

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
Katedra správního práva

Organizace veřejné správy z územního hlediska
Běla Jánská
Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Mgr. Lucia Madleňáková

Olomouc 2009/2010

Moje srdečné poděkování patří mé vedoucí diplomové práce Mgr. Lucii Madleňákové za poskytování materiálových podkladů k práci, cenné rady, věcné připomínky a podněty.

.....
Běla Jánská

Já, níže podepsaná Běla Jánská, autorka diplomové práce na téma Organizace veřejné správy z územního hlediska, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas, ve smyslu § 4 písm. e) zákona 121/2000 Sb., správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

Prohlašuji tímto, že jsem diplomovou práci na téma Organizace veřejné správy z územního hlediska zpracovala sama pouze s využitím pramenů v práci uvedených.

V Olomouci dne 21. ledna 2010

podpis:

OBSAH

ÚVOD	5
1. Vymezení základních pojmů.....	8
1.1. Veřejná správa, pojem a rozdělení	8
1.1.1. Státní správa	9
1.1.2. Samospráva	9
1.1.3. Ostatní veřejná správa	10
1.2. Centralizace a decentralizace	10
1.3. Koncentrace a dekoncentrace	11
2. Historický vývoj územní samosprávy.....	12
2.1. Vývoj od roku 1848	12
2.2. Vývoj od roku 1918	15
2.3. Vývoj od roku 1948	19
3. Vývoj po roce 1989, neboli reforma veřejné správy.....	22
3.1. První fáze reformy veřejné správy	22
3.2. Druhá fáze reformy veřejné správy	28
3.3. Zahraniční vzory reformy veřejné správy	31
4. Současný stav územní samosprávy	33
4.1. Právní zakotvení územní samosprávy	33
4.1.1. Ústavní zakotvení.....	33
4.1.2. Mezinárodní zakotvení	33
4.2. Stručný nástin organizace územní samosprávy.....	34
4.2.1. Charakteristika dle zákona o obcích	34
4.2.2. Charakteristika dle zákona o krajích.....	36
4.3. Některé problémy plynoucí z reformy a přetrvávající dodnes	37
4.3.1. Sladění územní působnosti	37
4.3.1.1. Sladění působnosti ve státní správě	39
4.3.2. Problematika malých obcí	41
4.3.3. Samostatná či přenesená působnost	46
ZÁVĚR	48
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	53
PŘÍLOHY.....	56

ÚVOD

Organizace veřejné správy z územního hlediska má v každé zemi svoji vlastní historii. V zemích západní Evropy probíhá proces reformy veřejné správy jako kontinuální, například ve Francii již přes 150 let. V posledních letech vývoje můžeme mluvit spíše o modernizaci veřejné správy. V tzv. postkomunistických zemích došlo rokem 1989-1990 k diskontinuitě vývoje veřejné správy. Nejprve musely země projít demokratickou transformací a ve spojení s ní následovaly reformy a modernizace. V České republice tomu bylo také tak. Demokratická transformace a reformy veřejné správy probíhaly téměř současně, v mnohem kratším období, než k tomu docházelo v zemích západních. Byly znovu obnoveny samostatné obce, územní samospráva, došlo k tvorbě vyšších územních samosprávních celků i ke zrušení orgánů politické správy na úrovni okresů. Rok 2002 můžeme považovat za konec velkých přeměn veřejné správy, i když ne definitivní. S odstupem času můžeme pozorovat vliv reformy na území a samosprávu, její klady, ale i nedostatky.

Právě z výše uvedených hledisek jsem si vybrala jako téma diplomové práce Organizaci veřejné správy z územního hlediska. Jak jsem později zjistila, organizace veřejné správy je velice široké téma a obsáhnout celou problematiku by bylo velice rozsáhlé. Rozhodla jsem se, po konzultaci s mojí vedoucí diplomové práce, ve druhé a čtvrté kapitole zúžit svou práci jen na část veřejné správy, na územní samosprávu. Dalším faktorem pro výběr onoho tématu byla jeho jedinečnost. Nechtěla jsem zpracovávat téma, které bylo již předtím mnohokrát popsáno. Chtěla jsem svou prací co nejvíce obohatit sebe i čtenáře.

Za cíl práce jsem si stanovila podrobně rozebrat reformu veřejné správy a popsat stav, který změny přinesly. Nejpodstatnějším mým úkolem bylo vybrat aktuální problémy a zhodnotit je v kritickém duchu. Snažila jsem se také o návrhy de lege ferenda.

