, jejichž navrhovaný správní obvod se pohyboval hluboko pod požadovanou velikostní hranicí 15 000 obyvatel. Z tohoto důvodu byly obce požádány, aby se v rámci "Druhého postupového kroku modelace správních obvodů pověřených obcí" opětovně vyjádřily v otázce svého dalšího zařazení. Na základě tohoto kroku došlo v "mapě přání" k minimálním změnám a většina obcí trvala na svých požadavcích stát se obcí s rozšířenou působností. V řadě případů se však jednalo o

malé obce, které představují relativně slabá střediska, a které ani v dlouhodobé perspektivě nedávaly předpoklady pro vytvoření organizační struktury veřejné správy vhodné k efektivní realizaci většiny působností náležejících bývalým okresním úřadům. Proto také nebylo možné vyhovět požadavkům různých iniciativ, aby působnosti okresních úřadů byly přeneseny na všechny stávající pověřené obecní úřady. Pověřené obecní úřady v některých menších městech nesplňovaly, a z hlediska vytvoření podmínek pro získání kvalifikovaných pracovníků a funkcí v území ani splňovat nemohly předpoklady pro kvalitní výkon státní správy v podstatně větším rozsahu než do té doby. V zásadním rozporu s cíly reformy veřejné správy byla také iniciativa, která podporovala přenos působností na okresní města. Navrhovaný převod působností pouze na okresní města by neřešil otázku decentralizace a dekoncentrace z prostorového hlediska, znamenal by pouze řešení z hlediska přesunu ze státu na samosprávu na stejné územní úrovni. V prvním kole bylo proto nutné vybrat města, která by byla vhodnými kandidáty na obce s rozšířenou působností. V záležitosti výběru obcí s rozšířenou působností Ministerstvo vnitra také oslovilo dvě odborná pracoviště, a to Katedru sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Karlovy univerzity v Praze a Výzkumné centrum regionálního rozvoje Masarykovy univerzity v Brně. Základním kritériem výběru se stal počet obyvatel správního obvodu spolu s dostupnou vzdáleností obcí do střediska; dalšími kritérii byly geografická poloha střediska v území, hustota osídlení, dojížděka za prací, službami a do škol a tradiční správní spádovost. Vzhledem k regionální variabilitě hustoty zalidnění a vybavenosti dopravní infrastrukturou bylo nutné ve venkovských oblastech požadovanou hranici 15 000 obyvatel snížit a v urbanizovaných oblastech naopak zvýšit. U správních obvodů, jejichž velikost správního obvodu se pohybovala na hranici 15 000 obyvatel, byla dále provedena podrobnější analýza, hodnotila se velikost zázemí pracovního mikroregionu, komplexní funkční velikost atd. Zpracované návrhy odborných pracovišť se ve většině případů shodovaly. Lišily se pouze u obcí, jejichž velikost navrhovaného správního obvodu se pohybovala na hranici požadovaného velikostního kritéria správního obvodu. Návrh Katedry sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Karlovy univerzity v Praze zahrnoval 184 obcí s rozšířenou působností, návrh Výzkumného centra regionálního rozvoje Masarykovy univerzity v Brně navrhoval obcí 179. [13]

Pro určené obce s rozšířenou působností bylo třeba vymezit správní obvody. Při vytváření správních obvodů byla snaha netrhat přirozené spádové obvody. Vytvoření návrhu správních obvodů bylo časově náročnější. Po schválení "Věcného řešení návrhu sídel obcí s rozšířenou působností" Vládou ČR dne 25. července 2001 bylo potřeba, aby se znovu vyjádřily ty obce, které požadovaly zařazení do správních obvodů, jež nebylo možno zřídit. V řadě případů, zejména u obcí ležících na hranici správních obvodů, byla nutná nová usnesení zastupitelstev. Současně s vytvořením správních obvodů obcí s rozšířenou působností (pracovně obvodů obcí III) muselo dojít ke sladění správních obvodů pověřených obecních úřadů (pracovně obvodů obcí II). Sladěním se rozumí, že obvody obcí III musí být skladebné z obvodů obcí II. V červenci 2001 vláda schválila materiál Ministerstva vnitra "Věcné řešení návrhu sídel obcí s rozšířenou působností" v počtu 193 obcí s rozšířenou působností. Později byl počet obcí s rozšířenou působností rozšířen na současných 205. [13]

3.2 Struktura územní veřejné správy v současné fázi její reformy

Pro přenos působností z okresních úřadů na příslušný článek veřejné správy bylo nutné zvážit několik aspektů, mezi něž patří zejména dostupnost pro občany, výkon odvolacího řízení, efektivnost výkonu veřejné správy, hospodárnost, četnost prvoinstančních rozhodnutí a dostatek zaměstnanců kvalifikovaných pro výkon státní správy. Obecná zásada, která byla při jednáních o přenosu působností preferována, byla, že působnosti, které mají vazbu k občanovi, musí být vykonávány na úrovni nižší (obecní) a ty, které nemají blízkou vazbu k občanovi, v odůvodněných případech na úrovni vyšší. [13]

