

**Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní**

**Reformy veřejné správy v České republice od 90. let 20. století**

**Miroslava Svobodová**

**Bakalářská práce  
2008**

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Ústav veřejné správy a práva  
Akademický rok: 2007/2008

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Miroslava SVOBODOVÁ**  
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa**  
Název tématu: **Reformy veřejné správy v České republice od 90. let 20. století**

### Zásady pro vypracování:

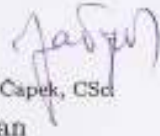
- I. Úvod
- II. Vymezení pojmů veřejné správy
- III. Reforma veřejné správy v letech 1990 - 1998
- IV. Reforma veřejné správy v období od roku 1998
- V. Komparace veřejné správy před reformami a poté
- VI. Závěr

Rozsah grafických prací: -  
Rozsah pracovní zprávy: cca 30 stran  
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

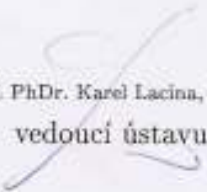
Seznam odborné literatury:

- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0  
KOUDELKA, Z. Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001. 2. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-X  
GROSPIC, J., VOSTRÁ, L. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6

Vedoucí bakalářské práce: **PhDr. Miloš Charbuský, CSc.**  
Ústav veřejné správy a práva  
Datum zadání bakalářské práce: **30. října 2007**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **19. května 2008**

  
prof. Ing. Jan Čapek, CSc.  
děkan

L.S.

  
prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 15. listopadu 2007

### **Poděkování:**

Touto cestou děkuji všem, jež mi pomohli při vzniku této práce. Především bych chtěla poděkovat vedoucímu mé bakalářské práce - panu PhDr. Miloši Charbuskému, CSc. za jeho pomoc při přípravě tématu, odborné vedení a za cenné rady a doporučení při zpracování bakalářské práce.

Miroslava Svobodová

## **Souhrn**

Bakalářská práce je tématicky zaměřena na reformy veřejné správy od roku 1990, jež se stal pro tuto oblast zlomovým. Největší pozornost je věnována reformě územní veřejné správy, která byla v rámci všech reforem veřejné správy nejdůležitější a nejdominantnější.

V první kapitole jsou vymezeny základní pojmy související se správními reformy, principy fungování a struktura veřejné správy.

Druhá kapitola pojednává o samotné problematice vývoje reformy, který je rozdělen do dvou hlavních fází oddělených rokem 1998. Tato část zahrnuje i jednotlivé postupy a kroky vlády a potřebná přijatá legislativní opatření.

V samostatné kapitole je zpracováno zhodnocení reformy územní veřejné správy z pohledu starostů a starostek českých měst a názorů našich spoluobčanů.

## **Klíčová slova**

veřejná správa, reformy veřejné správy, kraje, okresy, obce

# **Title**

The reforms of the public administration in the Czech republic since 1990s.

# **Abstract**

The bachelor work is thematically oriented on the reforms of public administration since 1990. This year has become faulted for this area. The biggest attention is devoted to the reform of the territorial public administration, which was the most important and the most dominant among all reforms of the public administration.

In the first chapter there are specified basic definitions related to the reforms of public administration, the principles of functioning and the structure of public administration.

The second chapter deals with a problem of a reform development itself, which is divided into two main phases separated by the year 1998. This part also contains single actions and steps of the government and necessary accepted legislative precautions.

An analysis of a regional public administration reform is worked up from a point of view of mayors and mayoresses of Czech towns and opinions of our fellow citizens in a separate chapter.

# **Keywords**

public administration, reforms of the public administration, regions, districts, municipalities

# Obsah

<b>Seznam zkratk</b> .....	<b>9</b>
<b>Úvod</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Vymezení pojmů</b> .....	<b>12</b>
1.1 Správa .....	12
1.2 Veřejná správa .....	12
1.3 Soukromá správa.....	14
<b>2 Organizační uspořádání veřejné správy</b> .....	<b>15</b>
2.1 Státní správa.....	16
2.2 Samospráva .....	16
2.3 Reforma veřejné správy .....	17
2.4 Centralizovaná státní správa .....	17
2.5 Decentralizovaná státní správa .....	17
2.6 Vykonavatelé a subjekty veřejné správy .....	18
<b>3 Reforma veřejné správy</b> .....	<b>19</b>
3.1 Reforma veřejné správy v letech 1990 - 1998 .....	20
3.1.1 Období federálního státu (1990 – 1992).....	20
3.1.1.1 Působnost obcí a okresů.....	21
3.1.1.1.1 Zákon o obcích (obecní zřízení) .....	21
3.1.1.1.2 Zákon o okresních úřadech .....	23
3.1.1.1.3 Jiné zákony .....	24
3.1.1.2 Územní uspořádání .....	24
3.1.1.3 Změny ve státní správě .....	25
3.1.2 Období první koaliční vlády (1992 – 1996).....	26
3.1.2.1 Úřad pro legislativu a veřejnou správu .....	26
3.1.2.2 Návrhy na vytvoření VÚSC.....	27
3.1.3 Období druhé koaliční vlády (1996 – 1998).....	28
3.1.3.1 Ústavní zákon o vytvoření VÚSC .....	29
3.2 Reforma veřejné správy v ČR od roku 1998 .....	30
3.2.1 Východiska pro správní reformu .....	30
3.2.2 Koncepce reformy veřejné správy .....	31
3.2.2.1 Dílčí koncepce reformy veřejné správy .....	31

3.2.2.2	Legislativní úprava pro další fázi reformy veřejné správy .....	32
3.2.3	I. fáze reformy územní správy - krajské zřízení .....	33
3.2.3.1	Základní varianty organizace územní veřejné správy.....	33
3.2.3.2	Krajské uspořádání .....	34
3.2.4	II. fáze reformy územní veřejné správy – zánik okresních úřadů.....	35
3.2.4.1	Koncepce reformy územní veřejné správy .....	35
3.2.4.1.1	Zřízení obcí s rozšířenou působností .....	35
3.2.4.1.2	Návrhy přenosu kompetencí okresních úřadů .....	35
3.2.4.2	Legislativní úprava pro II. fázi reformy veřejné správy .....	36
<b>4</b>	<b>Zhodnocení reformy veřejné správy .....</b>	<b>37</b>
4.1	Názory starostů s starostek českých měst .....	39
4.1.1	Výzkum „Politici představitelé evropských měst“ .....	39
4.1.1.1	Spolupráce krajů a obcí.....	40
4.1.1.2	Postoje k decentralizaci a reformě veřejné správy.....	42
4.1.1.3	Závěrečné zhodnocení .....	44
4.2	Názory občanů České republiky .....	45
4.2.1	Závěrečné vyhodnocení .....	50
	<b>Závěr .....</b>	<b>51</b>
	<b>Seznam použité literatury .....</b>	<b>53</b>
	<b>Seznam obrázků a grafů.....</b>	<b>54</b>
	<b>Seznam příloh.....</b>	<b>55</b>



## Seznam použitých zkratk

apod. – a podobně

atd. – a tak dále

ČNR – Česká národní rada

ČR – Česká republika

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

EU – Evropská unie

KDS – Křesťanská demokratická strana

KDU-ČSL – Křesťanská a demokratická unie – Česká strana lidová

např. – například

ODA – Občanská demokratická aliance

ODS – Občanská demokratická strana

tzv. – takzvaně

ÚLVS – Úřad pro legislativu a veřejnou správu

veř. – veřejná

VÚSC – vyšší územně samosprávné celky

# Úvod

Za téma své bakalářské práce jsem si zvolila „*Reformu veřejné správy v České republice od 90. let 20. století*“.

Proč jsem se rozhodla zabývat a analyzovat právě tuto skutečnost, jež se dotkla nejen České republiky jako takové, ale také jejích občanů a obyvatel?

Za hlavní příčinu považuji, že reforma veřejné správy je nezbytnou součástí transformace nejen politické, ale i ekonomické, jež nastala po listopadu 1989 svržením komunistického režimu.

Neméně důležitý fakt lze shledat v tom, že veřejný sektor nás obklopuje celý život a my jej využíváme od porodnice, kde se narodíme, přes studia, ke stáří, pobytu v domově důchodců až k následné smrti. Z tohoto důvodu si myslím, že je důležité alespoň okrajově se seznámit s problémy veřejné správy, s jejím uspořádáním a v neposlední řadě také změnami, zvláště když máme jako občané právo podílet se na jejím řízení. Mnozí z nás si toto právo ani neuvědomují a nevyžívají ho, ale o to horší je, že potom jen kritizují zákonodárné orgány za špatně vykonanou práci. Přiznejme si, že alespoň jednou každý z nás kritizoval práci našich představitelů, ale kolik z nás něco udělalo proto, aby se to již neopakovalo? Ono je těžké uspokojit představy a potřeby občanů, pokud se odmítají účastnit jejich rozhodování...

První základy a zmínky spojené s veřejnou správou bychom našli už v dávné minulosti. Právě s rozvojem lidské civilizace a snahou o určitou organizaci a uspořádání společnosti je nutné, spojit existenci veřejné správy. Potom, ale vyvstává otázka, jak by měla být asi taková veřejná správa zorganizovaná, aby fungovala co nejlépe a neefektivněji.

Už od samého prvopočátku je snaha nalézt určitý kompromis či jednotný model veřejné správy, ale zda toho bude někdy dosaženo jest otázkou. Dle mého názoru považuji jednotný model fungování veřejné správy pro celý svět za nereálné. Každý stát, země, region, město či dokonce obec jsou velmi rozdílní a individuální a nalézt takovou teorii, jenž by pro všechny zajistila optimální fungování správy, lze pokládat za nemožné.

Z tohoto důvodu je během posledních let stále více uplatňován princip subsidiarity – přiblížení veřejné správy na úroveň, která by byla k občanům co nejbližší, neboť oni sami nejlépe vědí, co je pro ně důležitější a potřebné. Správa se tak postupně stává záležitostí individuální – soukromou a obce disponují s většími pravomocemi a kompetencemi, ale na druhé straně zase mají větší odpovědnost. V souvislosti s tím si můžeme položit otázku, zda obcím není

poskytnuta až příliš velká svoboda. Ale kde je potom ta pomyslná hranice? – Mez, jež by byla nejlepším řešením pro všechny?

Svou práci jsem rozdělila do čtyř „hlavních“ kapitol.

První kapitola je věnována základním pojmům, jež úzce souvisí nejen se správou, ale také jejím členěním na správu veřejnou a soukromou. Náplní této kapitoly je i vymezení rozdílů a odlišností právě mezi veřejnou a soukromou správou.

V druhé části jsem se poté zaměřila na organizaci veřejné správy. – Jaké je možné dělení státní správy a samosprávy. Součástí je také definice reformy veřejné správy a znaků, jež ji doprovázejí. V závěru kapitoly potom charakterizují vykonavatele a subjekty veřejné správy a rozdíl mezi nimi.

Další a zároveň obsahově nejrozsáhlejší část se týká správních reforem, jež probíhaly v několika úrovních správy. Ta je rozdělena na dvě větší podkapitoly oddělené rokem 1998. V rámci nich je několik dalších podkapitol, kde jsou popsány důležité kroky, návrhy, příslušné právní předpisy a změny, jež byly uskutečněny v souvislosti se zřízením vyšších samosprávných územních celků a následným zrušením okresních úřadů.

Tématem čtvrté, poslední kapitoly je zhodnocení reforem veřejné správy v České republice od 90. let minulého století. Cílem této části bylo odhalit přínosy či nedostatky současného systému, zhodnotit přijatá opatření v souvislosti se zřízením krajů a zrušením okresních úřadů a jaký význam nebo důsledek mají správní reformy pro občany.

Za úkol a cíl své bakalářské práce jsem si stanovila, obecně objasnit hlavní vývojové tendence v oblasti reforem veřejné správy v České republice po listopadových událostech v roce 1989 a jejich význam pro Českou republiku jako celek a pro občany jako vlastníky práva podílet se na řízení.

# 1 Vymezení pojmů

## 1.1 Správa

Pojem *správa* lze odvodit od slova *právo*. Z latiny je pojem *správa* překládán doslova jako administrativní přísluhování.

*„Správa je cílevědomá společenská činnost směřující k naplnění a dosažení cíle, který má charakter veřejný nebo soukromý. Obsah a charakter správy určuje správní právní odvětví“<sup>1</sup>.*

Správa vykonává činnosti související s právem – správní činnosti.

Rozsah působení správy upravuje správní řád.

V dřívějších dobách se správa členila na:

- finanční,
- justiční,
- policejní,
- vojenskou.

Nyní lze správu rozdělit:

- dle vlastnických práv ke spravovanému objektu:
  - veřejnou,
  - soukromou,
- dle realizace správy:
  - institucí veřejnou,
  - institucí soukromou.

## 1.2 Veřejná správa

Definovat pojem *veřejná správa* je velmi obtížné a jednotná definice ani neexistuje.

Nejvyužívanější vymezením veřejné správy se rozumí definice, jež uvádí významný český právník J. Pražák: *„činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Zdroj: KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2007, s. 9.