Výběr literatury byl pro mne složitější, neboť neexistuje kniha či kapitola v knize s názvem Organizace veřejné správy, či územní samosprávy z územního hlediska. Musela jsem přečíst více knih a článků, abych dokázala rozpoznat, co ještě spadá do mé práce a co již leží za hranicí.

Za hlavní literaturu bych zvolila:

- LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*,
- MATES, Pavel (ed.). *Reforma veřejné správy* (sborník příspěvků),

- GOSPIČ, Jiří, a kol. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi* (Sborník z mezinárodní konference),
- časopisy *Veřejná správa*, z let 2005 - 2009.

První z jmenovaných knih mi posloužila jako výborný podklad pro historickou část práce. Díky svému jasnému obsahu jsem po jejím přečtení získala obraz o vývoji územní samosprávy v historii.

Sborníky o reformě veřejné správy byly pro mne zdrojem inspirace pro výběr další literatury. Podrobnějším způsobem popisovaly reformu a specializovaly se na určité oblasti a úseky, proto jsem je nejvíce využila při psaní kapitoly o reformě veřejné správy. Sborníky obsahují příspěvky odborníků na správní právo, jako např. příspěvky od M. Matuly, S. Kadečka, P. Průchy. V obou publikacích jsem čerpala jen z určitých příspěvků, neboť vždy obsahovaly i jiné příspěvky, např. o zahraniční problematice nebo o jiných tématech reformy, než organizaci.

Díky časopisům *Veřejná správa* jsem dokázala popsat aktuální problémy, plynoucí z reformy. Také jsem zjistila názory osob „z praxe“, např. bývalého hejtmana kraje Vysočina, či vedoucího oddělení podpory a členění veřejné správy na odboru územní veřejné správy Ministerstva vnitra. Tuto materii jsem v žádné publikaci souhrnně popsanou nenašla.

Na začátku mé práce objasním čtenáři základní pojmy organizace veřejné správy, jako jsou např. pojmy „veřejná správa, centralizace, koncentrace“. Dále zavzpomínám na vývoj územní samosprávy od dob Rakouska-Uherska, přes druhou světovou válku, komunistický režim, až po revoluční rok 1989, neboť následující změny jsou historickými událostmi ovlivněny. Ve třetí kapitole se již zaměřím na reformu veřejné správy, její první a druhou fázi, také poukážu na vzory v jiných státech Evropy. V poslední kapitole popíši právní zakotvení a současný stav územní samosprávy, také aktuální problémy plynoucí z reformy, jako jsou například problém sladění územní působnosti, či malé obce.

Pro zpracování mé práce jsem z metod vědeckého a logického myšlení použila metodu historickou a popisnou, abych poukázala na dosavadní vývoj veřejné správy na území dnešní České republiky. Pro porovnání prvků a vzorů z dob dřívějších a z jiných států, kterými se Česká republika inspirovala, mi posloužila metoda komparace. Metoda analýzy byla potřebná při zkoumání platné právní úpravy i na základě jazykového výkladu. Protože v organizaci veřejné správy se nevyskytují jen ty problémy, které popisují, byla jsem nucena použít metodu

selektivní a vybrat jen podstatná a zajímavá témata. Díky syntéze jsem poté dospěla k popisu těchto témat a úvahám o možných změnách či úpravách právních norem.

Všechny právní předpisy v práci jsou uvedené ve znění pozdějších předpisů. Tato práce je zpracována ke dni 31. 12. 2009.

1. Vymezení základních pojmů

1.1. Veřejná správa, pojem a rozdělení

Pojem veřejná správa je základním pojmem správního práva. Ovšem legální definice pojmu neexistuje. Definovat veřejnou správu je složitým úkolem, zejména pro její mnohotvárnost, různost správních činností i pro specifické vztahy, které zde vznikají. Proto téměř každý autor má svoji vlastní definici pojmu veřejná správa. Např. P. Průcha definuje veřejnou správu jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.¹

Z hlediska četných definic můžeme veřejnou správu rozdělit na materiální a formální. V materiálním pojetí chápeme veřejnou správu jako činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní. D. Hendrych se přiklání spíše k negativnímu vymezení, neboť pozitivní definice označuje za všeobecné, abstraktní anebo dílčí a popisné, a proto jen málo použitelné. Objem a forma správní činnosti se mění v závislosti na úkolech, které jsou veřejné správě přisuzovány, proto jsou některé definice příliš úzké, jiné široké. Jeho negativní vymezení zní takto: „*veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.*“² V. Sládeček tuto definici rozšiřuje ještě o vládu, tedy: „*Materiálně se veřejná správa vymezuje jako souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou.*“³

Z formálního hlediska se klade důraz na instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům. J. Hoetzel definoval správu jako činnost orgánů označených jako správní úřady.⁴

Veřejnou správu dle její organizace dělíme na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Samosprávu dále dělíme na územní, zájmovou a ostatní.