Pověřený obecní úřad je orgán obce, který vykonává přenesenou působnost, pro více obcí ve správních obvodech a v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Na pověřený obecní úřad se též převede odpovídající výše příspěvků na plnění úkolů v přenesené působnosti. Pověřený obecní úřad rozhoduje v prvním stupni ve správním řízení o právech právem chráněných zájmech o povinnostech fyzických a právnických osob, pokud tento zvláštní zákon nestanoví jinak. [6]

Je třeba podtrhnout, že územní samosprávu je třeba koncipovat tak, aby vyjadřovala lokální potřeby a zájmy, tedy zájmy vyplývající z územních podmínek, tzn. směrem zdola nahoru, naproti tomu územní státní správu je třeba koncipovat s ohledem na potřeby jejího výkonu ze strany státu, tj. tak, aby plně pokrývala potřeby a vyjadřovala zájmy státu, tzn. směrem shora dolů. U územně správních jednotek pro potřeby výkonu státní správy je třeba sledovat institucionální aspekt státní správy, vycházející s potřeb státu při výkonu státní správy s příslušným zohledněním potřeb občanů. [6]

Dnem 31.12.2002 skončilo svoji činnost 73 okresních úřadů. V rámci reformy územní veřejné správy je podstatná část jejich kompetencí od 1.1.2003 přenesena na 205 obcí s rozšířenou působností. Některé specializované a málo frekventované agendy byly přeneseny na krajské úřady a na dva nově vzniklé úřady – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a Pozemkový úřad. V důsledku zrušení okresních úřadů došlo k zásadní změně v soustavě územních správních orgánů se všeobecnou působností z třístupňového uspořádání, obecní úřad – okresní úřad – krajský úřad, na dvoustupňové uspořádání, obecní úřad – krajský úřad. Obce s rozšířenou působností představují nový typ obcí, které vykonávají většinu státní správy v přenesené působnosti, to znamená většinu správních agend pro občany. Tyto vybrané obce převzaly zhruba 80 % působností bývalých okresních úřadů. Je třeba dodat, že všechny obce s rozšířenou působností vykonávají současně i působnost obce s pověřeným obecním úřadem jako dosud. Pouze v oblasti živnostenského podnikání došlo ke koncentraci této činnosti z úrovně obcí s pověřeným obecním úřadem na úroveň obcí s rozšířenou působností.

Při obnovení obecních pravomocí v roce 1990 Česká republika svěřila 383 obcím pravomoc přesahující obecní rámec rozšířeným výkonem přenesené působnosti. Tyto obce se staly pro své sousední obce skutečnými správními středisky pro případ některých kompetencí delegovaných státem, ale i v běžných kompetencích svěřených obci. Tak vznikl koncept přenesené působnosti a určitá, zpočátku jen velmi malá svrchovanost větších obcí nad menšími. V současné době se tato praxe týká všech přenesených působností státu po zrušení okresních úřadů, tedy značného rozsahu pravomocí. Malé obce (80 % obcí má méně než 1000 obyvatel) vyjádřily obavu ze ztráty nezávislosti vůči obcím s rozšířenou působností, které převzaly většinu důležitých rozhodnutí přenesené státní

správy. Malé obce mají malý rozpočet, a tudíž malé pole působnosti pro svoji existenci. Je proto důležité zajistit, aby autonomie i těch nejmenších obcí byla respektována oběma většími strukturami, a především obcemi s rozšířenou působností, jejichž reálná moc narostla. Proto je legitimní zaručit demokratickou kontrolu těchto funkcí státu. Zastupitele kteří vykonávají dřívější kompetence okresních úřadů, však volí pouze občané obce s rozšířenou působností, ale občané obcí spadajících do správního obvodu této obce se vůbec nemohou vyjádřit k fungování služeb vykonávaných touto obcí. Proto je důležité, aby volení členové zastupitelstev, kteří vykonávají přenesenou působnost, měli demokratickou legitimitu ve všech obcích kategorie III. [15]

Vzhledem k tomu, že z některých obcí se ozvaly hlasy poukazující na to, že celková výše příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti nedostatečně kryje náklady, které obec na výkon státní správy vynakládá, zahájilo Ministerstvo vnitra v tomto smyslu šetření. Byla vytvořena pracovní skupina, zabývající se touto problematikou a zahájeny práce na stanovení "nového" modelu výpočtu příspěvku na výkon státní správy.

V roce 2003 byly obcím s rozšířenou působností převáděny finanční prostředky na výkon státní správy podle počtu funkčních míst, která na ně byla převedena z jednotlivých Okresních úřadů. Úsek reformy územní veřejné správy Ministerstva vnitra připravil "nový" model výpočtu. Výše příspěvku podle tohoto modelu obsahuje dvě základní komponenty:

- příspěvek odvozený z počtu obyvatel správního obvodu obce s rozšířenou působností;
- příspěvek odvozený z poměru velikosti správního obvodu obce s rozšířenou působností a jeho centra z hlediska počtu obyvatel. Tato složka výpočtu zavádí a zohledňuje nový parametr - počet obyvatel správního obvodu obce s rozšířenou působností a počet obyvatel samotné obce s rozšířenou působností;

