

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Reforma veřejné správy v České republice po roce 1989

Martin Zilizi

Plzeň, 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Martin ZILIZI**
Osobní číslo: **R21B0193P**
Studijní program: **B0421A220009 Právní specializace**
Téma práce: **Reforma veřejné správy v České republice po roce 1989**
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

- Úvod
- Historický vývoj veřejné správy a územní samosprávy v českých zemích
- Demokratizace a transformace veřejné správy po roce 1989
- Základní pojmy, principy a ústavní zakotvení veřejné správy
- Reforma veřejné správy v České republice po roce 1989
- Zhodnocení reformy veřejné správy
- Závěr

Rozsah bakalářské práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**


Seznam doporučené literatury:



1. ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)* Praha: Eupress, 2004, ISBN 80-867-5422-7
2. HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: Od počátků státu po současnost*. Lidové noviny, 2007. ISBN 978-80-7106-906-5.
3. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upr.vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.
4. KRÁKORA, Pavel. *Obnova demokracie v Československu po roce 1989*. Praha: Epoque, 2010. Eru-dica. ISBN 978-80-7425-030-9.
5. MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. ISBN 80-707-9407-0.
6. SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.
7. VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-738-0010-1.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2023**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2024**


JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 7. února 2024

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Reforma veřejné správy v České republice po roce 1989“ vypracoval samostatně a že jsem použil pouze v práci uvedené zdroje – literaturu, internetové zdroje, právní předpisy a judikaturu soudů.

V Plzni, dne 27. března 2024

.....

Poděkování

Děkuji všem, kteří mi umožnili vypracování této práce. Zvláštní poděkování patří JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., vedoucímu práce, za jeho cenné rady a čas, který mi v průběhu psaní této práce věnoval.

Anotace

Předkládaná bakalářská práce se zabývá vývojem a reformou veřejné správy v České republice po roce 1989. Tvoří ji úvod, jednotlivé kapitoly členěné na podkapitoly a závěr. Úvod přináší vhled do problematiky, uvádí cíl a metodu práce a zmiňuje použité zdroje. V první kapitole je stručně popsána historie veřejné správy na našem území od cca poloviny 19. století do současnosti. Druhá kapitola se zabývá výkladem pojmů demokratizace a transformace veřejné správy, třetí kapitola pojednává o nejdůležitějších pojmech a principech veřejné správy. Čtvrtá kapitola popisuje průběh a fáze reformy veřejné správy v České republice po roce 1989. Následuje zhodnocení reformy a závěr, v němž se autor zabývá současnou koncepcí rozvoje veřejné správy s výhledem do roku 2030.

Klíčová slova

Veřejná správa, reforma veřejné správy, demokratizace a transformace veřejné správy, státní správa a samospráva, obec, kraj, dekoncentrace, decentralizace a subsidiarita veřejné správy, modernizace a digitalizace veřejné správy.

Annotation

This bachelor thesis deals with the development and reform of public administration in the Czech Republic after the year 1989. It consists of an introduction, individual chapters divided into subchapters, and a conclusion. The introduction provides an overview of the issue, states the aim and the method of the work, and mentions the used sources. The first chapter briefly describes the history of public administration in our territory from the mid-19th century to the present. The second chapter deals with the interpretation of the concepts of democratization and transformation of public administration, the third chapter discusses the most important terms and principles of public administration. The fourth chapter describes the progression and phases of public administration reform in the Czech Republic after the year 1989. This is followed by an evaluation of the reform and a conclusion in which the author addresses the current conception of public administration development with a view to the year 2030.

Keywords

Public administration, reform of public administration, democratization and transformation of public administration, state administration and local government, municipality, region, deconcentration, decentralization, and subsidiarity of public administration, modernization and digitalization of public administration.

Obsah

Úvod.....	9
1. Historický vývoj veřejné správy a územní samosprávy v českých zemích.....	12
1.1 Vývoj v době Habsburské(Habsbursko-Uherské) monarchie.....	12
1.2 Vývoj za první republiky Československé.....	14
1.3 Vývoj v období nesvobody 1938 – 1945.....	15
1.4 Vývoj v období let 1945 – 1947.....	16
1.5 Vývoj v období let 1948 – 1989.....	17
2. Demokratizace a transformace veřejné správy po roce 1989.....	20
2.1 Demokratizace veřejné správy.....	20
2.2 Transformace veřejné správy.....	21
3. Základní pojmy, principy a ústavní zakotvení veřejné správy.....	24
3.1 Pojem veřejné správy.....	24
3.2 Pojem veřejný zájem.....	25
3.3 Státní správa a samospráva.....	27
3.4 Princip decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity ve veřejné správě.....	31
3.5 Ústavní zakotvení veřejné správy a dělba moci.....	32
3.6 Evropská charta místní samosprávy.....	34
4. Reforma veřejné správy v ČR po roce 1989.....	36
4.1 První fáze reformy veřejné správy.....	37
4.2 Druhá fáze reformy veřejné správy.....	43
4.3 Třetí fáze reformy veřejné správy.....	45
5. Zhodnocení reformy veřejné správy.....	47
Závěr.....	52
Resumé.....	55
Seznam použitých zdrojů.....	56
Seznam použitých zkratk.....	62

Ú v o d

Obnova demokratických principů a demokratických postupů v oblasti veřejné správy patřila k nejdůležitějším úkolům reformy veřejné správy po roce 1989, neboť dobře fungující veřejná správa je důležitým předpokladem pro správné fungování celého státu.

Téma bakalářské práce s názvem „Reforma veřejné správy v České republice po roce 1989“ autor zvolil proto, že ho zajímá a je nejbližší jeho studijnímu zaměření. Pozornost zaměřil nejenom na prostý popis reformních a transformačních postupů, ale i na vztahy územní samosprávy a státní moci v oblasti spojeného (smíšeného) modelu výkonu samosprávy a nepřímé státní správy.

Dalším důvodem výběru tématu bakalářské práce je jeho stále trvající aktuálnost. Každá společnost je živý organismus, který se neustále vyvíjí a proměňuje, a proto je potřeba být připraven reagovat na nové požadavky doby.

Po pádu totality v naší republice a následujících celospolečenských změnách vedoucích k obnovení demokracie a ke vzniku právního státu, logicky došlo též ke změně v postavení veřejné správy jako nástroje prosazování mocenských zájmů jedné vládnoucí strany směrem k chápání veřejné správy jako služby veřejnosti. Dřívější centralistický princip rozhodování byl nahrazen principem samosprávy.¹

Důležitou součástí reformních kroků ve veřejné správě se stala otázka demokratičnosti veřejné správy a změny v jejím vztahu k občanům, včetně zajištění občanské participace na správě věcí veřejných. Potřebnost reformem jistě souvisela též s rostoucími požadavky celé společnosti na kvalitu a efektivnost konkrétních systémů veřejné správy.

¹ LEPIČ, Jaromír. Teoretické problémy veřejné správy ve vztahu k jejímu vývoji v České republice. Plzeň, 2012. [on line] [cit. 2024-03-10] s. 3. Diplomová práce, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Miloš Matula, CSc. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/3704/1/Diplomova%2520prace.pdf>

Polistopadová reforma byla zahájena reformou územní správy. Byl zrušen systém národních výborů, zřízeny obce a posléze kraje, jako základní územní samosprávné celky a vyšší územní samosprávné celky. Zavedení krajů mělo být zásadní z hlediska uplatnění principů decentralizace, dekoncentrace a dodržování principu subsidiarity ve veřejné správě. Naše republika se po diskuzích vrátila k prvorepublikovému tzv. smíšenému modelu veřejné správy. Tedy modelu, kdy jednotky územní samosprávy vykonávají jak na obecní, tak na krajské úrovni samosprávu i státní správu.

S účinností od 1. ledna 2000 vznikly kraje na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Následně k 31. prosinci 2002 byla ukončena činnost okresních úřadů a vznikly nové typy samosprávných obcí, na které přešla část pravomocí zrušených okresních úřadů. Zbylá část pravomocí přešla na krajské úřady. Od 1. ledna 2003 tak začaly, na základě novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), fungovat nové obce s rozšířenou působností, jako tzv. obce 3. typu, které jsou zároveň obcemi s nejširším rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. Na obce s pověřeným obecním úřadem, které vznikly na základě zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích již v roce 1990 (tzv. obce 2. typu) byla také přenášena část pravomocí státu, ale v menším rozsahu než na obce s rozšířenou působností. Cílem úpravy bylo nové uspořádání veřejné správy na mikroregionální úrovni.²

Navazujícím stupněm reformy veřejné správy byla reforma státní správy. Řešila se spousta otázek - jak moc má stát zasahovat do veřejné správy, jakým způsobem, jakými metodami, jak by měla vypadat legislativa. Šlo o změnu samotného institucionálního zřízení.

Prostřednictvím reformy veřejné správy se v naší zemi vytvořily základy nového ústavního a správního systému. Reformní procesy stále pokračují a

² LEPIČ, Jaromír. Teoretické problémy veřejné správy ve vztahu k jejímu vývoji v České republice. Plzeň, 2012. [on line] [cit. 2024-03-10] s. 4 a 5. Diplomová práce, Západočeská univerzita v Plzni, fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Miloš Matula, CSc. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/3704/1/Diplomova%2520prace.pdf>

výsledky reformních kroků jsou předmětem mnoha diskuzí, proto si tato problematika vyžaduje neustálou pozornost.

„Požadavky na efektivnost veřejné správy na jedné straně a kritéria legality, správnosti a spravedlnosti rozhodnutí správních orgánů ve všech konkrétních procesních formách našly zde určité společné vyjádření, jež pouze v této úplnosti může naplňovat potřebný rámec reformy naší veřejné správy, začleňující se do evropského správního prostoru.“³

Cílem předkládané bakalářské práce je provedení analýzy jednotlivých etap reformy veřejné správy v České republice po roce 1989, popis jejího vývoje, vyhodnocení a zasazení vývoje veřejné správy do historického kontextu. V neposlední řadě je jím i snaha autora o vyjádření názoru na funkčnost veřejné správy po uskutečněných reformách.

K dosažení cíle byla primárně použita metoda výběrové literární rešerše materiálů vztahujících se k tématu práce. Jako nejvhodnější prameny se, vedle odborných publikací a internetových zdrojů, ukázaly být sborníky příspěvků o reformě veřejné správy, dále materiály některých resortů a také materiály vlády České republiky. Největší předností při zpracovávání této práce byl dostatek a dostupnost relevantních podkladů a informací.

³ SKULOVÁ, Soňa. Úvahy nad souvislostmi europeizace, základních zásad činnosti správních orgánů a posilování principu dispozičního. In *Reforma veřejné správy: Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, 2007, s. 199. ISBN 978-80-7357-300-3.

1. Historický vývoj veřejné správy a územní samosprávy v českých zemích

Následující text úvodní kapitoly se věnuje vzniku a hlavním vývojovým etapám samosprávy na území současné České republiky od roku 1848 do počátku 90. let 20. století. Veřejná správa na našem území prošla dlouhým a složitým vývojem až do podoby, v jaké ji známe dnes. Pozitivní změny ve vývoji veřejné správy na našem území nastaly ve 2. polovině 19. století, naopak k největšímu útlumu ve vývoji veřejné správy došlo v období nesvobody, tj. v období tzv. 2. republiky a Protektorátu Čechy a Morava v letech 1938 až 1945 a dále také v období po komunistickém puči v roce 1948 až do konce roku 1989.

1.1 Vývoj v době Habsburské (Habsbursko-Uherské) monarchie

Počátek územní samosprávy v českých zemích se datuje do doby rozpadu feudálního absolutismu v Habsburském císařství a její přeměny v konstituční monarchii. Ale první náznak moderní územní samosprávy se objevuje ještě dříve. Už za vlády Josefa II, v druhé polovině 18. století, vznikaly tzv. katastrální obce, předchůdci samosprávných obcí. Tyto obce již nebyly podřízeny vrchnosti, ale krajským hejtmanům, a měly právo volit si rychtáře, konšele, obecní výbor a spravovat obecní záležitosti. Po smrti císaře, na konci 18. století, ale zanikly.⁴

Určitou míru samosprávy měla do první poloviny 19. století pouze tzv. královská města. Hlavním projevem této samosprávy bylo především jejich vynětí ze zemského práva a přímé podřízení králi. Král vykonával svou moc v těchto městech prostřednictvím svého nejvyššího podkomořího. Základ městské správy tvořila městská rada.⁵

Myšlenka samosprávy v podobě, jak ji známe dnes, se poprvé objevila v revolučním roce 1848. Již Pillersdorfova ústava z 25. dubna 1848 slibovala přijetí samosprávného obecního zřízení. Následoval návrh kroměřížské ústavy,

⁴ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848 -1948*. 1. vyd. Praha: Eurolex: Bohemia, 2002, s. 11-12. ISBN 80-86432-25-4.

⁵ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vyd. Praha: 2005, s. 252-261. ISBN 978-80-7201-4330.

který už budoucí obecní samosprávu vymezoval podrobněji. I když kroměřížská ústava realizována nebyla, další v pořadí, tzv. oktrojovaná nebo také Stadionova ústava (březnová) z 4. března 1849, č. 150 ř.z., kroměřížskou předlohu ústavy o obecním zřízení v převážné míře převzala. Byla zrušena panství jako základní jednotka státní správy a do koncepce země, kraje a obce se nově začlenily okresy.

