

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Plzeň 2019

Matěj Müller

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Územně správní reforma v ČR

Předkládá: Matěj Müller

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Miloš MATULA, CSc.

ZADÁVACÍ LIST

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Územně správní reforma v ČR“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Sokolově dne 29. 3. 2019

.....
Matěj Müller

Poděkování

Tímto bych rád poděkoval JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za odborné vedení a za cenné rady, které mi při konzultacích této bakalářské práce poskytl.

Obsah

Úvod.....	7
1 Vymezení pojmů.....	8
1.1 Veřejná správa.....	8
1.1.1 Materiální pojetí.....	8
1.1.2 Formální pojetí.....	11
1.1.3 Principy veřejné správy	11
1.1.4 Systém veřejné správy	13
1.1.5 Státní správa a Samospráva	14
1.2 Přeměny veřejné správy	16
2 Historický vývoj Veřejné správy na našem území	19
3 Výchozí stav a počátky reformy na území ČR	28
4 Reforma veřejné správy po roce 1989	34
4.1 První fáze reformy.....	34
4.2 Druhá fáze reformy	37
5 Současný vývoj reforem	40
5.1 Východiska pro dokončení reformy.....	41
6 K problematice zrušení zákona č. 36/1960 Sb.....	43
Závěr	47
Resumé.....	49
Seznam pramenů.....	50

Úvod

Jako téma své bakalářské práce jsem si vybral územně správní reformu v České republice, neboť fungování a systém veřejné správy ovlivňuje život každého občana. Veřejná správa by proto měla být odrazem změn a požadavků společnosti. V této práci bude přiblížen systém veřejné správy a jeho postupné formování do dnešní podoby. Nedílnou součástí vývoje veřejné správy je územně správní reforma v České republice.

Cílem této bakalářské práce je jednak přiblížit čtenáři postupné utváření systému veřejné správy, který prodělal, zejména po pádu komunistického režimu, razantní změny, zároveň také popsat současný stav, ve kterém se veřejná správa nachází, neboť již prošla dvěma fázemi reformy. V souladu s tím se práce snaží přiblížit možná východiska, která jsou v současné době pro další reformy veřejné správy dostupná. Ta vyplývají zejména z posledních dvou kapitol, ve kterých bude popsán současný vývoj reformou a přiblížení některých z navrhovaných řešení.

V první kapitole budou vymezeny některé z pojmů z oblasti veřejné správy a aktuálních vývojových principů, jejichž vytyčení je pro další účely a směr práce nezbytné. V kapitole druhé bude nastíněn historický vývoj státu na českém území spolu s postupným vznikem územních jednotek, neboť ty posléze položily základy územní správy a byl na ně brán zřetel při dalším rozhodování o budoucí podobě organizace veřejné správy. Bez těchto historických souvislostí, které dotvářejí úplný obrázek o správním vývoji, si další vývoj státu lze představit jen velmi těžce. Ve třetí kapitole bude nastíněn poválečný vývoj správy na našem území spolu s politickými souvislostmi, které k němu vedly. Tato situace se později stala východiskem pro vznik reformy veřejné správy v našem státě a z toho důvodu ji nelze opomenout. Ve čtvrté kapitole budou detailněji vymezeny obě fáze reformy, kterými systém veřejné správy po roce 1989 prošel. V této kapitole jsou také vyznačeny nedostatky, které touto reformou vznikly a jejichž řešením či analýzou se budou následně zabývat kapitoly pátá a šestá.

1 Vymezení pojmů

S přihlédnutím ke komplikovanosti dané problematiky je zapotřebí vymežit a vysvětlit některé z pojmů z oblasti veřejné správy. Vzhledem k tomu, že jsou v definicích následujících pojmů každého z představitelů správní vědy určité odlišnosti, je třeba použít pro dosažení co největší objektivnosti v jejich vymezení pohledu z různých úhlů.

1.1 Veřejná správa

Správa je historický pojem, který lze odvodit od slova „právo“. V praxi správa vykonává činnosti spojené s právem (například spravování, obhospodařování, řízení, organizování, udržování). V doslovném překladu z latiny znamená pojem „správa“ administrativní přisluhování.

Správa je cílevědomá společenská činnost, která směřuje k naplnění nebo dosažení určitého cíle, který může být buď soukromého, nebo veřejného charakteru. Jak charakter, tak i obsah správy je určen správním řádem a její samotná realizace je vykonávána pomocí účelových právních norem, které určují hranice činnosti správy.¹

Je důležité podotknout, že veřejná správa je pojem velmi široký a obsáhlý, a proto také jen velmi těžko definovatelný. Ve správní vědě lze veřejnou správu rozdělit podle dvou významů: Jako určitou správní činnost (správa v *materiálním pojetí*) nebo jako organizační jednotku, která správu vykonává (správa ve *formálním pojetí*).

1.1.1 Materiální pojetí

Veřejná správa je v materiálním pojetí označována jako záměrná činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo také subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen k plnění určitých úkolů, které jsou zpravidla veřejného charakteru. Veřejná správa je jako činnost správě soukromé blízká tím, že i ona je cílenou činností směřující k dosažení stanovených cílů, proto se pro ni někdy používá označení „veřejný management“.²

O veřejné správě se tedy dá říct, že je to správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, tedy že je realizována ve státě jako projev moci veřejné, kterou disponuje stát a jím pověřené

1 KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy: vybrané kapitoly veřejné správy pro studium žáků středních škol*. 4., aktualiz. vyd. Ostrava: Montanex, 2014. ISBN 978-80-7225-407-1. s. 9

2 HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 4

instituce. Spravovaným objektem je zde věc veřejná, věc státní, občanské záležitosti, veřejné záležitosti, služby veřejnosti, území obce, kraje a podobně. Je to specifická společenská činnost organizačního a řídicího charakteru a zpravidla se jedná o činnost výkonné, podzákoné a nařizovací povahy.

Rozlišení veřejné a soukromé správy bezprostředně souvisí i se samotným rozlišováním tzv. Soukromého a veřejného práva. Přestože nelze přesně vyjmenovat všechny znaky, ve kterých se od sebe veřejná a soukromá správa odlišují nebo oddělují, a jakkoliv je třeba počítat s postupným stíráním příslušných tradičních rozdílů³, je možné vymezit jejich rozdílnost alespoň v pár bodech podle spravujícího subjektu a spravovaného objektu.

Veřejnou správu lze od správy soukromé oddělit (kromě již uvedeného zaměření, když správa soukromá spravuje soukromé objekty v soukromém zájmu, kterou vykonávají soukromé osoby sledující svůj vlastní cíl a řídicí se vlastní vůlí) také určením spravujícího subjektu. Veřejnou správu realizuje státní správa nebo samospráva prostřednictvím státních nebo samosprávních institucí, kterým je povinnost správu vykonávat uložena právem a při svém výkonu se musí řídit příslušnými právními předpisy, což v praxi znamená, že je její výkon více dozorován a kontrolován. Veřejná správa má oproti správě soukromé veřejnomocenský charakter, což znamená, že disponuje veřejnou mocí. Toto pojetí může být dále vymezeno pozitivně a negativně.

Pozitivní vymezení materiálního pojetí veřejné správy je spojeno s pokusy o popis správních úkonů a jejich zobecněním metodami používanými zejména v právní vědě. Základní problém tohoto přístupu je způsoben tím, že objem a obsah činností a úkolů, které veřejná správa vykonává, je proměnlivý. Proto jsou některé definice příliš úzké a detailní, jiné naopak příliš obecné. Přesto se však dá za jednu z nejpřesnějších snah o pozitivní vymezení typických znaků správní činnosti považovat vymezení veřejné správy jako činnosti, při jejímž výkonu jsou správní orgány vázány ke své činnosti nejen právními předpisy, ale také rozhodnutími orgánů s vyšší právní silou. Bez ohledu na to, jací nositelé veřejné správy tyto úkony plní.

Tak jako jde veřejná správa vymezeno pozitivně, lze ji v rovině státní činnosti vymezeno i negativně, jako tzv. „zbytkovou kategorii“. Tato definice tzv. negativně definuje veřejnou správu jako souhrn činností, které stát vykonává vedle zákonodárství a vedle soudnictví. Tato

³ MATULA, Miloš. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0686-9, s. 37-39

definice je založená na substrakci (odečítání), což znamená, veřejnou správu vymezuje jako tu činnost, která zbývá po odečtení činnosti zákonodárné a činnosti soudní.

Od zákonodárství, které v podstatě představuje tvorbu a přijímání zákonů zákonodárskými orgány, se veřejná správa liší tím, že u ní jde o výkon zákonů. Přičemž postavení orgánů státu, které veřejnou správu vykonávají, je charakterizuje jako orgány výkonné. Zákonodárstvím se tedy zákony vytvářejí a veřejnou správou se zákony provádějí.

Na tomto základním odlišení zákonodárství od veřejné správy nic nemění ani fakt, že některé orgány veřejné správy se také podílejí na přípravě zákonů, stejně tak ani to, že tyto orgány jsou také subjekty tvorby práva. Skutečnost, že se státní orgány veřejné správy podílejí na tvorbě zákonů je vázána k jejich funkcím, které nekonkurují funkcím zákonodárných orgánů, které rozhodují o přijetí zákona.

Od soudnictví lze veřejnou správu jako výkon zákonů odlišit jiným způsobem. Protože je soudnictví jako takové v podstatě také výkonnou činností státního orgánu, tedy prováděním zákonů, v obou případech přichází v úvahu způsob aplikace práva. Základním rozdílem je zde to, že soudnictví spočívá v nalézání práva, ať už v oblasti veřejných, nebo soukromých zájmů. Oproti tomu veřejná správa je takový výkon zákonů, kde nejde o nalézání práva, nýbrž o realizaci zájmů, a to jen zájmů veřejných a v mezích práva.

Vedle tohoto funkčního odlišení soudnictví a veřejné správy je dalším důležitým odlišujícím faktorem také rozlišení organizační. Moc soudní je vykonávána orgány, které jsou si vzájemně rovny a které i přes jejich hierarchické uspořádání ve smyslu nadřízenosti a podřízenosti jsou na sebe nezávislé. V systému veřejné správy je to naopak tak, že kromě prvků rovnosti orgánů v rámci jejich příslušné úrovně, je tato soustava orgánů přísně ovládána a provázána vztahy vzájemné podřízenosti a nadřazenosti. V tomto smyslu se tedy soudnictví vyznačuje koordinálně, zatímco soustava státních orgánů veřejné správy subordinačně. Soudce je při výkonu své funkce (vykonávání zákonů) nezávislý, zatímco správní orgány jsou vázány příkazy odpovídajících výše postavených správních orgánů.⁴

4 PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 8. dopl. a opr. vydání*, Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0 s. 55-57

1.1.2 Formální pojetí

Ve formálním pojetí je veřejná správa systémem organizační struktury, který má pravomoc řešit určité veřejné úkoly, pokud nebyla přidělena parlamentu nebo soudům. V tomto smyslu je veřejná správa soustavou správních úřadů a zájmových či územních samosprávních orgánů, které v rámci institucionalizované dělby moci mají povinnost veřejnou správu vykonávat. Zde je důležité rozdělení, zda se jedná o orgán určený územně (ústřední, oblastní a obecní) či věcně (veřejná správa všeobecná, či specializovaná).⁵

Z funkčního hlediska je veřejná správa výkonnou činností státu, jakožto základního veřejnoprávního subjektu, která je realizována prostřednictvím jeho orgánů, jakož i výkonnou činností dalších veřejnoprávních subjektů (resp. jejich orgány). Hlavním cílem jejich činnosti je správa veřejných záležitostí jako projev veřejné moci ve státě.

Svým obsahem se zaměřuje na vykonávání mocenských pravomocí, na organizování výkonů veřejných služeb a na mocenskou ochranu veřejných zájmů. Veřejná správa jako správa státu není výlučně činností státní povahy, ale je také doplňována činností nestátní povahy výkonného charakteru.

1.1.3 Principy veřejné správy

Veřejná správa se při svém působení musí řídit stanovenými principy, ze kterých vychází. Všechny tyto principy se vyznačují základními charakteristickými rysy⁶:

- **Princip Legality** vyjadřuje primárně vázanost státu zákony, stejně tak i dalšími příslušnými obecně závaznými právními předpisy a které musí být v souladu s těmito zákony. To znamená, že správní orgány jsou ve své činnosti omezené zákony a jsou oprávněny vykonávat pouze to, co jim udělují příslušné zákony.

- **Princip Legitimity** vyjadřuje ústavní a následně zákonem specifikované uznání oprávnění správních orgánů k vykonávání příslušného zaměření a rozsahu veřejné správy.

⁵ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0, s. 12

⁶ GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo, právní základ veřejné správy, 1. díl*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2000. ISBN 80-244-0125-8, s. 9.

• **Princip Ústavnosti** jasně vyjadřuje, že působení veřejné správy musí být v souladu s Ústavou České republiky a jejími ústavními zákony.