<sup>2</sup> Zdroj: VIDLÁKOVÁ, O. Reformy veřejné správy. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, s. 6.

Cílem lze rozumět veřejné blaho, veřejný zájem apod.

Mezi další (neméně významné) definice je možné zařadit:

R. Pomahač a O. Vidláková chápou veřejnou správu dvěma způsoby:

*„jako souhrn všech správních činností souvisejících s vládnutím na ústřední a místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb“;*

*„jako činnosti organizačních jednotek a osob, jimiž jsou správní úřady jako přímí nositelé veřejné správy nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy či zařízení v pozici nepřímých subjektů veřejné správy“.<sup>3</sup>*

P. Káňa pojal veřejnou správu též ze dvou pohledů:

*„jako správu lidské společnosti zorganizované ve stát se státním zřízením;*

*„jako správu území (státu, kraje, obce),*

*správu věci (dopravní prostředky, pozemky, budovy),*

*správu záležitostí (veřejné služby),*

*správu financí (veřejné finance),*

*správu objektů (využívání veřejných objektů, veřejných informací)“<sup>4</sup>.*

A. Paula a Z. Prokop rozumí veřejnou správou:

*„záměrnou činnost orgánů veřejné správy za účelem dosažení určitého cíle“<sup>5</sup>.*

Všechny výše zmíněné definice vycházejí ze stejného základu.

Definice od A. Pauly a Z. Prokopa se téměř shoduje s vymezením, jež publikoval J. Pražák. Toto vymezení lze označit za výstižné, stručné a jasné. Můžeme tyto definice shrnout do jedné označující veřejnou správu jako: *záměrnou činnost správních orgánů za účelem dosažení veřejného cíle.*

Naopak R. Pomahač a O. Vidláková pojaly veřejnou správu velmi odborně. Jejich definování je spíše charakteru rozsáhlejšího, přičemž bychom mohli říct, že druhý způsob definování doplňuje a blíže charakterizuje první definici.

Pojetí veřejné správy P. Káňou je trochu odlišné od ostatních autorů. Definoval jednotlivé činnosti veřejné správy jako správu financí či objektů. Jedná se o definici, jež se soustředí na to, čím se veřejná správa zabývá, o jakou správu se jedná.

<sup>3</sup> Zdroj: POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 63.

<sup>4</sup> Zdroj: KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2007, s. 12.

<sup>5</sup> Zdroj: PAULA, A., PROKOP, Z. Veřejná správa pro střední odborné školy. Poděbrady: SZeŠ a SOŠ Poděbrady, 2000, s. 2.

V rámci správních reforem je důležité, že se veřejná správa skládá ze dvou komplementárních částí:

- státní správy,
- samosprávy.

## 1.3 Soukromá správa

Soukromou správu vykonávají subjekty ve vlastním zájmu snažící se o dosažení vlastních soukromých cílů a řídící se vlastní vůlí.

Takovým subjektem soukromé správy může být např. soukromá organizace, v oblasti managementu – předseda, jednatel či správní rada či subjekt hospodařící s vlastními finančními a materiálními prostředky<sup>6</sup>.

Rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou lze spatřit:

- v cíli, jež správní činnost sleduje
  - pokud je možné popsat cíl jako soukromý, jedná se o výkon správy soukromé,
  - je-li však cíl a záměr subjektu povahy veřejné, potom hovoříme o správě veřejné,
- v nositele správní činnosti, právním řádem
  - v rámci správy soukromé si subjekt může volně vybírat prostředky a nástroje pro svou činnost; správa je vymezená právním řádem – „co není zákonem zakázáno, je dovoleno”,
  - pro veřejné spravování má právní řád mnohem důležitější význam; subjekt může vykonávat jen to, co mu právní předpis výslovně povoluje (v rámci své pravomoci a příslušnosti),
- v samotných subjektech, jež správní činnost vykonávají
  - soukromou správu vykonávají osoby se soukromoprávním postavením (fyzické a právnické osoby),
  - správu veřejnou zajišťují veřejnoprávní subjekty (stát, státní orgány, veřejnoprávní korporace, ale i soukromoprávní osoby, jež jsou výkonem veřejné správy pověřeny státem.

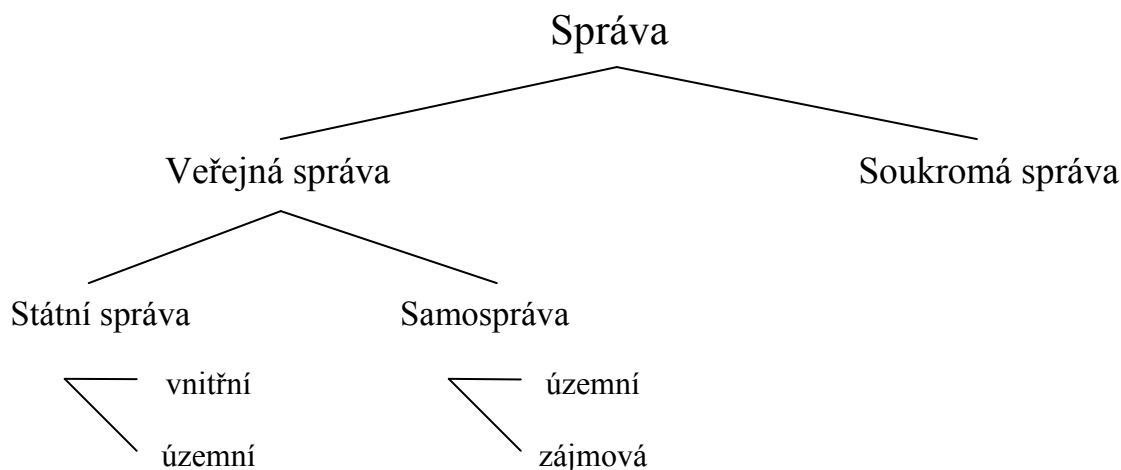
Přesto rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou není až tak jasný a zřetelný, z důvodu stále probíhajících změn se mění okruh záležitostí spadajících do oblasti veřejných a soukromých cílů.

---

<sup>6</sup> Zdroj: KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2007, s. 15.

## 2 Organizační uspořádání veřejné správy

Strukturu veřejné správy názorně charakterizuje následující schéma:



Zdroj: PAULA, A., PROKOP, Z. *Veřejná správa pro střední odborné školy*. Poděbrady: SZeŠ a SOŠ Poděbrady, 2000, s. 3.

**Obrázek 1: Organizační uspořádání veřejné správy**

Struktura veřejné správy vychází z určitých pravidel.

Během posledních desetiletích se v ní odrazily velké změny. První událostí, jež měla vliv na fungování správy v České republice byl zánik federativního uspořádání státu (vznik ČR k 1. lednu 1993). Tato situace a zároveň i požadavek na zjednodušení organizační struktury vedly k reformám veřejné správy.

Z hlediska struktury veřejné správy lze rozlišit:

- hledisko územní, jež veřejnou správu dělí na:
  - státní,
  - regionální,
  - obecní,
- hledisko věcné, jež rozděluje veřejnou správu na:
  - správu vykonávanou jako politickou,
  - správu vykonávanou jako odbornou (specializovanou).

Toto dělení není však tak významné. Důležitějším je rozdělení veřejné správy na:

- státní správu,
- samosprávu.

Hlavním důvodem tohoto rozdělení je snaha o decentralizaci a dekoncentraci veřejné správy. S souvislostí s tím, se hovoří o principu subsidiarity<sup>7</sup>.

## 2.1 Státní správa

Státní správa je vykonávána v celém státě. Je jednou ze dvou součástí veřejné správy a má své pravomoci.

Státní správa je upravena zejména právními normami ústavního práva.

Lze ji rozdělit na:

- vnitřní,
- územní.

Příčemž územní státní správu České republiky dále členíme na:

- správu státu,
- správu regionů a státní správu krajů,
- správu okresů,
- místní státní správu<sup>8</sup>.

## 2.2 Samospráva

Za samosprávu lze označit tu část veřejné správy, kterou vykonává někdo jiný než-li stát (obec, kraj).

Lze ji také definovat jako zvláštní druh správy, v níž se spravování spravují sami.

Zároveň je samospráva typickým znakem moderního demokratického státu a je pro ni charakteristické, že má v čele volené (nikoli jmenované) zástupce.

Samosprávu členíme na:

- územní,
- zájmovou<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Princip subsidiarity spočívá v přiblížení výkonu veřejné správy co nejbližší k občanům, kdy stát převede část svých kompetencí (státní správa) na samosprávu.

<sup>8</sup> Zdroj: KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2007, s. 21-22.

<sup>9</sup> Zdroj: KOUDELKA, Z. Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000. Praha: Linde, 2000, s. 15.



## 2.3 Reforma veřejné správy

V souvislosti s dalšími kapitolami je důležité vymezit také pojem „reforma veřejné správy (správní reforma)“.

Správní reformu lze definovat různorodě - jako územně-správní členění státu, vytvoření územní samosprávy či přijetí zákona o státní službě. Za reformu veřejné správy můžeme označit jak komplexní rekonstrukci systému, případně zásadní změny činnosti veřejné správy či organizační přestavbu, tak i dílčí modernizaci a jiné zdokonalování.

Souhrnně správní reformy představují rozsáhlou strukturální změnu dřívější centralizované státní správy na decentralizovanou veřejnou správu, včetně reforem právních řádů a činnosti správy<sup>10</sup>.

## 2.4 Centralizovaná státní správa

Centralizovaná státní správa je charakteristická jedním normativním právním zdrojem, jímž je centrální zákonodární moc.

Státní správu vykonávají ústřední orgány, koncentrované a dekoncentrované státní orgány zcela závislé na centru ( finančně i jmenování do funkce).

## 2.5 Decentralizovaná státní správa

V decentralizované státní správě je tvorba právních norem ponechána centrální zákonodárné moci. Avšak výkon státní správy je svěřen decentralizovaným orgánům státní správy<sup>11</sup> nebo je převeden na samosprávné veřejnoprávní korporace<sup>12</sup>. Stát si tedy ponechává určitou část státní správy, kterou převádí na veřejnoprávní korporace a jejíž výkon řídí a financuje.

Decentralizací v rámci veřejné správy se rozumí i přenesení určitých pravomocí mimo oblast státní správy na samosprávu<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Zdroj: VIDLÁKOVÁ, O. Reformy veřejné správy. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, s. 8-9.

<sup>11</sup> Do roku 2000 to v České republice byly okresní úřady. Okresní úřady jsou považovány za orgány státní správy I. instance či orgány odvolávací, jestliže v I. instanci rozhodovaly v přenesené působnosti obce (zejména obce s pověřenými obecními úřady).

<sup>12</sup> Za veřejnoprávní korporaci můžeme označit subjekt veřejného práva s vlastní právní způsobilostí a s členstvem, jež plní úkoly veřejné správy.

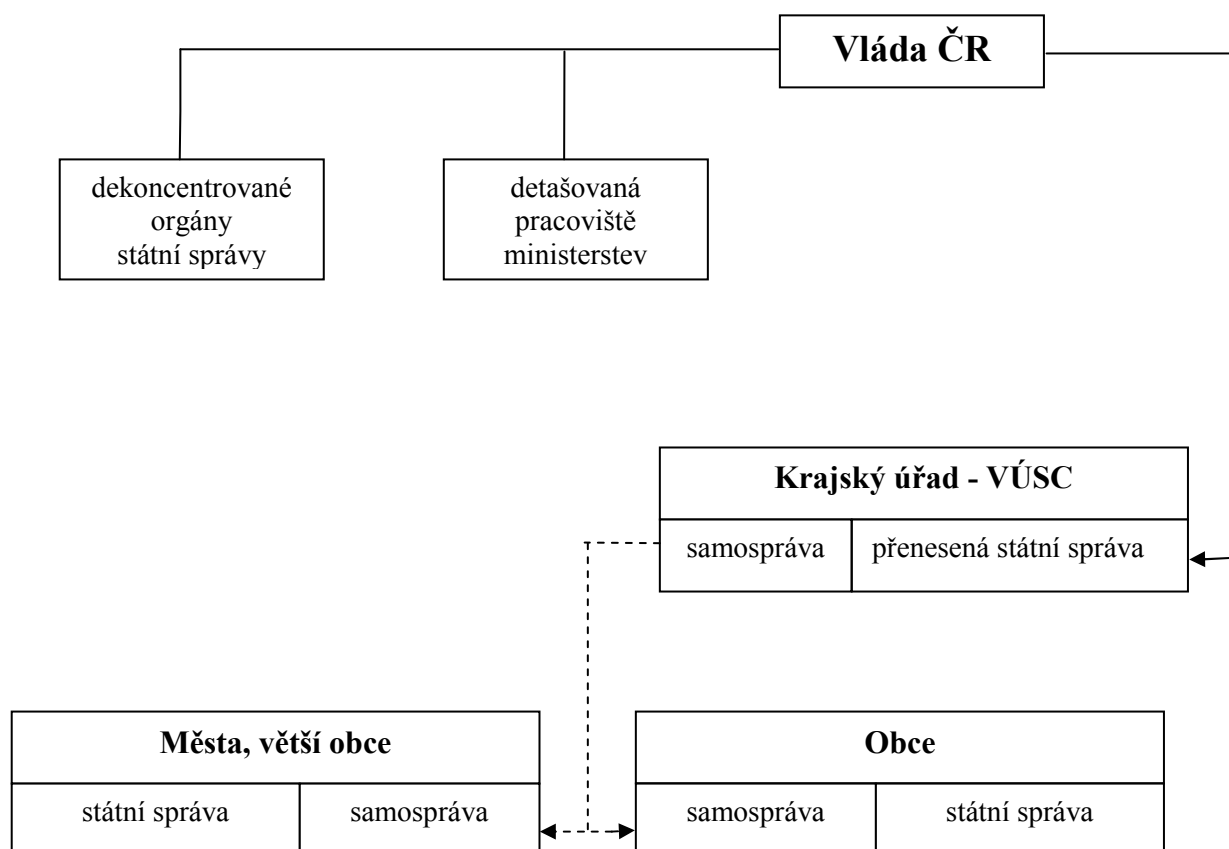
<sup>13</sup> Zdroj: KOUDELKA, Z. Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000. Praha: Linde, 2000, s. 14-15.