Prvním zákonem o obcích se stal prozatímní obecní zákon ze dne 17. března 1849, č. 170 ř.z., v němž byla poprvé zakotvena pověstná liberální zásada: „*Základem svobodného státu je svobodná obec.*“ Zákon rozlišoval obce místní, okresní a krajské, platnost ale nabyla jen ustanovení o obcích místních. Zákon dále poprvé zakotvoval jak působnost přirozenou (samostatnou), tak působnost přenesenou. Vše, co se týkalo místního zájmu obce a co si byla obec schopna jak materiálně, tak finančně obstarat, patřilo do přirozené působnosti obce (pokud omezení takové působnosti nevyplývalo přímo ze zákona). V přenesené působnosti pak obce řešily otázky, které na ně delegoval stát.

Na některá větší města, především města krajská a hlavní zemská, se nevztahovala ustanovení výše uvedeného obecního zřízení. Tato města mohla být spravována podle tzv. statutů, proto se nazývala města statutární.

Období převážně pozitivních změn přerušilo na konci roku 1851 obnovení absolutismu tzv. silvestrovskými patenty z 31. prosince 1851, č. 2 a 3 ř.z. z roku 1852. Došlo ke zrušení březnové ústavy a ke zpětnému nastolení centralismu (č. 4/1852 ř.z.).

Cesta pro budování moderní veřejné správy se opět otevřela až o 10 let později. Dne 26. února 1861 byla vydána nová únorová tzv. Schmerlingova ústava. Skládala se ze tří patentů č. 20 – 22/1861 ř.z. Tyto patenty zřizovaly parlament, tj. říšské dvoukomorové zastupitelstvo a zaváděly zřízení zemské pro země neuherské. Na základě této ústavy byl následně v roce 1862 vyhlášen rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské, č. 18 ř.z.⁶

Tento zákon opravňoval zřizovat obce vyššího druhu – okresní, župní a krajské. Samosprávný okres měl stejně jako obec povahu veřejnoprávní územní korporace. Do jeho samostatné působnosti patřila např. hospodářská a silniční správa, zdravotní správa, řízení peněžních, zdravotních a dobročinných ústavů

⁶ MALÝ, Karel a Florián SIVÁK. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do roku 1918*. 2. vyd. Praha: HŠH, 1993, s. 373. ISBN 80-85467-61-5.

nebo hospodské záložny. Do přenesené působnosti patřilo např. ubytování vojska, jeho zásobování nebo opatrování koní. Okresům tedy byly zákonem svěřeny významné úkoly, přesto existovaly pouze v Čechách.

Na základě uvedeného říšského zákona o obecním zřízení byl vymezen územní a osobní základ obce a její orgány. Poté bylo obnoveno zemské zřízení a Zemským zákonem z roku 1864 byly ustanoveny i okresy. Celkově tak byly položeny základy organizace územní samosprávy.⁷

1.2 Vývoj za první republiky Československé

V roce 1918 byl vyhlášen na základě tzv. recepčního zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, samostatný československý stát. Aby byla zajištěna kontinuita právního řádu, zůstaly v platnosti dosavadní předpisy říšské a zemské s tím, že všechny úřady (samosprávné, státní a další) byly podřízeny nově vytvořenému Národnímu výboru.

Jednotlivé části (České země, Slovensko, Podkarpatská Rus) nově vzniklého československého státu vykazovaly velké rozdíly ve vyspělosti na všech úrovních. Proto byla potřeba celková reforma veřejné správy. Té mělo být dosaženo přijetím tzv. župního zákona č. 126/1920 Sb., o župních a okresních úřadech. Zákon zakotvoval tři stupně uspořádání veřejné správy (obce, okresy a župy) a vymezoval působnost smíšených orgánů v jednotlivých stupních. V praxi by to znamenalo sloučení státní správy a samosprávy. Realizací zákona pouze na Slovensku bylo zachováno oddělení státní správy a samosprávy v českých zemích.⁸

Po neúspěchu župního zákona byl v roce 1927 přijat zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Zákon rozdělil území Československé republiky na čtyři země: Českou, Moravskou, Slovenskou a Podkarpatskou. V čele každé země stál zemský prezident jmenovaný prezidentem republiky, v čele okresu ministrem vnitra jmenovaný okresní hejtman. Zemské i okresní zastupitelstvo bylo z jedné

⁷ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848 – 1948*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 50 – 67. ISBN 80-86432-25-4.

⁸ SCHELLE, Karel. *Vývoj správy v předválečném Československu. I. část (1918-1927)*. 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 1991, s. 173. ISBN 80-210-0314-6.

třetiny jmenované vládou, jejich usnesení podléhala schválení ministrem vnitra. Ze svých členů volila zastupitelstva zemské, resp. okresní výbory.

Organizační zákon z roku 1927 měl přinést komplexní sjednocení správy. Výsledkem však bylo spíše utlumení významu samosprávy a její podřízení státní správě. Také v následujících letech byla územní správa systematicky omezována a postupným omezením pravomocí byl téměř znemožněn řádný výkon samostatné působnosti.⁹

Důvodem byla zřejmě snaha upevnit pozice nového státu, především s ohledem na separatistické a autonomistické tendence národnostních menšin (hl. Němců a Maďarů, ale i Poláků), žijících v pohraničních oblastech v Čechách a na Slovensku.

1.3 Vývoj v období nesvobody 1938-1945

Po přijetí Mnichovského diktátu v září 1938 a odstoupení pohraničních oblastí, došlo k odklonu od demokratického režimu první Československé republiky. Přijetím ústavních zákonů o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi se republika přeměnila v jakousi federaci.¹⁰ Vedle ústřední vlády, která zároveň plnila funkci vlády pro české země, byly ještě zřízeny vlády slovenská a podkarpatoruská. Okresní a zemská zastupitelstva byla rozpuštěna a působnost i pravomoc přešla na tzv. tajemníky, kteří mohli silně zasahovat do činnosti orgánů obce. Přijetím zmocňovacího zákona přestala být Československá republika parlamentní republikou.

Od vyhlášení Protektorátu Čechy a Morava v březnu 1939 doznala veřejná správa dalších významných změn, které bezprostředně souvisely s politicko-mocenským vlivem nacistického Německa (dále také Německá říše), jehož prvotním cílem bylo úplné a konečné podřízení zbylého Československého státu Německé říši. První na řadě byla, logicky, snaha o okleštění až likvidaci územní samosprávy a posílení centrálního řízení správy shora. V protektorátu působily jak autonomní české úřady, tak úřady německé, které byly českým nadřazené. Na

⁹ SCHELLE, Karel. *Vývoj správy v předválečném Československu*. II. část (1928-1939). 1.vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 1991, s. 5 a násl. ISBN 80-210-0333-2.

¹⁰ Ústavný zákon č. 299/1938 Sb. o autonomii Slovenskej krajiny a ústavný zákon č. 328/1938 Sb., o autonomii Podkarpatské Rusi

územích, které byly na základě Mnichovské dohody připojeny k Německu, byla správa vykonávána prostřednictvím žup, jako v Německé třetí říši. Protektorátu Čechy a Morava byla přiznána formální autonomie, musela ale být vykonávána v souladu se zájmy nacistického Německa. Výkonnou moc měl velitel říšské armády. V čele protektorátu stál říšský protektor, se sídlem v Praze.

Ústavním dekretem prezidenta republiky č. 11/1944 úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku se součástí československého právního řádu nestaly předpisy vydané v tzv. době nesvobody. Jednalo se o časové rozmezí mezi 30. zářím 1938 až 4. květnem 1945. Soudy nebo správní úřady ale měly podle uvedeného dekretu zmocnění posoudit, zda právní předpis vydaný v této době, je neplatný nebo je možné ho v určité konkrétní věci použít.

1.4 Vývoj v období let 1945 –1947

Poválečný vývoj veřejné správy znamenal odklon od pojetí územní samosprávy, jak se vyvíjela od cca 2. poloviny 19. století. Největší změny spočívaly v postavení národních výborů jako nových správních orgánů. Při poválečném obnovování samosprávy se vedl spor o jejich podobu a charakter mezi moskevskou a londýnskou částí protinacistického odboje.

Koncepce národních výborů jako místních orgánů správy, vznikla již v průběhu 2. světové války. Sloužily většinou jako nelegální odbojové organizace a byly podporovány hlavně moskevským křídlem československého exilu. Postupně model národních výborů přebrala i londýnská exilová reprezentace, spor se ale dále vedl o časové trvání těchto orgánů. Londýn prosazoval národní výbory jako orgány dočasné, které by později vystřídaly státní a samosprávné úřady podle organizačního zákona z roku 1927. Moskevský exil prosazoval národní výbory jako orgány trvalé.

Další spor se vedl o rozsah kompetencí národních výborů. Londýnská část odboje zastávala názor, že má jejich působnost odpovídat postavení před válkou, moskevská část prosazovala spojení výkonu státní správy a samosprávy.

V roce 1944 byl prezidentem Edvardem Benešem vydán ústavní dekret č. 18/1944, úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním národním shromáždění, který byl kompromisem mezi oběma koncepcemi. Na osvobozeném území republiky Československé měly být na základě voleb ustaveny místní,

okresní a zemské národní výbory jako **prozatímní** státní orgány podřízené vládě. Vláda byla zmocněna, aby **vládními nařízeními s platností zákona** stanovila, jak budou národní výbory voleny a jak budou vykonávat svoji pravomoc.¹¹

Vládním nařízením č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, byly národní výbory koncipovány jakožto orgány zastupitelské a orgány veřejné správy ve všech jejích oborech.

Protože po skončení 2. světové války nebyl přijat zákon o volbách do národních výborů, jak predikoval předmětný dekret prezidenta, byl vytvořen mechanismus jejich obsazování na základě dohody politických stran sdružených v Národní frontě.

Národní výbory jako orgány státní správy podléhaly vládě a nižší národní výbory byly podřízené vyšším národním výborům. Tím byl popřen samotný princip samosprávy, protože nepodřízenost je jeho hlavním a určujícím znakem. Jak ze samotného názvu vyplývá, samospráva je potud samosprávou, pokud se spravuje sama, bez vztahů nadřízenosti a podřízenosti a příkazů zvenčí.

1.5 Vývoj v období let 1948 – 1989

V únoru roku 1948 došlo v naší republice k násilnému převzetí moci Komunistickou stranou Československa.

Vývoj po roce 1948 znamenal odklon od samosprávného principu veřejné správy, postupně došlo k centralizaci moci a ustavené národní výbory se staly výlučně orgány státní správy.

Nová Ústava 9. května 1948, přijatá na základě ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, zakotvila existenci národních výborů následovně:

„Nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresech a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory.“¹²

V roce 1949 bylo ustaveno 19 krajů a zrušeny dřívější země. Nastolený systém národních výborů poté fungoval v podstatě v nezměněné formě dalších 40 let. Národní výbory se ústavním zakotvením z roku 1948 staly orgány státu a od

¹¹ Ústavní dekret č. 18/1944 úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním národním shromáždění.

¹² Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

roku 1950 byla jejich samosprávná funkce zcela potlačena. Postupně byl nastolen tuhý centralismus.

Reforma územní správy z roku 1960, uskutečněná na základě zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, přinesla nové územní uspořádání státní správy a její částečnou liberalizaci. Snížil se počet okresů (nově 75 okresů oproti původním 179) i krajů (nově 10 krajů, z toho 7 českých a 3 slovenské) a hlavní město Praha získalo postavení kraje. Hlavní město tvořilo samostatnou jednotku, rozdělenou do 10 obvodů. Územní členění z roku 1960 přetrvalo 40 let a v některých aspektech se uplatňuje dosud.¹³

Uvedený zákon byl zrušen až v roce 2020 zákonem č. 51/2020, o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu), s účinností k 1.1.2021.

V roce 1968 byl přijat ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Zákon zakotvil zvýšení kompetencí a pravomocí zejména nižších stupňů národních výborů a vlády obou nově vzniklých republik se soustředily především na vytvoření odpovídajících podmínek pro jednotný výkon působnosti krajských národních výborů. Těžištěm jejich činnosti bylo především koncipování dlouhodobého plánu rozvoje kraje, rozpracování cílů a úkolů stanovených v tomto plánu na orgány a organizace působící v rámci kraje, metodická a koordinační podpora okresních národních výborů při zajišťování plánovitého rozvoje okresů. Plány rozvoje krajů byly schvalovány vládou.¹⁴

Jan Malast ve své práci s názvem „Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989“ shrnuje vývoj veřejné správy v období od komunistického puče v roce 1948 do tzv. Sametové revoluce v listopadu 1989 následovně:

„Mocenský centralismus, byť proklamativně „demokratický“, nízký stupeň legitimacy veřejné moci, její prakticky absolutní nekontrolovatelnost a jen velmi těžko uplatnitelná právní i politická odpovědnost těch, kdo ji drželi a vykonávali, to jsou sice jen některé, bezpochyby však klíčové znaky, jimiž se vyznačovala

¹³ MATULA, Miloš. Vývoj regionálního uspořádání. In: *Ročenka Hospodářských novin*. Praha: Ekonomia, 2003, s.43. ISBN 80-85378-52-3.

¹⁴ ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a v České republice (1945-2004)*. 1. vyd. Praha: Eupress, 2004, s. 92 a 93. ISBN 80-86754-22-7.

*veřejná správa v období let 1948-1989. Jde o atributy, na jejichž základě si můžeme učinit představu o míře, v jaké takový systém respektoval a naplňoval předpoklady civilizovaných demokracií, resp. moderních právních států.*¹⁵

¹⁵ MALAST, Jan. *Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989*. Acta fakulty filosofické Západočeské univerzity v Plzni, 2009 [on line] [cit. 2024-02-07] s. 222. ISSN 1802-0364. Dostupné z: <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/6544/2/Malast.pdf>

2. Demokratizace a transformace veřejné správy po roce 1989

Pojem demokratizace společnosti obecně znamená proces přechodu existujícího politického systému (autoritářského, totalitního apod.) v daném státě k demokracii. Samotný demokratizační vývoj ovlivňuje řada faktorů, o nichž je pojednáno níže.