Veřejnou správu je dále možné rozdělit na základě tzv. *organizačních principů*. Organizační principy představují zásady, jichž je užíváno při budování organizačních systémů a podsystémů. Jedná se o pravidla, podle kterých je možné správu rozčlenit tak, aby mohla fungovat v plnění svých funkcí a cílů za předpokladu dodržení principů nadřízenosti a podřízenosti⁷. Ve veřejné správě lze organizační principy rozlišit na:

- 1) územní, věcný, funkční (Viz. Samospráva)
- 2) centralizace a decentralizace
- 3) koncentrace a dekoncentrace
- 4) monokratický a kolegiální
- 5) volební a jmenovací

1.1.3.1 Princip centralizace a decentralizace

Organizační principy centralizace a decentralizace se dotýkají oblasti řízení ve veřejné správě, kdy jsou pravomoci subjektů delegovány po vertikální linii na správní jednotky.

Při *centralizaci* veřejné správy je rozhodovací proces utvářen pouze na úrovni nejvyššího organizačního článku. Centrální orgán buďto sám činí veškeré rozhodování, nebo učiní rozhodování nižších správních celků naprosto závislým na pokynech centra.

Oproti tomu *decentralizace* je organizačním principem, ve kterém je na nižší složky delegována část rozhodovacích pravomocí ústředního orgánu, včetně odpovědnosti. Tyto subjekty podléhají doзору centrálního orgánu pouze ve stanoveném rozsahu. Lze tvrdit, že decentralizace ve veřejné správě je důkazem existence územní samosprávy.⁸

1.1.3.2 Princip koncentrace a dekoncentrace

⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0, s. 114 - 117

⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír Novotný. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 20. ISBN 978-80-7380-096-3, s. 19

Přestože tento princip úzce souvisí s principy centralizace a decentralizace, je nutné je od sebe odlišovat. Koncentrace a dekoncentrace se týkají především prostorového organizačního členění a určují míru toho, nakolik jsou správní činnosti vykonávány jedním, nebo více orgány. Může jít o rozdělení kompetencí mezi články dané organizační soustavy horizontálně nebo vertikálně.

Vertikální koncentrace spočívá v soustředění pravomocí na nejvyšší úrovni dané soustavy, kdežto vertikální dekoncentrace znamená přesun působnosti a pravomocí na nižší úroveň. Mezi různými úrovněmi je pak vztah nadřízenosti a podřízenosti (ústřednímu správnímu úřadu je podřízen dekoncentrovaný orgán s celostátní působností).

Horizontální koncentrace se projevuje v tendenci soustředit veškeré funkce na téže úrovni v menším počtu orgánů nebo v jediném orgánu (například slučování ministerstev). Oproti tomu horizontální dekoncentrace se projevuje jako rozdělování funkcí na stejné úrovni mezi více orgánů (rozdělování ministerstev). Při horizontální dekoncentraci vznikají organizační jednotky, které si nejsou navzájem nadřízeny nebo podřízeny, ale navzájem fungují na principu součinnosti a spolupráce. Dekoncentrace totiž předpokládá rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších nebo vedle sebe stojících organizačních jednotek v rámci daného hierarchicky uspořádaného systému.⁹

1.1.4 Systém veřejné správy

Během postupného formování českého státu tak, jak ho známe dnes, se v souvislosti s potřebami veřejné správy měnila i struktura územních jednotek na našem území. V ČR dnes rozlišujeme územní jednotky tak, jak jsou ukotvené v zákoně č. 36/1960 Sb., o územní členění státu, ve znění pozdějších předpisů a v jednotlivých zákonech, které se k územním celkům pojí¹⁰.

Existujícími územními jednotkami v ČR (seřazeny od nejmenší po největší) jsou:

⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír Novotný. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 20. ISBN 978-80-7380-096-3, s. 20-22

¹⁰ Viz. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, v aktuálním znění.

- 1) Městská část
- 2) Obec – Základní územní samosprávný celek
- 3) Vojenský újezd
- 4) Okres
- 5) Kraj jako vyšší územní samosprávný celek (ukotven v Ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků)
- 6) Kraj jako územní jednotka stanovená zákonem č. 36/1960 Sb., v novelizovaném znění¹¹
- 7) Region soudržnosti
- 8) Stát

Pojmem *vojenský újezd* se označuje část státního území, které je využíváno k výcviku či působení ozbrojených sil a které není spravované vlastní samosprávou, ale je zařazeno jako část většího územního celku (obec, okres, město, atd.). Dnes, vzhledem ke zrušení vojenského újezdu Brdy k 1. lednu 2016 (podle zákona č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů a o změně souvisejících zákonů), v České republice fungují 4 vojenské újezdy¹²:

- Vojenský újezd Boletice
- Vojenský újezd Březina
- Vojenský újezd Hradiště
- Vojenský újezd Libavá

1.1.5 Státní správa a Samospráva

U veřejné správy jako správní činnosti státu (tedy správy veřejných záležitostí ve státě) je nutno brát v úvahu její členění na státní správu a na samosprávu, která je vykonávána příslušnými státními orgány, které mají postavení orgánů veřejné správy.

Státní správa zaujímá v systému veřejné správy dominantní postavení a je takovým druhem veřejné správy, který je uskutečňován státem, přičemž v každé společnosti

¹¹ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

¹² Informace o vojenských újezdech | Armáda ČR. Armáda ČR [online]. Copyright © 2019 [cit. 15.03.2019]. Dostupné z: <http://www.acr.army.cz/scripts/detail.php?id=215>

zorganizované ve stát tvoří státní správa nezastupitelnou součástí správy veřejné. Lze tedy říct, že státní správa tvoří základ (jádro) veřejné správy, protože se odvozuje od samotné podstaty a postavení státu a také od podstaty a způsobu realizace státní moci.

Státní správa představuje jednu z forem činností státu, a to konkrétně takovou, jejímž posláním je realizace výkonné moci státu. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která v sobě spojuje prvky regulace a prvky klasického řízení.

Řídící prvky v činnosti státní správy jsou odvozeny zejména od její organizující povahy a projevují se zejména v jejím cílovém zaměření. Řízení ve státní správě je samo o sobě ovlivňovacím procesem, který má za úkol zajistit zamýšlený stav v souladu s nově stanoveným cílem. Přitom je nutné podotknout, že státní správa si tyto cíle nestanovuje primárně sama, ale že jsou v základní rovině odvozovány od zákonů jakožto právních aktů orgánů zákonodárné moci. Až teprve na hierarchicky nižších stupních cílů činnosti státní správy jsou tyto „zprostředkující“ cíle odvozovány i z aktů příslušných správních orgánů.

Regulační prvky v činnosti státní správy jsou odvozeny od jejího mocensko-ochranného působení. Je možné tvrdit, že regulace obecně má za cíl udržení žádoucího stavu v určitých mezích, dá se tedy označit za proces cílené stabilizace chování. V oblasti státní správy se uplatňuje tehdy a tam, kde státní správa vystupuje jako garant určitého zákonného stavu a nebo pokud byl předchozí stav nežádoucím způsobem narušen.

Státní správa jako činnost státu realizující výkonnou moc státu je takovou činností, která je současně činností podzákonnou a činností nařizovací, přičemž její výkonný charakter tkví především v tom, že státní správa plněním svých úkolů provádí a zabezpečuje výkonnou moc státu. Pojmem výkonná činnost se v tomto smyslu rozumí činnost prováděcí, kterou se klade důraz na postavení státní správy jako realizační činnosti ve vztahu k obsahu aktů orgánů zákonodárné moci. Tím lze rozumět, že základní podstatou poslání státní správy je provádění zákonů.

Ve funkčním pojetí lze tedy státní správu vymezit jako organizující a mocensko-ochrannou činnost státu, jež má výkonný, podzákonný a nařizovací charakter, který je v praxi realizován ve vztazích, kdy na jedné straně vystupují státní orgány, které tuto činnost vykonávají, a na straně druhé objekty působení státní správy, vůči kterým je tato správa vykonávána.

Státní správa může být rozdělena na přímou a na nepřímou, podle subjektů, které ji vykonávají. *Přímá státní správa* je vykonávána bezprostředně státními orgány, tedy jednotlivými organizačními složkami státu. Naproti tomu *státní správu nepřímou* vykonávají v přenesené působnosti veřejnoprávní korporace (obce, kraje) nebo i fyzickými či právníckými osobami, jimž byl výkon státní správy propůjčen na základě zákona.¹³

Samospráva je typem veřejné správy, která je jako projev výkonné moci ve státě nezávislá, státní správě nepodřízená a kterou vykonávají jiné veřejnoprávní subjekty než stát. Tyto subjekty mají korporativní charakter, označují se jako veřejnoprávní korporace a samosprávu vykonávají vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky. Samospráva je tedy nezávislým druhem společenského řízení a svou podstatu odvozuje od autonomního postavení veřejnoprávních korporací, které jsou státem aprobované.

S přihlédnutím k organizačnímu pojetí lze samosprávu rozdělit na územní a zájmovou. Územní samospráva je strukturována územně, oproti tomu samospráva zájmová je strukturována věcně.¹⁴

Do zájmové samosprávy patří subjekty, jimž je státem svěřeno samostatné rozhodování o vlastních záležitostech v určitém společném zájmu. Příkladem takových subjektů v České republice mohou být Česká advokátní komora nebo Notářská komora České republiky¹⁵.

Územní samospráva vyznačuje prostorově vymezený funkční celek, který je nadán právem sám rozhodovat o svých záležitostech. K řádnému pochopení této definice je zapotřebí vymezit také pojem „územní jednotka“ jako výraz pro určité území vymezené zákonem a formování jeho významu spolu s postupným utvářením českého státu.

1.2 Přeměny veřejné správy

Systém veřejné správy, který v České republice dnes funguje, je výsledkem dlouhodobého vývoje. Přeměna veřejné správy je obvykle rozlišována podle tří charakteristik, kterými jsou:

- 1) Transformace veřejné správy

¹³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2005 s. 17.

¹⁴ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80- 7179-794-4. s. 7

¹⁵ Samospráva - Iuridictum. [online]. Dostupné z: <https://iuridictum.pecina.cz/w/Samospr%C3%A1va>

- 2) Reforma veřejné správy
- 3) Modernizace veřejné správy

Pod pojmem transformace veřejné správy lze chápat celkovou proměnu systému veřejné správy ve všech základních hlediscích, tedy politických, ekonomických i sociálních. Tento pojem bývá často spojován se zeměmi postihnutými komunistickým režimem, ve kterých po pádu totalitního režimu vyvstala nutnost přeměny systému veřejné správy na systém, ve kterém budou uplatněny zásady demokracie. Takový systém se pak vyznačuje charakteristickými rysy:

- Legality, v níž se uplatňují principy právního státu (ochrana lidských a občanských práv, podřízenost správy zákonům, soudní přezkum správních rozhodnutí, přesná kompetenční a vztahová pravidla mezi orgány veřejné správy navzájem i mezi nimi a svobodně zvolenými zastupitelskými orgány, zákonná výhrada pro zřizování správních orgánů s vrchnostenskými pravomocemi, zákonem stanovený systém kontroly zákonnosti, účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti státní správy)
- Legitimitou, opřenou v podmínkách pluralitního politického systému svobodně zvolené zastupitelské orgány parlamentního či územně samosprávného typu
- Decentralizovanou státní správou a samosprávou
- Zvláštním personálním statutem úředníků, jejichž výběr a postavení určuje zákon
- Institucionálními prostředky zajišťujícími transparentnost veřejné správy a účasti občanů na výkonu veřejné správy včetně možnosti uplatnění přímé demokracie

K tomuto bodovému vymezení rysů demokratické veřejné správy je nutné poznamenat, že demokratická veřejnou správu je možné chápat nikoliv jako převážně vrchnostenskou a příkazovací činnost, ale jako službu veřejnosti, která do určité míry garantuje zajišťování vzdělávacích, zdravotnických a sociálních služeb.¹⁶

Pokud jde o *reformu veřejné správy*, někteří představitelé správní vědy nemají stejné mínění o jasné definici tohoto pojmu. Nejčastěji citovaná kniha profesorů Christophera Pollitta

¹⁶ GROSPIČ, J. *K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy*, In *Modernizace veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2, str. 10

a Geerta Bouckaerta Reforma veřejného managementu¹⁷ vychází z toho názoru, správní reforma a správní modernizace jsou totožné a dávají přednost termínu „správní reforma“ při hodnocení soudobých změn ve veřejné správě. Je ovšem důležité upozornit na fakt, že jejich komparativní analýza se týká pouze komparace přeměn veřejné správy v nejvyspělejších demokratických zemích. Podle Jiřího Grospiče¹⁸ však má smysl od sebe tyto dva pojmy odlišovat. Reforma veřejné správy znamená podstatnou organizační, funkční a kompetenční změnu určitého významného segmentu veřejné správy. Typickými příklady jsou územní reforma a funkcionální reforma veřejné správy, změny ve stupních veřejné správy, reforma ústřední státní správy apod. Oproti tomu modernizace veřejné správy spočívá v tom, že její průběh je kontinuální a nezávislý na strukturálních změnách veřejné správy.

Modernizace veřejné správy je spojena především s vývojem společnosti od industriální k postindustriální infromatické společnosti a s ekonomizací a manažerializací veřejné správy v tzv. postmoderních podmínkách. Modernizaci veřejné správy si lze představit jako dlouhodobý nepřetržitý proces, který v demokratických zemích probíhá již v posledních 15-20 letech. Za příčiny tohoto procesu bývají označovány především narůstání krizových jevů v zabezpečování sociální funkce státu, úsilí o zvýšení efektivnosti veřejné správy nebo snižování nákladů na poskytování veřejných služeb. Snaha o modernizaci veřejné správy musí odpovídajícím způsobem reagovat na postup globalizace (například na oslabení některých nástrojů státu k ovlivňování hospodářského vývoje)¹⁹.