## 2.6 Vykonavatelé a subjekty veřejné správy

Z hlediska správní teorie je třeba rozlišovat „subjekty“ a „vykonavatelé“ veřejné správy.

Subjektem se rozumí nositel veřejné správy (např. stát; nestátní veřejnoprávní subjekty - veřejnoprávní korporace - kraj, obec; ostatní veřejnoprávní subjekty – nadace, fondy). Vykonavatelé jsou instituce (orgány, úřady), které jménem subjektu uskutečňují správu podle zákona. Mezi vykonavatelé veřejné správy bychom mohli zařadit: vládu ČR, resortní ministerstva, Parlament ČR, krajské úřady, jiné správní úřady – např. Český statistický úřad<sup>14</sup>.

**Struktura veřejné správy v ČR od roku 2003**



Zdroj: PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. Praha: GRADA, 2007, s. 28.

**Obrázek 2: Struktura veřejné správy od roku 2003**

<sup>14</sup> Zdroj: dostupné z <http://www.mvcr.cz>

### 3 Reforma veřejné správy

Vymezení tohoto pojmu je již uvedeno výše. Můžeme si tedy položit otázku:

#### Proč vůbec dochází k reformám veřejné správy?

Stručně můžeme říci, že tehdy, pokud veřejná správa vykonává svou činnost způsobem, jež se jeví jako nevhodný a neuspokojivý.

Zejména je to však způsobeno změnami okolního prostředí a podmínkami, v nichž je správa činná, které vytvářejí tlak na průběžné změny, reformy. I očekávání veřejnosti jako občanů se mění – rostou jejich nároky i nespokojenost s již provedenými změnami. Žádná reforma nepřináší totiž trvalé uspokojení, a proto je možné reformy označit za nikdy nekončící procesy.<sup>15</sup>

Cílem reformy veřejné správy je jednak zkvalitnit a modernizovat veřejnou správu, zvýšit profesionalizaci jejich úředníků a přiblížit veřejnou správu co nejlíže k občanům.

Za společný ukazatel všech reforem, jež byly od 70. let uskutečňovány v dnešních členských státech Evropské unie, a jež jsou v 90. letech prováděny ve středoevropských zemích, můžeme označit úsilí o naplnění 4 základních principů, z nichž vychází demokratická veřejná správa – *demokratizace, decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity*.

Důsledkem reforem veřejné správy byl snížen počet úředníků v ústředních orgánech státní správy a došlo také k personálnímu posílení na úrovni místní a regionální.

Nový systém řízení veřejné správy kladl vyšší nároky na manažerské schopnosti a dovednosti vedoucích pracovníků státní správy a volených představitelů územní samosprávy, z důvodu využívání zásad tzv. *New Public Management*<sup>16</sup>.

Komplexní reforma veřejné správy v sobě zahrnuje tyto základní části:

- reformu územní samosprávy (obecní, regionální),
- reformu ústřední státní správy,
- řešení vztahu mezi státní správou a samosprávou,
- právní úpravu státní služby,
- realizaci soudní kontroly veřejné správy v souladu s evropským právem.

<sup>15</sup> Zdroj: VIDLÁKOVÁ, O. Reformy veřejné správy. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, s. 11-12.

<sup>16</sup> Jedná se o zásady jež jsou osvědčeny v soukromém sektoru a ve velké míře zaváděny do sektoru veřejného.

## 3.1 Reforma veřejné správy v letech 1990 - 1998

Prvotní příčinou reformy veřejné správy v Československu a České republice po svržení komunistického režimu v listopadu 1989 byla především ekonomická a politická situace.

Vývoj správní reformy lze rozdělit do 3 období:

- 1990 – 1992 ⇒ období federálního státu,
- 1992 – 1997 ⇒ období dvou koaličních vlád,
- 1998 – 2002 ⇒ období menšinové vlády sociálně-demokratické.

Tehdejší centrální vládní úroveň se skládala ze dvou vládních úrovní – federální vlády a vlády dvou republik (České a Slovenské), neboť Česká republika tvořila jednu ze dvou částí federativního státu – Československá socialistická republika.

Pod vrcholnou vládní úrovní byly tři úrovně státní správy – krajská, okresní a místní. Na těchto úrovních vykonávaly státní správu národní výbory příslušného stupně. Tento model veřejné správy byl zejména typický pro země, v nichž vládl totalitní režim, jehož charakteristickým rysem byla centralizace (potlačování vytvoření územní samosprávy). V rámci tohoto státního uspořádání vládly stranické orgány komunistické strany.

Toto politické uspořádání a zároveň i ekonomická situace země se staly základním podnětem pro reformy veřejné správy, zrušení národních výborů a vytvoření samosprávných obcí.

### 3.1.1 Období federálního státu (1990 – 1992)

Návrh reformy územní správy z února 1990 předpokládal její rozdělení do dvou etap. Během první etapy mělo dojít ke zrušení krajských národních výborů k 31. prosinci 1990 a následně k vytvoření dvoustupňové soustavy národních výborů.

V druhé etapě se předpokládalo dosažení konečných cílů v návaznosti na tvorbu nové ústavy.

Vláda ČR přijala jen první etapu reformy veřejné správy<sup>17</sup>, v níž souhlasila se zrušením pouze krajských národních výborů a vytvořením dvoustupňového systému národních výborů.

---

<sup>17</sup> Usnesením vlády č. 71 ze 7. března 1990.

V červnu 1990 však vláda přijala další dokument<sup>18</sup>, v němž vyslovila souhlas se zrušením národních výborů na všech úrovních k 29. listopadu 1990, jež se konaly první volby do obecního zastupitelstva.

K tomu bylo zapotřebí změnit dosud platnou Ústavu. Na základě této změny došlo k přijetí čtyř nových zákonů<sup>19</sup>, čímž byla vytvořena právní úprava k první fázi decentralizace veřejné správy.

### **3.1.1.1 Působnost obcí a okresů**

I přes přijetí nových zákonů, se otázka druhého stupně samosprávy stále jevila jako značný problém.

Od roku 1990 (po zrušení národních výborů) existovala územní samospráva na základním (obecním) stupni. Na okresní úrovni působily okresní úřady jako orgány státní správy se všeobecnou působností.

Dne 2. listopadu vláda vybrala 365 obecních úřadů pověřených výkonem státní správy. Jejich počet však v roce 1992 vzrostl na 381. Tyto pověřené obecní úřady vykonávají státní správu pro obce bez státní správy nacházející se v jejich správním území.

Okresní úřady působily jako orgány státní správy I. instance či jako orgány odvolací pro rozhodnutí obcí v přenesené působnosti. Odvolacím orgánem pro prvoinstanční rozhodnutí okresních úřadů se staly detašovaná pracoviště ministerstev, jejichž počet a význam v tomto období postupně vzrůstal.

#### **3.1.1.1.1 Zákon o obcích (obecní zřízení)**

Samosprávné obce byly zřízeny zákonem ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích. Spolu s ním došlo také k přijetí zákona ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

Dle nového obecního zřízení se obec charakterizuje jako:

- *společenství občanů* – občany jsou všechny osoby, jež mají v obci trvalý pobyt nebo jim bylo přiděleno čestné občanství,
- *územní celek* – obec je jedním katastrálním územím nebo souborem tohoto území, přičemž se může dělit na části,

<sup>18</sup> Usnesení vlády č. 163 ze 6. června 1990.

<sup>19</sup> Zákon o obcích, zákon o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon o okresních úřadech a zákon o hl. městě Praze.

- *právnícká osoba* – obec vystupuje v právních vztazích vlastním jménem a nese tak za své činy odpovědnost.

#### Obce jsou podle zákona o obcích členěna na:

- *města* – staly se jimi všechny obce, v nichž do počátku účinnosti obecního zákona působil městský národní výbor; ostatní obce se mohou stát městy z rozhodnutí předsednictva Poslanecké sněmovny parlamentu ČR na základě návrhu vlády republiky nebo na návrh obce po vyjádření vlády,
- *statutární města* – ke čtyřem již působícím statutárním městům<sup>20</sup> přibylo dalších devět nových měst<sup>21</sup>; odlišnost těchto měst od ostatních spočívá především v dispozici práva uspořádat si vlastní vnitřní správu tzv. statutem (obecně závazná vyhláška); často se také dělí na městské obvody či části,
- *hlavní město Praha* – Praha má zvláštní postavení, jež upravuje zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze,
- *ostatní obce* – zbývající obce na území České republiky.

#### Orgány obce:

- *obecní (městské) zastupitelstvo* – je nejdůležitějším a nejvyšším orgánem obce z hlediska samostatné působnosti; mezi důležité pravomoci zastupitelstva se řadí schvalování rozpočtu obce a vyúčtování za minulý rok, přijímání obecně závazných vyhlášek (právních předpisů), volba starosty, zástupce starosty, radních atd.
- *obecní (městská) rada* – je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti a zodpovídá se zastupitelstvu; v oblasti přenesené působnosti se zodpovídá okresnímu úřadu a vydává obecně závazné vyhlášky; ve statutárních městech se nazývá radou města; pokud je zastupitelstvo složeno z méně než 15 členů, obecní rada se nevolí a její funkce vykonává starosta,
- *starosta* – zastupuje obec navenek a je pro obec velmi důležitý; svolává a řídí zasedání obecní rady a zastupitelstva; za výkon funkce se zodpovídá zastupitelstvu; ve statutárních městech je starosta nazýván primátorem a jeho zástupci náměstci,

<sup>20</sup> Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem

<sup>21</sup> České Budějovice, Havířov, Hradec Králové, Karlovy Vary, Liberec, Olomouc, Opava, Pardubice, Zlín

- *komise* – působí jako iniciativní a poradní orgány; jsou zřizovány radou buď obligatorně – povinně ze zákona (finanční a kontrolní komise) nebo fakultativně – podle konkrétních potřeb obce (komise bytová, pro kulturu, sport, cestovní ruch a volný čas, atd.),
- *obecní úřad* – tvoří starosta, místostarostové, tajemník (je-li jeho funkce zřízena) ostatní zaměstnanci; úřad je dále členěn na odbory a oddělení.

### **3.1.1.1.2 Zákon o okresních úřadech**

Působnost okresů jako orgánů státní správy bylo upraveno zákonem č 425/1990 Sb., okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatření a s tím souvisejících.

*Okresní úřad* je definován jako správní úřad, který vykonává státní správu ve svém územním obvodu (okresu) nebo i v zákonem stanoveném obvodu. Pro tyto obvody úřad může vydávat právní předpisy označované jako nařízení okresního úřadu. Typickým znakem pro okresní úřad je výkon činností pouze v přenesené působnosti.

Hlavní náplní činnosti okresního úřadu je výkon státní správy, jež na něj byla přenesena zvláštními zákony. Přezkoumává rozhodnutí orgánů obce vydaných správním řízením, kontroluje činnost pověřených obecních úřadů a orgánů obcí na úseku přenesené působnosti atd. plní mimo jiné také úkoly spojené s řešením mimořádných událostí (živelné pohromy).

*Přednosta* stojí v čele okresního úřadu, kterého jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra vnitra ČR. Přednosta je nadřízen všem pracovníkům okresního úřadu a vykonává funkci vedoucího organizace.

*Okresní shromáždění* se schází čtyřikrát do roka a na svých zasedáních schvaluje rozdělení dotací do rozpočtu obcí, schvaluje a kontroluje rozpočet okresního úřadu a schvaluje závěrečný účet. Členové jsou voleni tajně zastupitelstvem obce.

Okresní úřad se dělí na referáty a kancelář přednosta, přičemž se referáty mohou dále členit na oddělení.

### 3.1.1.1.3 Jiné zákony

Stále však platil zákon č. 36/1960 Sb., o územně správním členění, z něhož vyplývá, že zanikly jen orgány krajů, nikoli kraje jako takové.