Pojem transformace veřejné správy úzce souvisí s reformním úsilím veřejné správy po Sametové revoluci. Od počátku 90. let 20. století byly v tehdejší Československé socialistické republice (resp. České a Slovenské federativní republice) reformní procesy ve veřejné správě úzce spjaty s procesy transformačními.

2.1 Demokratizace veřejné správy

První zásadní institucionální změnou, která by se dala označit za začátek demokratizace v Československu po listopadových událostech v roce 1989, bylo zvolení Václava Havla prezidentem republiky dne 29. prosince 1989.

Další fází demokratizace, a v jejím rámci probíhajícího vytváření nových struktur, byla rekonstrukce institucí reprezentujících tradiční nástroje právního státu a demokratického výkonu veřejné moci. Mezi tyto instituce patří i územní samospráva jako jeden z prvků exekutivy, jež disponuje hned několika typicky demokratickými atributy (legitimita získaná přímou volbou, časová vázanost mandátu, kolektivní rozhodování) a jejíž zakotvení se pak v průběhu další fáze konsolidace následně upevňuje a efektivita fungování zvyšuje.¹⁶

Demokratizaci společnosti tedy ovlivňuje mnoho faktorů. K nejdůležitějším patří bohatství a ekonomický rozvoj země (nejbohatší demokracie nikdy nespádly do despotie, autoritářství apod.) nebo dějiny dané země. Aby mohlo demokratické zřízení řádně fungovat, potřebuje rovněž

¹⁶ MALAST, Jan. *Obecní samospráva v České republice: teoretická a historická východiska*. Disertační práce, vedoucí Kopecký Martin. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra správního práva a správní vědy, 2015, s. 207 [on line] [cit. 2024-02-11]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/66963/140040095.pdf?sequence=1&isAlloWed=y>

angažovaného člověka, demokratické vzdělávání a fungující občanskou společnost. Potřebuje fungující právní stát, opřený o vládu práva.

Bezprostředně po listopadových událostech v roce 1989 bylo založeno politické hnutí s názvem Občanské fórum (dále také OF) jako platforma sdružující převážně lidi z disentu, v jeho čele stál Václav Havel. Bylo rozhodnuto o konání parlamentních voleb ještě v roce 1990 s tím, že volební období bude pouze dvouleté, namísto obvyklého čtyřletého. Také toto rozhodnutí způsobilo následný rozpad Občanského fóra na další politické subjekty, které se z OF vydělily a do příštích voleb v roce 1992 už šly samostatně. Zbylé Občanské fórum v těchto volbách propadlo, vítězná politická reprezentace prosadila privatizaci státního majetku, aniž by ji dříve, přijetím potřebných zákonů, ukotvila v žádoucím právním rámci. Následná privatizace státního majetku tedy neměla potřebný legislativní rámec a byla uspěchaná.¹⁷ Nebyla jištěná zákony a vládou práva, proto docházelo k divokým přesunům majetku a často též k jeho rozkrádání.

2.2 Transformace veřejné správy

Transformace veřejné správy je spjata s přechodem veřejné správy od veřejné správy politického a státního systému totalitního typu k demokratické veřejné správě v podmínkách pluralitního politického systému, legitimacy orgánů veřejné správy, záruk územní samosprávy a uplatňování zásad právního státu. Akcent v demokratické veřejné správě nespočívá v realizaci vrchnostenských aktů, ale v jejím pojetí jako služby veřejnosti.¹⁸

Podle některých autorů byl z hlediska funkčního a z hlediska organizačního tento proces ukončen, neboť byly splněny potřebné atributy. Existuje ústavní i zákonná záruka územní samosprávy. Jsou ústavně zaručena lidská a občanská práva. Je zajištěn demokratický politický systém.

Transformaci ve veřejné správě lze definovat jako systémovou změnu ve správě, která představuje organickou součást celospolečenského transformačního procesu. Proces transformace je tedy hlubší než proces reformní. Trvá různě

¹⁷ KRÁKORA, Pavel. *Obnova demokracie v Československu po roce 1989*. 1. vyd. Praha: Epoque, 2010, s. 16-20. ISBN 978-80-7425-030-9.

¹⁸ GROSPÍČ, Jiří. K současným trendům ve vývoji veřejné správy. In CHVÁTALOVÁ, Iva (ed) *Současné trendy ve vývoji veřejné správy, soubor vědeckých statí*. 1. vyd. Praha: Metropolitní univerzita, 2008, s.25 a 26. ISBN 978-808-6855-349.

dlouhou dobu, ale je to proces uzavřený (tzn. že trvá jen po určité době) a jednorázový. Záleží na vývoji společnosti a na tom, jaké vlivy na ni působí.

Transformace české veřejné správy zahrnuje dva aspekty:

- a) První aspekt se vztahuje k odmítnutí bezprostředního ideologického ovlivnění veřejné správy a k personálním a organizačním změnám, které vyplývají z posunu funkce veřejné správy ve společnosti a v metodách jejího uplatňování. Z tohoto pohledu se transformace veřejné správy v České republice po roce 1989 jeví jako relativně krátkodobý proces, který ovlivnil průběh první etapy reformy veřejné správy.

Druhou etapu reformy již první aspekt transformace neovlivnil, protože příslušné procesy byly ukončeny.

- b) Druhý aspekt transformace veřejné správy se vztahuje k vytvoření dlouhodobého prostředí srovnatelného s prostředím existujícím v západních demokraciích, mezi které se Česká republika chtěla zařadit. Druhý aspekt transformace veřejné správy znamenal změnu přístupů a metod působení veřejné správy ve směru uplatnění demokracie, právního státu, správní kultury, etiky atd.¹⁹

V principu jde o záležitost dlouhodobého časového období a v dalším vývoji se úkoly transformace neprojevují jako samostatné, objevují se spíše jako odlišnosti standardních úkolů reformy veřejné správy.

Transformace touto definicí neztrácí svůj význam jednorázového procesu, jen není možné určit její konečný stav. Transformace je totiž proces, který plynule přechází do fází reformy veřejné správy, je tedy úzce spjat s reformní činností a specifika transformace ovlivňují konkrétní realizaci reformy jen určitou dobu.²⁰

Totalitní režim před rokem 1989 nechápal systém dělby moci jako na sobě vzájemnou nezávislost jednotlivých mocí, které se navzájem brzdí a vyvažují. Tehdejší státní správa nepodléhala žádné institucionální kontrole a tím, že v podstatě došlo ke spojení státní moci a správy, byla demokratická samospráva, územní i zájmová, zlikvidována. Územní orgány veřejné správy byly podřízeny orgánům státní správy. Neexistovala pluralita politických stran, rozhodnutí veřejné

¹⁹ MATULA, Miloš a Jaroslav KUBA. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In *Reforma veřejné správy: Sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, s. 9-11. ISBN 978-80-7357-300-3.

²⁰ Tamtéž.

správy až na výjimky (novela OSŘ z r. 1963) nepodléhala soudní kontrole a kádrová politika aparátu veřejné správy byla podřízena vedoucí úloze Komunistické strany Československa. Proto demokratická transformace po roce 1989 spočívala zejména v překonání tohoto dědictví totalitního režimu v oblasti veřejné správy a v obnovení demokratických základů a principů ve veřejné správě.²¹

V současné době v České republice probíhá další fáze transformace veřejné správy a sice transformace digitální. Lze ji také označit jako další fázi reformy veřejné správy. Jedná se o proces, jehož výsledkem by měla být veřejná správa plně využívající digitální technologie s cílem poskytovat obyvatelům rychlejší, levnější a kvalitnější služby. Modernizace veřejné správy s možností centrálního přístupu k elektronickým službám státu zvyšuje efektivitu, uživatelskou přívětivost a dostupnost. Pomáhá také prosazovat etické postupy a snižovat riziko korupce. Elektronická veřejná správa má výrazný mezirezortní aspekt. Vyžaduje totiž spolupráci a výrazné zjednodušení administrativních postupů napříč úřady, aby byly uspokojeny potřeby občanů.

Zavedení spolehlivé elektronické veřejné správy je pro její rozvoj zásadní. Jakmile budou zřízeny a do praxe zavedeny rozhodovací a kontrolní orgány, mohou státy Evropské unie definovat své strategie, struktury a rámce a přistoupit k jejich realizaci. Cílem digitální transformace veřejné správy jsou zejména uživatelsky přívětivé a efektivní on-line služby pro občany a organizace, digitálně přívětivá legislativa, rozvoj prostředí, které podporuje digitální technologie v oblasti e-governmentu, zvyšování kapacit a kompetencí zaměstnanců veřejné správy a efektivní a centrálně koordinovaná veřejná správa v oblasti informačních a komunikačních technologií.²²

²¹ LEPIČ, Jaromír. Teoretické problémy reformy veřejné správy ve vztahu k jejímu vývoji v České republice. Plzeň, 2012 [on line] [cit.2024-03-10] s. 22. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Miloš Matula, CSc. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/3704/1/Diplomova%2520prace.pdf>

²² Deník veřejné správy: JUDr. Kamil Jelínek, Ph.D. *Digitální transformace veřejné správy*. [on line] [cit. 2024-01-04]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6899375>

3. Základní pojmy, principy a ústavní zakotvení veřejné správy

Jak shora uvedeno, 17. listopad 1989 znamenal zahájení transformace našeho státu z totalitního na demokratický stát. Součástí tohoto procesu se stala též reforma veřejné správy, opřená o zásady demokracie a právního státu.

Činnost veřejné správy je projevem funkce veřejné správy, slouží k realizaci a uplatňování moci státu. Stát svoji moc realizuje formou zákonodárnou, výkonnou a soudní. Zákonodárná moc tvoří zákony a veřejná správa je realizuje. Veřejná správa je součástí moci výkonné, je určena k samotnému výkonu správy, který realizuje ve stanovených organizačních strukturách. Moc soudní je strážcem zákonnosti. Je uskutečňována soudními orgány na sobě zcela nezávislými, které nalézají právo²³ (podrobněji podkapitola 3.5).

3.1 Pojem veřejné správy

Odborná literatura nenabízí jednotnou definici pojmu veřejná správa. Samotný pojem je v České republice používán až od změny politického systému v naší zemi, tedy od konce roku 1989. V období socialismu jsme se s pojmem „veřejná správa“ nesetkali ani v legislativě, ani ve vědeckých pracích, ani v běžném životě. Důsledně byl nahrazován pojmem „státní správa“.

Státní správu vykonávaly orgány státu a ty také absorbovaly veškerou správu věcí veřejných. Socialistický stát tím demonstroval skutečnost, že jedině on je (prostřednictvím svých orgánů) způsobilý a oprávněný dbát o veřejný zájem a rozhodovat, co je potřeba činit. Tím popřel možnost existence občanské společnosti, jejímž esenciálním znakem je možnost, aby správu věcí veřejných vykonávaly i jiné subjekty než stát.

Smyslem a cílem reformy veřejné správy po roce 1989 tedy bylo to, aby úkoly dříve na tomto úseku vykonávané monopolně státem, byly částečně

²³ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 11 a 12. ISBN 80-86775-03-08.

delegovány i na jiné nositele veřejné správy s tím, že zvláštní místo mezi těmito jinými nositeli veřejné správy zauímají samosprávné celky. Stanoví-li to zákon, mohou výkon veřejné správy vykonávat i jiné subjekty.

Pojmem veřejná správa se tedy rozumí buď určitý druh činnosti (spravování), v tom případě mluvíme o správě v **materiálním pojetí**. Anebo se může jednat o instituci (různé organizace, úřady), která vykonává veřejnou správu. V tomto případě mluvíme o správě v **pojetí formálním** (institucionálním, organizačním). V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou, ani činností soudní. Tento druh činnosti, dodnes stále nejčastěji spojované se státem, lze vymežit **pozitivně nebo negativně**.²⁴

Veškeré **pozitivní definice** veřejné správy jsou málo použitelné, resp. nepoužitelné pro jejich všeobecnost, abstraktnost anebo proto, že jsou dílčí a popisné. Nejlepší pozitivní definicí veřejné správy je její vymezení jako činnosti, při jejímž výkonu jsou správní úřady (orgány) vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale též rozhodnutími vyšších úřadů (orgánů). Přesto, že toto vymezení neplatí pro samosprávnou činnost, platí pro státní správu.

Negativní vymezení veřejné správy vychází z dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné jako činnost uspokojivě definovat. Negativní vymezení definuje veřejnou správu jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.²⁵

3.2 Pojem veřejný zájem

Veřejná správa sleduje veřejné nebo jiné obecné cíle a je vykonávána ve veřejném zájmu. Veřejný zájem je dalším podstatným znakem veřejné správy. Pojem „veřejný zájem“ je pojmem v platném českém právu hojně používaným. Přesto náš právní řád jeho definici neobsahuje a vymezení pojmu ponechává právní

²⁴ LEPIČ, Jaromír. Teoretické problémy reformy veřejné správy ve vztahu k jejímu vývoji v České republice. Plzeň, 2012 [on line] [cit. 2024-03-11] s. 6. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Miloš Matula, CSc. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/3704/1/Diplomova%2520prace.pdf>

²⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 2 a 3, ISBN 978-80-7400-624-1.

teorii, resp. judikatuře soudů. Ty nejčastěji charakterizují veřejný zájem jako zájem, jehož nositelem je společnost. Takovým zájmem je zcela nepochybně též zájem na zabezpečení optimálního rozvoje života společnosti, zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout jeho trvale udržitelného rozvoje. Pojem „veřejný zájem“ je třeba vždy chápat jako takový zájem, který je možné označit za obecně prospěšný.²⁶ Veřejným zájmem se dále rozumí zájem na dodržování základních lidských práv a svobod, na zachování demokracie nebo na potlačování tendencí, které by šly proti tomuto zájmu atd.