¹ PRŮCHA, Petr; POMAHAČ, Richard. *Lexikon – správní právo*. 1. vydání. Ostrava: nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, s. 574.

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 6.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 22.

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 6.

1.1.1. Státní správa

Státní správa je nezastupitelnou součástí veřejné správy, kterou uskutečňuje stát. Její vymezení můžeme rozdělit na funkční a organizační. Co se týče funkce, úkolem státní správy je realizace výkonné moci státu. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která v sobě spojuje prvky klasického řízení (proces dosahování nově stanovených cílů) a prvky regulace (cílená stabilizace chování). Výkonný charakter státní správy spočívá v tom, že plněním svých úkolů státní správa provádí a zabezpečuje výkonnou moc. Organizační pojetí státní správy představuje celá hierarchicky vybudovaná soustava příslušných státních orgánů, které díky své působnosti a pravomoci zajišťují funkční stránku státní správy.

Státní správa je současně činností podzákonou a nařizovací. Je determinována a určována zákony. Obsah zákonů provádí a dále se jimi řídí - princip vázanosti státní správy zákony. Dále je také vázána obecně závaznými právními předpisy, které jsou svou povahou normativními správními akty. Činnost nařizovací představuje oprávnění správních orgánů vydávat správní akty.

1.1.2. Samospráva

P. Průcha definuje samosprávu jako organizující a mocensko-ochranné působení územních a zájmových samosprávných korporací a jejich orgánů. Je oprávněna k tvorbě samosprávné moci, podzákoného a nařizovacího charakteru. Je realizována mezi subjekty samosprávy a objekty v jejich působnosti. Tato činnost nemá, na rozdíl od státní správy, státně mocenskou podstatu.⁵

Dle V. Sládečka je předmětem samosprávy správa veřejných věcí, a to na územní úrovni, v souvislosti s výkonem určitého povolání a v souvislosti s výkonem určité specifické činnosti. Zjednodušeně řečeno: relativně nezávislá správa vlastních záležitostí veřejného zájmu.⁶

Samospráva je chápána jako výraz decentralizace správy, kdy dochází k přenesení pravomocí státní správy, jinak vykonávaných správními úřady, na

⁵ PRŮCHA, Petr. *Pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 292 - 295.

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 20.

subjekty odlišné od státu, většinou veřejnoprávní korporace. Tato decentralizace znamená relativní nezávislost orgánů samosprávy od orgánů státních. Stát může zasahovat do samosprávné činnosti jen na základě zákona. Její činnost není ale nekontrolovatelná. Aktivita samosprávy podléhá správnímu dozoru, prováděnému správními úřady.

Dalším znakem samosprávy je, že ji vykonávají veřejnoprávní korporace (subjekty odlišné od státu). Veřejnoprávní korporace jsou samostatnými právními subjekty, které disponují vlastním majetkem, vlastními příjmy a výdaji, se kterými mohou samostatně hospodařit.

Samosprávu můžeme rozdělit na územní (princip teritoriální), zájmovou (princip personální) a ostatní, dle klasifikace samosprávných subjektů.⁷

1.1.3. Ostatní veřejná správa

Ostatní veřejná správa se považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce při plnění veřejných úkolů. Rozumí se tím především školská samospráva a samospráva vysokých škol (akademická samospráva). Základním znakem je subjekt samosprávy, který není veřejnoprávní korporací, ale nesamostatný subjekt, který podléhá výkonu státní správy.⁸

1.2. Centralizace a decentralizace

Tyto dva pojmy jsou vzájemným protikladem, ve funkci veřejné správy se ale doplňují. Projevují se v rozložení pravomocí v příslušných organizačních soustavách.

Pojem centralizace představuje pravomoc, která je soustředěna u nejvyššího organizačního článku a její konkrétní rozdělení na nižší stupně je výsledkem delegování pravomoci na nižší stupeň. Rozsah delegace pravomoci je otázkou vztahu centralizace a decentralizace moci. Mezi klady centralizace řadíme jednotu rozhodování, vedení, kumulaci sil a prostředků, která dovoluje řešit úkoly, které

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: nakladatelství ASPI, 2005, s. 242 - 244.