V letech 1989 – 1992 se řídilo Ústavou ČR z roku 1960 a spolu s ní ústavním zákonem o Československé federaci. Tyto zákony však musely být často novelizovány z důvodu ekonomických, politických a sociálních změn. Připravovala se postupně nová ústava, ale tu se do rozpadu Československé federace (do 31.12. 1992) nepodařilo přijmout.

### 3.1.1.2 Územní uspořádání

V tomto období se stále více na naší politické scéně začaly objevovat otázky ve spojitosti s uspořádáním země.

Vláda ČR tedy v září 1990 zřídila vládní komisi pro zemské zřízení, která navrhla čtyři možné varianty uspořádání České republiky:

- zemskou,
- regionální,
- kombinovanou,
- federativní.

V červnu 1991 předseda vlády<sup>22</sup> pověřil Ministerstvo vnitra, aby vypracovalo koncepci struktury orgánů místní správy podle dvou vybraných variant územního uspořádání – varianty zemské (asymetrický model), varianty regionální (symetrický model).

Jejich společným rysem bylo, že základní jednotkou územní samosprávy je obec a základní jednotkou územní státní správy je pověřený obecní úřad.

Zemská varianta předpokládala, že druhým stupněm územní samosprávy budou tři země – Česká, Moravská a Slezská. Tento model umožňoval vytvořit až tři stupně samosprávy a dva stupně státní správy:

1. stupeň – pověřené obecní úřady,
2. stupeň – okresní úřady.

I státní správa mohla být třístupeňová (3. stupeň – krajské úřady).

---

<sup>22</sup> Tehdejším předsedou vlády byl Petr Pithart.



Regionální varianta byla charakteristická dvoustupňovým modelem samosprávy i státní správy.

Dne 21. srpna 1991 se vláda ČR nakonec rozhodla pro zemské zřízení, především pod tlakem moravských politických stran. V únoru 1992 byly připraveny návrhy zákonů a novely zákonů, jimiž měla být zemská varianta zrealizována. K jejich projednání však v důsledku silících tlaků na rozdělení republiky nedošlo, a tak se proces decentralizace státní správy odsunul do pozadí.

### **3.1.1.3 Změny ve státní správě**

V oblasti ústřední státní správy byly provedeny také určité strukturální změny – bylo zřízeno deset nových ministerstev a dva ústřední orgány státní správy, jejichž působnost se během období několikrát změnila. Mezi nově zřízená ministerstva lze zařadit:

- Ministerstvo životního prostředí – 1.1.1990,
- Ministerstvo strojírenství a elektrotechniky – 1.7. 1990
- Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj – 1.8. 1990
- Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci – 1.8.1990,
- Ministerstvo státní kontroly – 1.8.1990,
- Ministerstvo mezinárodních vztahů – 1.6.1992,
- Ministerstvo pro hospodářskou soutěž – 31.10.1992,

V této době však došlo i ke zrušení určitých ministerstev.

Postupně také rostl význam zvláštních (dekoncentrovaných) orgánů státní správy<sup>23</sup>, které vznikaly podle potřeb jednotlivých ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy.

---

<sup>23</sup> Např. finanční úřady, úřady práce.

### 3.1.2 Období první koaliční vlády (1992 – 1996)

Na přelomu června a července 1992 se konaly parlamentní volby, z nichž vítězně vzešla první koaliční vláda pod předsednictvím Václava Klause<sup>24</sup>.

V rámci svého programového prohlášení se rozhodla pokračovat v reformě veřejné správy:

- připravit návrh zákona o právním postavení pracovníků státní správy,
- upevnit principy právního státu,
- předložit ČNR návrh Ústavy ČR,
- uplatnit princip subsidiarity,
- jako základ územního uspořádání státu stanovit samosprávné obce a přirozené regiony.

Dne 16. prosince 1992 ČNR přijala návrh ústavy<sup>25</sup>, jež nabyl účinnosti 1. ledna 1993. S tímto datem je také spojen vznik samostatné České republiky. Ústava ČR upravuje územní samosprávu na úrovni obcí a krajů.

#### 3.1.2.1 Úřad pro legislativu a veřejnou správu

Koncem října 1992 byl zřízen Úřad pro legislativu a veřejnou správu (ÚLVS)<sup>26</sup>, v jehož čele stál místopředseda vlády<sup>27</sup>. Jeho hlavním posláním bylo vypracování koncepce druhé etapy reformy veřejné správy.

V Poslanecké sněmovně byla zřízena v únoru 1993 dočasná komise na řešení územněsprávního uspořádání. V souvislosti s tím byl v roce 1993 vedle Úřadu pro legislativu a veřejnou správu sestaven také tým expertů z oblasti místní státní správy a samosprávy. Členy týmu se stali přednostové okresních úřadů, starostové, vědci a další osobnosti z oboru, jež pracovali v pěti skupinách:

- pro územní členění státu,
- pro územní samosprávu,
- pro statutární města,

<sup>24</sup> Tato vláda se skládala ze 4 politických stran: Občanské demokratické strany (ODS), Občanské demokratické aliance (ODA), Křesťanské a demokratické unie-Čs. strany lidové (KDU-ČSL) a Křesťanské demokratické strany (KDS). Během volebního období se KDS spojila s ODS a koalice končila tedy jako koalice 3 stran.

<sup>25</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

<sup>26</sup> Zákonem ČNR č. 474/1992 Sb., o opatřeních ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>27</sup> Tehdy v jeho čele stanul Jan Kalvoda, místopředseda ODA, tehdy druhé nejsilnější koaliční strany.

- pro hlavní město Prahu,
- pro výkon státní správy v území.

Všechny výše zmíněné skupiny, (kromě první – pro územní členění státu), ukončily svou činnost v dubnu 1993.

V červenci 1993 byla zřízena pracovní skupina, jež se zabývala pouze územně správním uspořádáním. Z výsledků její práce bylo vypracováno několik dokumentů, které však nebyly nikdy n zasedání vlády projednány.

Úřad pro legislativu a veřejnou správu ukončil svoji činnost v říjnu 1996. Působnost úřadu v oblasti legislativních činností byla převedena na Ministerstvo spravedlnosti. Působnost v oblasti veřejné správy však nebyla přenesena na žádný jiný úřad, což se v praxi neosvědčilo, a tak v březnu 1997 vláda svým usnesením rozhodla převést tuto působnost na ministryni spravedlnosti<sup>28</sup> a ministra vnitra<sup>29</sup>.

### 3.1.2.2 Návrhy na vytvoření VÚSC

V prosinci 1993 byl předložen vládě ČR návrh ústavního zákona o zřízení vyšších územně samosprávných celků (VÚSC), jež se zabýval především zásadami vytvoření druhého stupně samosprávy. Úřad pro legislativu a veřejnou správu navrhoval dvě varianty na řešení této situace – 8 a 13 (včetně hl. města Prahy) krajů.

V červnu 1994 však vláda přijala návrh zákona o zřízení VÚSC. Tím bylo rozhodnuto o soustavě orgánů, ale kompetence či převod pravomocí a působnosti z ústředních orgánů státní správy na krajskou úroveň státní správy nebyly vyřešeny, jako počet a území jednotlivých krajů.

V roce 1994 byla také změněna dočasná komise pro správní reformu na stálou komisi, jejímž předsedou byl jmenován místopředseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR<sup>30</sup>. Jejím posláním bylo předkládat návrhy, které řešily nejen počet, ale i velikost vyšších územně samosprávných celků. Tyto návrhy se během jednotlivých let výrazně měnily v závislosti na politických i jiných tlacích.

První návrh předpokládal zřízení 8 a 13 krajů. Poslanecká sněmovna však postupně zamítla i několik dalších návrhů s vybudováním 3 – 27 krajů.. Následně vláda odmítla

<sup>28</sup> Od 7. ledna 1997 byla pověřena funkcí ministryně spravedlnosti JUDr. Vlasta Parkanová.

<sup>29</sup> V březnu 1997 byl ministrem vnitra Mgr. Jan Ruml.

<sup>30</sup> Tehdy jím byl jmenován Jan Kalvoda.

uspořádání 13 krajů, a tak ODS přišla s představou 80 krajů (později 17 krajů) a tento návrh se jí podařilo prosadit ve vládě i přes odpor ODA a KDU-ČSL.

V roce 1995 zřízení 17 krajů Poslanecká sněmovna zamítla. Byly tedy zpracovány další návrhy na 5 a 9 krajů, ale ani ty se ve sněmovně v roce 1996 neschválily.

V květnu 1997 předložila ODA vlastní projekt na 13 krajů, ČSSD přišla s nápadem zřídit 9 krajů. Vláda ČR se nakonec po zdlouhavých diskuzích rozhodla pro přijetí upravené varianty 13 krajů.

### 3.1.3 Období druhé koaliční vlády (1996 – 1998)

Na přelomu května a června 1996 se konaly volby do Parlamentu ČR, z nichž vítězně vzešla druhá Klausova koaliční vláda<sup>31</sup>.

Předsedové koaličních stran podepsali dne 27. června 1996, ještě před programovým prohlášením, koaliční dohodu, která obsahovala významné kroky v oblasti státní správy a samosprávy:

- zřídit regionální samosprávu,
- změnit rozsah kompetencí všech stupňů a institucí veřejné správy,
- připravit změnu zákona o rozpočtových pravidlech,
- vypracovat zákony o státní službě, o majetku státu a základní soukromoprávní kodexy.

Tyto konkrétní úkoly byly součástí programového prohlášení, jež 23. července 1996 přednesl předseda vlády v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Koaliční vláda zahájila svoji činnost změnami ve struktuře a působnosti některých ministerstev či jiných ústředních orgánů

státní správy<sup>32</sup>. Došlo ke zrušení:

- Ministerstva hospodářství,
- Ministerstva pro hospodářskou soutěž,

<sup>31</sup> Druhá Klausova koaliční vláda byla tvořena už od počátku jen třemi stranami: ODS, ODA a KDU-ČSL.

<sup>32</sup> Tyto změny byly součástí vládního návrhu zákona č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy ČR a kterým se doplňuje zákon č. 97/1993 Sb. a zákon ČNR č. 2/1969 Sb.

- Ministerstva dopravy,
- Úřadu pro legislativu a veřejnou správu,
- České komise pro vědecké hodnosti.

Na druhé straně byl nově zřízen:

- Úřad pro státní informační systém,
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

### 3.1.3.1 Ústavní zákon o vytvoření VÚSC

Vláda ČR schválila dne 13. července 1997 návrh o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a následně jej předala k projednání do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

V prosinci 1997 sněmovna konečně přijala návrh ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR. Změna se týkala krajského uspořádání a nabyla účinnosti dne 1. ledna 2000. Toto uspořádání vychází z roku 1949 s počtem 14 krajů<sup>33</sup>.

Z ekonomických problémů a neshod uvnitř koaliční strany podala vláda 30. listopadu demisi. Ta však fungovala v dosavadním složení až do sestavení nové vlády jmenované prezidentem republiky 2. ledna 1998.

Nový předseda vlády Josef Tošovský<sup>34</sup> předložil 27. ledna 1998 programové prohlášení, kde vláda podporuje reformu veřejné správy a soustředí se na dosažení rovnováhy mezi českým právem a právem Evropského společenství, přestože její působení je pouze dočasné a je ovlivněno červnovými volbami téhož roku do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

<sup>33</sup> Vyššími územními samosprávnými celky jsou: Středočeský, Budějovický (dnes Jihočeský), Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Jihlavský (dnes Vysočina), Brněnský (dnes Jihomoravský), Olomoucký, Ostravský (dnes Moravskoslezský), Zlínský a Pražský (hl. město Praha).

<sup>34</sup> Josef Tošovský byl do doby jmenování předsedou vlády generálním guvernérem České národní banky.

## 3.2 Reforma veřejné správy v ČR od roku 1998

### 3.2.1 Východiska pro správní reformu

Za politická východiska lze označit externí a interní tlaky. - Vláda ČR nestihla ani reagovat na stanovisko Evropské komise, jež k žádosti ČR o členství v EU podala v červenci 1997. Jeho největší část tvořily výhrady k pomalému postupu reformy veřejné správy v ČR a nedostatky současného stavu :

- neexistence regionální samosprávy, nedostatky regionální politiky,
- neexistence zákona o státní službě,
- nedostatky v systému a funkčnosti státní správy jako celku (malé finanční zdroje...),
- neexistence strategie reformy veřejné správy, která by se měla realizovat<sup>35</sup>.

Dalším bodem je nízká důvěra veřejnosti ve státní správu, z důvodu přetrvání státních úředníků z komunistického režimu ve státní správě. Ve stanovisku jsou určité zmínky také o korupci a její vzrůstající tendenci.

Taková situace přetrvala i celé funkční období nové minoritní sociálně–demokratické vlády pod předsednictvím Miloše Zemana, jež zvítězila v červnu 1998 v parlamentních volbách. Tato vláda prohlásila, že bude i nadále usilovat o vstup ČR do EU a pokračovat v reformě veřejné správy.