Veřejná správa se také označuje jako činnost **podzákonná**. Jedná se o činnosti, které zákonodárce vymezil, prostřednictvím obecně závazných právních předpisů, pole působnosti, které správa při své činnosti nesmí překročit a přesné pravomoci, které jediné může použít. V zásadě jde o praktickou reflexi jedné ze základních zásad právního státu, zásady legální licence. Ta zjednodušeně stanoví, že občané mohou konat vše, co jim zákon nezakazuje, zatímco orgány veřejné moci mohou konat pouze to, co jim zákon výslovně ukládá.²⁷

Veřejná správa je rovněž činností s **autoritativní (mocenskou) povahou i činností organizační**. Z toho pak vyplývá rozdělení správy na **vrchnostenskou a nevrchnostenskou**. Dalším rozlišením veřejné správy je správa **výsostná a nevýsostná**. Tato rozdělení nejsou ve správně právní rovině vždy jednoznačná a mohou se překrývat. Zjednodušeně řečeno: Vrchnostenská veřejná správa je upravena normami veřejného (správního) práva a orgán veřejné správy je v nadřazeném postavení vůči ostatním subjektům. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.²⁸ Veřejná správa nevrchnostenská je oblast veřejné správy regulovaná normami soukromého práva. Orgán veřejné správy je v rovnoprávném postavení vůči svému okolí.²⁹

Veřejná správa je součástí moci výkonné, má výkonný charakter.

²⁶ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2006, s. 11. ISBN 80-7380-010-1.

²⁷ LEPIČ, Jaromír. Teoretické problémy reformy veřejné správy ve vztahu k jejímu vývoji v České republice. Plzeň, 2012 [on line] [cit. 2024-03-10], s. 10. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Miloš Matula, CSc. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/3704/1/Diplomova%2520prace.pdf>

²⁸ Usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 25.11.1993, sp. zn. II ÚS 75/93. In ÚS: Sbírnka nálezů a usnesení, svazek 2, Praha: C.H. Beck, 1995, s. 201.

²⁹ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2006, s. 13. ISBN 80-7380-010-1.

Veřejná správa v České republice i ve většině vyspělých demokratických státech světa je chápána především jako služba občanům a veřejnosti. Řídí se mnoha zásadami a principy, o nejdůležitějších je pojednáno dále.

3.3 Státní správa a samospráva

Státní správa je ta část veřejné správy, kterou uskutečňuje stát. Je základem a nezastupitelnou součástí veřejné správy. Je také základem a jádrem veřejné správy. Jak již uvedeno, svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která v sobě spojuje prvky řízení a regulace. Je odvozována od samotné podstaty, postavení a poslání státu, od podstaty a způsobů realizace státní moci. Svým charakterem je státní správa zvláštním druhem společenského zřízení, uskutečňovaného státem. Realizuje výkonnou moc státu, ale činnost státní správy nejde označit jako čistě výkonnou. Její činnost nespočívá pouze a jen v pasivním provádění zákonů, ale jde i o činnost tvůrčí, kdy se státní správa podílí na tvorbě státní politiky a tvorbě samostatných zákonů.³⁰

Spojuje v sobě prvky řídicí, kdy se snaží dosáhnout stanovených cílů (proces cílené aktivizace chování) s prvky ochranně regulačními, kdy se snaží o udržení, resp. obnovení žádoucího stavu (proces cílené stabilizace chování).³¹

Státní správa je současně činností **podzákonnou a nařizovací**. Podzákonný charakter činnosti této správy znamená, že je státní správa determinována zákony. Jednak jejich obsah provádí, jednak se jejich obsahem řídí. Podzákonná činnost vyplývá i z aktů nadřízených orgánům státní správy, kterými jsou příslušné orgány státní správy rovněž vázány. Nevyplývá tedy jen ze zákonů. Nařizovací činnost státní správy dále znamená oprávnění správních orgánů vydávat správní akty vůči adresátům, ke kterým směřují navenek, ale i k adresátům uvnitř organizačního systému státní správy.³²

³⁰ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 12 a 13. ISBN 80-86775-03-081.

³¹ KADEČKA, Stanislav, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Základy správního práva pro ekonomy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně. Ekonomicko-správní fakulta, 2003, s. 21. ISBN 80-210-3050-X.

³² DVOŘÁKOVÁ, Veronika. *Vývoj reformy veřejné správy v České republice*. Vedoucí Matula, Miloš. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Fakulta managementu a ekonomiky, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva, 2010 [on line] [cit. 2024-03-11] s. 10. Dostupné z: http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/12305/dvořáková_2010_bp.pdf?sequence=1

Výkonný, podzákonný a nařizovací charakter státní správy tak představuje různé aspekty její činnosti, které spolu vnitřně velmi úzce souvisejí a které teprve společně vytvářejí její charakteristiku. Toto je vymezení státní správy ve **funkčním** pojetí. Hierarchicky vybudovaná soustava příslušných státních orgánů, která je na základě jejich existujícího uspořádání a odpovídající pravomoci a působnosti zaměřena na plnění úkolů a provádění jí příslušející činnosti, je vymezení státní správy v **organizačním** pojetí. Státní správa realizuje činnost vnitřní (vnitro organizační záležitost) a činnost vnější, zaměřenou na usměrňování procesů, které se realizují v jiné soustavě, než je státní správa. Jejimi adresáty jsou jak osoby fyzické (občané), tak osoby právnické. Subjektem státní správy je sám stát, objekty státní správy nejsou součástí organizačního systému státní správy a mají na státní správě nezávislé postavení.³³

Pro státní správu je typická omezená autonomie rozhodování, vertikální hierarchie a podřízenost nižších orgánů orgánům vyšším. Převažuje monokratický způsob rozhodování. Ustavování státních orgánů se děje na základě jmenování.³⁴

Samospráva je ta část veřejné správy, kterou provádějí jiné veřejnoprávní subjekty, než je stát. Jde o veřejnoprávní korporace, od jejichž autonomního postavení je samospráva odvozována. V takovém pojetí je samospráva subjektem, který konkuruje jiným nositelům veřejné moci, podporuje dělbu moci ve státě, zabraňuje jejímu možnému zneužití a rovněž zabraňuje soustředění moci v jediném mocenském centru.³⁵ Samospráva tedy nemá mocenský charakter (rozsah samosprávy je vymezen zákonem, v jehož mezích se musí pohybovat), ale charakter partnerský, ochranný.

Předmětem samosprávy je správa věcí veřejných na územní úrovni (tzn. obce a kraje) anebo v souvislosti s výkonem nějakého povolání (profesní komory) anebo v souvislosti s výkonem určité specifické činnosti (např. vzdělávání).³⁶

³³ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 13 - 15. ISBN 80-86775-03-08.

³⁴ DVOŘÁKOVÁ, Veronika. *Vývoj reformy veřejné správy v České republice*. Vedoucí Matula, Miloš. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Fakulta managementu a ekonomiky, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva, 2010 [on line] [cit. 2024-03-11] s. 11. Dostupné z: http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/12305/dvořáková_2010_bp.pdf?sequence=1

³⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2007, s. 19. ISBN 978-80-7201-665-5.

³⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 299. ISBN 978-80-7357-382-9.

Rozeznáváme samosprávu **územní a zájmovou**. Územní samospráva vyplývá z územního členění státu a je dána organizačním uspořádáním. Zájmová samospráva funguje na základě rezortním. Samospráva je pojmově založena na delegaci pravomocí státu (výkonných i normativních) na nestátní celky. Tyto celky nestátního charakteru mají vlastní právní subjektivitu, vykonávají samosprávu vlastním jménem, vlastními prostředky a na vlastní odpovědnost. Vztah státu a samosprávy není v žádném případě vztahem rovnocenným. Je to vztah částečně nezávislý, trochu konkurenční, ale nikoliv rovnocenný.³⁷

Samospráva je závislá na existenci státu, bez státního zřízení nemůže existovat, naopak stát se bez samosprávy obejde. V bývalé Československé socialistické republice (dále také ČSSR) samospráva nefungovala čtyřicet let a šlo to i bez ní. Samozřejmě ČSSR nebyla demokratickým státem. Dobře fungující samospráva je známkou efektivního rozložení moci ve státě, a hlavně je pojistkou demokracie.

Samospráva zahrnuje právo občanů, kteří žijí na daném území, samostatně spravovat své záležitosti v rozsahu vymezeném ústavou a zákony. V samosprávě se neuplatní vertikální hierarchie. Samosprávné orgány nejsou podřízeny ani státním orgánům, ani orgánům vyšší samosprávy. Převládá kolegiální rozhodování. Základní samosprávný orgán (zastupitelstvo) se vždy konstituuje volbou. Ostatní orgány se od něho odvozují. Jedná se o tzv. samostatnou působnost správního orgánu. Samospráva vykonává v rámci tzv. přenesené působnosti také státní správu. V případě přenesené působnosti platí, že z věcného hlediska jsou nižší orgány samosprávy podřízeny orgánům na vyšším stupni a rovněž pro ně platí omezená autonomie.

Územní samospráva v České republice se dělí na **obecní a krajskou** samosprávu. **Obce jsou základní územní samosprávné celky a kraje jsou vyšší územní samosprávné celky**. Základním orgánem samosprávy je **zastupitelstvo**.

Samospráva jako svébytná součást veřejné správy má vlastní primární normotvorbu, která vychází z její politické vůle. Proto je schopna zmenšit moc totalitního režimu i demokratického centralismu. Občan, který je ve státní správě objektem správy, je v samosprávě subjektem správy.³⁸

³⁷ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 17. ISBN 80-86775-03-08.

³⁸ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*, 2. díl. Praha: Orbis, 1932, s. 205-207.

Samospráva je vždy podřízena zákonu a suverénní moc přísluší státu jako celku. Samospráva je významným prvkem moderního demokratického státu, vede k pluralitě moci, což zabezpečuje větší svobodu jednotlivce.

Stát ale musí mít možnost prostřednictvím moci soudní rušit nezákonné či neústavní normativní právní akty i nezákonné nebo neústavní individuální právní akty. Nové rozhodnutí ve věci, které je po zrušení původního znovu přijato, musí opět pocházet od orgánu samosprávy, pokud zákon nestanoví něco jiného (např. vázanost orgánu samosprávy právním názorem soudu). Stát tedy vykonává nad samosprávou dohled, přenáší na ni část výkonu státní správy, přesto je pro samosprávu charakteristická relativní nezávislost na státu. Státní správa a samospráva jsou dvě složky veřejné správy, které působí souběžně, vzájemně se ovlivňují, doplňují a spolupracují.³⁹

Dobře fungující samospráva předpokládá splnění několika ekonomických a legislativních předpokladů.

Legislativní předpoklady znamenají nutnost schválit potřebné právní předpisy. Tedy přijmout zákony, které právně ukotví vznik a postavení územní samosprávy, její strukturu, organizaci a vnitřní členění jednotlivých samosprávných orgánů. Také kompetenci těchto orgánů, jejich vzájemné vztahy apod. Bez toho by samospráva nemohla fungovat.

Ekonomickými předpoklady se rozumí skutečnost, že samospráva musí mít určitou finanční autonomii. Základem je vlastnictví určitého majetku a možnost získávat vlastní finanční prostředky (např. z prodeje majetku, výběrem místních daní apod.). Proto je pro činnost samosprávných celků stěžejní zákon o rozpočtovém určení daní, proto je stěžejní posilování finančních zdrojů místních rozpočtů a tím i posílení finanční soběstačnosti samosprávy. Územní samospráva, každý její člunek (obec, region), hospodaří odděleně od státního rozpočtu, na základě svého vlastního rozpočtu, sestaveného svým vlastním způsobem. Veřejný rozpočet je tedy důležitým nástrojem zabezpečování úkolů na každé úrovni. Volené orgány územní samosprávy rozhodují o objemu a struktuře svého rozpočtu.⁴⁰

³⁹ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 12-17. ISBN 80-86775-03-08.

⁴⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance-úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, 2008, s. 30. ISBN 978-80-7357-358-40.

3.4 Princip decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity ve veřejné správě

Decentralizace a dekoncentrace jsou podobně znějící pojmy, mezi nimiž ale správní věda činí zásadní rozdíl. Dekoncentrace rozměšňuje rozhodovací proces. Vytváří řád, podle kterého se v rámci organizační pyramidy její jednotky podílejí na rozhodovací pravomoci. Rozlišujeme **dekoncentraci horizontální** (věcnou) a **dekoncentraci vertikální** (teritoriální). Horizontální dekoncentrace představuje věcné rozdělení správních činností do více sobě nepodřízených orgánů (např. ministerstva jako ústřední orgány státní správy). Vertikální dekoncentrace je založena na delegaci kompetence v rámci hierarchie organizační soustavy.

Dekoncentrace označuje povinnost vykonávat státní správu dekoncentrovanou z ústřední úrovně na nižší úroveň (krajský nebo obecní stupeň).

Decentralizace znamená přenesení veřejné moci ze státu na subjekty od státu odlišné, zejména na územní samosprávné celky.