¹⁷ POLLITT, CH., BOUCKAERT, G. *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press. 2000.

¹⁸ GROSPÍČ, J. *K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy*, In *Modernizace veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2, str. 12

¹⁹ Tamtéž, s. 13

2 Historický vývoj Veřejné správy na našem území

O Čechách (ať už jako o samostatném knížectví a později království či jako o součásti většího celku) lze hovořit již od 9. století, ve kterém se začalo postupně utvářet české knížectví, vedené rodem Přemyslovců. Teritorium tohoto knížectví bylo v podstatě určeno geografickou podobou Čech a Moravy a kterou upevnil kníže Boleslav I., když v první polovině 10. století začal budovat tzv. *hradskou soustavu*, která měla organizačně a správně zajišťovat přemyslovské panství a tuto úlohu plnila až do první poloviny 13. století. Také díky této soustavě hradišť bylo území tehdejších Čech a Moravy v porovnání s jinými státy tehdejší doby značně stabilní. Jádrem českého státu tvořily až do vrcholného středověku Čechy s Žitavskem a Kladskem a Morava s Opavskem. Bylo to jednotné území, vnitřně i zahraničněpoliticky samostatné, jež však patřilo do svazku středověké univerzální římské říše. Teprve na sklonku 12. století bylo zásahem Fridricha Barbarossy roztrženo na 3 polosamostatné celky, které byly závislé na císařství: české knížectví, markrabství moravské a pražské biskupství. Spojení Moravy s Čechami bylo obnoveno už roku 1189, markrabství jako takové však zůstalo zachováno a později se stalo podkladem pro vývoj Moravy jako země, která stála vedle Království českého, ale byla s ním spojena státoprávními svazky. V následujících stoletích bylo dobyté či jinak získáno také území Slezska, které se ovšem za vlády Marie Terezie z větší části opět oddělilo. Svou konečnou územní podobu tak, jak ji známe dnes, získal český stát až při vzniku samostatné České republiky 1. ledna 1993 rozpadem Československé republiky.²⁰

V první polovině 12. století začaly na našem území vznikat *dvorské úřady*. Jejich základ tvořil úřad a měly sloužit v zájmu celku představovaného knížetem. Výkon úřadu byl úředníkovi dočasně svěřen knížetem formou udělení léna. Tento prvotní lenní systém se v celém zemském správním systému a ve dvorské službě pevně ukotvil ve 12. století. Následkem takovéto úpravy systému vykonávání knížecí vůle docházelo ke štěpení moci panovníka na jednotlivá svá oprávnění a veřejné funkce. Jelikož byl kníže jediným nositelem moci a představitelem státu, staly se i dvorské úřady základem a zdrojem centrálních, postupně se osamostatňujících funkcí ve státě a základem centrální správy státu. Dvorské úřady měly centralizující charakter, svědčí o tom i četná ustanovení dvorských hodnostářů.

Vedle dvorských úřadů vznikala v druhé polovině 11. století také *kastelánství*. Byla založena na stejném principu dočasného udělení správního úřadu jako dvorské úřady, měla ale

20 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 16-24 a 474-476

decentralizovanou podobu správy některých území soustředěných kolem knížecího hradu. Nejstarší kasteláni (hradští správci) se jmenovitě objeví v době zredukování přemyslovského rodu na jediného Břetislava, kdy vyvstala nutnost nějakým způsobem zabezpečit správu důležitých vzdálenějších oblastí a již od konce 11. století lze hradskou soustavu považovat za trvalou.

V důsledku proměny hranic českého knížectví a jelikož už správa nemohla být nadále na českém území efektivní, nebyla-li podpořena v jednotlivých oblastech země královskými úředníky, ztratil tento hradištní systém schopnost správně fungovat, byla hradská soustava od konce 13. století postupně nahrazována vznikem *krajů*. Kraje se postupně formovaly se vznikem tzv. poprávců, kteří měli plnit funkci místních zástupců krále v Čechách. Poprávci měli trestně-policejní funkce, stíhali a trestali zemské škůdce a zločince a měli nad nimi hrdelní pravomoc. Vedle toho také podporovali a chránili jiné úředníky při jejich činnosti a dbali na dodržování panovníkových příkazů a privilegií. Svůj veřejný dohled vykonávali nad vším obyvatelstvem ve stanoveném území nad vším obyvatelstvem nezávisle na majetkových a správních celcích, ale současně mohli být tím samým dohledem (popravou) pověřeni i představitelé některého z existujících celků (například panství, klášterství nebo města) pro vlastní území. Rozdíl mezi touto místní popravou a normálním městským oprávněním spočíval v tom, že poprava se vztahovala i na jiné osoby než na vlastní poddané, s výjimkou šlechty. Na Moravě byla funkce poprávců vykonávána krajskými soudci (*iudices provinciales*).

Důležitější byli tzv. *krajští poprávci*, jejichž první zmínka je datovaná k roku 1349. Roku 1381 udělil Václav IV. Krajskou popravu deseti královským městům (Staré Město pražské, Plzeň, Litoměřice, Vysoké Mýto, Stříbro, Mělník, Louny, Klatovy, Budějovice, roku 1400 k nim přibýlo ještě Nové Město pražské). Toto rozdělení pravomocí se však dlouho neudrželo, protože když král v roce 1405 jmenoval poprávce jedenácti krajů (v počtu jednoho až čtyř v kraji), byli jimi vesměs vysocí šlechtici, eventuálně držitelé zemských i královských úřadů, a jednotlivým městům jmenování král pouze oznámil s příkazem poprávce podporovat. Instituce poprávců se tak na sklonku předhusitské doby dostala pod přímý vliv panstva.

Jmenování poprávců pro určité kraje později přispělo k územnímu vyhraňování krajů, které z neurčitého označování některých oblastí místními názvy, užívaného především pro berní účely, se zvolna měnily koncem 14. a v 15. století ve správní jednotky. Berních krajů (pouze pro berní účely dělených dále na okresy) bylo v době Václava IV. dvanáct. Větší rozvoj a dotvoření krajů patří až ke konci doby husitské. V roce 1432 novoroční sněm pražského a

sirotčího svazu jednal o restituci krajů a usnesl se svolat v každém kraji sněm šlechty a měst, který měl za úkol zvolit *hejtmana kraje*, který převážně nahradil funkci poprávce, ti ale byli definitivně zrušeni až v roce 1499. Hejtman se měl starat o svolávání krajské hotovosti, o zásobování vojska a bránit případnému plenění a pustošení kraje vojskem, případně jej soudit a trestat.²¹ V Čechách byli hejtmáni v čele krajů vždy dva, toto pravidlo bylo zrušeno reskriptem Marie Terezie z 23. ledna 1751, kterým byly některé kraje rozděleny:

- Bechyňský kraj na podíl tábořský a budějovický
- Plzeňský kraj na podíl plzeňský a klatovský
- Žatecký kraj na podíl žatecký a loketský
- Hradecký kraj na podíl hradecký a bydžovský

Tím pádem se z dosavadních dvanácti krajů stalo šestnáct. S tím, že Praha nespadala do žádného z krajů. Tento reskript také zestátnoval krajské úřady a stanovil, že hejtman musí být odborně vzdělaný a svůj úřad musí vykonávat ze sídla na území krajského města. Lze tedy tvrdit, že tato reorganizace krajů položila základy krajských úřadů v dnešním slova smyslu, protože do té doby bylo standardem, že hejtmáni vykonávali svůj úřad ze svého domova. Podoba i počet krajů se v následujících stoletích změnil, pro správu českého území se však přelomovými staly roky 1848 a 1849, kdy zánikem starého politického systému započal v habsburské monarchii vlastní proces buržoazní revoluce. Stát musel začít akceptovat systém samosprávy a postupně se měnit tak, aby se této nově vzniklé dvojkolejnosti veškeré správy přizpůsobil a zaručil formující se buržoazii přiměřený podíl na moci v ústavních podmínkách.

V roce 1918 vznikl *Národní výbor* jako orgán české politické reprezentace, který měl za úkol přípravu převzetí státní moci a vypracování zákonů nového státu. Důsledkem vypjatosti revolučního období stačil pokyn Národního výboru a v českých zemích byla vytvořena síť okresních a místních národních výborů a národní výbory zemské. Národní výbory si začaly osobovat pravomoci orgánů politické správy, což i vzhledem k pokleslé prestiži okresních hejtmanství bylo celkem snadné. Národní výbor v Praze již od počátku zakročoval proti příliš radikální činnosti některých národních výborů a už usnesením vlády ze 4. prosince 1918 byla

²¹ Tamtéž, s. 66-68

činnost národních výborů ukončena, až na národní výbory v menšinových oblastech, jejichž činnost skončila na jaře 1920²².

Při vzniku Československé republiky byl celý správní řád a správní systém (jedenak Rakouska pro české země, jedenak Uher pro Slovensko a Podkarpatskou Rus) převzat tzv. *recepčním zákonem*, což byla první právní norma, kterou Národní výbor přijal 28. října 1918 (později publikovaná pod č. 11/1918 Sb.²³). V tomto zákoně je stručně, ale naprosto zřetelně řečeno, že „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“ a „všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní, župní a obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají podle dosud platných zákonů a nařízení“. V tomto ohledu je tedy možné konstatovat, že při vzniku Československé republiky bylo dbáno na zachování právní kontinuity. Československá republika však byla velmi znatelně ovlivněna dobou svého vzniku na konci dlouhého, čtyři roky trvajícího válečného konfliktu, který způsobil vyvrcholení dvou ruských revolucí. To se muselo odrazit i na celkové organizaci veřejné správy v novém státě. Zejména v prvním období, které začíná vznikem republiky a končí porážkou dělnictva v prosincové generální stávce v roce 1920, měla dělnická třída, prostřednictvím různých orgánů, poměrně výraznou roli ve veřejné správě. Ve druhém období, které začíná na počátku dvacátých let a zahrnuje téměř celou předmnichovskou republiku, byla v důsledku postupné stabilizace nového státu odstraněna skoro všechna ustanovení, která vznikla jako produkt revoluční epochy. Jedním z nich byl i zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, kterým byly zřízeny župní úřady. Tento zákon rozdělil území Československa na župy, kterých bylo 21, 9 z nich v Čechách, 5 na Moravě, 1 ve Slezsku a 6 na Slovensku. Na území hlavního města Prahy se tento zákon nevztahoval, protože pražská správa měla být dále upravena zvláštním zákonem. Základní myšlenkou župního zákona bylo odstranění dvojkolejnosti ve veřejné správě, kdy na jedné straně byla státní správa a na druhé straně územní samospráva, přičemž ale občanské sbory (župní zastupitelstva, župní výbory a okresní výbory) měly v této nové organizaci dostat značné pravomoce. Župní zákon měl přijít v platnost zhruba do tří let, a to v několika etapách. Po jeho přijetí se však setkal s odporem, zejména z řad národní demokracie, která poukazovala na to, že při zvoleném systému a při značné pravomoci občanských sborů se některé župy ocitnou zcela v rukou německého obyvatelstva. Z toho důvodu bylo zavádění žup stále odkládáno, až byl nakonec župní zákon uveden v platnost 1. ledna 1923, avšak v českých

²² Tamtéž, s. 331-335

²³ Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého

zemích shledal takový odpor, že nabyl platnosti pouze na Slovensku, a to ještě v okleštěné podobě. Aktivace župního zákona pouze na Slovensku však měla za následek zhoršení stavu politické správy, neboť v tuto chvíli existovaly v Československé republice tři různé správní systémy: v českých zemích to byl starý rakouský systém, na území Podkarpatské Rusi starý systém uherský a na Slovensku existovalo župní zřízení podle nového zákona.

Snaha o sjednocení politické správy se znovu objevila až v polovině dvacátých let, kdy byl vypracován návrh zákona o organizaci politické správy. Hlavními body tohoto zákona bylo zrušení žup a místo nich zavedení zemí a postátnění okresní a zemské samosprávy, a tím definitivní odstranění dvojkolejnosti veřejné správy. Zákon o organizaci politické správy byl vyhlášen pod č. 125/1927 Sb. a v českých zemích vstoupil v platnost 1. prosince 1928. Tento zákon sjednocoval veřejnou správu na celém území republiky a stal se tak výrazným unifikačním aktem, neboť sjednocoval tři různé politické systémy, které v Československé republice existovaly. Také zaváděl zemské zřízení, především však postátněním likvidoval okresní a zemskou samosprávu. V důsledku toho se zvýšila pravomoc byrokratických státních úřadů, kterým se dostalo větších pravomocí zejména v oblasti trestního správního práva. Občanské samosprávné sbory, které se při těchto úřadech vytvářely, byly zcela závislé na státních orgánech.

Určité snahy o reformu veřejné správy byly dány zájmem na zjednodušení správy, zejména na snížení počtu centrálních úřadů, neboť první republika měla 16 ministerstev, zatímco i některé mocnosti měly centrálních úřadů méně. Nespokojenost se stavem státní administrativy postupně vzrostla do takové míry, že vláda ve svém programu dokonce vypsala odměny na návrhy na reformu státní správy. Počet návrhů na reorganizaci veřejné správy zaznamenal nárůst hlavně v letech hospodářské krize. Roku 1932 dokonce vznikla jako poradní orgán vlády komise pro zhospodárnění veřejné správy, výsledkem širokých snah o reorganizaci však bylo nakonec pouze uskutečňování úsporných opatření a snížení počtu státních zaměstnanců.