Zmíněný model byl diskutován s vybranými tajemníky obcí s rozšířenou působností. Model odrážel vyšší nároky na zabezpečení výkonu správních činností a působností uložených zákonem zejména u menších obcí. Rovněž zajišťuje spravedlivější kompenzaci případného finančního vyrovnání nákladů na výkon státní správy u obcí, které z vlastních daňových příjmů tyto náklady kryjí pro potřeby celého jejich správního obvodu. Pro získání podkladů pro věcnou argumentaci při stanovení výše příspěvku na výkon státní

správy byly osloveny všechny obce s rozšířenou působností i kraje a byly požádány o součinnost v této záležitosti. Byly jim zaslány k vyplnění tabulky podchycující výši nákladů a příjmů spojených s výkonem samosprávné činnosti a státní správy v přenesené působnosti. [16]

4. PERSPEKTIVY REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR

4.1 Územní struktura samosprávných krajů a územní struktura státní správy na mezuregionální úrovni a možnosti jejich sladění

Problém, který z objektivních důvodů nebylo možné vyřešit k datu ukončení činnosti okresních úřadů, bylo sladění obvodů speciálních správních úřadů s okresní působností se správními obvody obcí s rozšířenou působností. Důvodem je skutečnost, že územím okresů má řada specializovaných územních orgánů státní správy vymezenou svoji územní působnost (katastrální úřady, úřady práce, pozemkové úřady aj.) a její změna by znamenala výrazný zásah do působnosti těchto orgánů vyžadující určité časové období přípravných prací pro provedení nezbytných kroků legislativního i technického charakteru. Z tohoto důvodu nebylo možné změny území okresů provést již k 1. ledna 2003. Vznikly tak komplikace občanům 154 obcí, které patří do správního obvodu obce s rozšířenou působností v sousedním okrese, než kam patřily do konce roku 2002. Správní obvody obcí s rozšířenou působností vznikaly na základě požadavků jednotlivých obcí. Obcím bylo při přípravě vyhlášky o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností vyhověno. Později se ale ukázalo, že tento stav může působit občanům určitých obcí potíže při jednání s některými úřady, které musí občané navštěvovat v původním okrese. Bylo potřeba tento nesoulad co nejrychleji odstranit, přičemž bylo nutné vycházet z toho, že správní obvody obcí s rozšířenou působností jsou základními správními obvody v daném území. [11]

Při sladění se uplatňuje zásada skladebnosti, tzn. že žádná územně-správní jednotka nesmí narušovat hranice územně-správní jednotky vyšší. Princip skladebnosti by měl být jedním z hlavních předpokladů pro vytvoření jednotného a přehledného výkonu veřejné správy v České republice. Tím bude odstraněn současný stav, kdy jeden samosprávný kraj jako celek, patří do více správních obvodů orgánů státu, které vykonávají na daném území státní správu. Sladění územní působnosti orgánů státu se řeší na třech úrovních: mezi okresy, v rámci okresu a na úrovni krajské.

- meziokresní změny: tzn. případy, kdy byly správní obvody obcí s rozšířenou působností vytvořeny přes okresní hranice. Do této kategorie spadá celkem 143 obcí, ve kterých žije cca 106 500 obyvatel. Územní působnost orgánů

státu v území se bude přizpůsobovat správním obvodům obcí s rozšířenou působností, tj. obcím, které zabezpečují největší rozsah výkonu státní správy v přenesené působnosti;

- změny v rámci okresu: týkají se orgánů státu s územní působností menší než je územní obvod okresu (např. finanční úřady, detašovaná pracoviště úřadů práce atd.). Také zde platí zásada, že územní působnost orgánů státu je vázána na správní obvody obcí s rozšířenou působností, tj. správní obvod obce s rozšířenou působností zahrnuje jeden a více administrativních obvodů orgánů státu. Sladění v rámci okresu má za cíl odstranit případy, kdy občané přísluší do administrativního obvodu určitého orgánu státu, který se ale nachází ve správním obvodu jiné obce s rozšířenou působností. Princip skladebnosti na této úrovni byl již dodržen v případě vytváření správních obvodů pověřených obecních úřadů;
- krajské změny: sjednocení na krajské úrovni by mělo vést ke skladebnosti krajů, stanovených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu a vyšších územních samosprávných celků stanovených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.;

Vláda svým usnesením č.993 ze dne 8. října 2003 schválila materiál "Souhrnná analýza sladění územní působnosti orgánů státu v území se správními obvody obcí s rozšířenou působností a s územními obvody vyšších územních samosprávných celků". Tímto usnesením vláda uložila dotčeným ministrům předložit vládě návrhy zákonů, které by zajistily sladění územní působnosti orgánů státu na jednotlivých úrovních v území nejpozději k 1. lednu 2005 a současně zabezpečit nezbytné finanční prostředky ke krytí nákladů souvisejících se sladěním v rámci rozpočtových kapitol dotčených resortů. Toto usnesení vlády současně ukládalo ministru vnitra zpracovat a předložit vládě ke schválení do 15. ledna 2004 návrh zákona o územně správním členění státu. Předkládaný materiál byl rozeslán do meziresortního připomínkového řízení. V průběhu vnějšího připomínkového řízení přišla řada zásadních připomínek, zejména ze strany krajů. Nesouhlasily se zachováním administrativního členění státu na správní kraje, které svým územím neodpovídají stávajícím územně samosprávným celkům, tj. krajům. Zachování dvojího krajského uspořádání by podle nich prohloubilo chaotické a nepřehledné uspořádání jednotlivých orgánů veřejné správy a dále by celkový systém státní správy pouze