Decentralizační reformy obsahují tato čtyři neoddělitelná hlediska:

- a) Vymezení územních jednotek, s nimiž se nenakládá pouze jako s částmi státního území, ale také jako s územím, které je spravováno i místní vládou
- b) Určení, jaké zájmy reprezentované místní vládou budou reprezentovány státním centrem
- c) Vytvoření předpokladů pro to, aby místní orgány mohly být vytvořeny a obsazovány tou z demokratických procedur, která nejlépe vyhovuje místní komunitě
- d) Zaručení právní integrity místních vlád, zvláště modernizace komunálního práva a provázání záruk práv jednotlivců a práv místních společenství s účinnou soudní ochranou.⁴¹

Na decentralizované orgány se nevztahují akty vnitřní správy vyšších správních orgánů, což jim dává určitou samostatnost. Podléhají jen doзору příslušných orgánů státní správy a činnost zajišťují v souladu s pravidly stanovenými příslušnými právními předpisy.

⁴¹ VIDLÁKOVÁ, Olga a Richard POMAHÁČ. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2002, s. 69. ISBN 80-7179-748-0.

Dalším důležitým principem veřejné správy je princip **subsidiarity**. Je výsledkem decentralizace, podle kterého se přesouvá správa věcí veřejných co nejbližší k člověku, na tu úroveň, která je nejbližší řešenému problému a plní sama své úkoly, pokud na to stačí. Teprve, když je nemůže splnit vlastními silami, obrací se na vyšší (větší) jednotku.

Princip subsidiarity rovněž zohledňuje Evropská charta místní samosprávy, která nachází svůj projev i v jednotlivých řešeních konkrétní dělby samosprávné působnosti mezi obcemi a kraji.⁴²

V neposlední řadě jsou důležitými principy také principy **profesionalizace** a **modernizace**, které vycházejí z teze vytvořit moderní, profesionální a občanům dostupnou soustavu veřejných služeb.

Uvedenými principy se řídila také reforma veřejné správy v České republice.

3.5 Ústavní zakotvení veřejné správy a dělba moci

Naše Ústava definuje Českou republiku jako svrchovaný, jednotný a demokratický stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Tedy orgány, které Ústava ustanovuje a které jsou Ústavou vázány.

Ústava České republiky o veřejné správě pojednává na několika místech.

V článku 8 Ústavy se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Nutno zdůraznit, že se jedná o ústavní zakotvení toliko územní samosprávy, nikoliv samosprávy obecně.

Územní samospráva je jednou z podstatných náležitostí právního státu a jako taková je hodna ochrany podle článku 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná.

Další vymezení územní samosprávy obsahuje hlava sedmá, článek 99 a násl. Ústavy, která zakotvuje členění státu na obce jako základní samosprávné celky, a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Dále je zde zakotveno právo územních samosprávných celků na samosprávu, právo na vlastní majetek a právo

⁴² PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 49. ISBN 80-86775-03-08.

na hospodaření podle vlastního rozpočtu, které stanovuje zastupitelstvo jako základní orgán územních samosprávných celků.⁴³

Článek 104 odst. 3 Ústavy zakotvuje právo tvorbu obcí a krajů. Jde o vymezení jejich samostatné působnosti. Právo tvorba obcí a krajů v přenesené působnosti má pak svoji oporu v čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle kterého orgány územní samosprávy mohou na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

V článku 87 odst. 1 písm. c) Ústavy je zakotvena ústavní garance ochrany území samosprávy prostřednictvím Ústavního soudu České republiky.

Z článku 100 Ústavy vychází ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků č. 347/1997 Sb., neboť vytvořit či zrušit vyšší územní samosprávné celky lze pouze ústavním zákonem.⁴⁴

Principy samosprávy obsahuje též Preambule Listiny základních práv a svobod, která je rovněž součástí ústavního pořádku České republiky.

Princip dělby moci je politické uspořádání ve státě oddělující tři typy moci: moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Toto rozdělení moci ve státě poprvé navrhl francouzský filozof Charles Montesquieu. Důvodem byla snaha o zajištění soudcovské nezávislosti a dále, aby moc výkonná byla omezena zákony, které si nemůže vytvářet sama.

Systém dělby moci a s ní neodmyslitelně spojený systém brzd a protí vah může být funkční pouze v demokratických společnostech. I když může být (a zpravidla také je – viz ČSSR) součástí ústavního práva i v nedemokratických zemích, jedná se téměř výlučně o pouze formální zakotvení tohoto principu. Proto i v našich zemích došel uvedený princip svého pravého naplnění až po Sametové revoluci v roce 1989.

Principu dělby moci se dostalo zvláštní pozornosti zejména po 2. světové válce, kdy se chtěl svět poučit a zamezit do budoucna novému ohrožení

⁴³ VESELÝ, Vratislav. Územní veřejná správa a její ústavní základy. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš Louda, CSc., 2012 [on line] [cit. 2024-03-11] s. 16 a 17. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/3697/1/Diplomova%20prace-Uzemni%20verejna%20sprava%20a%20jeji%20ustavni%20zaklady.pdf>

⁴⁴ Tamtéž.

demokratických režimů, jako se to stalo ve 20. a 30. letech 20. století v Itálii, Německu nebo Španělsku.⁴⁵

Proto byl princip dělby moci uznán evropskými státy jako nedotknutelný ústavní princip, který chrání demokratické uspořádání státu před koncentrací a zneužíváním moci.⁴⁶

V České republice je dělba moci v Ústavě ČR upravena v hlavě druhé (moc zákonodárná), v hlavě třetí (moc výkonná) a v hlavě čtvrté (moc soudní).

Moc zákonodárná je svěřena Parlamentu České republiky. Podle článku 15 Ústavy je Parlament České republiky tvořen dvěma komorami – Poslaneckou sněmovnou (dolní komora) a Senátem (horní komora).

Poslanecká sněmovna čítá 200 členů, Senát 81 členů.

Moc výkonná je primárně svěřena vládě ČR. Vedle vlády je součástí moci výkonné prezident republiky, jednotlivá ministerstva a jiné správní úřady, také i státní zastupitelství.

Moc soudní vykonávají jménem prezidenta republiky nezávislé soudy. Existuje tzv. interní dělba soudní moci – soudní soustava je tvořena Ústavním soudem ČR na straně jedné a obecnými soudy na straně druhé. Soudy jsou klíčovou složkou systému oddělení moci. Jsou nezávislé a nestranné. Soudci obecních soudů jsou jmenováni prezidentem republiky doživotně (výjimky upravuje zákon). Soudce Ústavního soudu ČR volí na návrh prezidenta ČR druhá komora PČR – Senát a následně je do funkce jmenuje prezident ČR. Ústavní soudci jsou voleni na dobu deseti let a jejich volební období je možné jednou opakovat.

3.6 Evropská charta místní samosprávy

Snaha o harmonizaci **místní samosprávy** vedla evropské státy k vypracování mezinárodní úmluvy s názvem **Evropská charta místní samosprávy** (dále také Charta nebo evropská charta). Členskými státy Rady Evropy byla přijata v polovině 80. let 20. stol. ve Štrasburku. Česká republika přistoupila k Chartě v roce 1998 – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., s účinností od 1.9.1999.

⁴⁵ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1.díl. Obecná státověda.* 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 106. ISBN 80-7179-671-9.

⁴⁶ Tamtéž.

Evropská charta není striktně závazná jako celek, ale stanoví povinnost zvolit ze souboru závazných částí alespoň dvacet meritorních ustanovení (odstavců), kterými se daný stát Rady Evropy bude řídit. Alespoň 10 odstavců muselo být vybráno z 10 nejdůležitějších principů a pravidel. Evropské státy se rozdělily zhruba na dvě části – na tu, která Chartu přijala bez výhrad a na tu druhou, která uplatnila výhrady vůči některým jejím ustanovením.

Česká republika se připojila ke druhé skupině a cítí se být vázána dvaceti čtyřmi odstavci Charty, zbylými se vázána být necítí.⁴⁷

Charta zdůrazňuje dvě základní výchozí teze. Místní společenství jsou považována za jeden z hlavních základů demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení věcí veřejných je demokratický princip, který bezvýhradně uznávají všechny členské státy Rady Evropy. Jednotlivé členské státy pak vycházejí z myšlenky, že právě na místní úrovni může být toto právo nejnázne vykonáváno. Místní orgány, které disponují reálnou působností a odpovědností, mohou zajistit správu efektivní a blízko občanům. Cílem je dosáhnout stavu, kdy se občané budou podílet na chodu věcí veřejných, v co největším rozsahu.

V červnu roku 1997 Kongres evropských místních a regionálních orgánů při Radě Evropy položil základy k přijetí **Evropské charty regionální samosprávy** (ECHRS). Ta navazuje na zásady formulované v Evropské chartě místní samosprávy, nicméně na ministerské konferenci k regionální samosprávě konané v Budapešti v roce 2005 nezískala myšlenka na přijetí samostatné regionální charty politickou podporu a projekt byl odložen.⁴⁸

⁴⁷ POMAHAČ, Richard. Reforma místní správy a evropské právo. In *Reforma veřejné správy: Sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2007, s. 161, 164 a 165. ISBN 978-80-7357-300-3.

⁴⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 544. ISBN 978-80-7400-624-1.

4. Reforma veřejné správy v ČR po roce 1989

Česká republika si od roku 1989 prošla demokratickou transformací a následně i reformou veřejné správy, rozdělenou do několika fází. Cílem reformy bylo přiblížení správy občanům, zvýšení kvality výkonu správy, její modernizace a informatizace, zvýšení profesionalizace úředníků. Do veřejné správy měla být zavedena transparentnost, spolehlivost, odpovědnost, manažerské způsoby řízení a zapojení občanů. Nejdůležitější bylo obnovení územní samosprávy, nejdříve na úrovni nižších územních samosprávných celků (obcí) a následně i na úrovni vyšších územních samosprávných celků (krajů).⁴⁹

Reforma veřejné správy představuje proces, je to změna v jejích základních aspektech, tzn. v činnosti, organizaci a statusu zaměstnanců.

Žádná významná změna ve společnosti, tedy i žádná významná změna ve veřejné správě není problémem technickým, ale především problémem politickým, protože jen na politické vůli kompetentních činitelů závisí, zda a jaká opatření budou provedena.⁵⁰

Reformu veřejné správy v České republice je možné členit do několika fází. Páteří reformy veřejné správy byla reforma v její organizační sféře, která je představována tzv. první a druhou fází reformy územní veřejné správy.⁵¹

„Za tzv. první fázi územní reformy veřejné správy je považováno období a obsah jejího postupu od revitalizace obcí na samosprávných principech v r. 1990 (navazující na ukončení činnosti dřívějších národních výborů) do ustavení orgánů krajských samospráv na sklonku roku 2000. Druhou fází reformy územní veřejné správy se potom rozumí navazující vývoj v této oblasti, spočívající v ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31.12.2002 a převedení jejich agendy dílem na obce a dílem na kraje.“⁵²

⁴⁹ DVOŘÁKOVÁ, Veronika. *Vývoj reformy veřejné správy v České republice*. Vedoucí Matula, Miloš. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Fakulta managementu a ekonomiky, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva, 2010 [on line] [cit. 2024-03-10] s. 24. Dostupné z: http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/12305/dvořáková_2010_bp.pdf?sequence=1

⁵⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 47 a 48. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁵¹ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 46. ISBN 80-86775-03-8.

⁵² Tamtéž.

V oblasti **reformy ústřední správy** došlo k výraznému zásahu do její struktury i funkce hned po roce 1989. Změna funkce ústřední správy byla podmíněna zásadní proměnou způsobu regulace ekonomiky, výrazným snížením státní regulace v kulturní oblasti a současně kvalitativně jinými úkoly státu v sociální politice i v oblasti obrany a bezpečnosti a novými funkcemi např. ve vztahu k životnímu prostředí, regionálnímu rozvoji nebo informačním systémům. Došlo tak k výrazné deetatizaci a ke zjednodušení struktury ústřední státní správy.⁵³

4.1 První fáze reformy veřejné správy

V době bezprostředně po Sametové revoluci na sklonku roku 1989 existovala Československá socialistická republika jako federace dvou států České a Slovenské socialistické republiky. V tehdejší ČSSR tvořila strukturu nejvyšších státních orgánů Česká národní rada jako zákonodárny orgán, vláda České socialistické republiky jako nejvyšší výkonný orgán a Nejvyšší soud České socialistické republiky jako nejvyšší soudní orgán. Obdobně, na federální úrovni, existoval dvoukomorový parlament (Federální shromáždění, sestávající ze Sněmovny lidu a Sněmovny národů), federální vláda a nejvyšší soud federace. Dále existovaly tři úrovně státní správy – krajská, okresní a místní. Správu v nich vykonávaly národní výbory, rovněž tříступňové.⁵⁴

Již v únoru roku 1990 se začal projednávat návrh nové reformy územní správy. V březnu 1990 byla ale schválena pouze první část této reformy. Bylo schváleno zrušení krajských národních výborů a přechod na pouze dvoustupňový systém národních výborů. V červnu téhož roku vláda souhlasila s ukončením činnosti národních výborů všech stupňů a to k 29.11.1990, kdy se měly konat volby do místních zastupitelstev.

⁵³ MATULA, Miloš a Jaroslav KUBA. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In *Reforma veřejné správy: Sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, s. 12 a 13. ISBN 978-80-7357-300-3.