Je také nutno poznamenat, že proces oklešťování pravomocí územní samosprávy probíhal, ať už jako postátnění vyšších samosprávných celků či omezováním pravomocí, jimiž obce disponovaly, v období první i druhé republiky. Na prahu republiky si byla česká společnost vědoma nebezpečí, které jí mohlo hrozit z německé strany při zachování dosavadního systému dvojkolejnosti veřejné správy. Proto se také vcelku ochotně smiřovala s odbouráváním samosprávy a s jejím sjednocováním se státní správou.

Obce byly založeny v roce 1848, když zanikla panství. Hlavní zásady obecní samosprávy se objevily již v návrhu kroměřížské ústavy, kde se za nezadatelná práva obce považovala svobodná volba zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správa vlastního jmění, výkon místní policie a veřejnost jednání. První zákonnou úpravu obce však obce dostaly až tzv. Stadionovým prozatímním obecním zřízením v roce 1849, ve kterém byla mimo jiné vytyčena zásada, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Zákon tuto svobodu obcím zachovával tím způsobem, že mluvil o obcích místních, okresních a krajských, avšak platnosti nabyly pouze předpisy o místních obcích. Stadionovo obecní zřízení rozeznávalo dvojí působnost obce. Obec měla především obstarávat své vlastní záležitosti a v této působnosti nemohla být obec omezována mimo případy předvídané v zákoně. Označovala se jako přirozená působnost obce. Proti přirozené působnosti obce stála působnost přenesená, která zahrnovala obstarávání určitých veřejných věcí, které obci přikazoval delegační cestou stát. Orgány obce se skládaly z *obecního výboru* voleného na tříleté období, který měl usnášecí a dozorčí moc, ale neměl moc výkonnou. Tou disponovalo *obecní představenstvo*, které bylo voleno z obecního výboru a skládalo se z purkmistra (obecního představeného, starosty) a alespoň dvou radních. Výkonnou moc zde však měl pouze purkmistr, který prováděl usnesení obecního výboru, radní byli pouze pomocným a zástupním orgánem purkmistra.²⁴ Při vzniku Československé republiky v roce 1918 a změnou legislativy přišel v platnost zákon č. 76/1919 Sb., který změnil dosavadní obecní zřízení. Se zákonem č. 75/1919 Sb., o volebním řádu, došlo k výrazné demokratizaci volebního systému. Mimo to také změnil obecní výbor v *obecní zastupitelstvo* a obecní představenstvo v *obecní radu*. Obecní rada byla volena ze středu obecního zastupitelstva a skládala se ze starosty, jeho náměstků a z dalších členů rady. Obecní rada také fungovala jako obecní trestní senát, který musel být (stejně jako rada) nejméně tříčlenný a skládal se ze starosty a dvou radních. Bylo jasně stanoveno, že obecní rada tvoří sbor, který se za předsednictví starosty usnáší o všech věcech, které podle zákona nejsou vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu nebo podle zákonných nařízení, případně usnesením obecního zastupitelstva nejsou vzneseny přímo na starostu. Z tohoto ustanovení bylo jasné, že obecní rada je opravdu primárním orgánem obce. Z takto vzniklého systému se později vycházelo v roce 1990 při obnově obecní samosprávy.

Okresy byly zavedeny spolu se vznikem samosprávy v roce 1849. Nahradily do té doby fungující panství. Tehdejší okresy byly dvojího typu: politické (větší) pro veřejnou správu a soudní (menší) pro justici. Politických okresů bylo k 1. lednu 1850 v Čechách 79, na Moravě

24 Tamtéž, s. 298 a 299

25 a ve Slezsku 7. V čele takto zřizovaných okresů stál hejtman, který jediný byl výkonem své funkce odpovědný Vídni. Jeho hlavními povinnostmi bylo zajišťování vyhlásování a provádění zákonů, péče o bezpečnost, veřejný pořádek a dohled nad obecní správou. Toto rozdělení okresů však trvalo pouze do roku 1855, kdy došlo ke sloučení správy a soudnictví. Z toho důvodu vznikly v místech původních soudních okresů smíšené okresní úřady, kterých bylo v Čechách 208, na Moravě 76 a ve Slezsku 22, což lze považovat za patrný nárůst. V jejich čele stál okresní představený, který měl v některých případech i soudní moc, pokud vlastnil právnické vzdělání. Pokud touto mocí nedisponoval, soudil vždy jeden z jeho pobočníků.²⁵ V roce 1864 pak v Čechách došlo ke zřízení okresních samospráv. Orgány okresní správy byla okresní zastupitelstva, jež ze svých členů, kterých bylo podle velikosti obce 18 až 36, volila okresního starostu a okresní výbory. Okresní výbory se skládali z okresního starosty a ze šesti členů.²⁶ Prosincová ústava z roku 1868 definitivně oddělila správu od soudnictví, opětovně zavedla okresní hejtmanství a okresnímu hejtmanovi přibyla pravomoc dohledu nad volbami do říšské rady.

Velkou změnu přinesl již výše zmiňovaný zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, kterým byly zrušeny zastupitelské okresy v Čechách, silniční okresy na Moravě a ve Slezsku a mimo jiné i okresy na Slovensku, které tam byly zřízeny podle župního zákona z roku 1920. Místo nich byly uvedeny korporace územní samosprávy, zvané prostě okresy. Ty byly spojeny s okresními úřady a jejich území se shodovalo s územními obvody okresních úřadů. Zásadní rozdíl spočíval v tom, že nové okresy nebyly jako zrušené zastupitelské okresy v Čechách samostatnými korporacemi územní samosprávy, ale byly včleněny do organizace státních politických úřadů tak, že jejich orgány (okresní zastupitelstvo, okresní výbor a komise) byly součástí okresních úřadů. Všeobecnou úřední agendu pak obstarávali státní úředníci, kteří byli ustanoveni při okresních úřadech²⁷. Tehdy bylo v zemi České okresů 103, v zemi Moravskoslezské 45, v zemi Slovenské 79 a v zemi Podkarpatskoruské 12. V čele okresu stál opět hejtman, kterého jmenoval ministr vnitra²⁸. „Již před rokem 1918 si samosprávné sbory vytvořily svoje zájmové organizace, které sice nebyly veřejnoprávními korporacemi (vznikaly na spolkovém základě), měly však na vývoj územní samosprávy značný vliv. Vrcholnou

25 MALÝ, Karel a Florián SIVÁK. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do r. 1918*. Vyd. 2., přeprac. a dopl. Praha: H & H, 1993. ISBN 80-85467-61-5, s. 402

26 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1, s. 304

22 Tamtéž, s. 379 a 380

28 MALÝ, Karel a Florián SIVÁK. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do r. 1918*. Vyd. 2., přeprac. a dopl. Praha: H & H, 1993. ISBN 80-85467-61-5, s. 402

zemskou organizací soustřeďující české územní samosprávné svazky v Čechách se stalo České zemské ústředí obcí, měst a okresů v Praze, na Moravě mělo podobné postavení Ústředí starostenských sborů a silničních výborů a silničních výborů na Moravě, které bylo roku 1929 přeměněno v Ústředí moravskoslezských obcí, měst a okresů. Ve Slezsku působil Svaz slezských obcí měst a okresů ve Slezské Ostravě, který se roku 1934 připojil k ústředí v Brně. Kromě toho existovaly obdobné organizace sdružující německé svazky územní samosprávy a některé speciální organizace se zemskou nebo celostátní působností jako Svaz československých měst apod.²⁹

V období nacistické okupace, tedy v letech 1938-1945 (v případě protektorátu Čechy a Morava 1939-1945), je charakter veřejné správy na našem území významně odlišný od předchozího období. V českém pohraničí, které bylo odtrženo a stalo se součástí systému Německé říše a který vycházel především z vůdcovského principu, byly odstraněny všechny zbytky volitelnosti orgánů územní samosprávy. Na území protektorátu se stala typickou dvojkolejnost veřejné správy, kdy na jedné straně stály nově vytvořené říšskoněmecké správní orgány a na straně druhé jim podřízené orgány tzv. autonomní správy. Tyto autonomní orgány však byly během poměrně krátké doby rovněž převzaty nacisty. Ze správního hlediska je nejdůležitějším obdobím ve vývoji sudetské organizace doba od 21. října 1938 do 30. dubna 1939, neboť v tomto období byla vydána nejdůležitější zákonná opatření a tím byly položeny základy pro vybudování celé správní sítě. Území českého pohraničí bylo příliš odlehlé, než aby mohlo celé vytvořit samosprávný územní celek, proto byly oblasti jihočeská, jihomoravská a Hlučínsko připojeny k sousedním správním celkům a ze zbytku byla vytvořena tzv. *říšská župa sudetská*. Toto území bylo rozděleno na tzv. venkovské nebo městské okresy. Venkovských okresů vzniklo 53 a městských 5. Ve venkovských okresech byly okresní úřady nahrazeny úřady landrátů. Landrát, který stál v čele úřadu byl i představeným venkovského okresu jako samosprávné korporace. V čele městského okresu stál vrchní starosta a městské okresy jako takové byly pouze samosprávnými korporacemi. Úkoly státní správy plnil městský okres, pouze pokud mu byly výslovně přikázány. Pravomoci územní samosprávy byly postupně oslabovány, až později docházelo k jejich úplným omezením. I v obecní správě byl nastolen tzv. vůdcovský princip a v městech a ve venkovských obcích byla jejich správa prováděna pouze za plné odpovědnosti jmenovanými starosty a v městských okresech vrchními starosty, pokud podle německého obecního zřízení nepůsobili také zmocněnci NSDAP. O zajištění souladu mezi

²⁹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 382

obecní správou a nacistickou stranou pečovali zmocněnci NSDAP. Ze zákona jim byl přidělen podstatný vliv na správě obce, aby se tak zajistilo dodržování cílů nacistické strany.

Na podzim 1941 nastoupil do čela okupační správy Reinhard Heydrich ve funkci tzv. zastupujícího říšského protektora. To je možné označit za konec prvního období okupace, protože režim jeho předchůdce Konstantina von Neuratha byl charakterizován jako velmi represivní, přestože na něj bylo nahlíženo jako na bezúhonného diplomata. O represivní stránku okupační správy se přičinil K. H. Frank, který se stal Neurathovým zástupcem ve funkci státního tajemníka a který byl současně hlavou německé policie v protektorátě. Proces ovládnutí autonomní správy u nás pokročil v roce 1941 tak daleko, že bylo možné odstranit dvojího rozdělení ve správě, která vznikla kvůli okupaci. Toho bylo dosaženo tzv. *Heydrichovými správními reformami*. V lednu 1942 Heydrich reorganizoval centrální protektorátní úřady a protektorátní vládu. Organizace ministerstev tak byla přizpůsobena německému vzoru. Vláda jako kolektivní orgán byla zrušena a její reprezentativní postavení zásadně změnilo svůj charakter³⁰.

Vydáním druhého Hitlerova výnosu o zjednodušení správy, který byl vydán na začátku roku 1942, byly funkce některých úřadu dočasně pozastaveny nebo omezeny a docházelo k celkovému zjednodušení administrativy. Poslední období ve vývoji správy nastalo v roce 1944 vydání Hitlerova výnosu o totálním nasazení, který dosavadní proces oslabování a omezování funkcí některých úřadů zintenzivnil. Tím byla celá řada úředních agend až do konce války pozastavena, nebo dokonce úplně zrušena.³¹

³⁰ Tamtéž, s. 407

³¹ Tamtéž, s. 405

3 Výchozí stav a počátky reformy na území ČR

S koncem druhé světové války přišla také snaha o obnovení území státu tak, jak bylo před Mnichovskou konferencí v roce 1938. V takovém územním rozsahu se ovšem již Československo neobnovilo. Sudetské území bylo navráceno Československu deklarací velmocí z 5. června 1945, ale Podkarpatská Rus byla pod nátlakem Moskvy postoupena Sovětskému svazu. Otázku územního rozdělení muselo Československo řešit i s dalšími sousedními státy. Maďarsko se jako jeden z poražených států muselo již v lednu 1945 zavázat k vrácení území získaných na úkor ČSR v letech 1938-1939, však s výjimkou Podkarpatské Ukrajiny. Složitěji se pak jevil spor s Polskem, které totiž patřilo k vítězným státům a nebylo tedy možno mu výslovně uložit povinnost vracet své území. Československu se podařilo získat zpět Těšínsko, naproti tomu však muselo vrátit Polsku nevelká území na Oravě a Spiši.

V poválečném Československu také došlo k výrazným národnostním změnám. V první řadě rozhodla československá vláda o vysídlení téměř všech Němců, kteří na československém území žili do jednotlivých okupačních zón v Německu. Podobným způsobem se vláda snažila vyřešit i problém maďarské menšiny, nezískala k tomu však podporu velmocí, a proto se musela spokojit s dohodou o výměně obyvatelstva, podle které odešla jen menší část slovenských Maďarů.