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 21.

překračují působnost menších jednotek. Nedostatky se ovšem mohou stát delší komunikační kanály nebo přetížení centra.⁹

Princip centralizace se využívá při výkonu veřejné správy ústředními orgány státní správy.¹⁰ Decentralizace představuje systém, kde nižší orgány jsou relativně samostatné i ve vztahu k orgánům vyšším. Decentralizovaný systém deleguje na nižší stupně více práv než systém centralizovaný. Například stát deleguje trvale některé své pravomoci na vyšší územně samosprávný celek. Pokud ale dojde ke krajní decentralizaci, může nastat rozpad státu. O decentralizaci lze tedy hovořit pouze, je-li nezbytnou mírou centralizace.¹¹ Princip decentralizace je využíván k výkonu samosprávy.¹²

1.3. Koncentrace a dekoncentrace

Centralizace a decentralizace bývá často spojována s principy tzv. koncentrace a dekoncentrace. Tu můžeme rozdělit na vertikální a horizontální. Vertikální koncentrace a dekoncentrace se odvíjí od toho, nakolik došlo k decentralizaci činnosti a je spojena s organizační nadřízeností a podřízeností. Vertikální dekoncentrace představuje hierarchicky uspořádanou státní správu. Horizontální dekoncentrace znamená rozdělení pravomoci mezi organizační složky stojící vzájemně vedle sebe. Horizontální koncentrace i dekoncentrace je ve veřejné správě využívána jak u státní správy, tak u samosprávy.¹³

⁹PRŮCHA, Petr. *Pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 21-23.

¹⁰SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 59.

¹¹PRŮCHA, Petr. *Pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 21-23.

¹²SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 59.

¹³Tamtéž, s. 59.

2. Historický vývoj územní samosprávy

2.1. Vývoj od roku 1848

Do roku 1848 územní samospráva na území dnešní České republiky neexistovala. Ve čtyřicátých letech 19. století se začala situace vyostřovat a města si žádala politická práva. Výsledkem byl revoluční rok 1848, kdy došlo patentem ze 7. 9. 1848 ke zrušení poddanství.¹⁴ 20. 3. 1849 byl vydán zákon č. 170, o prozatímním obecním zřízení, také zván jako Stadionovo obecní zřízení. Tento právní předpis lze označit jako přelomový, neboť téměř všechny následující předpisy vycházejí ze zásad v něm obsažených.¹⁵ Nejpodstatnější je zásada, že svobodná obec je základem svobodného státu. Dále zde byly zakotveny pojmy jako: místní obec, okresní a krajská obec. Místní obec byla totožná s katastrem municipality. Soubor všech místních obcí, situovaných na teritoriu politického okresu se nazýval okresní obec. Krajská obec byla soubor okresních obcí nacházejících se na území politického kraje. Přestože k reálnému ustanovení okresních a krajských obcí nikdy nedošlo, bylo vyhlášení Stadionova obecního zřízení významným krokem vpřed. Místní obce se staly základními jednotkami státu a tuto roli hrají dodnes.

Poprvé byla také zavedena kategorie statutárního města. V roce 1850 byli zákonodárci mnohem skromnější než dnes a vydali individuální statuty pro Prahu, Brno, Liberec, Olomouc a Opavu, což je pět statutárních měst (nyní jich máme 24).

Dále byla ve Stadionově obecním zřízení vymezena působnost municipalit na přirozenou (dnešní samostatná) a přenesenou, tříleté volební období volených představitelů obcí, zřízení tzv. obecního výboru (dnešní zastupitelstvo) a obecního představenstva (rada). Obecní představenstvo bylo tvořeno purkmistrem a alespoň dvěma radními. Výkonnou moc měl jen purkmistr. Stadionovo obecní zřízení bylo 20. 3. 1849 jen vyhlášeno. Až 8. 4. 1850 se konaly první volby do obecních výborů. Tím ale samospráva na čas končí, neboť je obnoven absolutistický způsob vlády na

¹⁴ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 69-70.

¹⁵ RICHTER, Jaromír. *Břežnové mezníky historie obecního zřízení* [online], [cit. 30. 10. 2009]. Dostupné na <<http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2003/0013/info.html>>.

základě tzv. Zásad o organických zařízeních v korunních zemích rakouského císařství.¹⁶

Od roku 1859, po skončení Bachova absolutismu začíná být správa opět demokratizována. Je vydán nový říšský zákon č. 58/1859 ř. z., který upravuje obecní zřízení, v roce 1861 se podle něj konají volby do nových obecních orgánů. Je také připravován nový zákon o obcích.