⁵⁴ Vývoj systémů veřejné správy České republiky. In POSTRÁNECKÝ, Josef. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005 [on line] [cit. 2024-01-08], s. 6. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-v-cr-pro-obdobi-2014-2020.aspx>

S ohledem na uvedené byly postupně přijaty následující zákony:

- Zákon č. 294/1990 Sb., ú. z., kterým se mění a doplňuje ú. z. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR a ú.z.č. 143/168 Sb., o čl. federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 368/1990, o volbách do zastupitelstev v obcích
- Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících
- Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze

Již v první polovině roku 1990 tedy dochází k obnovení samosprávy, což znamenalo opravdu zásadní změnu. Obce získaly majetek a možnost samy ovlivňovat správu věcí veřejných. Samospráva začala fungovat na základním, nejnižším stupni, na stupni okresním byly zřízeny a začaly fungovat okresní úřady, které vykonávaly státní správu. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady a jejich kompetence přešly z části na nově vzniklé okresní úřady a z části na ústřední správní úřady.⁵⁵

Popsaný stav reformy veřejné správy, co se okresních úřadů týče, neměl být stavem dlouhodobým, byl koncipován pouze na dva roky. Nakonec se existence okresních úřadů protáhla na mnoho let. Zavedení vyšší územní samosprávy oddalovaly spory o to, jakým způsobem mají být vyšší územní samosprávné celky vymezeny. Ministerstvo vnitra České a Slovenské federativní republiky vypracovalo již v roce 1991 dva možné modely, jak by mohl být druhý stupeň územní samosprávy uspořádán. Jednalo se o variantu zemskou a variantu regionální. Podle zemské varianty by druhým stupněm územní samosprávy byly tři země – země česká, moravská a slezská. Regionální varianta předpokládala jako druhý stupeň okresy s působností státní správy i samosprávy. Federální vláda zvolila variantu první (zemskou), která ale nakonec nebyla, zejména z důvodu blížícího se rozpadu republiky, zrealizována.

V této etapě reformy byly provedeny změny i v ústřední státní správě – v působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánech státní správy.⁵⁶

⁵⁵ VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reformy veřejné správy*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, s. 24-26. ISBN 80-7194-290-1

⁵⁶ Tamtéž.

S účinností k 31.12.1992 přestala existovat Česká a Slovenská federativní republika. **Ode dne 1.1.1993 vzniká Česká republika jako samostatný stát** s novou strukturou nejvyšších státních orgánů, s jednotným zákonodárstvím, s jediným občanstvím a s jediným parlamentem, vládou a nejvyšším soudem. Nejvyšším zákonem státu se stala Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod.

Také po vzniku samostatné České republiky až do parlamentních voleb v roce 1996 byly navrhovány různé modely reformy veřejné správy, žádný se ale do konce volebního období (červen 1996) nepodařilo zrealizovat. V Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky chyběl konsenzus potřebný pro přijetí navrhovaných zákonů.⁵⁷

Po parlamentních volbách v roce 1996 se politickým východiskem pro další postup v reformě veřejné správy staly dva dokumenty. Bylo to Programové prohlášení vlády (ODS, KDU-ČSL, ODA) a koaliční smlouva. Ani této vládě se ale nepodařilo návrhy reformy prosadit z důvodu nedokončeného mandátu vlády.

Práce na reformě veřejné správy pokračovaly i v době následné úřednické vlády premiéra Josefa Tošovského v roce 1998, která schválila materiál předložený Ministerstvem vnitra České republiky, o dalším postupu v reformě veřejné správy. Podle rozhodnutí vlády byl výkon státní správy na krajské úrovni svěřen vyšším územním samosprávným celkům – byl tedy vytvořen **společný model státní správy a samosprávy**. Tento model je založen na **výkonu státní správy orgány územní samosprávy**, vedle které mohou existovat **specializované** orgány státní správy, ale **nikoliv orgány státní správy se všeobecnou působností**.

Přijetí odděleného modelu by znamenalo vytvoření zvláštních orgánů státní správy se všeobecnou působností a zvláštních orgánů samosprávy **se všeobecnou působností**.

U obcí i krajů byl koncipován model obdobný – vykonávání jednak samosprávných úkolů a současně i přenesenou působnost v oblasti veřejné správy. V těch krajích, kde působily dekoncentrované orgány státní správy, byla státní

⁵⁷ DVOŘÁKOVÁ, Veronika. *Vývoj reformy veřejné správy v České republice*. Vedoucí Matula, Miloš. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Fakulta managementu a ekonomiky, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva, 2010 [on line] [cit. 2024-03-11] s. 25. Dostupné z: http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/12305/dvofakova_2010_bp.pdf?sequence=1

správa vykonávána těmito orgány. Avšak rozhodování v pravomoci všeobecné krajské státní správy, bude vykonáváno v přenesené působnosti.⁵⁸

Dále finišovaly práce na návrhu ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Předložený vládní návrh zákona preferoval vznik třinácti celků. Na půdě Poslanecké sněmovny PČR byly předloženy další varianty počtu krajů: devět, jedenáct a čtrnáct. Přijatý ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (dále také VÚSC nebo celky), nakonec zakotvuje **VÚSC čtrnáct** a to: Pražský, v hranicích hlavního města Prahy, Středočeský, Budějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Ostravský a Zlínský. Uvedený ústavní zákon zakotvoval pouze územní vymezení krajů, nikoliv jejich způsob organizace a konkrétní kompetence. Tyto otázky měly být vyřešeny v dlouhé legisvakanci lhůtě – zákon nabyl účinnosti až k 1.1. 2000 a volby do krajů se konaly až v listopadu 2000. Řádnou činnost pak zahájily k 1.1.2001.⁵⁹

Nově vzniklé kraje automaticky nerušily kraje z roku 1960. Vznikla tedy diskontinuita s dosavadním krajským uspořádáním a s členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů. Vznikl tak legislativně neuspokojivý stav, kdy se označení kraje vztahovalo ke dvěma různým druhům celků. Problémem bylo, že nešlo okamžitě zrušit zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu z důvodu, že by některé orgány státní správy a některé soudy ztratily územní základ své působnosti daný kraji z roku 1960. Takže v roce 1990 došlo jen k likvidaci krajských národních výborů, ale územní jednotky zrušeny nebyly.⁶⁰

To se stalo až zákonem č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu), kterým byl zákon č. 36/1960 Sb., s účinností od 1.1.2021, zrušen.

Přijetím zákona o vzniku vyšších územních samosprávných celků skončila sedm let trvající diskuze o regionálním uspořádání státu. Zřízení VÚSC přispělo

⁵⁸ VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reformy veřejné správy*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, s. 35 – 40. ISBN 80-7194-290-1.

⁵⁹ VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reformy veřejné správy*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, s. 35-40. ISBN 80-7194-290-1.

⁶⁰ Vývoj systémů veřejné správy České republiky. In POSTRÁNECKÝ, Josef. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. 2005. [on line] [cit. 2024-01-10]. s. 8 a 9. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-v-cr-probdomi-2014-2020.aspx>

k decentralizaci státu. Do samostatné nebo přenesené působnosti krajů byly převedeny některé kompetence ústřední státní správy, byl na ně převeden majetek státu a některé zřizovatelské funkce. Zákon přiznával krajům také zákonodárnou iniciativu. Přijetí zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků uspíšil i tlak Evropské unie, která požadovala jeho přijetí poté, kdy Česká republika podala členskou přihlášku ke vstupu do Unie.

Po parlamentních volbách v roce 1998 vzniklá sociálně demokratická vláda navázala na práci a vypracované materiály vlády předchozí. V prohlášení vlády byla reforma veřejné správy označena za vládní prioritu. Ministerstvo vnitra ČR sestavilo koncepci reformy veřejné správy, kterou vláda přijala svým usnesením č. 511 v březnu roku 1999. Reformní kroky pokračovaly přijetím dalších dílčích koncepčních dokumentů. Výsledkem těchto reformních snah bylo přijetí Poslaneckou sněmovnou a Senátem Parlamentu České republiky (dále také PS PČR a Senátem PČR) následujících šesti zákonů z dílny Ministerstva vnitra ČR., Ministerstva financí ČR a Ministerstva pro místní rozvoj ČR.

Byly to tyto zákony:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000, 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 a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze
- zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech

Ve stejném roce byly dále přijaty zákony předložené Ministerstvem financí ČR, které se vztahovaly k finančním předpokladům realizace krajského zřízení. Jednalo se o tyto zákony:

- 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 o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státní fondům
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Přijaté zákony umožnily personální naplňování krajských úřadů a majetkové převody související s delimitací kompetencí, zřizovatelských funkcí, k posílení volených orgánů obcí a k vytvoření finančních, materiálně technických a personálních podmínek pro zabezpečení činnosti orgánů krajů.⁶¹

Posledním z přijatých zákonů z tohoto legislativního boomu, byl zákon Ministerstva pro místní rozvoj ČR č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

Tento zákon ustanovil regiony soudržnosti, skládající se ze dvou až třech krajů. Bylo to potřeba proto, že by kraje samostatně nedosáhly na pomoc z Fondů Evropské unie.

Jedním z hlavních úkolů roku 2001 bylo zajištění personálního naplnění krajských úřadů. Docházelo k průběžné delimitaci pracovních míst z centrálních úřadů státní správy na krajské úřady. Financování krajů se po přechodnou dobu dělo prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu. Zásadní změnu ve financování krajů přinesl zákon č. 483/2001 Sb., kterým se měnil zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Důležité bylo, že tato novela umožnila s účinností od 1.1.2002 vybrané daňové příjmy delegovat i na kraje, což původní zákon neumožňoval. Rovněž se dokončila výstavba nebo rekonstrukce krajských sídel a převod organizací státu na kraje. Ze šesti ministerstev bylo na kraje převedeno

⁶¹ Plnění programového prohlášení vlády- reforma veřejné správy a všeobecná státní správa: vybrané pasáže ze Zprávy o plnění Programového prohlášení o činnosti vlády ČR, předložené v dubnu 2002 Poslanecké sněmovně. *Veřejná správa*. 2002, 13 (21). *Příloha*, s. I-V. ISSN 1213-6581.

celkem téměř tři tisíce organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací. Tím došlo k zabezpečení základní obslužnosti krajů v oblastech silničního hospodářství, kultury a školství a v některých krajích také na úseku zdravotnictví a sociální péče.⁶²

V první fázi reformy se nejpodstatnější a nejdůležitější kroky odehrávaly v oblasti územní samosprávy. Došlo k obnovení obecní samosprávy, k vytvoření vyšších územních samosprávných celků a k přijetí dalších zákonů potřebných k realizaci reformy. Tím byly posíleny principy decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity ve veřejné správě. V oblasti státní správy pak došlo ke zrušení národních výborů a vzniku okresních úřadů jako decentralizovaných územních orgánů státní správy.

4.2 Druhá fáze reformy veřejné správy

Reforma územní veřejné správy na základním stupni státní správy se označuje jako druhá fáze reformy. Její těžiště spočívalo ve zrušení okresních úřadů a přechodu jimi vykonávaných kompetencí na jiné orgány veřejné správy. Činnost okresních úřadů byla ukončena k 31.12.2002. K tomuto dni bylo zrušeno všech 76 okresních úřadů a jejich působnost přenesena na obce a kraje, popř. na orgány státní správy (např. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových České republiky, Pozemkový fond, aj.). Stalo se tak na základě zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Okresní úřady zanikly, ale okresy zůstaly součástí územního členění státu i nadále. Cílem této změny bylo posílení principu decentralizace ve veřejné správě.⁶³

Svoji roli při rušení okresních úřadů sehrála nepochybně také skutečnost, že tyto úřady byly, jako prvek systému dvojkolejné správy, prvkem odděleného modelu veřejné správy, a tedy v přímém rozporu s filozofií tzv. spojeného modelu, který byl přijat. Spojený (smíšený) model veřejné správy, který se v naší republice začal uplatňovat, znamenal, že orgány územní samosprávy vykonávají vedle

⁶² Plnění programového prohlášení vlády - reforma veřejné správy a všeobecná státní správa: vybrané pasáže ze Zprávy o plnění Programového prohlášení o činnosti vlády ČR, předložené v dubnu 2002 Poslanecké sněmovně. *Veřejná správa*. 2002, 13 (21). *Příloha*, s. I-V. ISSN 1213-6581.

⁶³ *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, úsek pro reformu veřejné správy, 2005. [on line][cit. 2024-03-03] s.10. Dostupné z: Druhá fáze reformy územní veřejné správy - Reformy veřejné správy a územní samosprávy v ČR (9pdf.info)

samostatné působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou, tzn. určitý zákonem stanovený díl místní státní správy.⁶⁴

Legislativní rámec druhé fáze reformy byl schválen v červnu roku 2002 a tvořily jej zejména následující zákony:

- zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zákon vytvořil systém rozlišující tři různé kategorie obcí podle rozsahu výkonu přenesené působnosti.

Jsou to tyto kategorie:

- a) obce I. kategorie - obce s běžnými obecními úřady
 - b) obce II. kategorie - obce s pověřenými obecními úřady
 - c) obce III. kategorie - obce s rozšířenou působností
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem

Po vyčerpávajících diskuzích a mnoha variantních návrzích se **počet obcí s pověřeným obecním úřadem ustálil v té době na čísle 389 a počet obcí s rozšířenou působností na čísle 205.**⁶⁵

Na obce s rozšířenou působností byla přenesena většina agendy bývalých okresních úřadů, zbytek činností byl přenesen na krajské a jiné úřady. Šlo převážně o činnosti, které většinou nevyžadovaly přímý kontakt s občanem. Výkon státní správy se tedy výrazně přiblížil k občanům, a to především z hlediska dostupnosti, protože obce s rozšířenou působností měly sídla uvnitř přirozených center správních obvodů.

Vedle dvou shora uvedených zákonů, patří do legislativního rámce druhé fáze reformy dále tyto zákony:

- zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 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

⁶⁴ *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, úsek pro reformu veřejné správy, 2005. [on line][cit. 2024-03-03] s.10. Dostupné z: Druhá fáze reformy územní veřejné správy - Reformy veřejné správy a územní samosprávy v ČR (9pdf.info)

⁶⁵ Tamtéž, s.11.

- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů

a mnoho dalších podzákoných právních předpisů.

Jak výše uvedeno, přijaté zákony řešily mnoho problémů v souvislosti s přechodem kompetencí ze zrušených okresních úřadů, od personálního zajištění přes zajištění finanční, materiální až po zajištění budov a jejich vybavení nábytkem, informačními a komunikačními technologiemi atd. Přechod kompetencí z okresů byl proces jednorázový, neexistovalo žádné přechodné období, po které by se mohly nové věci vyzkoušet, takže ze začátku vznikaly problémy.

Zvolený smíšený systém veřejné správy klade velké nároky na odpovídající vnímání a zejména uskutečňování vzájemných vztahů mezi státem a územními samosprávami při zabezpečování a uskutečňování úkolů státu jejich prostřednictvím a stejně tak i vztahů mezi nižší a vyšší územní samosprávou. Je nutné poznamenat, že vztah mezi obcemi a kraji je založen na respektování autonomie samosprávného postavení obcí, kdy krajům je přiznáno vyšší, nikoliv však nadřazené postavení.⁶⁶

4.3 Třetí fáze reformy veřejné správy

Je to další fáze reformy, která stále průběžně probíhá. Jejím úkolem je zkvalitnění výkonu veřejné správy poskytované orgány územní samosprávy a dokončení reformních opatření i na úrovni orgánů centrální státní správy. V této fázi reformy je pozornost primárně upřena na obsahovou stránku reformy veřejné správy, tzn. na účinnost správy, správní kulturu, etiku, modernizaci, digitalizaci a informatizaci, než na změny v rámci organizace veřejné správy, jak tomu bylo v předchozích reformních etapách.

⁶⁶ PRŮCHA, Pavel. *Správní právo. Obecná část*. 6. dopl. a aktual. vyd. Brno: Doplněk, Masarykova univerzita, 2004, s. 171 a s. 182. ISBN 80-210-3350-9.

To ale nevyklučuje koncipování a implementaci komplexně pojatých modernizačních projektů veřejné správy a jejich spojování s reformními cíli ve veřejné správě.⁶⁷

⁶⁷ LOUDA, Tomáš, Jiří GROSPÍČ a Iva VOSTRÁ. (eds.). *K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy*. In *Modernizace veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2006, s. 10. ISBN 80-7380-001-2.

5. Zhodnocení reformy veřejné správy

Jako všechny postkomunistické země i Česká republika prošla od roku 1989 nejprve demokratickou transformací veřejné správy a poté také reformou veřejné správy. Nejvýraznější a nejviditelnější součástí procesu reformy veřejné správy byla reforma územní veřejné správy.

Zamýšleným cílem reformy územní veřejné správy bylo především uplatnění principů decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity a také změna nevyhovujícího územně správního uspořádání.⁶⁸

Roky, které uplynuly od ukončení druhé fáze (dále také etapy) reformy územní veřejné správy, umožňují její věcné zhodnocení.

Reforma měla ve svém výsledku přinést rychlejší rozhodování a vyřizování věcí veřejných, hlubší znalost místních poměrů při rozhodování a z toho plynoucí větší operativnost při řešení lokálních záležitostí. Měla přinést hospodárnost a kvalitnější koordinaci mezi jednotlivými subjekty. To se ale spíše nestalo. Vzniklý tzv. smíšený model veřejné správy je organizačním a zájmovým propletencem, který je způsobilý vytvářet klientelistické a korupční prostředí. Vyšší územní samospráva byla uplatněna v malých krajích, nikoliv ve velkých tradičních zemích. Proto vedla k decentralizaci státní moci jen omezeně.

Vyšší územní samospráva je dnes svěřena čtrnácti krajům, jen málo odlišným od krajů zavedených po roce 1948. Kraje ani vzdáleně nerespektují historické zemské hranice ani sídelní strukturu státu. Většina krajů také nespĺňuje evropské velikostní standardy pro územní samosprávné celky (dále jen NUTS). Velikost našich krajů totiž neodpovídá měřítku klasifikace NUTS, která se používá ke statistickému monitorování, úrovni NUTS 2 v Evropské unii. Naše kraje jsou dvaapůlkrát menší co do počtu obyvatel a čtyřikrát menší co do rozlohy, než by měly podle uvedené klasifikace být. Proto nemohly a nemohou být samostatnými příjemci finančních prostředků (tzv. dotací) z evropských fondů. A proto se musela většina z nich sloučit do tzv. regionů soudržnosti, které se pak, z důvodu absence účinné demokratické kontroly, staly dějištěm korupčních afér při nakládání s evropskými penězi. Nakonec bylo nutno celou „evropskou“ agendu soustředit do

⁶⁸ MATULA, Miloš a Jaroslav KUBA. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, s. 22. ISBN 978-80-7357-300-3.

Centra pro regionální rozvoj České republiky, se sídlem v Praze. O uplatnění principu subsidiarity, který je stěžejní hodnotou evropské integrace, nemůže být vůbec řeč.

To, že zavedení krajů jako vyšších územních samosprávných celků neznamenal decentralizaci veřejné správy, lze jednoduše poznat na velmi omezené personální redukci ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. A k té by muselo v souvislosti s ustavením vyšší územní samosprávy a s decentralizací státní moci nutně dojít.

Podle názoru autora, má tento stav rozhodující vliv na nerovnoměrnost rozvoje jednotlivých krajů ve všech oblastech. Rozbitými silnicemi počínaje a pracovními příležitostmi konče. Nerovnoměrnost rozvoje je způsobilá vyvolávat velké společenské pnutí. Disproporce mezi jednotlivými kraji jsou také jednou z příčin velké migrace obyvatel směrem do velkých měst, zejména Prahy a Brna a vyliďňování krajů. V městech zase způsobuje trvalá migrace spolu s denní migrací dopravní kolaps, přetíženou infrastrukturu a tlak na zábor dalších pozemků pro stavbu neustále chybějících bytů.

Před několika lety dokonce předseda vlády České republiky hledal v Praze místo pro vybudování nové vládní čtvrti pro tisíce úředníků státu, aniž by se zamyslel nad příčinami výše popsaných negativních jevů a jejich možné souvislosti s vnitřní organizací státu.

Jedním z největších problémů veřejné správy je, že ve smíšeném modelu se mísí nejenom činnosti územní samosprávy a státní správy, ale také její zájmy.

Přednosta Okresního úřadu v Rychnově nad Kněžnou Petr Narwa, to již v roce 1998 v časopise Veřejná správa, popsal takto:

„Silný a téměř světově unikání přenos státní moci na samosprávné orgány na úrovni obce i na úrovni kraje bez přímého vlivu moci výkonné, klade mnoho nezodpovězených otázek. Jednou z nejpodstatnějších otázek je téměř protichůdný střet vlastnických zájmů samosprávy a na druhé straně kontrolních, regulačních i sankčních zájmů státu, či lépe celé společnosti. Obě tyto funkce má v celém rozsahu plnit jediné těleso s jedinou politickou reprezentací a se stejným úřednictvem.

Neuchopitelnou a nepochopitelnou absurditou je pro mě představa, že „okresní“ kompetence bude vykonávat úřad města.“⁶⁹

V témže časopise tehdejší právník Ministerstva životního prostředí České republiky Václav Veber, říká:

„Čistota státní správy a její odpojení od samosprávy je dle mého názoru klíčovým problémem při řešení jejich vzájemného vztahu. Již jsem se zmínil o mých spíše negativních zkušenostech s fungováním státní správy v přenesené působnosti obcí. Snad nejmarkantnější příklady negativních zkušeností pochází z postavení správních orgánů, pracujících na magistrátech statutárních měst s působností okresních úřadů. V podmínkách magistrátu, a nejen tam, dochází v zásadě k dvojímu zasahování do výkonu státní správy. Jednak je správní aparát využíván k zajišťování úkolů, které magistrátu nebo obecnímu úřadu uložila rada nebo zastupitelstvo a v druhém případě samosprávní činitelé ovlivňují rozhodování pracovníků státní správy svými názory, které vycházejí ne ze znalosti právních předpisů, ale z názoru voličů.“⁷⁰

Názory obou autorů popisují jistě legální, ale stěžejní situaci, která do našeho právního slovníku zavedla nový výraz - „**systémová podjatost**“. Vyjadřuje stav potencionální podjatosti zaměstnanců obecních úřadů v pozici úředníků, kteří v přenesené působnosti vykonávají státní správu. Podjatost je zde založena samotným organizačním propojením státní správy a územní samosprávy v systému smíšeného modelu veřejné správy. Podjatí mohou být úředníci při zvažování, jestli jim je bližší nestrannost výkonu státní správy, nebo přízeň nadřízeného starosty.

Problematikou systémové podjatosti se již v roce 2012 zabýval také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu - usnesení ze dne 20.11. 2012, čj. 1As 89/2010-119. Soud popsal problém naprosto přesně takto:

„Právě v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze systémové podjatosti podcenit. Je tomu

⁶⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. Časopis Veřejná správa, roč. 9, č. 27(1998). [on line][cit. 2024-02-06]. ISSN 0027-8009-06. Dostupné z: <https://zpravyzmoravy.cz/verejna-sprava-jen-nesrozumitelna-dodnes-doplacime-na-zpackanou-reformu/>

⁷⁰ Tamtéž.

tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezářídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájem na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečné úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. Zaměstnanecký poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku je bez dalšího důvodem pochyb o její nepodjatosti ve věci, v níž má tato úřední osoba v oblasti přenesené působnosti rozhodovat ve správním řízení o zájmu svého zaměstnavatele. Totéž platí i při rozhodování ve věcech, u nichž může mít územní samosprávný celek zájem na výsledku řízení z důvodu jiného materiálního zájmu. Tento stav je závažným narušením zásady nestrannosti při rozhodování správního orgánu, tedy narušení práva na spravedlivý proces i při řízení před správním orgánem.“⁷¹

De facto je tak umožněn stav, kdy obecní úřad ve spolupráci s politickým vedením obce může fungovat jako skupina lidí, kteří se vždy dohodnou na ochraně svých zájmů.

Vláda České republiky na popsany problém veřejné správy mnoho dalších let nijak nereagovala. Až v roce 2020 Ministerstvo pro místní rozvoj ČR při předkládání novely stavebního zákona v Důvodové zprávě oficiálně přiznalo riziko systémové podjatosti, které „hrozí při výkonu státní správy na obecních či městských úřadech z toho prostého důvodu, že jde o orgány územní samosprávy, nikoli orgány státu. Vykonávají-li státní správu na úseku stavebního práva orgány územní samosprávy, mohou kolidovat legitimní zájmy samospráv prosazované v samostatné působnosti s veřejnými zájmy, chráněnými při výkonu státní správy. V neposlední řadě plynou z tohoto uspořádání místní klientelistické a korupční hrozby.“⁷²

Jak dříve uvedeno, reforma veřejné správy probíhající v několika fázích zahrnuje reformu územní veřejné správy, reformu ústřední státní správy a konečně fázi reformy spočívající v modernizaci, elektronizaci a digitalizaci veřejné správy. Je to neustále probíhající proces. Reforma veřejné správy v České republice byla započata obnovením obecní samosprávy. Byla přijata legislativa upravující

⁷¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20.11.2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 NSS

⁷² Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, 2020 [on line] [cit. 2024-02-28] s. 165. Dostupné z: orig2.sqw (psp.cz)

organizaci správy státu v souladu s principy demokratizace, dekoncentrace, decentralizace a subsidiarity veřejné správy. Zpočátku byl kladen důraz především na reformu územní veřejné správy a reformy zbývajících dvou oblastí ve skutečnosti jako celek realizovány vůbec nebyly.⁷³

Příčinou neukončení reformy se staly antisystémové organizační kroky některých ministerstev a nedokončení, nebo lépe pouze formální provádění tzv. třetí fáze reformy veřejné správy.

Zdá se tedy, že současné nedostatky ústřední i územní veřejné správy, jsou způsobené především nedodržením stanovené koncepce reformy veřejné správy.

Vznikla tak ne zcela srozumitelná veřejná správa a jen formální vyšší územní samospráva a decentralizace.

Je proto potřeba vytvořit takovou veřejnou správu, u které bude občan vždy vědět, kdy jedná s politickou reprezentací a kdy se státním úředníkem.

⁷³ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MV ČR, odbor veřejné správy-strategické dokumenty. 2011. [on line] [cit. 2024-03-05] s. 4. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/analiza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>

Z á v ě r

Po změně politického systému v listopadu 1989 prošla reforma veřejné správy v naší republice několika obdobími. Období let 1990 – 1992 bylo přechodným obdobím, kdy se tvořily první návrhy a koncepce reformy veřejné správy a hledala se cesta, jak dál. Toto období charakterizuje zrušení národních výborů na všech úrovních. Náhradou za ně bylo zřízení okresních úřadů a obecních úřadů. Krajská úroveň byla zrušena zcela a bez náhrady. Vyšší územní samosprávné celky byly ustaveny až o deset později v roce 2000. Až za dalších několik let, s účinností k 1. lednu 2003, byly zrušeny okresní úřady a jejich kompetence z části přeneseny na některé obce a z části na kraje. Tedy celý proces trval poměrně dlouhou dobu a stále není ukončený, jen má jinou podobu.

Od začátku nového tisíciletí jsou různými orgány ústřední státní správy (ministerstev) zpracovávány strategické dokumenty obsahující konkrétní opatření, jejichž společným jmenovatelem je celkové přiblížení veřejné správy občanovi.