V Československu formálně platila ústava z roku 1920, ta však během války i po jejím skončení prošla značnými přeměnami. Prezident měl podle ústavního dekretu z 15. října 1940 právo měnit v nevyhnutelných případech ústavu a ústavním dekretem č. 47/1945 k tomu bylo také v nezbytně nutném rozsahu zmocněno i Prozatímní národní shromáždění. Došlo například ke zrušení senátu nebo omezení volebního práva. Po osvobození tak bylo provedeno několik zásahů do občanských práv. Prezident republiky disponoval zákonodárnou mocí až do 28. října 1945, kdy se poprvé sešlo *Prozatímní národní shromáždění*. To mělo za své primární úkoly potvrzení prezidenta republiky v jeho funkci až do nových voleb, přípravu voleb a vykonávání pravomocí parlamentu. Parlamentní volby proběhly 26. května 1946 a jejich jasným vítězem se stala Komunistická strana Československa (KSČ). V důsledku těchto voleb pak vzniklo *Ústavodárné národní shromáždění*, které následně uvedlo v platnost ústavní zákon č.150/1948 Sb. (tzv. Květnovou Ústavu). V této ústavě byly ustanoveny nové instituce, pro další vývoj byly bezesporu nejdůležitějšími národní výbory, které se staly základní jednotkou veřejné správy, nositelem a vykonavatelem státní moci, což spolu s převzetím moci ve státě KSČ znamenalo faktickou likvidaci samosprávy na všech úrovních.

Národní výbory vznikly v roce 1945 na základě rozhodnutí exilové vlády v čele s prezidentem Edvardem Benešem. Již jejich název měl poukazovat na snahu o navrácení podoby předválečného Československa. Poprvé byly uzákoněny ústavním dekretem prezidenta republiky a Prozatímního národního shromáždění č.18/1944 Úř. věst. čsl. Podle něho byly na osvobozeném území ustaveny na základě voleb místní, okresní a zemské národní výbory. Ty však měly původně sloužit pouze jako prozatímní orgány veřejné správy ve všech funkcích s tím, že později měly být nahrazeny trvale fungujícími orgány. To se však nestalo a národní výbory fungovaly až do roku 1990. Především se tak stalo v důsledku toho, že pro komunistický režim byly národní výbory také důležitou součástí propagandy. Byl kladen důraz hlavně na skutečnost, že národní výbory údajně překlenovaly dávný rozpor mezi státní správou a samosprávou tím, že v sobě sjednotily obě tyto složky veřejné správy, odebraly výkon státní správy byrokracii a údajně jej vložily do rukou lidu prostřednictvím jeho zástupců.

V souladu se zmíněným dekretem bylo v květnu 1945 vydáno vládní nařízení č.4/1945 Sb. o volbě a pravomoci národních výborů. Národní výbory, které se mezitím na osvobozeném území utvářely, měly být v co nejkratší době obnoveny jako orgány zastupitelské a orgány veřejné správy na základě zásad československých volebních úřadů. Měly vykonávat všechny funkce veřejné správy, pokud nebyly výslovně svěřeny jiným institucím. Členové národních výborů byli odvolatelní lidem. Navzdory tomuto nařízení však řádné volby do národních výborů vůbec neproběhly (konaly se až v roce 1954 za úplně jiných podmínek). Dnem zřízení národních výborů zanikly všechny dosavadní obecní, okresní a zemské orgány. Nadále však existovaly obce, okresy a země jako samosprávné korporace. Národní výbory tedy představovaly jak orgány těchto územních korporací, tak i orgány státní správy.³²

Národní výbory byly rozdělené a označené podle územních celků, které spravovaly. Až do roku 1949, kdy byly zrušeny země, fungovaly také zemské národní výbory. Rozdělení národních výborů bylo následující:

- *místní národní výbor* (MNV) – spravoval obce a byl podřízen okresnímu národnímu výboru
- *městský národní výbor* (MěNV) – spravoval města a byl podřízen okresnímu národnímu výboru

³² Tamtéž, s. 432-446

- *obvodní národní výbor (ObNV)* – spravoval obvody v těch velkých městech, ve kterých byly obvody zřízeny a byl podřízen městskému národnímu výboru
- *okresní národní výbor (ONV)* – spravoval okresy a byl podřízen krajskému národnímu výboru
- *krajský národní výbor (KNV)* – spravoval kraje a v roce 1949 nahradil zemský národní výbor³³

Za velký mezník v územním vývoji země je pak možné považovat zrušení zemských národních výborů, jež se pojí s územně správní reformou, kterou začala komunistická vláda připravovat bezprostředně po únorovém převratu v roce 1946 a která byla slavnostně představena na celonárodním sjezdu zástupců národních výborů v Kroměříži. Tato reforma, která měnila zemské zřízení na krajské uspořádání, byla obhajována jako nezbytně nutná pro moderní veřejnou správu, vyžadující existenci menších správních jednotek. Tato krajská reforma vešla v platnost zákonem č.280/1948 Sb., o krajském zřízení a je možné ji považovat za velký mezník v územním vývoji země. Jejím největším dopadem bylo zrušení zemí České, Moravskoslezské a Slovenské, na jejichž území byly zavedeny kraje, kterých bylo v českých zemích (v Čechách, na Moravě a ve Slezsku) uzákoněno 13 a na Slovensku 6.³⁴ Tyto kraje měly sídla v krajských městech a byly spravovány krajskými národními výbory, jež také sídlily v krajských městech. Nově vzniklé kraje byly ustaveny tak, aby zahrnovaly plochu přibližně 5000 km čtverečních a půl milionu obyvatel (s výjimkou kraje Pražského). Takto vzniklé uspořádání krajů si vyžádalo také reorganizaci okresů, a proto vládním nařízením s platností od 1. února 1949 zaniklo 11 okresů, oproti tomu však bylo zřízeno 35 nových okresů. Tímto byla také přesunuta sídla některých okresních národních výborů a některé okresní expozitury byly změněny na samostatné okresy (Dobříš, Nové Strašecí, Přelouč, Vodňany). Pro okresní a krajské národní výbory byly zřízeny komise, které byly primárně poradního charakteru, výjimečně však mohly být pověřeny i určitými rozhodovacími pravomocemi. Novou funkci na okresní a krajské úrovni představoval tajemník. Ten působil jako pomocník předsedy a jeho případný zástupce a zároveň jako služební představený zaměstnanců národního výboru. Pro Prahu byl zřízen ústřední národní výbor, který byl hierarchicky na stejné úrovni jako krajský národní výbor. V rovině místních národních výborů vznikla v roce 1949 funkce újezdních

³³ 30. Národní výbory 1944-1948 - Ius Wiki. *start - Ius Wiki* [online]. Dostupné z: <http://www.ius-wiki.eu/historie/pfuk/cech/zkouska/skupina-b/otazka-30>

³⁴ Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

tajemníků jako projev snahy o sjednocení vnitřní organizace národních výborů. Újezdní tajemníci asistovali předsedovi a měli zajišťovat jednotnou státní správu. V podstatě fungovali jako nástroj silnější státní kontroly nad místní správou.

Po únoru roku 1948 a zejména pak v roce 1949 byla agenda národních výborů značně rozšířena (později opět o něco zúžena). V tomtéž roce byla zrušena řada úřadů a organizací, jejichž pravomoci byly převedeny převážně do rukou okresních národních výborů (to platilo například pro okresní školní výbory, berní správy, úřady ochrany práce a katastrální měřické úřady). Od padesátých let však národní výbory postupně pozbývaly některých funkcí, které převzaly od dřívějších orgánů veřejné správy, tím došlo k výraznému omezení jejich pravomocí.

V první polovině padesátých let se začaly objevovat (zatím však ve velmi nízké míře) kritiky metod a činnosti některých státních orgánů včetně národních výborů. Především pak v březnu 1953 se naskytl, přestože velmi omezený, prostor pro určité změny. Všeobecné řízení národních výborů přešlo ústavním zákonem č. 81/1953 Sb. z ministerstva vnitra do rukou vlády, ve které za tímto účelem vznikla zvláštní komise vedená předsedou vlády nebo jeho náměstkem³⁵. Snaha posílit postavení a důvěryhodnost národních výborů se však potýkala se skutečností, že do nich od jejich založení v roce 1945 ani jednou neproběhly řádné volby. A tak byly v roce 1954 přijaty důležité zákony, mimo jiné též ústavní zákon o národních výborech³⁶ a zákon o volbách do národních výborů. Jejich funkce i organizace však zůstaly bez výraznějších změn. První volby do národních výborů proběhly v květnu roku 1954, ovšem kandidovat mohli pouze kandidáti Národní fronty, kteří tak získali 93,6 % hlasů³⁷.

Dosavadní vývoj veřejné správy a zamýšlená decentralizace rozhodovací moci, jež měla představovat snahu komunistického režimu o uklidnění napětí, které bylo znatelné v některých jiných státech sovětského bloku, však v praxi znamenala pouze „kosmetické“ úpravy a decentralizace se v posunutí pravomocí blíže k lidu dostala pouze na úroveň krajskou. Mělo také dojít k rozšíření kompetencí národních výborů, respektive měl být důsledněji dodržován zákon o národních výborech a pravomoci, které se doposud stále více centralizovaly, měly zůstat v rukou národních výborů. Decentralizace se předpokládala i rámci hierarchie národních

³⁵ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 449

³⁶ Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 450

výborů. Některé pravomoci krajských národních výborů měly být přesunuty na okresní a místní úroveň a krajské národní výbory tak měly plnit především funkci řídicích orgánů.

Ke konci padesátých let již však, zčásti kvůli nesplněným proklamovaným cílům decentralizovat moc na nižší úroveň, zčásti kvůli nově se objevujícím problémům také v hospodářské sféře bylo jasné, že veřejnou správu je nutné reformovat. Bylo proto vydáno rozhodnutí o zahájení příprav na reformu veřejné správy, která byla vyhlášena v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Nejpatrnější změnou oproti dosavadnímu uspořádání byla redukce krajů a okresů. Oproti původním 306 okresům jich nově bylo 108 a kraje byly zredukovány z 19 na 10 (Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Severomoravský, Jihomoravský, Západoslovenský, Středoslovenský a Východoslovenský). Praha měla postavení kraje a skládala se z deseti obvodů, kterým byl dán charakter okresu³⁸. Kraje tímto zákonem uspořádané pak měly stejnou podobu i funkci až do roku 1990.

Pro rok 1960 byl také neopomenutelným zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech. V něm bylo, stejně jako ve výše zmíněném ústavním zákoně, jasně stanoveno, že hlavní zásadou národních sborů je vedoucí úloha KSČ. Tento zákon dále prodlužoval volební období národních sborů ze tří na čtyři roky (v průběhu sedmdesátých let bylo ještě o další rok prodlouženo) a mimo jiné rozšiřoval pravomoci národních sborů v některých oblastech. Nutno zmínit, že národní výbory také dohlížely na veřejný pořádek. Zákon o národních výborech měnil také postavení komisí, které doposud plnily pouze kontrolní a iniciativní funkce, nově však také disponovaly mocí vykonávat funkce výkonné, ale jen v těch oblastech, ve kterých působily³⁹.

Veřejné napětí a neklid provázely i šedesátá léta, naopak by se dalo říct, že tato kritická nálada se ve společnosti stále stupňovala, zčásti tomu tak bylo také kvůli pravomocím, jimiž komise národních výborů nově disponovaly, a tak často docházelo k neodborným zásahům a rozporuplným rozhodnutím. „Společenská atmosféra, v níž sílilo volání po politických reformách, nahrávala i úvahám o nové zákonné úpravě národních výborů a celé veřejné správy. XIII. Sjezd KSČ v květnu 1966 tyto plány podpořil a vyslovil se pro další posílení národních výborů a zejména jejich samosprávného momentu. Ke splnění tohoto záměru měl posloužit nový zákon o národních výborech č. 69/1967 Sb. Ačkoliv byl celkem jedenáctkrát novelizován, jeho základní principy platily až do konce existence soustavy národních výborů. Zákon národní

³⁸ Tamtéž, s. 450

³⁹ Zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

výbory znovu označil za orgány „socialistické státní moci a správy v krajích, okresech a obcích“. K tomu ovšem připojil ještě konstatování věcně nesmyslné, podle kterého byly národní výbory „státní orgány samosprávného charakteru“. Jiným územním orgánům mohla být státní správa svěřena pouze zvláštním zákonem.“⁴⁰

Tento zákon z roku 1967 byl důležitý také proto, že obsahoval některé demokratizující principy, na které mohlo být později navázáno při obnově samosprávy. Avšak po srpnové invazi vojsk Varšavské smlouvy se jejich reálný dopad na další vývoj státu ukázal jako velmi omezený, neboť nastupující normalizace zastavila až na pár výjimek všechny probíhající reformní procesy a navrátila moc do rukou vedení KSČ. Tím se postup reforem ve státě směrem k demokratické společnosti na dalších přibližně dvacet let v podstatě zastavil.

⁴⁰ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 451

4 Reforma veřejné správy po roce 1989

Proces reformy veřejné správy po roce 1989, vzhledem k jeho rozsahu a komplexnosti, je možné členit do dvou fází. Cílem této reformy bylo vytvořit efektivně fungující systém, zmodernizovat ho a mimo jiné také dosáhnout určité úrovně decentralizace a dekoncentrace.

Podstatným mezníkem v reformování veřejné správy je listopad 1989, kdy byl svrhnut komunistický režim a vyvstala tak nutnost připravit transformaci veřejné správy i po stránce zákonné. V platnost tedy bylo uvedeno mnoho zákonů, které rušily předešlé zákony zakotvující v sobě prvky komunistické ideologie, místo kterých byl nastolen klasický mechanismus parlamentní republiky. Jako příklad lze uvést Ústavní zákon č. 135/1989 sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky. Ten měnil články předchozího ústavního zákona tím způsobem, který v sobě zakotvuje prvky demokracie⁴¹.