V březnu 1862 je vydán nový rámcový říšský obecní zákoník, č. 18/1862 ř. z. (dále říšský obecní zákoník), na jehož základě byla vypracována a schválena samostatná obecní zřízení (roku 1863 pro Slezsko, roku 1864 pro Čechy a Moravu¹⁷).¹⁸ Tyto právní předpisy stanovily za nejnižší samosprávné útvary obce (je zde vidět očividný vliv Stadionova obecního zřízení). Obce mají v čele obecní zastupitelstvo, jež je voleno příslušníky obce. Zastupitelstvo se skládá z obecního výboru a obecního představenstva. Obecní výbor má moc usnášení a kontrolní. Obecní představenstvo tvořil obecní starosta, jakož i obecní radní. Počet členů představenstva nesměl převýšit jednu třetinu všech členů obecního výboru a nesměl klesnout pod dva. Zachována byla samostatná působnost obcí (hospodaření s movitým a nemovitým majetkem, zřizování a údržba národních škol, činnost místní policie aj.) a přenesená působnost (oznamování soudům úmrtí obyvatel, doručování soudní výměry ve věcech trestních, zhotovování a vyvěšování voličských seznamů, mimo jiné i péče o místní komunikace, průjezdnost státních silnic, ukládání peněžitých pokut ve věcech trestních, atd.). V porovnání se Stadionovým obecním zřízením byly omezeny kontrolní pravomoci státních orgánů nad obcemi. V případě přenesené působnosti si ovšem státní orgány nechaly rozsáhlé pravomoci. Mohly například odvolat starostu, rozpustit obecní zastupitelstva, aj.¹⁹

Středním stupněm samosprávy dle říšského obecního zákoníku byly okresy. Okresní správa se však vytvářela jen v Čechách. Na Moravě a ve Slezsku byla uzákoněna, ale k vytvoření nikdy nedošlo. Ve všech sídlech okresních úřadů byla zřízena okresní zastupitelstva, která měla 8 - 36 členů, dle počtu obyvatel. Volební období trvalo 3 roky. Ze svého středu si zastupitelstvo volilo starostu (dříve

¹⁶ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 69-70.

¹⁷ Zákon č. 7/1864 zemského zákoníku, české obecní zřízení.

¹⁸ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 69-70.

¹⁹ PRŮCHA, Petr; SCHELLE, Karel. *Historie a současnost veřejné správy (Sborník příspěvků z vědecké konference)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 31-32.

purkmistra), k jehož volbě bylo třeba císařského potvrzení, dále okresní výbor. Okresní výbor byl orgánem výkonným, zastupujícím okres navenek.

Zcela zvláštní postavení měla zemská samospráva. Nejvyšším orgánem byl zemský sněm, ten měl působnost správní i zákonodárnou. Zemský sněm si volil ze svého středu zemský výbor. V Čechách zemskému sněmu předsedal maršálek, na Moravě a ve Slezsku hejtman.

Spory mezi Čechy a Němci způsobily nestabilitu. Panovník toho využil, rozpustil český zemský sněm, jeho pravomoci převedl na zemskou správní komisi a tento stav trval až do konce habsburské monarchie.²⁰

Od roku 1859 dochází k demokratizaci rakouské veřejné správy. Shrňme-li její výsledky: zřízení celorakouského parlamentu, rozšíření pravomocí zemských sněmů a vytvoření zastupitelstev na úrovni okresů. Nové volební řády podstatně rozšiřují počet osob, které se mohou podílet na politickém životě, ale stále je zachován tzv. kuriální systém, který upřednostňuje obce s vyšším počtem obyvatel.²¹

Nové obecní zřízení, zákon č. 7/1864 zemského zákoníku, rozšiřovalo počet statutárních měst na Prahu, Liberec, Brno, Olomouc, Znojmo, Uherské Hradiště, Jihlavu, Kroměříž, Opavu a Frýdek (dnešní Frýdek - Místek). Postavení každého statutárního města bylo upraveno zvláštním zemským zákonem, který dával městům rozsáhlejší pravomoci.²²

Samosprávnou linii tzv. dvoukolejné veřejné správy tvořily spolu s obcemi okresy a země. Samosprávná linie byla na úrovni okresů a zemí organizačně oddělena od politické státní správy (správy zeměpanské). Orgánem okresů byl politický úřad v čele s okresním hejtmanem, orgánem zemským byl zemský politický úřad v čele s místodržitelem.²³

²⁰ PRŮCHA, Petr; SCHELLE, Karel. *Historie a současnost veřejné správy (Sborník příspěvků z vědecké konference)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 31-32.