komplikovalo. V souvislosti s uvedenými připomínkami byly připraveny různé varianty pro další přípravu návrhu zákona o územně správním členění státu. V návaznosti na tyto varianty byla ministrem vnitra stanovena nová koncepce zákona o územně správním členění státu. Na základě této nové koncepce byl usnesením vlády ze dne 18. února 2004 č. 147 prodloužen termín pro předložení návrhu zákona do vlády na 31. května 2004. [17]

Nová koncepce zákona spočívala v tom, že nejvyšší územně správní jednotkou bude kraj, který je totožný s územím vyšších samosprávných celků. Menšími jednotkami bude okres, správní obvod obce s rozšířenou působností, správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem, vojenský újezd a obec, které budou navzájem skladebné. Tímto způsobem zůstane zachován hlavní cíl této právní úpravy, tj. princip skladebnosti, který má vést k jednotnému a přehlednému uspořádání České republiky. Úprava se měla dotknout řady právních předpisů. Proto byly osloveny dotčené resorty, kterých se problematika sladění na krajské a okresní úrovni přímo týká a byly požádány, aby připravily potřebné novely právních předpisů. Vládě byl návrh zákona o územně správním členění státu předložen 31. května 2004. Vzhledem k vývoji situace na politické scéně se však projednávání tohoto návrhu zákona ve vládě zpozdlilo a jeho účinnost byla posunuta o jeden rok, tj. k 1. lednu 2006. S ohledem na tuto skutečnost je změna hranic okresů zajištěna novelou vyhlášky č. 564/2004 Sb., o stanovení území okresů České republiky. Území obvodů hlavního města Prahy je stanoveno vyhláškou č. 623/2004 Sb. U obcí, kde k 1. lednu 2005 došlo ke změně krajské příslušnosti, došlo rovněž k úpravě územní působnosti všech orgánů státu, jejichž územní působnost je vymezena odkazem na území okresů. O rok se tak opozdí pouze sladění územní působnosti okresních soudů, okresních státních zastupitelstev a správních obvodů okresních ředitelství Policie ČR. O rok bude také opožděna změna územní působnosti územních finančních orgánů, jenž bude zajištěna novelou zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, kterou vláda schválila svým usnesením ze dne 20. října 2004 č. 1022. Souhrnná analýza také obsahovala odhad finančních nákladů, spojených se sladěním územní působnosti orgánů státu, provedený jednotlivými resorty a ústředními orgány státní správy. Odhad představoval částku 36 mil. Kč s tím, že veškeré finanční náklady budou hrazeny z jednotlivých rozpočtových kapitol příslušných resortů. Finanční dopad bude spočívat převážně v zabezpečení kroků

technického charakteru a bude zahrnovat náklady na předání spisových agend, změny ve správních evidencích, softwaru, na výměnu občanských průkazů apod. [17]

Problematika sjednocení správních obvodů obcí s rozšířenou působností se specializovanými orgány státní správy v území úzce souvisí se změnou krajských hranic. Diskuse o změnách hranic krajů byla ve společnosti zahájena bez ohledu na návrhy Ministerstva vnitra. Úkol zabývat se těmito změnami pak vyplynul z usnesení vlády č. 608 ze dne 14. června 2000. Zaslané žádosti na změnu krajských hranic byly na Ministerstvu vnitra řádně evidovány. Jejich zpracování a šetření vhodnosti podaných žádostí bylo ukončeno v srpnu 2001. Žádosti o změnu krajských hranic nemohly být akceptovány v těch případech, kdy by došlo např. k roztržení přirozeného mikroregionu. Ke konci roku 2002 byly zahájeny intenzivní práce na vypracování věcného řešení návrhu zákona, kterým se mění vymezení hranic krajů. Byla vypracována metodika, která byla ještě prostřednictvím okresních úřadů zaslána všem potenciálním zájemcům, tj. obcím ve správních obvodech pověřených obecních úřadů ležících při krajských hranicích. [13]