4.1 První fáze reformy

Po zjištění, že představy Čechů se v základní otázce o budoucnosti společného státu liší od mínění Slováků, bylo nutné projednat další postupy ve vývoji vzájemného státoprávního poměru. Po několika jednáních mezi oběma federacemi byl v dubnu 1990 přijat nový název státu, *Česká a Slovenská federativní republika*. Dalším kamenem úrazu se ukázala být jednání o poměru kompetencí federace a republik. Ten byl uzákoněn ústavním zákonem č. 556/1990 Sb. a jeho výsledkem bylo přesunuto mnoho doposud federálních kompetencí republikám. Nutno přitom říct, že co pro českou stranu znamenalo maximum ústupků, pro stranu slovenskou byl vždy krok kupředu směrem k osamocení a vytvoření samostatného státu. Postupně tedy začínalo být jasné, že dojde k rozpadu federativní republiky, k čemuž posléze došlo ústavním zákonem č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské federativní republiky, čímž spolu s počátkem roku 1993 vznikly dva samostatné státy, *Česká republika* a *Slovenská republika*.⁴² Ještě před oficiálním rozpadem byla v prosinci 1992 Českou národní radou jakožto zákonodárným orgánem schválena Ústava České republiky, která určuje strukturu státu a

⁴¹ Ústavní zákon č. 135/1989 sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

⁴² HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 474

základní práva a svobody občanů (zakotvené v Listině základních práv a svobod, která je nedílnou součástí Ústavy)⁴³.

„Transformace veřejné správy po roce 1989 započala zákonem, který umožnil odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbu poslanců nových. Na jaře 1990 se ovšem prosadil názor, jenž s dalším fungování národních sborů vůbec nepočítal. Plánovaná reforma veřejné správy měla vycházet ze zrušení celé soustavy národních výborů. Její tvůrci naopak předpokládali, že bude obnovena samospráva na úrovni měst a obcí, že vzniknou nové monokratické orgány státní správy působící v okresech, že kompetence krajských národních výborů si rozdělí okresy a centrum a že do budoucna se ustaví samospráva i na vyšší než pouze obecní úrovni. Zákonem České národní rady č. 425/1990 Sb. bylo zrušeno sedm dosavadních krajských a 75 okresních národních výborů, které nahradilo 73 nových okresních úřadů. Jednalo se o územní správní úřady vykonávající pouze státní správu. Někdejší samosprávný prvek se na této úrovni udržel jen v podobě tzv. okresních shromáždění volených zastupitelstvy obcí příslušného okresu.“⁴⁴ Došlo tedy k definitivnímu zrušení národních výborů na všech úrovních. Ty byly nahrazeny vznikem územní samosprávy na obecní úrovni zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích. Pro výkon státní správy na okresní úrovni vznikly okresní úřady. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady a jejich kompetence byly přeneseny buď na ústřední správní úřady, nebo na okresní úřady. Okresním úřadům tak vznikla rozsáhlá řada pravomocí, jednak kvůli těm, které jim byly přiděleny zánikem KNV, jednak jim byly přiznány zcela nové pravomoci státem. Na krajské úrovni zůstaly zachovány krajské soudy, státní oblastní archivy a krajská policejní ředitelství.

Takto vytvořený systém měl původně plnit pouze dočasnou roli, počítalo se s pozdějším vytvořením vyšší samosprávné instance. To se však stále oddalovalo hned z několika důvodů. Prvním z nich byl fakt, že nebylo jednoznačně rozhodnuto, zda má být vyšší samospráva zrealizována podle historického uspořádání zemí, či podle krajů. Lišily se také představy o podobě krajů. Dalším důvodem byla potřeba zavedení stability do systému, ve kterém kvůli častým změnám způsobu výkonu funkcí převládal určitý chaos. Na obecní úrovni vyvstal problém vykonávání funkcí, které jim byly přiděleny, protože ně každá obec zvládala tyto úkoly plnit. Z toho důvodu byly obce rozděleny do dvou kategorií:

⁴³ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

⁴⁴ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 481

- 1) obce I. stupně – tou byla každá obec
- 2) obce II. stupně – do této kategorie bylo zařazeno několik stovek obcí s pověřeným obecním úřadem

Tímto způsobem byly obce rozděleny, aby v každém okrese vzniklo několik obcí II. stupně, které vytvořily správní obvody, přičemž jedna obec II. stupně vykonávala státní správu pro několik obcí I. stupně.

Stále se však projevovala nutnost vytvoření regionů středního stupně, které by usnadnily implementaci a vymahatelnost komunitárního práva. Vzhledem k tomu, že myšlenka obnovení zemského zřízení postupně slábla⁴⁵ (a také vyvstávaly požadavky EU, do které podala vláda v roce 1996 přihlášku ke členství) bylo rozhodnuto o zřízení krajského uspořádání. Toto rozhodnutí dostalo svou podobu ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, na jehož základě bylo vytvořeno 14 nových správních celků (13 krajů a Praha).

Tento zákon sice vymezoval územní formu, která bude krajům dána, nikoliv však jejich strukturu a pravomoci. Z toho důvodu byla jeho legisvakancí lhůta stanovena až do 1. ledna 2000. Do té doby si vznik krajů vyžádal značnou právní přípravu, proto byl vydán balík zákonů obsahující legislativní úpravu potřebnou k tomu, aby mohly kraje řádně vzniknout. V tomto balíku zákonů byly mimo jiné schváleny nové zákony o obcích (č. 128/2000 Sb.), krajích (č. 129/2000 Sb.), volbách do krajských zastupitelstev, o okresních úřadech a o hlavním městě Praze (č. 131/2000 Sb.). Nedošlo ale ke zrušení zákona o územní členění státu z roku 1960, proto i dnes vedle sebe existují dvě územně správní členění státu (více v kapitole o Zrušení zákona č.36/1960 Sb.)

Na základě nově schválených zákonů byla krajům postoupena první část pravomocí z okresních úřadů a z ústředních orgánů státní správy. Kraje touto cestou získaly kompetence celkem v devíti správních odvětvích:

- a) *školsví* – zřizování některých typů škol, zajištění jejich provozu a investičního rozvoje
- b) *kultura* – metodické řízení památkové péče, určování koncepce její rozvoje

⁴⁵ MATULA M.: *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*, in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*. s. 45

- c) *sociální zabezpečení* – druhá instance v rozhodování o poskytnutí sociálních dávek, zřizování a provozování zařízení sociální péče
- d) *stavební řízení, územní plánování, regionální rozvoj* – nadřízený orgán územního plánování pro obce, vytváření územních plánů velkých územních celků, provádění stavebního řízení, rozhodování zejména u staveb, které mají dopad a význam pro větší část kraje
- e) *zdravotnictví* – v první fázi reformy neměly kraje příliš významné pravomoci, ale později přešlo do krajské správy řízení a vlastnictví většiny nemocnic
- f) *vnitro* – vydávání, pozastavování, odnímání a navrácení osvědčení strážníkům obecní policie
- g) *zemědělství, myslivost, rybářství, vodní hospodářství* – plány pro velké výměry lesů (nad 1000 ha), povolování honiteb, vytváření rybářských revírů apod.
- h) *doprava* – kraje vlastní silnice 2. a 3. třídy na svém území, povoluje na nich těžké přepravy, uděluje a odebírá povolení k provozu stanic STK
- i) *životní prostředí* – kraje stanovují koncepci odpadového hospodářství, vedou evidenci odpadů, v rámci zákona posuzují dopad staveb, činností a technologií na životní prostředí⁴⁶.

V listopadu 2000 se pak konaly první volby do všech 14 krajských zastupitelstev, která si posléze zvolila rady, hejtmany a zřídila další orgány. Od 1. ledna 2001 nabyly všechny výše uvedené zákony platnosti. To lze označit za konec první fáze reformy.

Mezi největší přínosy této fáze reformy lze bezesporu označit zkvalitnění výkonu veřejné správy, zpřehlednění její struktury a díky zrušení některých správních obvodů také usnadnění jejího fungování.

4.2 Druhá fáze reformy

Druhá fáze reformy měla za cíl završit překonání nevyhovujícího územního uspořádání z roku 1960, které bylo všeobecně považováno za nevyhovující, a také prohloubit decentralizaci, tedy přesunout další pravomoci na územně nižší správní celky, především na kraje a obce. Dále měly být v této fázi zrušeny okresní úřady, s čímž se počítalo již při zavádění krajského zřízení, neboť podle této koncepce byly okresní úřady vyhodnocovány jako nadbytečné. Zákon rušící okresní úřady byl schválen v roce 2000 pod č. 147/2000 Sb., o

⁴⁶ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 483-484

okresních úřadech, a jejich činnost rušil k 31. prosinci 2002⁴⁷. Kompetence okresních úřady pak byly převedeny především na obce, z menší části pak na kraje a výjimečně i na některé orgány státní správy. Některé přešly na již existující obce s pověřeným obecním úřadem (kterých je v ČR 308), v souvislosti s tímto přerozdělováním pravomocí však byla, kromě výše uvedených kategorií obcí, zavedena zcela nová kategorie (obce III. stupně) a místo zaniklých 76 okresních úřadů bylo zřízeno 205 *obcí s rozšířenou působností*⁴⁸. Předmětem mnoha úvah byla otázka, jak stanovit centra těchto obcí. Bylo proto stanoveno, že by měly být snadno dostupné a spravovat správní obvody s minimálně 15000 obyvateli. Obce s rozšířenou působností byly následně ukotveny v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a vznikly z toho důvodu, aby na ně mohly být přesunuty některé správní pravomoci zrušených okresních úřadů s cílem přiblížit s cílem přiblížit státní správu občanům.

Většina zákonů, které byly v rámci této fáze reformy uvedeny v platnost, byly vydány v roce 2002:

- zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 320/2002 Sb.)
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách
- zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích
- zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon o krajích

V důsledku takto rozsáhlé reformy systému veřejné správy došlo ke značné decentralizaci státní správy. To mělo za výsledek posílení postavení samosprávy, a díky vzniku správních obvodů obcí s rozšířenou působností také zvýšení dostupnosti veřejné správy pro občany. Na

⁴⁷ Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

⁴⁸ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 484

druhou stranu zánikem okresních úřadů, které poskytovaly zejména malým obcím i určitou informační a poradenskou službu, se v této sféře objevilo určité vakuum. Obecně platí, že čím vyšší je počet malých obcí, tím nákladnější a komplikovanější je systém veřejné správy. Hlavním problémem malých obcí se tedy staly finance, neboť je pro ně obtížné zajistit kvalifikované vyřizování správních záležitostí, nejsou s to řešit svůj vlastní rozvoj, mají infrastrukturní problémy a nemohou tím pádem zajišťovat kvalitní služby pro své občany.⁴⁹

Tím, že byly okresy zachovány jako územní jednotky, však měly i po reformě stále silnou pozici. To je dáno zejména tím, že jejich prostřednictvím jsou v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb. (viz. příloha č.2) vymezeny samosprávné kraje. Vládní návrh, který se snažil změnit hranice krajů však byl zamítnut již kvůli neochotě měnit teprve nedávno zavedené krajské uspořádání.⁵⁰ Okresy také stále slouží například některých zájmovým organizacím k účelům vymezení území se soustředěnou podporou státu.

⁴⁹ TOTH P.: Skončila už reforma územní veřejné správy, či jí kynou nové možnosti? [online] Moderní obec 5.11. 2009 [cit. 20.3. 2019] Dostupné z <http://moderniobec.cz/skoncila-uz-reforma-uzemni-verejne-spravy-ci-ji-kynou-novemoznosti/>

⁵⁰ MATULA M.: *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*, in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*. s. 47

5 Současný vývoj reforem

Další vývoj reforem v České republice byl ovlivněn mimo jiné také vstupem do EU 1. května 2004, ve které již od roku 1988 funguje tzv. Nomenklatura územních statistických jednotek (NUTS). Tento systém jednotného klasifikování územních jednotek vznikl za účelem dosažení srovnatelnosti statistických dat v rámci EU. V rámci příprav ke vstupu do EU muselo být toto rozdělení zavedeno i v ČR. Stalo se tak k 1. lednu 2000, kdy Klasifikace územních statistických jednotek CZ-NUTS nahradila do té doby platný číselník krajů a okresů (ČKO) a již v sobě zahrnovala nové územně správní uspořádání ČR (14 krajů). Jednotlivé úrovně územních jednotek podle klasifikace CZ-NUTS jsou⁵¹:

- NUTS 0 – Česká republika (jako administrativní jednotka)
- NUTS 1 – území celé České republiky (jako neadministrativní jednotka)
- NUTS 2 – regiony soudržnosti (jako neadministrativní jednotky)
- NUTS 3 – kraje (jako administrativní jednotky)

Do 31. prosince 2007 byly v systému NUTS zahrnuty také okresy a obce, které byly od 1. ledna 2008 převedeny do systému místních samosprávných jednotek (LAU):

- LAU 1 – okresy
- LAU 2 – obce

Regiony soudržnosti vznikly za účelem čerpat finanční prostředky z fondů EU pro regiony s HDP na osobu nižším než 75 % regionálního průměru EU, protože kraje vzniklé od roku 2001 byly pro tento účel příliš malé. V rámci regionů soudržnosti vznikly tzv. regionální operační programy, které jsou koordinované regionálními radami a zaštiťuje je Ministerstvo pro místní rozvoj⁵².