²¹ V platnosti až do roku 1907, kdy je v Rakousku - Uhersku zavedeno všeobecné, rovné, přímé a tajné volební právo a tzv. majetkový census - volit a být voleni mohou jen muži platící poměrně vysoké daně. Volit mohou muži starší 24 let, voleni mohou být muži starší 30 let.

²² LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 69-73.

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 136.

2. 2. Vývoj od roku 1918

28. 10. 1918 byla vyhlášena Československá republika. V rámci zachování stability státu byl na základě zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, tzv. recepčního zákona zachován celý právní řád Rakouska-Uherska. Bezprostředně po vzniku Československa byl nejvyšším mocenským orgánem tzv. Národní výbor se sídlem v Praze.²⁴ Na ústřední úrovni působily další dva národní výbory, 76 na úrovni větších měst, 207 na úrovni okresních měst a i v menších obcích. Tato situace způsobovala komplikace, především kompetenční spory mezi úřady. Toto byl důvod k reformě.

Dne 7. 2. 1919 byl vyhlášen zákon č. 76/1919 Sb., změna a doplnění obecních zřízení a městských statutů. Tímto zákonem se změnila a doplnila některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. Za hlavního představitele obce byla prohlášena obecní zastupitelstva (národní výbory byly rozpuštěny). Pojem obecní zastupitelstvo již nebyl souhrn obecního výboru a představenstva, ale jen jeden ze čtyř orgánů obce. Dalšími orgány obce se stala rada, starosta s náměstkou a komise. Obecní rada měla pravomoci samostatné a přenesené.

Počet členů zastupitelstva byl mezi 9 - 60, dle velikosti municipality. Zákon stanovil, že se zastupitelstvo musí scházet nejméně jednou za dva měsíce. Zemský úřad byl stále oprávněn rozpustit zastupitelstvo. Zastupitelé volili starostu, jeho náměstkou či náměstkou a členy rady. Obecní rada musela být alespoň tříčlenná. Schůze obecní rady byly stále neveřejné. Zákon upravoval také působnost obecního trestního senátu tvořeného starostou a alespoň dvěma radními, kteří byli oprávněni řešit pouze menší přestupky. Každá obec zřizovala povinně komisi letopiseckou (vedení obecní kroniky) a finanční. Mohla tvořit i další fakultativní komise.²⁵

Pokud obecní zastupitelstvo přestalo plnit své povinnosti, okresní úřad jako orgán státní správy jmenoval tzv. vládního komisaře, či tzv. správní komisi, kteří byli pověřeni vyřizováním nejběžnějších záležitostí.

V lednu 1919 byl přijat zákon o volbách do obcí (zákon č. 75/1919 Sb.). Ten stanovil všeobecné, rovné a přímé volební právo s poměrným rozdělováním

²⁴ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 53.

²⁵ Tamtéž, s. 73-75.

mandátů. V únoru 1919 byl přijat nový volební řád. Aktivní volební právo již nebylo přiznáno právníckým osobám působícím v obcích (jako v předchozí úpravě). Aktivní volební právo bylo přiznáno všem občanům, tzn. i ženám, od 21 let. Pasivní volební právo měli muži i ženy starší 26 let. Volební období bylo čtyřleté.

Ve dvacátých letech došlo k omezení počtu statutárních měst. Po roce 1927 bylo toto právo přiznáno jen Praze, Liberci, Brnu, Olomouci a Opavě. Zvláštní statut na základě zákona o Velké Praze byl přiznán hlavnímu městu. Praha byla rozdělena na obvody, jejich občané volili členy místních výborů. Ti pak volili starostu, náměstka či náměstky a členy rady. Pražské obecní zastupitelstvo mělo 100 členů a volilo primátora a jeho 3 náměstky a 24 členů městské rady. Primátora Prahy potvrzoval prezident republiky (starosty ostatních měst vláda).²⁶

Již od začátku vzniku Československa se připravovala reforma veřejné správy. Z důvodu větší demokratizace správních orgánů a zvýšení jejich efektivity. Důležité bylo vymezit poměr mezi státní správou a územní samosprávou. Výsledkem se stalo přijetí zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů, se snahou nahradit dosavadních 5 zemí 21 župami.²⁷ Ukázalo se ale, že proti tendencím směřujícím k nahrazení dosavadních pěti zemí působí jiné tendence dovolující zachování zemského členění. Tyto tendence vyplývaly zejména ze snah o stabilizaci fungování veřejné správy, nedostatku novodobých tradic krajského uspořádání v českých zemích (předcházející kraje zanikly v 60. letech 19. století) a ze silné identifikace se zemským zřízením zejména na moravském území. Z těchto důvodů nenabyl zákon,²⁸ s výjimkou Slovenska, účinnosti. Ke zrušení zemí tedy nedošlo.²⁹