V červenci 1998 vydala vláda Miloše Zemana své programové prohlášení, v němž správní reformu označila za jednu z pěti priorit. Jejimi dalšími cíly bylo:

- předložit Parlamentu zákonné návrhy, které mají naplnit ústavní zákon o vytvoření VÚSC z prosince 1997,
- předložit návrh zákona o státní službě, jehož účelem má být stabilizace a zefektivnění státního aparátu,
- předložit návrhy zákonů povolujících rozšíření spoluúčasti občanů (referendum),
- vypracovat daňovou a rozpočtovou reformu, podporující ekonomiku místních a krajských samospráv.

---

<sup>35</sup> Zdroj: [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz) – Posudek Komise k žádosti České republiky k přijetí do Evropské unie z roku 1997.

Vláda dále ve svém prohlášení podrobněji popsala opatření proti neodůvodnění nárůstu a byrokratizaci veřejné správy a rovněž jak přispěje k tomu, aby veřejná správa byla službou občanům a jiným subjektům. Vláda také zformulovala politická východiska pro správní reformu.

Z hlediska organizačních příprav strategie reformy veřejné správy a její realizace, vláda pokračovala v usnesení bývalé vlády J. Tošovského<sup>36</sup>.

Do doby, než byla schválena potřebná zákonná úprava, funkci ústředního orgánu v oblasti veřejné správy plnilo Ministerstvo vnitra, v němž byl vytvořen nový úsek pro reformu veřejné správy. Náměstkyní ministra vnitra pro reformu veřejné správy se stala prof. Ing. Yvonne Strecková, CSc.

### **3.2.2 Koncepce reformy veřejné správy**

Základem správní reformy bylo vypracování dokumentu s názvem „*Návrh koncepce reformy veřejné správy*“. Tento návrh ve dnech 29. a 30. března 1999 předložil ministr vnitra vládě. Ten byl následně projednán a vládou<sup>37</sup> schválen.

Koncepce je složena ze dvou hlavních částí : analytické a z ní vycházející části návrhové, jejíž vypracování je spojeno s různými analýzami.

Souhrnně lze říci, že se koncepce soustředí na legislativní přípravu reformy, zejména návrhy zákonů upravujících zřízení krajů, jejich kompetence a funkce.

#### **3.2.2.1 Dílčí koncepce reformy veřejné správy**

Vláda ČR se rozhodla, že bude i nadále pokračovat v přípravě zákonů, jež byly předloženy do konce roku 1999. Vycházela z tvrzení, že správní reforma je komplexní dlouhodobý proces, a je proto nutné připravit soustavu několika dílčích koncepcí, které budou doplňovat a navazovat na reformu veřejné správy.

Jedná se o koncepci:

- přípravy pracovníků ve veřejné správě,
- informatizace veřejné správy,
- zvýšení účinnosti veřejného sektoru,

---

<sup>36</sup> Usnesení vlády č. 202 z 23. března 1998.

<sup>37</sup> Usnesení vlády č. 511 z 26. května 1999.

- zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě,
- zvýšení účinnosti veřejné kontroly,
- zvýšení účinnosti veřejných financí.

V souvislosti se zvýšením účinnosti státní správy Ministerstvo vnitra zpracovalo koncepci reformy ústřední státní správy, jejíž součástí tvoří také návrh správního řádu.

### **3.2.2.2 Legislativní úprava pro další fázi reformy veřejné správy**

Koncem roku 1999 vláda předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR soustavu vládních návrhů zákonů, jež mají upravovat další fázi reformy veřejné správy k provedení ústavního zákona o vytvoření VÚSC (- krajů). Po složitých jednáních v obou komorách Parlamentu ČR byly nakonec přijaty a publikovány ve Sbírce zákonů. Hovoříme o zákonech:

- zpracovaných Ministerstvem vnitra :
  - zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),
  - zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),
  - zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů,
  - zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,
  - zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hl. městě Praze,
  - zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech,
- připravených Ministerstvem financí:
  - zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů,
  - zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),
  - zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,



- zákon č. 220/2000 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní),
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- vypracované Ministerstvem pro místní rozvoj:
  - zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

### 3.2.3 I. fáze reformy územní správy - krajské zřízení

Vyšší samosprávné celky byly již zavedeny výše zmíněným zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních celků. Tento ústavní zákon však stanovil jen územní vymezení těchto krajů a nikoli jejich konkrétní pravomoci a způsob organizace. Z důvodu vyřešení této problematiky byla stanovena dlouhá lhůta mezi platností a nabytí účinnosti tohoto zákona<sup>38</sup>, jež byla určena ke dni 1.1. 2000. Ve skutečnosti bylo však za potřebný mnohem více času na přípravu zákonů právě ve spojitosti se zřízením krajů, a tak dne 12. listopadu 2000 se konaly volby do krajských zastupitelstev společně s volbami 1/3 senátu. Zákon o vytvoření vyšších územních celků tedy nabývá své účinnosti až 1.1. 2001.

#### 3.2.3.1 Základní varianty organizace územní veřejné správy

V květnu 1999 Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR projednala návrh reformy a doporučila vládě ČR, aby vypracovala reformu s použitím modelu tzv. varianty II. (systém smíšený)<sup>39</sup>, která je charakterizována institucionálním spojením výkonu státní správy a samosprávy na krajském stupni a na úrovni obecních úřadů pověřených výkonem státní správy. Tato varianta počítá do budoucna se zrušením okresních úřadů.

<sup>38</sup> tzv. legisvakance

<sup>39</sup> Uspořádání územní veřejné správy dle koncepce reformy veř. správy je možno provést třemi způsoby: **varianta I.** (systém dvojkolejný) – institucionální oddělení výkonu státní správy a samosprávy, kdy mělo dojít v budoucnu ke zrušení okresních úřadů a vzniku správních okrsků (tzv. malých okresů); **varianta III.** – oddělení státní správy a samosprávy na krajském stupni a spojení státní správy a samosprávy na úrovni pověřených obecních úřadů.

### 3.2.3.2 Krajské uspořádání

#### Vymezení kraje:

- kraj je územní společenství občanů, jemuž náleží právo na samosprávu,
- kraj je veřejnoprávní korporací, jež vystupuje v právních vztazích svým vlastním jménem a nese odpovědnost vyplývající z těchto vztahů,
- kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

#### Orgány kraje:

Kraj je spravován zastupitelstvem, které ze svého středu volí hejtmana kraje a radu kraje.

- *Zastupitelstvo kraje* – v oblasti samosprávy, jej můžeme vnímat jako důležitý orgán, který je nadřazen všem ostatním orgánům; je voleno na období 4 let obyvateli kraje; počet jeho členů je však v jednotlivých krajích různý v závislosti na počtu obyvatel; jeho náplní je např. předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně či návrhů Ústavnímu soudu na zrušení podzákoných právních předpisů, schvalování územně plánovací dokumentace kraje, rozpočtu a závěrečného účtu; zasedání zastupitelstva, konající se nejméně jednou za tři měsíce svolává a řídí hejtman kraje.
- *Rada kraje* – řídí krajské zastupitelstvo a je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti, za jejíž výkon je odpovědná zastupitelstvu; členy rady tvoří hejtman, zástupce (zástupci) hejtmana a další členové, přičemž jejich počet je vždy lichý – 9 nebo 11; zabývá se přípravou návrhů pro jednání zastupitelstva, zabezpečením hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu, vydává nařízení kraje atd.; schůze svolává hejtman dle potřeby kraje.
- *Hejtman kraje* – zastupuje kraj navenek a za výkon své funkce je odpovědný zastupitelstvu; spolu se zástupcem hejtmana podepisuje předpisy kraje, jmenuje a odvolává se souhlasem ministra vnitra ředitele krajského úřadu či svolává a řídí zastupitelstvo a radu kraje.
- *Krajský úřad* – v jeho čele stojí ředitel a další zaměstnanci krajského úřadu; člení se na odbory, oddělení, sekretariát ředitele a sekretariát hejtmana; v rámci samostatné působnosti plní úkoly, jež mu přidělí zastupitelstvo a rada; státní správu v přenesené působnosti vykonává jen tu, jež nenáleží do působnosti zastupitelstva, rady a zvláštních orgánů kraj.

### **3.2.4 II. fáze reformy územní veřejné správy – zánik okresních úřadů**

Během I. fáze reformy územní veřejné správy se již objevovaly myšlenky týkající se změny uspořádání státní správy na okresním stupni. Důvodem této změny byla především decentralizace státní správy a tím přesun kompetencí od státu k nižším samosprávným celkům.

Hlavní náplní této fáze reformy bylo zrušení okresních úřadů (k 31.12. 2002) a převedení jejich kompetencí na jiné orgány veřejné správy.

#### **3.2.4.1 Koncepce reformy územní veřejné správy**

Dne 21. května 2001 vláda ČR na svém zasedání projednala „*Zprávu o přípravě a realizaci II. fáze reformy územní veřejné správy*“. Jednání o tomto materiálu však bylo přerušeno, ale následně Ministerstvo vnitra vypracovalo nový návrh na územní reformu veřejné správy.

##### ***3.2.4.1.1 Zřízení obcí s rozšířenou působností***

V rámci opakovaných nepodařených pokusů o vytvoření okresní samosprávy v menších okresech a převedení všech kompetencí okresních úřadů na pověřené obecní úřady došlo na místo okresů k vytvoření řádově 180 – 200 obcí, jež vykonávaly státní správu i v širším územním obvodu. Tyto obce byly nazvány obcemi s rozšířenou působností. V konečné fázi výběru těchto obcí se vycházelo z expertizy odborných pracovišť, jež byla založena na stanoviskách zastupitelstev obcí příslušného obvodu a minimální velikosti správního obvodu 15 000 obyvatel.

##### ***3.2.4.1.2 Návrhy přenosu kompetencí okresních úřadů***

Vzhledem k ukončení činnosti okresních úřadů bylo nutné přenést jejich kompetence na obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady s rozšířenou působností a kraje, případně na jiný orgán státní správy. Pro přenos působností bylo zapotřebí zvážit určitá kritéria, jako např. dostupnost pro občany, počet obyvatel správního obvodu a kvalitu či hospodárnost výkonu veřejné správy na příslušné úrovni.

### **3.2.4.2 Legislativní úprava pro II. fázi reformy veřejné správy**

V roce 2001 byly vypracovány návrhy potřebných zákonů a novel zákonů a následně předány do Poslanecké sněmovny k jejich projednání. Parlament ČR většinu z navrhovaných zákonů přijal. Jedná se o zákony:

- zákon č. 231/2002 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce a o souvisejících změnách,
- zákon č. 321/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků,
- zákon č. 313/2002 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností,
- zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Tyto zákony nabyly účinnosti 1.1. 2003 (s výjimkou zákona o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce). Tehdy ukončilo svoji činnost 73 okresních úřadů a jejich působnosti byly přeneseny převážně na 205 obcí s rozšířenou působností s cílem přiblížit státní správu občanům. Menší část těchto kompetencí byla převedena na krajské úřady a další správní úřady.

## 4 Zhodnocení reformy veřejné správy

Každodenně se dovídáme z médií – rozhlasu, televize či tiskovin různé názory, připomínky či myšlenky související s reformou veřejné správy. Avšak reforma veřejné správy je velmi složitou problematikou složenou z několika dílčích částí. Na druhou stranu pokud se zamyslíme, nikdo doposud nevypracoval určitou koncepci či zhodnocení, které by reformu veřejné správy hodnotilo, a jenž by bylo objektivní a získáno ze spolehlivých a především pravdivých zdrojů.

Zároveň je důležité dbát na to, z jakého materiálu čerpáme, jelikož v každém z názorů se objeví i sebemenší náznak subjektivního pohledu na tuto problematiku. Přesto existuje mnoho autorů, jejichž názory se v určitých hlediscích shodují či alespoň podobají.

V souvislosti s tím, podat co nejlepší zhodnocení územní veřejné správy jsem využila zkušeností a poznatků dvou skupin obyvatel jako účastníků reformy veřejné správy. Hlavními představiteli první skupiny jsou starostové a starostky českých měst a obcí a druhou skupinu tvoří občané České republiky.

Tyto názory, jež jsem získala formou dotazníkového šetření, budu analyzovat s cílem dosáhnout objektivního zhodnocení územní reformy.

Jak již bylo zmíněno výše, reforma veřejné správy je komplikovanou záležitostí a zahrnuje v sobě několik oblastí. Mohli bychom jmenovat alespoň některé z nich jako např. reformu ústřední státní správy, reformu územní veřejné správy, reformu státní služby či rekonstrukci správního soudnictví.

Podle mého názoru je však nejvíce diskutovanou a hodnotící částí právě reforma územní veřejné správy, neboť je pokládána za nejvýraznější a zároveň za nejsložitější změnu v rámci tohoto procesu.

V současné době je již ukončena i II. fáze reformy veřejné správy a z toho důvodu nastíním k jakým změnám v rámci reformy územní veřejné správy došlo a jaké přednosti či nedostatky to, v souvislosti se zavedením do praxe přineslo.