Vzhledem k tomu, že proces reformování veřejné správy probíhá prakticky ve všech vyspělých evropských státech, začaly se formovat i teoretické předpoklady a strategie, které by

⁵¹ 1. Úvod | ČSÚ. *Český statistický úřad* / ČSÚ [online]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/1_uvod_nuts_2004

⁵² JETMAR M.: *K aktuálním otázkám regionálního rozvoje- orgány regionů soudržnosti*, in Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference, s. 352- 355

reformy veřejné správy zefektivnily. Existuje mnoho aspektů, na které musí být brán zřetel při formování dalších reformních kroků. Zároveň je také na místě opírat se o analýzy a zkušenosti z předešlých reforem či změn, aby tak zbytečně nedocházelo k opakování chyb či nedokonalostí. V uplynulých letech byla již uskutečněna řada dílčích reforem veřejné správy na všech jejích úrovních, nicméně úplná a komplexní reforma, která je nutná nejen z hlediska procesu harmonizace práva ČR s právem EU, ale také z hlediska modernizace a efektivního fungování státu prozatím zcela dokončena nebyla⁵³.

5.1 Východiska pro dokončení reformy

Dalšími východisky a možným dovršením procesu reformování veřejné správy se zabývají různé strategie a návrhy, které si kladou za cíl efektivními způsoby zkvalitnit fungování veřejné správy, snížit zatížení byrokracie, zmodernizovat a informatizovat systém veřejné správy. Tyto a další otázky se snaží řešit *Koncepce dokončení reformy veřejné správy*⁵⁴ (dále jen „Koncepce“), kterou vypracovalo ministerstvo vnitra (tuto povinnost ministři vnitra ukládalo usnesení č. 924/2011) na základě analýzy aktuálního stavu veřejné správy zpracované tehdejší vládou. Je rozdělena do tří kapitol:

- Modernizace veřejné správy
- Územní veřejná správa
- Financování státní správy v přenesené působnosti

Podle Koncepce jsou jednotlivá opatření strukturována následovně:

- název opatření,
- popis problematiky,
- návrh řešení,
- legislativní dopady,
- finanční dopady,
- hl. gestor (spolugestor),
- návrh časového horizontu realizace

⁵³ LOUDA, T. *Kvantita či kvalita? K některým problémům reformy veřejné správy včetně územní v České republice ve světle výzkumu*, In *Modernizace veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2, str. 55

⁵⁴ *Koncepce dokončení reformy veřejné správy* [online] Ministerstvo vnitra 2012 [cit. 28.3. 2019] dostupné z http://www.vystreil.cz/prilohy/136_Koncepce_dokonceni_reformy_VS.pdf

V Koncepci je největší pozornost věnována územní veřejné správě. Navrhované změny v této oblasti se snaží udržet krok s vývojem veřejné správy, „kdy došlo k výraznému zvýšení informatizace veřejné správy (vybudování univerzálních kontaktních míst Czech POINT /pracoviště Czech Point byla k 1.1.2012 v celkem 91,5 % obcích/, tvorba komunikační infrastruktury veřejné správy zprostředkující oběh dat atd.)“. Koncepce tak v elektronizaci veřejné správy spatřuje jistá východiska, jak zefektivnit veřejnou správu z hlediska její funkčnosti, je to ale také cesta, jak ji zpřístupnit občanům. Cíle, které si Ministerstvo vnitra vytyčilo a jejichž řešením se Koncepce v oblasti územní veřejné správy zabývá, jsou:

- zajistit skladebnost územně správních jednotek (tj. zajištění souladu územní působnosti různých úřadů s hranicemi obcí),
- sjednotit územní působnost orgánů státu v území s přijatými územními změnami,
- zjednodušit výkon veřejné správy v území co do počtu úrovní, na kterých je veřejná správa vykonávána,
- minimalizovat přenesenou působnost na obcích se základní působností (obce I. stupně) a uvolnit obcím prostor především pro jejich samosprávné funkce.

Dle Koncepce vyplývá z praktického výkonu veřejné správy, že pro optimální výkon veřejné správy je žádoucí takový stav, ve kterém bude existovat maximálně třístupňová územně správní struktura, přičemž výkon zákonných kompetencí by měl být v co největším možném rozsahu soustředěn na úrovních obec – obec s rozšířenou působností – kraj (cílový stav). Koncepce se však tohoto cílového stavu nesnaží dosáhnout okamžitě, neboť by to z finančního hlediska (například finanční náklady potřebné související s navyšováním kapacity úřadů obcí s rozšířenou působností) bylo neefektivní. Proto navrhuje postupné změny, kterými se tomuto stavu snaží přiblížit.

6 K problematice zrušení zákona č. 36/1960 Sb.

O problematice existence dvojího krajského uspořádání orgánů veřejné moci jsou vedeny diskuze v podstatě od chvíle, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon č. 347/1997 Sb. (viz. příloha č.2), vytvoření vyšších územních samosprávných celků (1. ledna 2000), který zavedl 14 krajů, současně však nebyly zrušeny územní jednotky stanovené v zákoně č. 36/1960 Sb. (viz. příloha č.1), které uzákonují 76 okresů, 7 krajů a hl. město Prahu. Takto vzniklý stav byl považován pouze za přechodný a k jeho okamžitému zrušení nedošlo důvodu obav o možné problémy ve výkonu státní správy. Ministerstvo vnitra sice předložilo v roce 2005 návrh zákona⁵⁵, který měl dvojí územní členění eliminovat, nicméně zákon nebyl uveden v platnost a situace, která byla dvojitým rozčleněním vytvořena, přetrvává.

Územní jednotky vymezené zákonem z roku 1960 se již nevyužívají jako všeobecné obvody pro výkon státní správy, přesto je toto členění využíváno některými specializovanými organizacemi (například organizace soudů či archivní správy). Jednotky upravené zákonem č. 36/1960 Sb. vycházejí z naprosto odlišné koncepce územně správního uspořádání než jednotky stanovené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. a nejsou proto s nově ustanovenými územně samosprávnými celky skladebné. I touto problematikou se zabývá Koncepce dokončení reformy veřejné správy z roku 2012 zmíněná v předchozí kapitole.

V převážné většině zákonů je územní působnost správních úřadů vymezena pouze odkazem na okresy podle zákona o územním členění státu. K definování územní působnosti státních orgánů však neexistuje zcela jednotný přístup, v důsledku čehož je organizace výkonu veřejné moci v území ne zcela přehledná. Územní působnost správních úřadů by podle Koncepce byla definována samostatně ve zvláštních zákonech výčtem obcí.

Návrh zrušení zákona č. 36/1960 Sb. podle Koncepce reaguje na změny v pojetí územní veřejné správy, které se v její organizaci uskutečnily v průběhu poslední reformy veřejné správy, a měly by tak být odpovídajícím zjednodušením a zpřehledněním výkonu veřejné správy.

Obecnými obvody pro výkon státní správy na mikroregionální úrovni by nadále byly správní obvody obcí s rozšířenou působností. S přihlédnutím k důležitosti této správní jednotky je dle Koncepce nezbytné její označení „správní obvod obce s rozšířenou

⁵⁵ VEDRAL, J. *Územně správní členění státu (několik poznámek k návrhu nového zákona)* [online] Deník veřejné správy [cit. 28.3.2019] Dostupné z <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6160934>

působností“ zjednodušit, protože název takto komplikovaný a rigidní ve značné míře brání akceptaci reformy veřejné správy. Z hlediska dalšího řešení vychází ze situace, kdy obvody obcí s rozšířenou působností představují územně správní jednotku všeobecné povahy a z velké části územně navazují na okresy, které existovaly ještě před rokem 1960. Tvrdí proto, že z obou uvedených důvodů a také vzhledem k tomu, že název okres je v podmínkách ČR vžitý by bylo nejvhodnější označovat uvedené obvody v zákoně jako okresy. V rámci druhé fáze předchozí reformy nebylo možné toto označení použít, neboť stále převládal větší počet úřadů vycházejících ve své organizaci z členění z roku 1960. Jejich počet však byl od té doby výrazně zredukován, navíc se prokázala stabilita nového členění na úrovni obcí s rozšířenou působností. Pro potřeby správní struktury by tak byly nadále využívány jako obecné jednotky územní samosprávné celky dané Ústavou ČR a ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. a okresy představované dosavadními právními obvody obcí s rozšířenou působností.

„Podle čl. 99 Ústavy se Česká republika člení na základní územní samosprávné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje a hlavní město Praha). Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. stanoví, že se na území České republiky vytvářejí konkrétní vyšší územní samosprávné celky. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. vymezuje kraje územím okresů ve stavu ke dni účinnosti ústavního zákona, z toho hlediska by zrušením okresů z roku 1960 problém nevznikl. Zavedení pojmu okres jako názvu pro správní obvod obce s rozšířenou působností by bylo dle Koncepce legislativně řešeno novelizací zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.“⁵⁶

Koncepce vytváří ke zrušení zákona č. 36/1960 Sb. dvě možné varianty a náročnost dalších kroků by se odvíjela od zvolené:

- *I. varianta* – zrušený zákon č. 36/1960 Sb. by nebyl nahrazen žádným dalším právním předpisem upravujícím územní členění České republiky
- *II. varianta* – zákon č. 36/1960 Sb. by byl nahrazen novým právním předpisem

Při teoretickém zvolení první varianty, tedy při pouhém zrušení zákona č. 36/1960 Sb., jsou v Koncepci stanoveny všechny zákony, které by bylo nutné podrobit novelizaci⁵⁷. Z tohoto

⁵⁶ *Koncepce dokončení reformy veřejné správy* [online] Ministerstvo vnitra 2012 [cit. 28.3. 2019] dostupné z http://www.vystreil.cz/prilohy/136_Koncepce_dokonceni_reformy_VS.pdf

⁵⁷ Taxativní výčet na straně 19 *Koncepce dokončení reformy veřejné správy* [online] Ministerstvo vnitra 2012 [cit. 28.3. 2019] dostupné z http://www.vystreil.cz/prilohy/136_Koncepce_dokonceni_reformy_VS.pdf

výčtu novelizací jsou vyjmuty zákony, které v sobě pojem okres nesou pouze z evidenčních účelů.

Naproti tomu varianta druhá, jež by zahrnovala nahrazení zákona z roku 1960 novým právním předpisem, s sebou ponese přípravu věcného záměru zákona o administrativním členění. Koncepce preferuje I. variantu, neboť je podle ní ústavně konformním řešením.

Nutno však podotknout, že při realizaci jakékoliv varianty bude zrušení zákona č. 36/1960 Sb. znamenat výrazný zásah do způsobu fungování úřadů. To v každém případě znamená vynaložení nemalých finančních prostředků.

V současné době se zrušením zákona z roku 1960 zabývá nový zákon o územně správním členění státu. Ten vznikl na návrh Ministerstva vnitra a byl schválen vládou 4. února 2019. Nový zákon lze tedy považovat za realizaci I. varianty dle Koncepce o dokončení reformy veřejné správy. Ruší se jím krajské členění, které českou republiku dělilo na 7 krajů a hlavní město Prahu. Nadobro tak zmizí například Západočeský, Východočeský či Severomoravský kraj, které dnes již nemají ze správního hlediska žádné využití. Jediným krajským územním členěním tak zůstane to, které je zakotveno v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., tj. na 13 samosprávných krajů a Prahu. Tento zákon nezasahuje do kompetencí žádného z krajů. Základem pro členění státu se tak stanou správní obvody obcí s rozšířenou působností, jejichž obvody budou nově vymezeny. Počet těchto obcí se nezmění (205). Okresy budou zachovány, především pro evidenční účely.

V tomto zákoně je dále řešena zbývající neskladebnost územně správních jednotek, konkrétně rozdílné začlenění 33 obcí mezi obce s rozšířenou působností a okresy. To bylo zapříčiněno právě existencí dvou rozdílných územně správních systémů. Zákon zajišťuje vzájemnou skladebnost, kterou je dokončen proces sjednocení těchto dvou systémů územně správního členění. Přijetí tohoto zákona je tak možné považovat za proces celkového dokončení reformy veřejné správy započatý mezi lety 1997 a 2003.

Předpokládá se, že sjednocení systému územní správy bude mít za výsledek snazší a plynulejší chod veřejné správy, ale především efektivnější a přehlednější veřejnou správy z pohledu občanů. V některých oblastech by také mělo dojít ke snížení počtu míst, které občané musí navštívit za účelem vyřizování úředních záležitostí. Jednotlivé resorty by pro své vnitřní členění měly zvolit právě úroveň vycházející ze všeobecného členění státu, což by mělo zamezit

vytváření dalších nepřehledných struktur, které nebudou v souladu s obecným principem členění⁵⁸.