Návrh zákona o změnách hranic krajů byl pak zpracován na základě usnesení vlády České republiky č. 1156 ze dne 19. listopadu 2003, k návrhu věcného záměru zákona o změně hranic krajů. Návrh změn vychází z potřeb občanů deklarovaných usneseními zastupitelstev příslušných obcí. Z věcného hlediska je základním kritériem dojížděka za prací a službami, dopravní dostupnost a územní spádovost. Změna hranic krajů se týká celkem 28 obcí, ve kterých žije cca 11 500 obyvatel. Z kraje Vysočina žádalo o přechod do Jihomoravského kraje celkem 25 obcí. Zbýlé tři obce žádaly o přechod z kraje Moravskoslezského do kraje Olomouckého. Návrh tohoto zákona byl předložen do vlády v lednu 2004. Vláda jej projednala na své schůzi dne 3. března 2004 a schválila svým usnesením č. 185. Pověřila v něm předsedu vlády, aby požádal předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o návrh Poslanecké sněmovně zkrátit lhůtu pro projednávání vládního návrhu zákona příkázanou výborem, o 40 dnů. Zkrácení lhůty se váže k účinnosti zákona, která se navrhovala dnem 1. července 2004 s tím, že do 31. prosince 2004 se použijí pouze ustanovení některých paragrafů, a to jen pro postupy a úkoly související se zabezpečením voleb do zastupitelstev krajů v roce 2004. Uvedené řešení umožní přecházejícím obcím, aby volby do zastupitelstev krajů v roce 2004, se vším

co s nimi souvisí, provedly již v kraji novém. Návrh zákona dále obsahoval novelu zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. V souvislosti s novelou tohoto zákona byla provedena také novela vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Počítalo se že, vyhláška nabude účinnosti shodně se zákonem, tj. dnem 1. července 2004 s tím, že do 31. prosince 2004 se použije pouze pro postupy a úkoly související se zabezpečením voleb konaných na území České republiky v roce 2004. Novela vyhlášky, vedle změn souvisejících se změnou hranic krajů, bude dále zohledňovat požadavky dvaceti obcí, které požádaly o změnu zařazení do správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem, resp. do správního obvodu obce s rozšířenou působností, z důvodu výhodnější dostupnosti orgánů veřejné správy. Podle plánu legislativních úkolů Ministerstva vnitra byla novela vyhlášky předložena do vlády v květnu 2004 a dne 1. července 2004 nabyl účinnost jako zákon č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů. Zákon řeší pouze přechod obcí z kraje do kraje. Změna správních obvodů obcí s rozšířenou působností a obcí s pověřeným obecním úřadem je zajištěna novelou vyhlášky č. 388/2004 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. [17]

Podle zákona o krajích, spadá péče o rozvoj území do samostatné působnosti krajů. Kraje se proto v ČR stávají klíčovým místem v problematice regionálního rozvoje. Podle zákona 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje např. kraj pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o komplexní územní rozvoj a dále podle zákona je kraj oprávněn se vyjadřovat k záležitostem, které se dotýkají jeho samostatné působnosti, orgány státu jsou přitom povinny předem projednat s orgány kraje opatření dotýkající se samostatné působnosti kraje. Zákon o podpoře regionálního rozvoje nabyl účinnosti dne 1. ledna 2001. Zákon stanoví podmínky:

- pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji v rámci České republiky s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu kraje a s tím související působnost správních úřadů, krajů a obcí;
- pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti;

Zákon definuje působnost jednotlivých orgánů při podpoře regionálního rozvoje:

- nová a podstatná je funkce krajů, které ve své samostatné působnosti budou koordinovat rozvoj a schvalovat programy rozvoje v rámci svého územního obvodu;
- Ministerstvo pro místní rozvoj má koordinační roli ve vztahu k ostatním správním úřadům, která vedle vypracování analýz spočívá zejména ve vypracování návrhu strategie regionálního rozvoje ČR a návrhů státních programů regionálního rozvoje (včetně zabezpečení a kontroly jejich plnění)
- všechny ústřední správní úřady mají za úkol přispívat k vyrovnávání rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých územních celků v rámci své působnosti;

Dále zákon zřizuje 8 tzv. regionů soudržnosti, jejichž území je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS 2. V jednotlivých regionech soudržnosti pak zřizují tzv. Regionální rady. Regionální rada svou působností představuje řídicí orgán příslušného regionálního programu a zřizuje Výbor regionálního rozvoje, jehož statut na návrh Rady schvaluje ministr pro místní rozvoj. Primárním dokumentem na úseku podpory regionálního rozvoje jsou programy rozvoje územního obvodu kraje, které jsou připravované kraji v rámci jejich samostatné působnosti (na jejich vypracování se mohou na základě žádosti kraje podílet i ústřední správní úřady). Obsah programu kraje je vymezen pouze rámcově, zákon přitom vyjmenovává pouze ty části programu, které by měly být „povinné“ jeho součástí (analýza, hlavní směry rozvoje kraje, vymezení regionů, jejichž rozvoj bude kraj podporovat, úkoly a priority v rozvoji odvětví v samostatné působnosti kraje). Obecně možno vyjít z toho, že program rozvoje kraje prezentuje koordinační roli kraje v oblasti regionálního rozvoje a to nejen ve vztahu k místním a regionálním orgánům, ale i ve vztahu k ústředním správním úřadům. Program rozvoje kraje je schvalovaný zastupitelstvem kraje, a tím zavazuje zastupitelstvo a orgány kraje postupovat v souladu s úkoly a cíli, vymezenými v programu. Vzhledem k tomu, že program není správní dokument - jakým je např. územní plán - nemůže zavazovat jiné orgány a organizace než krajské. [18]