V září roku 2019 byla Ministerstvem vnitra České republiky zpracována Koncepce rozvoje veřejné správy na období let 2021 – 2030 nazvaná Klienty orientovaná veřejná správa 2030 (dále také Koncepce).

Koncepce je nový strategický dokument veřejné správy v České republice, který shrnuje více než sedm desítek konkrétních opatření, která mají zkvalitnit veřejnou správu. Všechna navržená opatření vycházejí z podrobné analýzy aktuálních problémů. Koncepce je obsahově provázána se strategickými materiály Digitální Česko, neboť rozvoj obecné veřejné správy (Government) a její digitalizace (eGovernment) tvoří jednotný celek.⁷⁴

Dokument byl přijat usnesením vlády České republiky č. 562/2020 dne 25. května 2020 a navazuje na strategický dokument s názvem Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období let 2014 – 2020.⁷⁵

⁷⁴ Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Ministerstvo vnitra ČR, www.mvcr.cz [on line] [cit.2024-03-05]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>

⁷⁵ Tamtéž.

Koncepce představuje vizi fungování veřejné správy a pět základních cílů, k nimž hodlá veřejnou správu do roku 2030 posunout. Jde o následující cíle:

- a) **Dostupné a kvalitní služby** – služby veřejné správy mají být do roku 2030 co nejvíce elektronizované a přístupné z jednoho místa. Současně ale bude zachována i možnost off-line přístupu, protože ne všichni občané elektronicky komunikovat umějí nebo chtějí.
- b) **Efektivní systém veřejné správy** – občané od veřejné správy očekávají také její vnitřní efektivitu, tedy, že neplýtvá prostředky a je racionálně a efektivně řízena.

V této oblasti patří k nejdůležitějším opatřením, která koncepce přináší, tvorba nového kompetenčního zákona, který nahradí zákon z roku 1969. Dále Koncepce usiluje o podstatnou změnu výkonu přenesené působnosti obcí, kterou by v budoucnu měly vykonávat převážně obce druhého a třetího typu. Důležitým opatřením je i celková podpora analytické činnosti napříč ústředními orgány státní správy, které racionalizují rozhodovací proces ve veřejné správě. Důležitá je také systémová podpora rozvoje inovací ve veřejné správě a další rozvoj meziobecní spolupráce ve venkovském prostředí i v oblasti aglomerací.⁷⁶

- c) **Efektivní instituce veřejné správy** – pozornost bude zaměřena na podporu rozhodování založeného na faktech a systémovém přístupu. Důraz bude kladen na strategické a projektové řízení, na řízení kvality a osvětu v udržitelném rozvoji.
- d) **Kompetentní lidské zdroje** – aby byla zajištěna řádná správa obcí a krajů, měli by být zastupitelé odborně zdatní, což bude zajištěno jejich účastí v systémovém vzdělávacím programu.
- e) **Informovaní a účastníci se občané** – klesající zájem občanů o správu věcí veřejných má být vyřešen prostřednictvím dvou hlavních nástrojů liberální demokracie – voleb a participací veřejnosti na veřejném dění.

Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030 by neměla zůstat jen na papíře. Neměla by být jednou z mnoha, které již byly vypracovány v letech

⁷⁶ Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Ministerstvo vnitra ČR. www.mvcr.cz. [on line] [cit. 2024-03-05] s. 4 a násl. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zapis-c-1-z-jednani-pracovni-skupiny-pro-tvorbu-koncepce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>

minulých. Její plnění by nemělo být formální a k tomu je potřeba politická podpora. Ministerstvo vnitra České republiky ji považuje za zdařilý kompromis, na kterém se podílela také ostatní ministerstva a partneři z regionálních a komunálních sdružení.

Předkládaná bakalářská práce je systematicky rozdělena do několika částí. Tvoří ji úvod, jednotlivé kapitoly a podkapitoly, závěr a resumé v anglickém jazyce. Úvod tvoří vhled do problematiky, zmiňuje cíle a metody práce a použité zdroje. První kapitola členěná na podkapitoly se stručně věnuje historickému vývoji veřejné správy a územní samosprávy na území současných českých zemí od cca poloviny 19. století do současnosti. Ve druhé kapitole je podáván výklad pojmů demokratizace a transformace se zaměřením na veřejnou správu. Další kapitola, rovněž členěná na podkapitoly, se věnuje nejdůležitějším pojmům ve veřejné správě, jejím principům, ústavnímu a evropskému zakotvení a vztahu dělby moci a veřejné správy. V předposlední kapitole je analyzován samotný průběh a etapy reformy veřejné správy od roku 1989. Následuje zhodnocení reformy, závěr práce a resumé v anglickém jazyce. Ve zhodnocení reformy autor věnuje pozornost funkčnosti současné veřejné správy a jejím nejpálčivějším problémům. Závěr se zabývá zejména aktuální koncepcí rozvoje a modernizace veřejné správy s výhledem do roku 2030 a cizojazyčné resumé shrnuje to nejdůležitější z průběhu reformy veřejné správy od roku 1990.

Resumé

The reform of public administration took place on three levels:

Reform of territorial public administration – at a regional level and at a local and district level
Modernization of central state administration
Reform of the quality and the content of public administration – including the informatization and digitalization of public administration, as well as public and civil control, education, accessibility and quality of public services etc.

This thesis discusses the reform of territorial public administration. Its implementation was divided into two stages.

The cornerstone of the first stage of the reform was the adoption of key laws in 2000 (especially competence and organizational laws), necessary for the creation and functioning of a new middle tier of public administration, which were the higher territorial self-governing units. To those was transferred a part of the competencies from the central state administration authorities. This first stage of the reform was completed by elections to regional assemblies.

What was characteristic of the implementation of the second stage of the reform of territorial public administration was primarily the solution of problems of territorial administrative arrangements, also the transfer of competencies from district offices to other entities, transfer of state property, which had been administered by district offices so far, and termination of the activities of district offices by 31.12.2002.

It was essential to adhere to the principle of subsidiarity and accessibility of public services to the citizens. Therefore, a principle was adopted that powers directly related to the citizen would be exercised at the municipal level in the first level, and those competencies that do not have a direct link to the citizen at the regional level.

Currently, the focus is mainly on the digital reform of public administration which is outlined in a document called Client-Oriented Public Administration 2030.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. 1.vyd. Praha: Eupress, 2004, ISBN 80-86754-22-7.

GROSPÍČ, Jiří. *K současným trendům ve vývoji veřejné správy*. In CHVÁTALOVÁ, Iva (ed). *Současné trendy ve vývoji veřejné správy, soubor vědeckých statí*. 1. vyd. Praha: Metropolitní univerzita, 2008, ISBN 978-808-6855-349.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 4. aktual. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-80-7357-458-1.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích. Od počátků státu po současnost*. 1. vyd. Lidové noviny, 2007, ISBN 978-80-7106-906-5.

HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, ISBN 978-80-7380-263-9.

KADEČKA, Stanislav, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Základy správního práva pro ekonomy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta, 2003, ISBN 80-210-3050.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1 vyd. Praha: Linde, 2007, ISBN 978-80-7201-665-5.

KRÁKORA, Pavel. *Obnova demokracie v Československu po roce 1989*. 1 vyd. Praha: Euridica, 2010, ISBN 978-80-7425-030-9.

LOUDA, Tomáš, Jiří GROSPÍČ a Iva VOSTRÁ. (eds.). *K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy*. In *Modernizace veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2006, ISBN 80-7380-001-2.

MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vyd. Praha: 2005, ISBN 978-80-7201-4331.

MALÝ, Karel a Florián SIVÁK. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do roku 1918*. 2. vyd. Praha: HŮH, 1993, ISBN 80-85467-61-5.

MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999, ISBN 80-707-9407-0.

MATULA, Miloš. *Vývoj regionálního uspořádání*. In: *Ročenka Hospodářských novin*. 1 vyd. Praha: Ekonomia, 2003, ISBN 80-85378-52-3.

MATULA, Miloš a Jaroslav KUBA. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In *Reforma veřejné správy: Sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, ISBN 978-80-7357-300-3.

MERKL, Adolf. *Obecné právo správní. 2. díl*. 1. vyd. Praha: Orbis, 1932.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, ISBN 80-7179-671-9.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance-úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, 2008, ISBN 978-80-7357-358-4.

PRŮCHA, Pavel. *Správní právo. Obecná část*. 6. dopl. a aktual. vydání. Brno: Doplněk, Masarykova univerzita, 2004, ISBN 80-210-3350-9.

PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, ISBN 80-86775-03-08.

SCHELLE, Karel. *Vývoj správy v předválečném Československu. I. část*. 1. vyd. (1918-1927). 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1991, ISBN 80-210-0314-6.

SCHELLE, Karel. *Vývoj správy v předválečném Československu. II. část*. (1928-1939). 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1991, ISBN 80-210-0330-2.

SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. 1.vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, ISBN 80-86432-25-4.

SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-203-5.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009, ISBN 978-80-7357-382-9.

SKULOVÁ, Soňa. Úvahy nad souvislostmi europeizace, základních zásad činnosti správních orgánů a posilování principu dispozičního. In *Reforma veřejné správy: Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, 2007, ISBN 978-80-7357-300-3.

SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. 1. vyd. Ostrava: KEY Publishing, 2006, ISBN 80-239-8011-0.

VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2006, ISBN 80-7380-010-1.

VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reformy veřejné správy*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, ISBN 80-7194-290-1.

VIDLÁKOVÁ, Olga a Richard POMAHAČ. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2002, ISBN 80-7179-748-0.

Internetové zdroje

Deník veřejné správy: JUDr. Kamil Jelínek, Ph.D. Digitální transformace veřejné správy. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6899375>

Druhá fáze reformy územní veřejné správy - Reformy veřejné správy a územní samosprávy v ČR (9pdf.info).

Dostupné z <https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>

DVOŘÁKOVÁ, Veronika. *Vývoj reformy veřejné správy v České republice*. Vedoucí Matula, Miloš. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Fakulta managementu a ekonomiky, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva, 2010. Dostupné z:

http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/12305/dvořáková_2010_bp.pdf?sequence=1

Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>

LEPIČ, Jaromír. Teoretické problémy reformy veřejné správy ve vztahu k jejímu vývoji v České republice. Plzeň, 2012. [on line] [cit. 2024-03-10], Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Miloš Matula, CSc. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/3704/1/Diplomova%2520prace.pdf>

MALAST, Jan. *Obecní samospráva v České republice: teoretická a historická východiska*. Disertační práce, vedoucí Kopecký Martin. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra správního práva a správní vědy, 2015. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/66963/140040095.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

MALAST, Jan. *Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989*. Acta fakulty filosofické Západočeské univerzity v Plzni. 2009. Dostupné z: <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/6544/2/Malast.pdf>

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu z 28.5.2020*. Dostupné z: [orig2.sqw \(psp.cz\)](http://orig2.sqw.psp.cz) 390 s.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Časopis Veřejná správa*, roč. 9, č. 27 (1998). ISSN 0027-8009. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava.aspx>

Plnění programového prohlášení vlády: reforma veřejné správy a všeobecná státní správa. Veřejná správa. 2002. ISSN 1213-6581. Dostupné z: [Programové prohlášení vlády \(gov.cz\)](http://www.gov.cz)

Rok v obci. Dostupné z <https://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/689-reforma-verejne-spravy-po-roce-1989/>

VESELÝ, Vratislav. Územní veřejná správa a její ústavní základy. Plzeň, 2012 [online] [cit. 2024-03-11]. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Vedoucí práce JUDr. Tomáš Louda, CSc. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/3697/1/Diplomova%20prace-Uzemni%20verejna%20sprava%20a%20jeji%20ustavni%20zaklady.pdf>

Vývoj systémů veřejné správy České republiky. In POSTRÁNECKÝ, Josef. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005.

Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-v-cr-pro-obdobi-2014-2020.aspx>

Zprávy z Moravy. Dostupné z <https://zpravyzmoravy.cz/cesta-pro-smyslupnou-verejnu-spravu-oddelit-politiku-od-byrokracie/>

Zprávy z Moravy. Dostupné z <https://zpravyzmoravy.cz/verejna-sprava-je-nesrozumitelna-dodnes-doplacime-na-zpackanou-reformu>

Právní předpisy a judikatura soudů

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. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy

Ústavní zákon č. 299/1938 Sb., o autonomii Slovenskej krajiny

Ústavní zákon č. 328/1938 Sb., o autonomii Podkarpatské Rusi

Dekret pr.rep. č. 11/1944 úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku

Dekret pr. rep. č. 18/1944 úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním národním shromáždění

Nařízení vl. č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (**zrušeno z. č. 51/2020 Sb.**)

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) – zrušeno z.č. 128/2000 Sb.

Zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích (zrušeno z.č. 298/1992 Sb.)

Zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně u.z. ČNR 1/1993 Sb., Ústava ČR

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění z. č. 313/2002 Sb.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění z. č. 231/2002 Sb.

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů a o změně některých zákonů

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

Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů

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

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění z. č. 483/2001 Sb.

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

Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků na kraje a obce, občanská sdružení ...

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků

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

Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti národních výborů

Evropská charta místní samosprávy, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR, č.j. 1 As 89/2010-119 ze dne 20.11.2012

Usnesení Ústavního soudu ČSFR, sp. zn. II ÚS 75/93 ze dne 25.11.1993

Seznam použitých zkratk

ČR = Česká republika

ČSSR = Československá socialistická republika

ČSFR = Česká a Slovenská federativní republika

ČNR = Česká národní rada

PS PČR = Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

SP ČR = Senát Parlamentu České republiky

VÚSC = vyšší územní samosprávné celky

OF = Občanské fórum

NUTS = Nomenklatura územních statistických jednotek

OSŘ = Občanský soudní řád