⁵⁸ Vláda schválila zákon o územně správním členění státu - Ministerstvo vnitra České republiky. *Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Copyright © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, všechna práva vyhrazena [cit. 28.03.2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-zakon-o-uzemne-spravnim-cleneni-statu.aspx>

Závěr

Problematicke reformem veřejné správy, stejně jako správy územní, již byla věnována široká řada odborných prací. Stejně tak se jí zabývá mnoho vědních disciplín, jejichž cíli mohou být analýza reformem dosud provedených za účelem zefektivnění reformem budoucích či snaha o nalezení nejideálnějšího postupu při dalším vývoji veřejné správy. V České republice se začaly uplatňovat poznatky získané z nejrůznějších odvětví spojených s reformou veřejné správy především po skončení druhé fáze reformy. Už samotný rozsah odvětví, která se ve svém zkoumání zabývají reformováním veřejné správy (především právnické, sociologické, politologické, ekonomické) naznačuje, nakolik je tato problematika obsáhlá. Výsledkem reformem veřejné správy by mělo vždy být dosaženo modernizace veřejné správy, jejího zpřehlednění, zkvalitnění jejího výkonu, také ale uspokojení potřeb veřejnosti.

Jak ukazuje historie, není vždy možné dosáhnout naprostého vyřešení všech aktuálních problémů, tím pádem nelze žádnou z reformem považovat za konečnou (snad pouze v očích reformátorů), neboť reforma veřejné správy zdá se být nikdy nekončícím procesem. To je způsobeno zejména neustálým vývojem společnosti či nově vyvstávajícími občanskými potřebami. Z hlediska dosavadního vývoje je však možné tvrdit, že ač se systém veřejné správy stále nejeví jako dokonalý, nevyžadující žádné další velké reformní kroky, dochází k postupné eliminaci jeho nedostatků.

Při pohledu na celkový rámec předchozí reformy a jejího provedení v porovnání s reformami uskutečňovanými v současné době lze tvrdit, že v provádění reformem veřejné správy je dosaženo daleko kvalitnějších a efektivnějších výsledků, pokud se opírají o nějakou koncepci, která vychází z analýzy aktuální situace ve veřejné správě a předkládá více návrhů řešení spolu s jejich možnými finančními a právními dopady.

Dokončení obou fází územně správní reformy sice znamenalo pro systém veřejné správy obrovskou změnu, neodmyslitelně tím však vznikla celá řada nedostatků. Jedním z nich, kterým se tato práce hlouběji zabývá, je odstranění dvojího územně správního členění státu. Tato skutečnost se ukázala být do značné míry komplikujícím faktorem při výkonu veřejné správy. Předpokládá se, že nový zákon o územně správním členění státu tento problém vyřeší. Nový zákon se ve svém územním rozčlenění snaží navázat na územně správní členění, které zde existovalo před rokem 1960. S tím rozdílem, že místo okresů užívá jako územně správní jednotku všeobecné povahy obce s rozšířenou působností, které z větší části navazují na území

okresů, které zde před rokem 1960 existovalo. To by mohlo představovat značné usnadnění adaptačního procesu, neboť podle tohoto rozdělení by nemuselo dojít k tak výraznému přerozdělování kompetencí v rámci územních obvodů. Zda bude tento zákon vyplňovat všechny nedostatky předchozího členění je pouze předmětem diskuzí, neboť až čas a další společenské změny ukážou, zda z jeho uvedení v platnost vyvstanou další správní nedostatky a bude-li tedy zapotřebí dalších reformních kroků.

Resumé

A wide range of expert papers have already been devoted to the issue of public administration reforms. This issue is also the subject of many disciplines, whose targets can be analysing the reforms already performed in the Czech republic in order to perform future reforms more effectively or to seek the most ideal way to further develop public administration. In the Czech Republic, knowledge gained from various sectors related to the reform of public administration began to be applied, especially after the end of the second phase of the reform. The very scope of the sector, which deals with the reform of public administration (especially legal, sociological, political, economic), indicates the extent to which this issue is extensive. As a result of public administration reforms, modernization of public administration, its clarification, and improvement of its performance should always be achieved, but also the needs of the public needs to be considered.

Looking at the overall framework of the previous reform and its implementation compared to the reforms currently ongoing, it can be argued that much better and more effective results are achieved in implementing public administration reforms if they are based on a concept based on an analysis of the current public situation and if it proposes more solutions, together with their possible financial and legal impacts.

Although the completion of both phases of territorial administrative reform has meant a tremendous change for the public administration system, a number of problems have emerged. One of them, which this work deals with, is the elimination of the double territorial administrative divisioning of the Czech republic. This has been to a large extent a complicating factor in public administration. However, it is assumed that the new law of territorial administrative division of the state will solve this problem, but it is only a matter of time before further administrative shortcomings arise from its entry into force and therefore further reform steps will be needed.

Seznam pramenů

Literatura

- KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy: vybrané kapitoly veřejné správy pro studium žáků středních škol*. 4., aktualiz. vyd. Ostrava: Montanex, 2014. ISBN 978-80-7225-407-1. s. 9
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009.
- MATULA, Miloš. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0686-9.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a opr. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
- HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo, právní základ veřejné správy, 1. díl*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2000. ISBN 80-244-0125-8.
- HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír Novotný. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 20. ISBN 978-80-7380-096-3.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2005.
- KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4.
- GROSPÍČ, J. *K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, In Modernizace veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2.
- POLLITT, CH., BOUCKAERT, G. *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press. 2000.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1.
- MALÝ, Karel a Florián SIVÁK. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do r. 1918*. Vyd. 2., přeprac. a dopl. Praha: H & H, 1993. ISBN 80-85467-61-5.
- MATULA M.: *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*, in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.

LOUDA, T. *Kvantita či kvalita? K některým problémům reformy veřejné správy včetně územní v České republice ve světle výzkumu*, In *Modernizace veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2.

Právní předpisy

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé.

Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, v aktuálním znění.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění.

Internetové zdroje

Veřejná správa – Právníký slovník. [online]. Dostupné z: https://pravnickyslovník.cz/ve%C5%99ejn%C3%A1_spr%C3%A1va

Samospráva - Iuridictum. [online]. Dostupné z: <https://iuridictum.pecina.cz/w/Samospr%C3%A1va>

Úvod do problematiky veřejné správy: Organizační principy veřejné správy. Testovací server CDV [online]. Dostupné z: <https://turbo.cdv.tul.cz/mod/book/view.php?id=5959&chapterid=6112>

TOTH P.: *Skončila už reforma územní veřejné správy, či jí kynou nové možnosti?* [online] Moderní obec 5.11. 2009 [cit. 20.3. 2019] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/skoncila-uz-reforma-uzemni-verejne-spravy-ci-ji-kynou-novemoznosti/>

30. Národní výbory 1944-1948 - Ius Wiki. start - Ius Wiki [online]. Dostupné z: <http://www.ius-wiki.eu/historie/pfuk/cech/zkouska/skupina-b/otazka-30>

Koncepce dokončení reformy veřejné správy [online] Ministerstvo vnitra 2012 [cit. 28.3. 2019] dostupné z: http://www.vystrcil.cz/prilohy/136_Koncepce_dokonceni_reformy_VS.pdf

VEDRAL, J. *Územně správní členění státu (několik poznámek k návrhu nového zákona)* [online] Deník veřejné správy [cit. 28.3.2019] Dostupné z <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6160934>

Vláda schválila zákon o územně správním členění státu - Ministerstvo vnitra České republiky. Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Copyright © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, všechna práva vyhrazena [cit. 28.03.2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-zakon-o-uzemne-spravnim-cleneni-statu.aspx>

Seznam Příloh

1. Zákon 36/1960 Sb.
2. Ústavní zákon 347/1997 Sb.

Příloha č.1:

36.
ZÁKON

ze dne 9. dubna 1960
o územním členění státu

Národní shromáždění Republiky československé usneslo se na tomto zákoně:

§ 1

Území Republiky československé se dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce a vojenské újezdy.

§ 1a

- (1) Území obce je vymezeno hranicemi jednoho nebo více souvislých katastrálních území.
- (2) Území vojenského újezdu je vymezeno hranicemi jednoho nebo více souvislých katastrálních území.
- (3) Ministerstvo vnitra stanoví prováděcím právním předpisem území okresů výčtem obcí a vojenských újezdů.

§ 2

Území hlavního města Prahy tvoří samostatnou územní jednotku; dělí se na deset obvodů. Název obvodů zní: obvod Praha 1 - 10. Ministerstvo vnitra stanoví prováděcím právním předpisem území obvodů výčtem městských částí ke dni účinnosti tohoto zákona.

§ 3

Vytvářejí se tyto kraje:

1. Kraj Středočeský se sídlem v Praze;
2. Kraj Jihočeský se sídlem v Českých Budějovicích;
3. Kraj Západočeský se sídlem v Plzni;
4. Kraj Severočeský se sídlem v Ústí nad Labem;
5. Kraj Východočeský se sídlem v Hradci Králové;
6. Kraj Jihomoravský se sídlem v Brně;
7. Kraj Severomoravský se sídlem v Ostravě;

§ 4

Ve Středočeském kraji se vytvářejí tyto okresy:

1. Okres Benešov;
2. Okres Beroun;
3. Okres Kladno;
4. Okres Kolín;
5. Okres Kutná Hora;
6. Okres Mělník;
7. Okres Mladá Boleslav;
8. Okres Nymburk;
9. Okres Praha-východ;
10. Okres Praha-západ;
11. Okres Příbram;
12. Okres Rakovník.

§ 5

V Jihočeském kraji se vytvářejí tyto okresy:

1. Okres České Budějovice;
2. Okres Český Krumlov;
3. Okres Jindřichův Hradec;
4. Okres Pelhřimov;
5. Okres Písek;
6. Okres Prachatice;
7. Okres Strakonice;
8. Okres Tábor.

§ 6

V Západočeském kraji se vytvářejí tyto okresy:

1. Okres Domažlice;
2. Okres Cheb;
3. Okres Karlovy Vary;
4. Okres Klatovy;
5. Okres Plzeň-město;
6. Okres Plzeň-jih;
7. Okres Plzeň-sever;
8. Okres Rokycany;
9. Okres Sokolov;
10. Okres Tachov.

§ 7

V Severočeském kraji se vytvářejí tyto okresy:

1. Okres Česká Lípa;
2. Okres Děčín;
3. Okres Chomutov;
4. Okres Jablonec nad Nisou;
5. Okres Liberec;
6. Okres Litoměřice;
7. Okres Louny;
8. Okres Most;
9. Okres Teplice;
10. Okres Ústí nad Labem.

§ 8

Ve Východočeském kraji se vytvářejí tyto okresy:

1. Okres Havlíčkův Brod;
2. Okres Hradec Králové;
3. Okres Chrudim;
4. Okres Jičín;
5. Okres Náchod;
6. Okres Pardubice;

7. Okres Rychnov nad Kněžnou;
8. Okres Semily;
9. Okres Svitavy;
10. Okres Trutnov;
11. Okres Ústí nad Orlicí.

§ 9

V Jihomoravském kraji se vytvářejí tyto okresy:

1. Okres Blansko;
2. Okres Brno-město;
3. Okres Brno-venkov;
4. Okres Břeclav;
5. Okres Zlín;
6. Okres Hodonín;
7. Okres Jihlava;
8. Okres Kroměříž;
9. Okres Prostějov;
10. Okres Třebíč;
11. Okres Uherské Hradiště;
12. Okres Vyškov;
13. Okres Znojmo;
14. Okres Žďár nad Sázavou.

§ 10

V Severomoravském kraji se vytvářejí tyto okresy:

1. Okres Bruntál;
2. Okres Frýdek-Místek;
3. Okres Jeseník;
4. Okres Karviná;
5. Okres Nový Jičín;
6. Okres Olomouc;
7. Okres Opava;
8. Okres Ostrava-město;
9. Okres Přerov;
10. Okres Šumperk;
11. Okres Vsetín.

§ 11 – § 13 zrušeno

§ 14

Území krajů se skládá z území okresů.

§ 15

- (1) Vytvoření nebo zrušení kraje, podstatná změna jeho území nebo změna jeho sídla se provádí zákonem; provádět jiné změny území kraje přísluší vládě.

§ 16 zrušeno

§ 17

Ministerstvo vnitra vede přehled obcí, vojenských újezdů, okresů, krajů a v hlavním městě Praze městských obvodů.

§ 18 zrušeno

§ 19

Tento zákon nabývá účinnosti ode dne vyhlášení; provede jej vláda.

Příloha č.2:

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 3. prosince 1997

o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Čl. 1

Na území České republiky se vytvářejí tyto vyšší územní samosprávné celky:

- 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. Královéhradecký 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.

Čl. 2

Hranice vyšších územních samosprávných celků lze měnit pouze zákonem.

Čl. 3

(1) Územím hlavního města Prahy se rozumí jeho území ke dni účinnosti tohoto ústavního zákona.

(2) Územím okresu se rozumí jeho území ke dni účinnosti tohoto ústavního zákona.

ČÁST DRUHÁ

Čl. 4

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, se mění takto:

1. Čl. 99 zní:

"Čl. 99

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky."

2. Čl. 103 se vypouští.

ČÁST TŘETÍ

Čl. 5

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2000.

Přechodné ustanovení zavedeno předpisem č. 176/2001 Sb. Čl. II

Pokud je v dosavadních právních předpisech uveden pojem "Budějovický kraj", rozumí se tím "Jihočeský kraj", pojem "Jihlavský kraj", rozumí se tím "Vysočina", pojem "Brněnský kraj", rozumí se tím "Jihomoravský kraj", a pojem "Ostravský kraj", rozumí se tím "Moravskoslezský kraj".

Zeman v. r.

Havel v. r.

Klaus v. r.