4.2 Perspektivy reformy územní veřejné správy z hlediska jejich funkcí, metod a financování krajů

Nejzávažnějším problémem vedle otevřených věcných a kompetenčních otázek zůstávalo dořešení financí na zabezpečení všech funkcí územních samospráv, zejména krajů. Záměr snížit závislost krajů na dotacích a zvýšit jejich finanční samostatnost zvýšením jejich stávajícího podílu na sdílených daních tak, aby mohly efektivním způsobem plnit své funkce, byl součástí Programového prohlášení vlády z roku 2002, i širší koncepce reformy veřejných financí. Koneckonců se jednalo o naplnění Ústavou zaručeného práva samospráv, kde vedle vlastního majetku mají mít i vlastní finanční zdroje, o jejichž užití rozhodují plně ve své kompetenci. Kraje mají zákonnou odpovědnost za plnění určitých úkolů, ale je obtížné tuto odpovědnost v plném rozsahu plnit, pokud rozpočtové mechanismy obsahují disproporce v pokrytí financí veřejné správy mezi státem a krajem. Pro plnění samosprávné funkce kraje nemůže být rozhodující, jaké prostředky si vymohou od státu, ale rozhodující musí být jejich vlastní schopnost využít adekvátního množství finančních prostředků na své záležitosti. Skutečné vlastní zdroje obcí a krajů nepřekračovaly několik procent jejich rozpočtů. Není tedy možné hovořit o samosprávě ani o skutečné decentralizaci v systému, který je finančně zcela pod kontrolou státu. Ale neexistence místních daní, o nichž rozhodují volení členové zastupitelstev, připravuje demokracii o zkušenost s odpovědností, která musí pravomoc doprovázet. [8]

V roce 2003 byl Poslanecké sněmovně Parlamentu předložen návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní ve vztahu ke krajům. Po náročném projednávání však nebyl schválen. V průběhu roku 2004 byl připraven a projednán přepracovaný vládní návrh novely, který předpokládal navýšení daňových příjmů krajů o 54,6 mld. Kč. Při projednávání v Poslanecké sněmovně však byla z vládního návrhu vyřazena celá oblast z kapitoly Ministerstva školství. Tato novela o rozpočtovém určení daní byla Parlamentem schválena až 3.1.2005 jako zákon č. 1/2005 Sb. Ve výsledné podobě se zvyšuje podíl krajů na sdílených daních z 3,1% na 8,92%. Podíl krajů na sdílených daních bude v roce 2005 činit 41,8 mld. Kč, což představuje 35% z celkového objemu příjmů krajů. Základním zdrojem příjmů v letošním roce i nadále zůstanou dotace ze státního rozpočtu, které činí 72,2 mld. Kč. Dalšími zdroji jsou nedaňové a kapitálové příjmy ve výši 2,5 mld. Kč a dotace ze státních fondů a Národního fondu 2,7 mld. Kč. Celkové příjmy krajů by tak měly letos dosáhnout 119,2 mld. Kč a celkové výdaje 117,4 mld. Kč. Kraje by tak měly hospodařit s přebytkem 1,8 mld. Kč. Oproti minulým letům je snížení státních dotací a

zvýšení daňových příjmů v hospodaření krajů výrazný pokrok. Například ještě v roce 2003 činily dotace ze státního rozpočtu 86% příjmů krajů a daňové příjmy tvořily jen 13%. Zbýlé jedno procento pak byly nedaňové příjmy. [10]

V současné době lze jen výjimečně nalézt oblasti, ve kterých by se výlučně uplatňovala funkce státu, a samospráva by byla zcela stranou jejich ovlivňování. Do budoucna je nutné uvažovat se zmenšujícím se významem přímého řízení ze strany státu a s vyšším uplatňováním jiných forem především součinností s územní samosprávou a s dalšími subjekty, jako je to již dnes vyjádřeno např. v rámci principu partnerství v regionálním rozvoji. Decentralizace ale nemůže být neomezená, neboť ve společnosti stále existují důvody, proč určité otázky musí být řešeny na vyšších stupních samosprávy nebo v rámci funkcí státu. Pro další vývoj decentralizace je klíčové uplatnění principu subsidiarity jako základního kritéria určujícího dělbu kompetencí mezi státem a samosprávou. Samosprávě má být z tohoto hlediska svěřován výkon všech kompetencí, které je nezbytné vykonávat veřejnou mocí, pokud je schopna je vykonávat ve srovnatelné kvalitě jako stát, a pokud tomu nebrání další limity, jako je kontrola a dělba moci, nebo efektivnost výkonu správy. Rovněž musí být vymezeny konkrétní oblasti, ve kterých je funkce státu nezastupitelná a nemohou stoupit do decentralizačního procesu. Meze decentralizace je třeba pečlivě analyzovat ve vztahu ke každému konkrétnímu procesu ve veřejné správě. V tomto smyslu by měl být vytvořený systém sledován a teprve se znalostí jeho fungování v praxi po určitou dobu navrhovány konkrétní změny.