System dvoukolejné veřejné správy trval až do roku 1928, neboť 1. 12. 1928 vstoupil na území historických zemí v platnost zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy (dále organizační zákon). Ten způsobil, že politická státní správa přestala být oddělena od vyšší územní samosprávy, a to tím, že orgány vyšších samosprávných korporací (okresů a zemí) se staly součástí politických úřadů. V čele stáli jmenovaní státní úředníci.

²⁶ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 73-75.

²⁷ Tamtéž, s. 53.

²⁸ MATULA, Miloš. Vývoj regionálního uspořádání. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003, s. 42.

²⁹ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 53.

Dle organizačního zákona působily v Československé republice čtyři země: Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatská. Zastupitelské okresy v Čechách zanikly a vznikly nové korporace územní samosprávy, nazývané „okresy“, které byly organizačně spojeny s okresními úřady (tzn. úřady politické správy). Dvě třetiny členů zastupitelských orgánů byly voleny v přímých volbách obyvatelstvem příslušných územních obvodů, jedna třetina byla jmenována. Buď ministrem vnitra - okresní zastupitelstvo, nebo vládou - zemské zastupitelstvo. V čele zastupitelstva stál vždy jmenovaný státní úředník (okresní hejtman, zemský prezident). Organizačním zákonem získaly okresy a země právní subjektivitu, náležela jim „vlastní“ (tzn. samostatná) působnost. Do této působnosti mohly orgány státu zasahovat pouze za podmínek daných zákonem.³⁰

Další změna obecního zákona proběhla zákonem č. 122/1933 Sb., o změnách řádu volení v obcích. Funkční období orgánů municipalit bylo prodlouženo ze čtyř na šest let. Starostové museli být potvrzováni zemskými úřady a v případě obcí v nichž sídlil okresní úřad, ministerstvem vnitra. Tato novela omezila pravomoci obcí, neboť starosta vystupoval v přenesené působnosti jako výkonný orgán státní správy.

Po mnichovské konferenci v září 1938 došlo k podstatnému omezení pravomocí obcí. Působnost, dle nařízení vlády tzv. druhé republiky z roku 1939, přebírali tajemníci, kteří byli ustavováni vládou. Vystupovali jako poradci starosty a zastupitelstva, měli i právo k podání návrhu na zrušení „závadného“ rozhodnutí municipálních orgánů. Toto nařízení však vzhledem k okupaci nevešlo v platnost.

Po vyhlášení protektorátu Čechy a Morava byla část jižních Čech a jižní a severní Moravy nedobrovolně připojena do správních celků Německé říše. Na zbytku území skončila demokracie v obcích (poslední svobodné volby byly roku 1938). Německé orgány jmenovaly starosty a jejich zástupce bez voleb. Postupem času se obce podřídily německým administrativním a bezpečnostním úřadům. Roku 1944 měli tzv. němečtí vedoucí veškeré pravomoci obecních orgánů.³¹

Pro další vývoj nesmíme zapomenout na Ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku ze dne 3. 8. 1944. Předpokládal kontinuitu mezi správou státu z dob první republiky a správním uspořádáním po skončení války. Důležité události pro vývoj se ovšem udály i v letech 1939 - 1945. Pro formování veřejné

³⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 137-138.

³¹ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy.* 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 76.

správy včetně regionální a místní byly významné postoje mezi londýnským a moskevským vedením zahraničního odboje.³²

V období okupace vznikaly tzv. národně revoluční výbory. Měly představovat formu odboje, především ze strany Moskvy. Postupně se k myšlence národních výborů připojil i prezident a londýnská reprezentace odboje. Dle londýnského vedení zahraničního odboje měly být orgány národních výborů jen dočasné orgány odbojového charakteru, které by později vystřídala řádná organizace politické správy a samosprávy, navazující na právní stav po přijetí organizačního zákona.

Moskevské vedení vidělo národní výbory jako trvalé orgány, které budou základem nové struktury veřejné moci a které nahradí dřívější správní organizaci (z roku 1927).