Po listopadu roku 1989 došlo po zrušení národních výborů na všech stupních (krajské, okresní, místní) k první změně v oblasti územní veřejné správy. Přijetím zákona o obcích (obecní zřízení) v roce 1990 byla obnovena samospráva obcí, čímž obce získaly větší pravomoci.

Dalším zlomovým krokem bylo v roce 1997 schválení zákona o vytvoření VÚSC v rámci I. etapy reformy územní veřejné správy, jež nabyl účinnosti 1. ledna 2001. Tím byla vytvořena

další úroveň samosprávy. Na kraje byly převedeny některé působnosti ústřední státní správy či majetek státu.

Třetí, poslední změnou, jenž nastala během II. fáze reformy územní veřejné správy bylo ukončení činnosti okresních úřadů k 31. prosinci 2002.

V souvislosti s tím, byly zřízeny obce s rozšířenou působností, na něž přešla převážná část působnosti okresních úřadů. Menší část byla potom přenesena na krajské úřady a na další správní úřady.

Nyní obce s rozšířenou působností disponují se dvěma druhy působností – samosprávou, jenž vykonávají pro svou obec a přenesenou, v níž vykonávají státní správu obcí spadajících do jejich správního obvodu (např. vydávají cestovní doklady, řidičské a občanské průkazy, evidují vozidla, řidiče a obyvatele příslušných obcí).

Důsledkem bylo posílení samosprávy a demokracie a výkon státní správy byl více přiblížen občanům.

K zajištění plynulého přesunu státní správy bylo zapotřebí také vyřešit finanční, personální a materiální otázky.

V roce 2002 se vláda ČR zavázala nejen dokončit reformu územní veřejné správy, ale také modernizaci ústřední státní správy, čímž se chtěla po vstupu ČR do EU zařadit mezi plnohodnotné členy.

V rámci personálního zajištění výkonu přenášených agend zákon stanovil způsob přechodu zaměstnanců okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, kraje a příslušné orgány státu. Celkem bylo na okresních úřadech 19 050 funkčních míst. Z toho na obce a kraje bylo přesunuto 15 060 funkčních míst, na které samosprávy obdržely příspěvek na výkon státní správy. Takto bylo pokryto pomocí přecházejících zaměstnanců 83% funkčních míst, a tím zajištěna dostatečná kontinuita výkonu státní správy po zrušení okresních úřadů.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Zdroj: dostupné z <http://www.mvcr.cz>

## **4.1 Názory starostů s starostek českých měst**

Tuto skupinu pro zhodnocení I. a II. etapy reformy územní veřejné správy jsem si zvolila proto, že se jedná přímo o aktéry veřejné správy. - A kdo jiný než právě oni by nám mohli podat nejlepší poznatky, mínění či informace o tom, jak instituce veřejné správy fungují, s jakými nedostatky se potýkají nebo by se mohli v budoucnu potkat.

K tomu jsem využila poznatků získaných z výzkumu „Politici představitelé evropských měst“, jenž v sobě zahrnuje dva okruhy otázek. První se dotýká spolupráce mezi kraji a obcemi a druhý se snaží získat názory (postoje) k decentralizaci a reformě veřejné správy.

### **4.1.1 Výzkum „Politici představitelé evropských měst“**

V tomto případě hovoříme o mezinárodním výzkumném projektu, jež se zabýval novými rolami starostů a starostek, případně primátorů a primátorek, které získali právě v době reformy územní veřejné správy. Tento průzkum se uskutečnil v rámci zemí Evropské unie a také v některých dalších zemích (jako např. v Norsku).

V České republice se celkem z 173 dotazovaných účastnilo jen 78 představitelů měst, městských částí či statutárních měst, což představuje v procentuálním vyjádření 45%. Z tohoto důvodu můžeme hovořit pouze o orientačním charakteru zhodnocení.

Objektem výzkumu se stala města s více než 10 000 obyvateli a také 19 statutárních měst. Dotazníkové šetření probíhalo prostřednictvím elektronické pošty a odpovědi na otázky vyjadřovaly postoje, motivaci či činnost jednotlivých starostů a starostek (primátorů, primátorek).

Dotazník byl v rámci mezinárodního srovnání jednotný pro všechny zúčastněné evropské země. V případě ČR byl doplněn ještě o další otázky, jež se vztahovaly k domácí problematice, zejména řešily vztahy mezi krajskou a obecní samosprávou.

Soubor dotazovaných byl složen z 69 starostů a jen 9 starostek, převážně ve věku 40 – 60 let. Z počtu celkem 78 dotazovaných má 81% vysokoškolské vzdělání a zbylých 19% ukončilo svá studia maturitní zkouškou. Co se týče oborů, v nichž získali vzdělání, je jejich výčet velmi pestrý a bohatý od ekonomických přes humanitní až k medicíně.

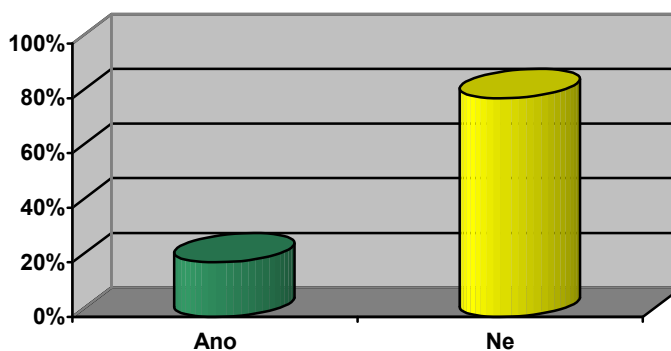
#### 4.1.1.1 Spolupráce krajů a obcí

První okruh otázek řešil problém spolupráce krajů a obcí. Byly položeny čtyři otázky:

a) Má obec uzavřenou smlouvu o spolupráci s krajem?

Z odpovědí dotazovaných vyplynulo, že více jak 80% tuto smlouvu uzavřenou nemá, tudíž pouhých 13 měst spolupracuje s kraji, přičemž smlouvu o vzájemné spolupráci má podepsanou jen 7 krajů.

**Spolupráce obce s krajem**



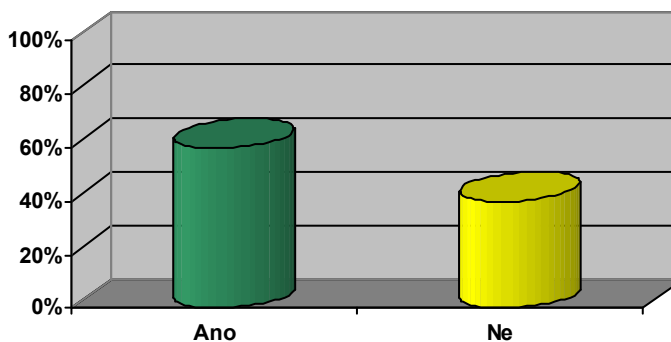
Zdroj: Výzkum „Politici představitelé evropských měst“

**Graf 1: Spolupráce obce s krajem**

b) Projednával kraj s obcí návrhy svých opatření?

V tomto případě kladně odpovědělo 46 starostů a starostek, což představuje 60% z dotázaných, přičemž se 14 městy kraj řešil své návrhy více než 6krát. Přesto každý kraj jednal o svých změnách alespoň s jedním městem spadajícím do jeho správního území.

**Projednávání návrhů kraje s obcí**



Zdroj: Výzkum „Politici představitelé evropských měst“

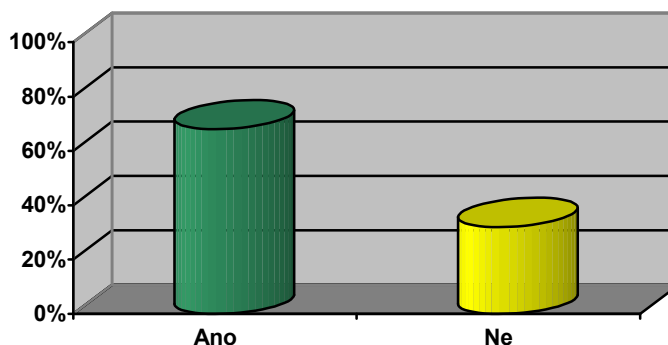
**Graf 2: Projednávání návrhů kraje s obcí**



c) Požádalo město krajský úřad o odbornou pomoc od roku 2001?

Zde podle získaných odpovědí můžeme soudit, že spolupráce obcí a krajů je poměrně na dobré úrovni a stále se rozvíjející fází. 56 měst uvedlo, že alespoň 1krát požádaly kraj o pomoc, což ze 78 účastníků představuje 68%.

**Žádost kraje o odbornou pomoc**



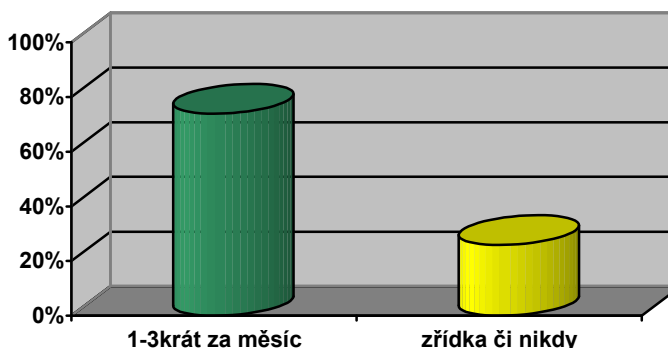
Zdroj: Výzkum „Politici představitelé evropských měst“

**Graf 3: Žádost kraje o odbornou pomoc**

d) Jak často komunikují starostové a starostky za běžných okolností s hejtmany příslušných krajů?

Většina – 56 starostů a starostek prohlásila, že s hejtmany komunikují alespoň 1-3krát za měsíc. Zbýlých 18 dotázaných komunikují s hejtmanem jen zřídka či nikdy. Je nutné podotknout, že 4 starostové či starostky nezodpověděli tuto otázku.

**Komunikace starostů a starostek s hejtmany**



Zdroj: Výzkum „Politici představitelé evropských měst“

**Graf 4: Komunikace starostů a starostek s hejtmany**

Pokud bychom na závěr provedli jakési shrnutí a zhodnocení získaných odpovědí, dospěli bychom k názoru, že většina z tázaných měst využívá pomoci krajských úřadů, i když jen malé procento z nich, to má stvrzeno právoplatnou smlouvou.

Dle mého názoru je právě spolupráce a dobré vztahy mezi kraji a obcemi důležitá nejen pro výkon jejich činností, ale také pro občany. Myslím si, že je to také dáno především tím, že většina starostů a starostek je zároveň členem krajského zastupitelstva.

#### 4.1.1.2 Postoje k decentralizaci a reformě veřejné správy

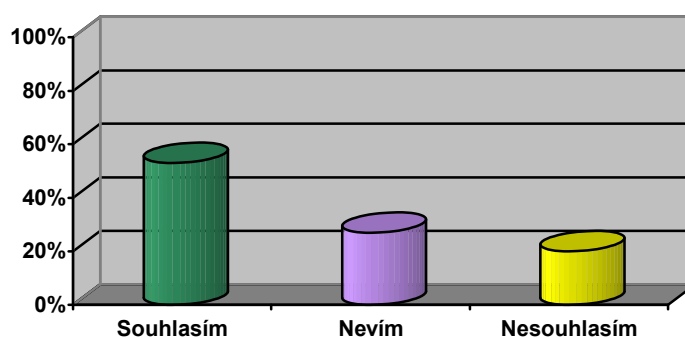
Druhý okruh otázek a odpovědí by nám měl objasnit, jak se starostové a starostky staví ke slučování malých obcí, k decentralizaci a k reorganizaci veřejné správy.

Tentokrát dotazovaní vyslovili souhlas či nesouhlas s třemi tezemi:

- a) „Decentralizace místní správy a samosprávy je nezbytná k tomu, aby se občané zapojili do veřejných záležitostí.“

S tímto výrokem vytvořilo souhlas 41 starostů a starostek, což představuje 53% ze 78 dotázaných. Překvapivé je, že skoro téměř 30% nevyslovilo souhlas ani nesouhlas.

**Nezbytnost decentralizace místní správy a samosprávy**



Zdroj: Výzkum „Politici představitelé evropských měst“

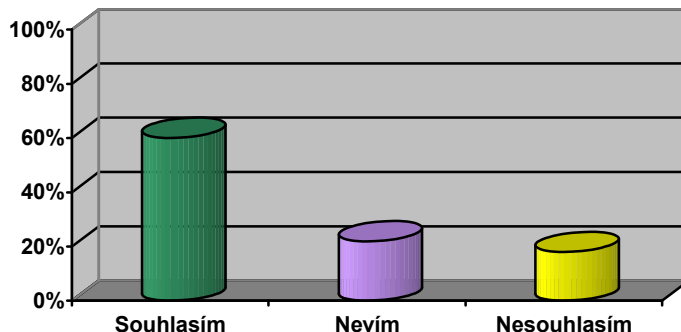
**Graf 5: Nezbytnost decentralizace místní správy a samosprávy**

- b) „Malé obce by se měly slučovat, aby se zvýšila jejich efektivita.“

V tomto případě souhlasila nadpoloviční většina – 60 starostů a starostek. Jedná se však především o názory těch, jež by se případné slučování malých obcí nedotklo. Ale i zde

se objevuje velké procento (22%) těch, kteří nejsou stoprocentně pro souhlas, ale zároveň toto tvrzení ani nevyvrací.