Rozsáhlá decentralizace vyžaduje účinnou kontrolu a dozor ze strany státu. Bez této kontroly by mohlo dojít jednak k újmě způsobené veřejným zájmům celospolečenské povahy, jednak k nedostatečné regulaci veřejné moci uplatňované samosprávnými subjekty, přičemž tato moc je ve vztahu k fyzickým i právnickým osobám stejně zneužitelná jako moc státní. V rámci dozorové činnosti státu je nezbytné zejména sledovat, zda samospráva nezasahuje do otázek vyloučených z vydávání podzákonných právních předpisů, jako jsou především základní práva, nebo jiným způsobem nepřekračuje své kompetence. Dozor ve věcech samosprávné působnosti má proto stát provádět svými orgány. V rámci státní správy se musí dbát na to, aby orgány státní správy nenarušovaly

podzákonnými právními předpisy sféru autonomie samosprávy. Každý státem vydaný podzákonný právní předpis by měl projít před svým vydáním speciální kontrolou.

Decentralizace má však také organizačně správní stránku. Základní organizačně správní stránkou je zachování kvality výkonu správy v dané věci. Tato kvalita je podmíněna možnostmi personálního zajištění a materiálního vybavení a adekvátnosti kompetence danému stupni výkonu veřejné správy. Ve vztahu k personálnímu zajištění a materiálnímu vybavení je samozřejmě možné uvažovat se zlepšením, ale v sídle určité velikosti lze vždy dosáhnout pouze limitované kvalifikační struktury. Decentralizace se vztahuje rovněž k dělbě a kontrole moci. Požadavkem právního státu je rozdělení moci mezi více orgánů a více organizačních systémů. Z tohoto požadavku vyplývá, že ani v samosprávě ani v jednotlivých druzích státní moci nemůže být uplatněna nadměrná koncentrace moci. Tato koncentrace moci musí být posuzována nejen z hlediska koncepce veřejné moci, ale i z hlediska občana. V tomto smyslu je zejména podstatné zachování účinných kontrolních mechanismů při rozsáhlé působnosti samosprávy. V některých případech se zdá, že samospráva by mohla dobře vykonávat určité kompetence, protože je z prostorového hlediska blízko k jejich realizaci. Ve skutečnosti tak tomu nemusí být, protože tato blízkost současně výrazně stěžuje nezávislost výkonu veřejné správy. Členové orgánů a jejich zaměstnanci jsou zrovna tak součástí příslušné lokální komunity jako ostatní občané a z tohoto pohledu jsou i součástí různých neformálních vazeb a nositeli rozdílných zájmů. Tím může být jejich rozhodování ovlivněno způsobem, který zdaleka nelze postihnout pouze zákonnými ustanoveními o podjatosti a o střetu zájmů. Opět je zde důležité zejména porovnání kompetencí v jejich vzájemné souvislosti a možnost efektivní kontroly.

Jedním z požadavků na decentralizovaný vývoj veřejné správy je vzájemný soulad různých rovin decentralizace. Tento soulad nemůže být nikdy úplný. Je tomu tak zejména proto, že stát má snahu vyrovnávat rozdíly mezi jednotlivými regiony státu, ale také proto, že je nutné, aby se stát mohl vyrovnat s mimořádnými událostmi i když třeba postihují jen jeden region nebo skupinu regionů. Z ekonomického hlediska je potřebné, aby si stát ponechal určité finanční prostředky na vyrovnávání rozdílů a na řešení mimořádných problémů, ačkoliv se týkají otázek náležící jinak do působnosti samospráv. K lepšímu postavení krajů může pomoci také účinná regionální politika státu spojená s možností krajů

rozhodovat o využití prostředků a kontrolou tohoto využití. Soulad mezi právní a finanční decentralizací by přispěl i k přesunutí váhy v dělbě kompetencí mezi samostatnou a přenesenou působností ve prospěch samostatné působnosti. [9]

5. ZÁVĚR

První fáze reformy veřejné správy skončila dnem 12. listopadu 2000, kdy se konaly první volby do krajských zastupitelstev. Bylo to historické datum v zavádění územní samosprávy v České republice. Zavedením krajského zřízení v České republice došlo nejen k naplnění Ústavy České republiky, ale byl vytvořen předpoklad proto, aby velká část kompetencí byla přenesena z ústředních orgánů státní správy blíže k občanům. Tímto krokem se stát přiblížil k celkovému demokratickému trendu.

I když vlády které existovaly po vzniku samostatné České republiky ve svých programových prohlášeních vyhlášovaly reformu veřejné správy za jednu ze svých priorit, rodila se tato reforma v obtížích. Vznikaly spory o územní členění státu, hádky kudy povedou hranice mezi jednotlivými vyššími územními celky, kolik bude těchto celků, či otázka volby spojeného, nebo odděleného modelu veřejné správy. To vše vytlačilo na okraj odbornou diskusi.

I přes tyto problémy však můžeme první fázi reformy veřejné správy v České republice hodnotit jako úspěšnou. Krajské zřízení je významným reformním krokem, neboť kraje jsou výrazem decentralizace veřejné správy. V prostoru mezi obcemi, jež představují nejnižší úroveň samosprávy, a státem jako vrcholným představitelem moci, musí existovat instituce, která brání státu aby se stal dominantní silou ve společnosti.

V současnosti je potřeba vnést větší soulad mezi úroveň právní decentralizace na jedné straně a finanční decentralizace na straně druhé. Krajská samospráva pracuje v současnosti už ve svém druhém volebním období, takže svou pozici důležitosti pro občany již ukázala. Přesto je stále aktuální sledovat jak krajská samospráva dokáže hájit zájmy svých obyvatel a přát si aby práce kraje byla co nejvíce odpolitizována s cílem vytvořit takovou strukturu, která by co nejvíce sloužila potřebám jeho občanů.

SUMMARY

First phase of the public administration reform finished on 12th November 2000 when there was first election to regional authorities. It was an historical date in introduction of territorial autonomy in the Czech Republic. Not only there was a fulfilment of constitution of the Czech Republic by introducing regional establishment in the Czech Republic but also there was establishment to supposition so that the main part of competence was delegated from Central operation authority closer to people. By this step the state approached to global democratic trend.

Even though the governments which existed after establishment of independent Czech Republic presented in their programme declaration of the public administration reform as one of their priorities, this reform was originated with difficulties. There were arguments about territorial layout of the country, arguments about borders between individual higher territorial units, numbers of these units and up raising question regarding either linked or separated model of the public administration. This all pushed professional discussion.

In spite of these problems we can say that the first phase of public administration reform in the Czech Republic was successful. Regional establishment is important reform's step because the regions are expression of decentralisation of the public administration. There must be an institution, which defends state not to become dominant power in society in space between villages, which represent the lowest level of autonomy and between the tops representative of power.

It is needed at the present to put more harmony between law level of decentralisation on one side and financial decentralisation on the other side. At the moment regional autonomy already works on its second election period so it already showed its importance for people. It is important to watch, how regional autonomy defend the interests of its citizens and wish that work of regions was as little as possible political. The aim is to create such a structure which would serve needs to its citizens.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní publikace

- [1] *Reforma veřejné správy v České republice*, Ministerstvo vnitra ČR Praha, 2003
- [2] *Základní struktura návrhu koncepce reformy veřejné správy Ministerstva vnitra*, Ministerstvo vnitra ČR, duben 1999
- [3] VIDLÁKOVÁ OLGA: *Reformy veřejné správy*, Univerzita Pardubice, říjen 2000
ISBN 80-7194-290-1
- [4] POMAHAČ RICHARD, VIDLÁKOVÁ OLGA: *Veřejná správa*, nakladatelství C.H. Beck, Praha 2002, ISBN 80-7179-748-0
- [5] Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celcích
- [6] PRŮCHA PETR: *Aktuální otázky reformy veřejné správy (sborník příspěvků z konference)*, Masarykova univerzita v Brně 2000, ISBN 80-210-2295-7
- [7] *První věcná a časová představa II. fáze reformy územní veřejné správy*, Ministerstvo vnitra ČR, srpen 2000
- [8] *Týdeník Veřejná Správa 36/2004* KOMÁREK EDUARD, ředitel odboru financování územních rozpočtů MF ČR
- [9] *Koncepční materiál ke kompetencím státu v území a vývoj decentralizace*, Ministerstvo vnitra ČR, 2001
- [10] *Týdeník Veřejná Správa 9/2005* KOMÁREK EDUARD, ředitel odboru financování územních rozpočtů MF ČR

Internetové zdroje

- [11] <http://www.integrace.cz> KALIVODOVÁ MILOSLAVA: *Pokračující proces reformy veřejné správy v ČR*. Dostupné z <http://www.integrace.cz> Navštíveno dne 12. 4. 2005
- [12] <http://www.integrace.cz> MATULA MILOŠ: *Reforma územní veřejné správy v České republice*. Dostupné z <http://www.integrace.cz> Navštíveno dne 12. 4. 2005
- [13] <http://www.mvcr.cz> *Zpráva o postupu prací na reformě veřejné správy za 3. čtvrtletí 2001*. Dostupné z <http://www.mvcr.cz> reforma veřejné správy. Navštíveno dne 4. 4. 2005
- [14] <http://www.statnisp-rava.cz> *Reforma veřejné správy*. Dostupné z <http://www.statnisp-rava.cz> Navštíveno dne 11.4.2005
- [15] <http://www.mvcr.cz> *Twinningový projekt PhareCZ01.09.03 „Koordinace činnosti územní samosprávy na krajské a obecní úrovni“*. Dostupné z <http://www.mvcr.cz> reforma veřejné správy. Navštíveno dne 24. 4. 2005
- [16] <http://www.mvcr.cz> *Zpráva o postupu prací na reformě veřejné správy za 2. čtvrtletí 2003*. Dostupné z <http://www.mvcr.cz> reforma veřejné správy. Navštíveno dne 4. 4. 2005
- [17] <http://www.mvcr.cz> *Zpráva o postupu prací na reformě veřejné správy za 4. čtvrtletí 2004*. Dostupné z <http://www.mvcr.cz> reforma veřejné správy. Navštíveno dne 5. 4. 2005
- [18] <http://www.mmr.cz> Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor koncepce regionálního rozvoje. Dostupné z <http://www.mmr.cz> Navštíveno dne 5. 4. 2005