### Slučování malých obcí



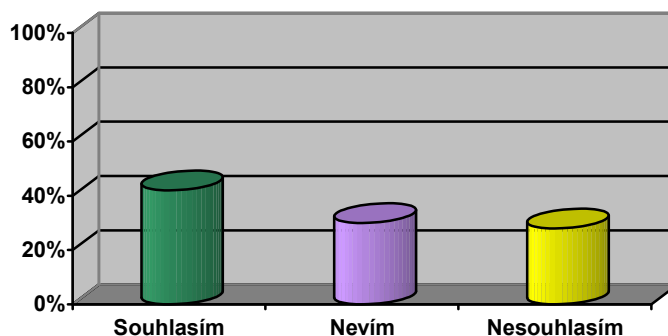
Zdroj: Výzkum „Politici představitelé evropských měst“

Graf 6: Slučování malých obcí

- c) „Názor, že je zapotřebí změnit a reorganizovat místní veřejnou správu, byl velmi přehnaný.“

42% toto tvrzení potvrdilo a 28% vyslovilo s tímto výrokiem nesouhlas. Z tohoto šetření vyplývá, že mnoho starostů a starostek českých měst nepovažuje reformu územní veřejné správy za nutnou a důležitou. Při tom v rámci ní došlo k zásadním obrátům a změnám územního uspořádání České republiky – k obnovení samosprávy obcí, ke krajskému zřízení, ukončení činnosti okresních úřadů ustanovení obcí s rozšířenou působností.

### Postoj k reformě veřejné správy



Zdroj: Výzkum „Politici představitelé evropských měst“

Graf 7: Postoj k reformě veřejné správy

#### **4.1.1.3 Závěrečné zhodnocení**

Na základě uvedených postojů a názorů starostek a starostů můžeme konstatovat, že reforma územní veřejné správy byla nezbytnou záležitostí, i přes některé vyslovené nesouhlasy a můžeme ji tedy označit jako úspěšnou.

Je samozřejmé, že taková změna, jakou byla reforma veřejné správy sebou přináší také určité nedostatky. – Ale právě odstraňováním těchto chyb se dostáváme ve vývoji zase o krok dál a otevírá se nám cesta k dalším potřebným novým reformám. Některé ze vzniklých nedostatků však vyžadují obtížnější zásahy a úpravy koncepce reformy veřejné správy. Pro další rozvoj a vývoj je však důležité nezaleknout se určitých překážek, ale naopak je s chutí a elánem řešit.

## 4.2 Názory občanů České republiky

Pro pohled z druhé strany na problematiku reformy veřejné správy (především územní) jsem si zvolila naše spoluobčany.

Cílem tohoto výběru bylo zejména porovnat reformy územní veřejné správy z pohledu dvou velkých a zároveň opačných stran.

Tento průzkum byl učiněn dotazníkovou formou<sup>41</sup> v rámci celého území České republiky prostřednictvím elektronické pošty a přímého dotazování. Celkem ze 73 oslovených se jich účastnilo 51, tedy 70%.

Objektem výzkumu se stali občané od 20 let, jelikož jsem názoru ( a to také dokazuje výsledek šetření), že mladší generace se o tuto problematiku vůbec nezajímají. Horní hranice nebyla nijak omezena, avšak nejstaršímu dotazovanému bylo 69 let. 55% z dotazovaných spadá do věkové kategorie 20 – 40 let.

Z celkového počtu 51 dotázaných bydlí 14% v obcích I. stupně, 13% v obcích s pověřeným úřadem a největší procento – 73% z obcí rozšířenou působností.

Hlavním účelem průzkumu bylo především zjistit postoje a názory na územní reformu veřejné správy – zřízení krajů, obcí s rozšířenou působností a zrušení okresních úřadů. Mým záměrem bylo také, jak se jednotliví občané zajímají nejen o správní reformy, jejich vývoj a s tím související změny, ale i, jak sledují dění a činnost v rámci svého bydliště.

Dotazník byl složen z deseti otázek, jež měli formu uzavřenou.

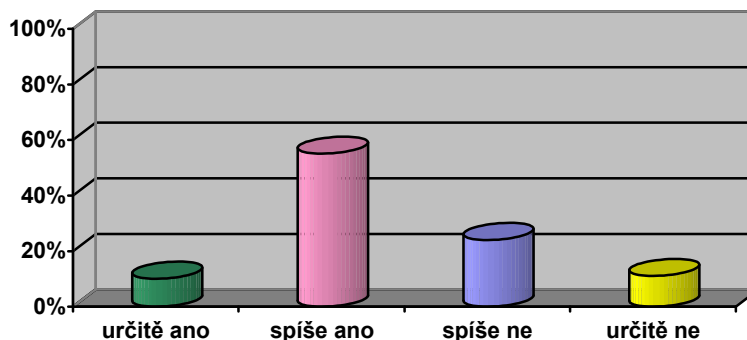
a) Změna územní veřejné správy (zřízení krajů a obcí s rozšířenou působností, zrušení okresních úřadů) byla nezbytnou záležitostí pro další vývoj?

Největší procento z dotázaných – 55% odpovědělo, že nejspíše ano. Odpověď spíše ne poté zaškrtno 24%. Většina z oslovených občanů volila odpovědi se slůvkem „*spíše*“ než-li „*určitě*“. Také značné procento z nich si změnu územní veřejné správy spojuje se vstupem ČR do EU a přiblížením se územním uspořádáním členským státům.

---

<sup>41</sup> Dotazník – viz. příloha B.

### Nutnost reformy územní veřejné správy

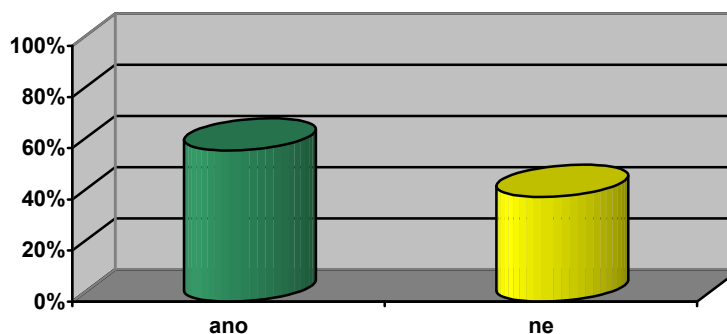


Graf 8: Nutnost reformy územní veřejné správy

b) Zřízení 14 krajů (včetně hl. města Prahy) bylo dobrým řešením uspořádání druhého stupně samosprávy?

Z odpovědí dotazovaných vyplynulo, že skoro 60% souhlasí se zřízením krajů jako druhého stupně samosprávy. Zbýlých 40% jsou naopak odpůrci krajů a jejich názory na vznik krajů jsou negativní a skeptické.

### Zřízení krajů jako druhého stupně samosprávy

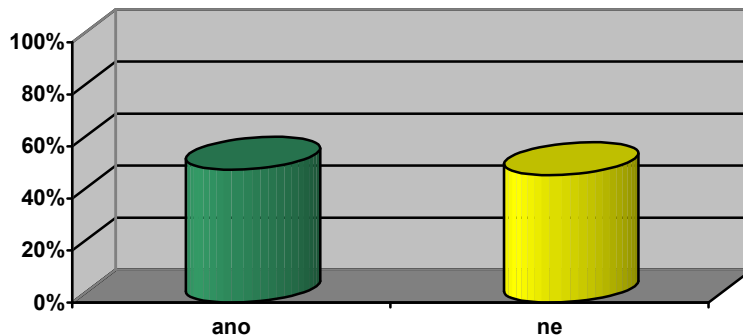


Graf 9: Zřízení krajů jako druhého stupně samosprávy

c) Jste zastánce zřízení právě 14 krajů?

Na tuto otázku kladně odpovědělo 51% spoluobčanů, přičemž zbylých 24% je názoru, aby bylo zřízeno jen 4 – 8 krajů a 25% je naopak zastáncem vyššího počtu krajů 15 – 25. Důvodem volby s vyšším počtem krajů je především to, že by působnost krajů byla na menším území a kraje by tak měly blíže k občanům.

### Zřízení právě 14 krajů

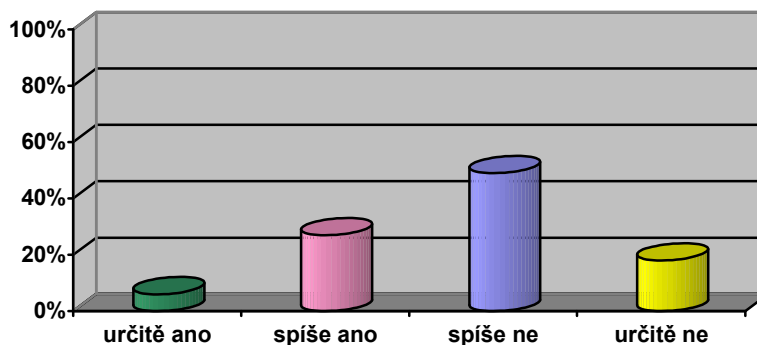


Graf 10: Zřízení právě 14 krajů

d) Myslíte si, že reforma přispěla k přiblížení veřejné správy k občanům?

Podle získaných odpovědí můžeme soudit, že  $\frac{3}{4}$  dotázaných se domnívá, že reforma veřejné správy nijak nenapomohla k tomu, aby byla občanům blíže. Pouhých 6% dotazovaných si naopak myslí, že tato změna v uzemním uspořádání ČR určitě přiblížila výkon veřejné správy k občanům a princip subsidiarity byl tak uplatněn.

### Přiblížení výkonu veřejné správy k občanům

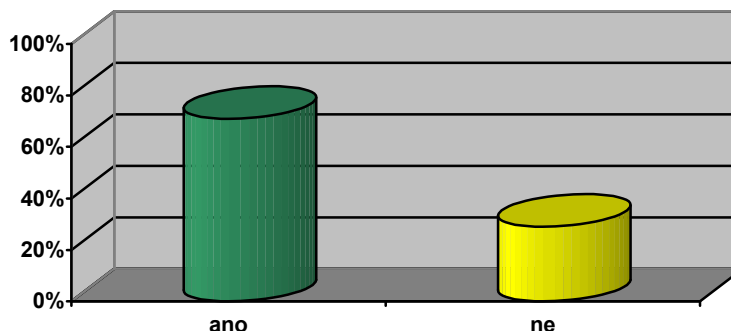


Graf 11: Přiblížení výkonu veřejné správy k občanům

e) Zapojujete se do řešení veřejných záležitostí?

Na tuto otázku odpovědělo 71% z dotazovaných kladně, přičemž 20 občanů sleduje informace a zprávy na úředních deskách města či obce, 25 se dočítá o novinkách a změnách z regionálních novin a časopisů. V rámci průzkumu se také prokázalo, že občané spíše navštěvují volební místnosti v rámci voleb do obecního zastupitelstva než-li ve spojitosti s volbami krajských zastupitelů. Za zmínku také stojí, že pouze 1 z celkového počtu 51 dotázaných se účastnil či účastní zasedání zastupitelstva.

### Zapojování do veřejných záležitostí

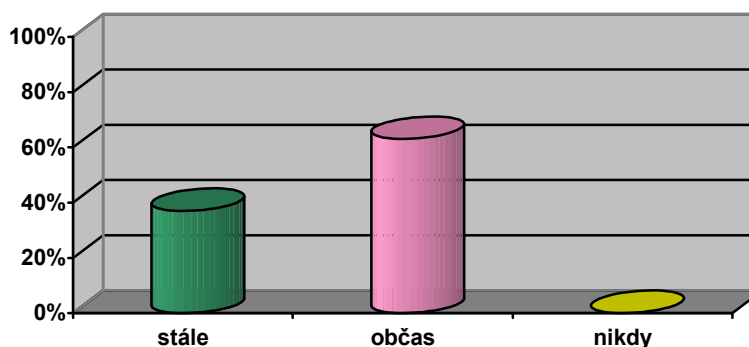


Graf 12: Zapojování do veřejných záležitostí

f) Jak často sledujete veřejné dění?

Odpověď „*nikdy*“ neoznačil ani jeden z dotázaných občanů. Většina z nich zvolila odpověď „*občas*“, a to 63%, čímž je namysli 1krát do týdne. Odpověď „*stále*“ poté zaškrtno 19 spoluobčanů.

### Sledování veřejného dění



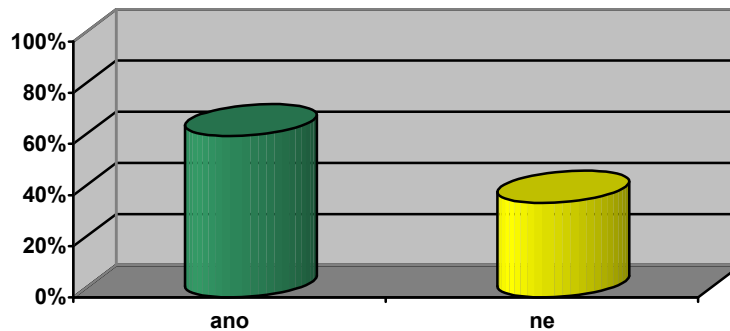
Graf 13: Sledování veřejného dění

g) Je nezbytné pro Českou republiku, aby měla uspořádání veřejné správy na krajské a místní úrovni?

V rámci této otázky kladně odpovědělo 63% občanů a 37% naopak nesouhlasí se zrušením okresních úřadů. Jsou názoru, že kraje jsou zbytečné a systém s okresními úřady byl lepší a efektivnější.



## Nezbytnost uspořádání veřejné správy na krajské a místní úrovni

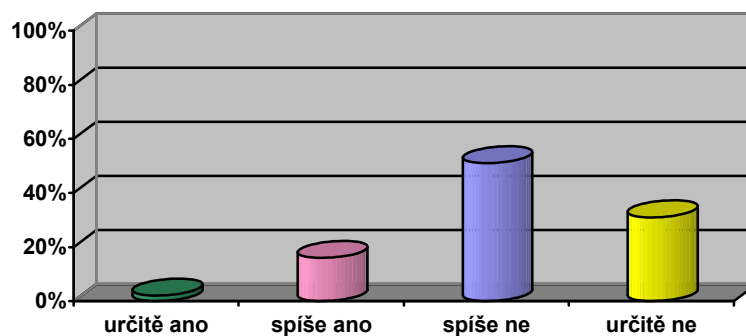


Graf 14: Nezbytnost uspořádání veřejné správy na krajské a místní úrovni

### h) Přinesla Vám osobně reforma veřejné správy něco prospěšného?

Odpovědi na tuto otázku byly různé v závislosti, zda dotazovaný občan pochází z obce s rozšířenou působností či z obce I. nebo II. stupně. Přesto, že 73% občanů bydlí v obci s rozšířenou působností jen 18% odpovědělo, že ano. Zbýlých 82% dotazovaných zastává názor, že s reformou veřejné správy žádnou změnu nepocítily. Někteří – 31% jsou názoru, že jim správní reforma určitě nic nepřinesla a dokonce se domnívají, že tato změna byla zcela zbytečná, akorát se tím zrušil model územního uspořádání, jenž fungoval docela dobře.

### Přínos reformy územní veřejné správy pro občany



Graf 15: Přínos reformy územní veřejné správy pro občany

### 4.2.1 Závěrečné vyhodnocení

Jestliže bychom provedli na závěr nějaké shrnutí dotazníkového šetření, můžeme konstatovat, že občané ČR jsou většinou názoru, že územní reforma veřejné správy nebyla nutná, a že dřívější územní uspořádání ČR plnilo své funkce kvalitně a efektivně. Ale jako všude, tak i v problematice reformy se vyskytují její velcí fanové a zastánci.

Většiny občanů se podle průzkumu ani tato změna nedotkla a ani je nijak neovlivňuje. Teď je však třeba si položit otázku, zda skutečně nikdy nevyužili např. toho, že nemusí pro občanský či řidičský průkaz do okresního města.

Už od samého pradáva měla každá změna, činnost či plán své příznivce a odpůrce, a tak jenom čas může ukázat, zda se jednalo o správně učiněný krok.

Pokud bychom na úplný závěr provedli porovnání odpovědí starostů a starostek českých měst a obcí s občany ČR, (i když otázky byly v rámci jednotlivých dotazovaných skupin odlišné), záměr šetření byl totožný, mohli bychom říci, že starostové a starostky dali i přes nesouhlas některých z nich reformě zelenou a jsou zastánci jejího provedení, tak naopak občané se spíše vyslovili proti a ponechali by formu uspořádání, která zahrnuje okresní úřady.

I když v tomto případě, je nutné brát na zřetel, že většina občanů se o reformu veřejné správy nijak nezajímá a jestli místo okresních úřadů vzniknou obce s rozšířenou působností, jim je jedno.

Největším překvapením z provedeného výzkumu pro mě bylo, že mnozí z dotazovaných ani netušili, že ČR má dvoustupňový systém územní státní správy a samosprávy.

## Závěr

*„Veřejná správa je důležitou oblastí, jež ovlivňuje veřejný život a spokojenost jednotlivých občanů. Právě proto si zaslouží, aby jí byla věnována náležitá pozornost.“<sup>42</sup>*

Reforma veřejné správy bývá označována za velmi složitou a obtížnou problematiku. Za jeden z důvodů bychom mohli označit neexistenci určitého optimálního modelu, jež by bylo možné aplikovat v podmínkách České republiky na rozdíl od reformy ekonomické.

Příčinou jsou především odlišné charakteristické rysy veřejné správy, jež jsou dány historickým vývojem jednotlivých zemí. Určitým problémem, jež má také negativní dopad na reformu veřejné správy byla a je malá informovanost občanů, nedůvěra občanů k pracovníkům veřejné správy, což je výsledkem především rostoucí korupce, lhostejnosti a do určité míry i arogance.

Za hlavní cíl správní reformy můžeme považovat dosažení stability veřejné správy, zkvalitnění systému řízení, zdokonalení práce a vzdělání jednotlivých pracovníků veřejné správy a zvýšení jejich důvěryhodnosti, modernizaci a informatizaci veřejné správy.

Reforma veřejné správy byla zahájena v roce 1989 jako výsledek po listopadových událostí. Zanikly národní výbory, a to na všech stupních (místní, okresní, krajské), dále byla oddělena státní správa a samospráva. S tím souvisela potřeba novelizace Ústavy, jež byla uskutečněna ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. a zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích.

Další fází reformy bylo najít řešení územního uspořádání ČR. Byly navrženy dvě varianty – zemská a regionální, přičemž ani jedna nebyla realizována zejména z důvodu politických neshod mezi Čechy a Slováky. Tyto spory vyvrcholily v roce 1992 rozpadem Československé federace a následným vznikem samostatného státu – Česká republika k 1. lednu 1993.

Během několika dalších let se reforma veřejné správy zpomalila. Hlavním tématem jednání byla existence vyšších územně samosprávných celků jako článků mezi obecní samosprávou a státní správou, jejich počet, přenos kompetencí, nové personální obsazení atd. Tyto diskuze vyústily v roce 1997 přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Tímto zákonem se nakonec zřídilo 14 VÚSC, které zahájily svou činnost v rámci I. fáze reformy územní veřejné správy k 1. lednu 2001. tím byl vytvořen další stupeň samosprávy a důležitý krok k decentralizaci správy státní.

---

<sup>42</sup> Zdroj: GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 14.

Na I. fázi reformy územní veřejné správy navázala II. fáze reformy, která je spojena s ukončením činnosti okresních úřadů k 31. prosinci 2002, přesunem kompetencí především na obce s rozšířenou působností, posílení samosprávy a demokracie na úrovni místní a krajské.

Cílem této práce bylo objasnit významné kroky a mezníky související s reformou územní veřejné správy a zhodnotit tuto reformu.

Jak již bylo zmíněno v minulé kapitole, vyhodnocení jsem provedla formou dotazníků. Soubor oslovených byl tvořen na jedné straně starosty a starostkami českých měst a straně druhé potom skupinou občanů ČR.

V rámci zhodnocení bychom mohli reformu veřejné správy označit jako úspěšnou i přes některé kritiky a ze strany občanů nepříliš podporovanou.

Každá velká změna sebou přináší určité výhody, ale i nedostatky. Kdybychom jmenovali alespoň některé z nich jako: rozdílná velikost obvodů krajů a pověřených obcí, struktura orgánů veřejné správy je většinou případů asymetrická a nekompletní. Avšak pro odstranění jednotlivých nedostatků se musí zasadit především vláda ČR.

Pomocí informací a poznatků, které jsem získala v průběhu psaní této práce, se můj osobní názor na problematiku reformy veřejné správy zcela změnil. Na začátku jsem měla základní informace jako každý občan ČR, že se o správní reformy detailně nezajímá a byla jsem jejich odpůrcem.

Ale postupem času jsem se prostřednictvím získaných vědomostí začala stavět k reformám spíše optimisticky a kladně.

Došla jsem k závěru, že se Česká republika s novým územním uspořádáním přibližuje demokratickým a rozvinutým státům, a tím přispívá k rozvoji nejen státu, ale i naší společnosti jako celku.

## Seznam použité literatury

1. GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.
2. CHARBUSKÝ, M. Řízení měst v historickém vývoji. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2003. ISBN 80-7194-394-0.
3. CHARBUSKÝ, M. Státní správa. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2005. ISBN 80-7194-807-1.
4. CHARBUSKÝ, M. Veřejná správa – správa měst a obcí. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2004. ISBN 80-7194-690-7.
5. KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2007. ISBN 978-80-7225-244-2.
6. KOUDELKA, Z. Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-250-9.
7. MAREK, J. a kol. Veřejná správa v České republice. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5.
8. PAULA, A., PROKOP, Z. Veřejná správa pro střední odborné školy. Poděbrady: SzeŠ a SOŠ Poděbrady, 2000.
9. POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.
10. PRŮCHA, P., SCHELLE, K. Základy místní správy. Brno: Iuridica Brunensia, 1995. ISBN 80-85964-00-7.
11. VIDLÁKOVÁ, O. Reforma veřejné správy. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000. ISBN 80-7194-290-1.
12. [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)
13. [www.czso.cz](http://www.czso.cz)
14. [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
15. [www.portal.gov.cz](http://www.portal.gov.cz)
16. Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích.
17. Zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech.
18. Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků.

## Seznam obrázků a grafů

Obrázek 1: Organizační uspořádání veřejné správy .....	15
Obrázek 2: Struktura veřejné správy od roku 2003 .....	18
Graf 1: Spolupráce obce s krajem .....	40
Graf 2: Projednávání návrhů kraje s obcí .....	40
Graf 3: Žádost kraje o odbornou pomoc .....	41
Graf 4: Komunikace starostů a starostek s hejtmany .....	41
Graf 5: Nezbytnost decentralizace místní správy a samosprávy .....	42
Graf 6: Slučování malých obcí .....	43
Graf 7: Postoj k reformě veřejné správy .....	43
Graf 8: Nutnost reformy územní veřejné správy .....	46
Graf 9: Zřízení krajů jako druhého stupně samosprávy .....	46
Graf 10: Zřízení právě 14 krajů .....	47
Graf 11: Přiblížení výkonu veřejné správy k občanům .....	47
Graf 12: Zapojování do veřejných záležitostí .....	48
Graf 13: Sledování veřejného dění .....	48
Graf 14: Nezbytnost uspořádání veřejné správy na krajské a místní úrovni .....	49
Graf 15: Přínos reformy územní veřejné správy pro občany .....	49

## **Seznam příloh**

PŘÍLOHA A: Mapa krajů v České republice

PŘÍLOHA B: Dotazník

# Kraje České republiky



PŘÍLOHA A



# Dotazník

Milí spoluobčané,

prosím Vás o vyplnění následujícího dotazníku. Ujišťuji Vás, že dané výsledky nebudou nijak zneužity a budou použity jen pro studijní účely.

Jsem studentkou Univerzity Pardubice, Fakulty ekonomicko – správní.

Cílem tohoto dotazníku je, co si myslíte o reformě územní veřejné správy v České republice a s tím souvisejícím zřízením vyšších územně samosprávných celků – krajů a následným zrušením činnosti okresních úřadů. Dotazník je anonymní.

Děkuji za vyplnění dotazníku.

Miroslava Svobodová

(Odpovědi zakřížkujte)

- 1. Změna územní veřejné správy (zřízení krajů a obcí s rozšířenou působností, zrušení okresních úřadů) byla nezbytnou záležitostí pro další vývoj?**

určitě ano       spíše ano       spíše ne       určitě ne

- 2. Zřízení 14 krajů (včetně hl. města Prahy) bylo dobrým řešením uspořádání druhého stupně samosprávy?**

ano       ne

- 3. Jste zastávce zřízení právě 14 krajů?**

ano       ne

- 4. Pokud ne, volili byste počet krajů:**

4 - 8       9 - 13       15 - 25       větší

- 5. Myslíte si, že reforma přispěla k přiblížení veřejné správy k občanům?**

určitě ano       spíše ano       spíše ne       určitě ne

**6. Zapojujete se do řešení veřejných záležitostí?** ano  ne**7. Pokud ano, jakých:** volby do krajského zastupitelstva volby do obecního zastupitelstva zasedání zastupitelstva sledování úřední desky sledování záležitostí týkající se obce v regionálních novinách a časopisech**8. Jak často sledujete veřejné dění?** nikdy  občas  stále**9. Je nezbytné pro Českou republiku, aby měla uspořádání veřejné správy na krajské a místní úrovni?** ano  ne**11. Přinesla Vám osobně reforma veřejné správy něco prospěšného?** určitě ano  spíše ano  spíše ne  určitě ne**Pohlaví:**  muž  žena **Věk:**  20 – 40 let  40 – více let**Místo bydliště (obec/město):** \_\_\_\_\_