Dle moskevské koncepce byl 4. 12. 1944 vydán ústavní dekret o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění (později vydáno jako vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů).³³ Dle tohoto dekretu byly zřízeny Národní výbory místní, okresní a zemské, také prozatímní orgány veřejné správy.³⁴ Ustanovením místního národního výboru zaniklo obecní zastupitelstvo, ale nezanikla obec. Na okresní úrovni zaniklo okresní zastupitelstvo, na zemské také tak.³⁵ Pro správu obcí a okresů „s většinou obyvatelstva státně nespolehlivého“³⁶ byli jmenováni komisaři, k nimž mohli být přibráni ke spolupráci zástupci státně spolehlivého obyvatelstva. Tento dekret (resp. nařízení) se stal základem pro formování veřejné správy po druhé světové válce.

Vznik národních výborů a určení jejich pravomocí znamenal postupný zánik samosprávy. Byla nastolena centrální moc, místní, okresní i zemské národní výbory vykonávaly dvojí moc: byly orgány územních korporací a orgány státními.

³² LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 82.

³³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 138.

³⁴ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 86.

³⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 138.

³⁶ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 84.

2.3. Vývoj od roku 1948

Únorové události roku 1948 způsobily ještě větší centralizaci státní správy. Vzrostla úloha centrálních úřadů a národních výborů. Samosprávné instituce v právním slova smyslu zanikly.³⁷ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky (dále Ústava 9. května) zařadil národní výbory do soustavy „zastupitelských sborů“, které vykonávaly státní moc v obcích, okresech a krajích. Národní výbory se z původních orgánů právnických osob veřejného práva (např. obcí) staly převážně státními orgány. Ústava 9. května se poprvé zmiňuje o krajských národních výborech. Předvídá tím připravovanou veřejno-správní reformu, která vstoupí v platnost 1. 1. 1949 a zavede nové správní rozdělení českých zemí. V českých zemích byla zrušena zemská organizace a svoji činnost ukončily zemské národní výbory.

Nová územní organizace byla stanovena zákonem č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení. Bylo zřízeno celkem 19 krajů, 13 v českých zemích (Pražský, Českobudějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Hradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Gottwaldovský, Ostravský), 6 na Slovensku. Postavení hlavního města Prahy bylo upraveno ve zvláštním zákoně. Při zřizování hranic krajů docházelo k významným územním změnám, např. bylo území jednoho okresu rozděleno mezi dva nově vznikající kraje.³⁸

Současně se vznikem krajů došlo poprvé od vzniku Československé republiky k podstatné reformě okresního uspořádání. Počet okresů se zvýšil ze 151 (rok 1948)³⁹ na 179 a současně byly zrušeny okresy soudní. Obvody působnosti soudů se ztotožnily s obecnými okresy. Správní uspořádání se zčásti přizpůsobilo nové situaci v sídelní struktuře a většina okresních měst, která doplnila dosavadní centra, plnila širší funkce v přirozených mikroregionech i mimo správní sféru.⁴⁰

Zavedením krajského zřízení bylo zasaženo do struktury výkonu veřejné správy nejvýznamněji, jak tomu od 1949 do 1990 došlo. Toto krajské zřízení zůstalo v platnosti, s malými změnami, až do roku 1990. Struktuře a vnitřnímu uspořádání

³⁷ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 86 - 89.

³⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 139.

³⁹ V roce 1918 byl počet okresů 141, 1930 již 148 okresů, 1948 151 okresů. (MATULA, Miloš. *Vývoj regionálního uspořádání*. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003, s. 42.)

⁴⁰ MATULA, Miloš. *Vývoj regionálního uspořádání*. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003, s. 42-43.

nově vzniklých národních výborů byla postupně přizpůsobena i organizace národních výborů nižších stupňů. Regionální a komunální záležitosti byly stále více řešeny správním aparátem než volenými orgány. Tato ztráta samosprávy vedla k poklesu zájmu občanů o práci národních výborů. Proto bylo vydáno vládní nařízení č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů. Nařízení zavádělo tzv. veřejné hovory, kde mohl občan komunikovat s úřadem. Občané měli možnost přicházet se svými náměty a připomínkami, ale i stížnostmi.

Rok 1960 znamenal změny v územním členění státu. Zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (dále zákon o územním členění státu) bylo vytvořeno na území Československa 10 krajů (7 českých, 3 slovenské) a území hlavního města Prahy tvořilo samostatnou územní jednotku, rozdělenou na 10 obvodů. Vytvářely se tyto kraje: Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Jihomoravský, Severomoravský, Západoslovenský, Středoslovenský a Východoslovenský. Kraje se dělily na okresy a ty se dělily na obce.⁴¹ Počet okresů se snížil z 179 na 75.⁴² Následně došlo také k přebudování územní organizace národních výborů a ostatních státních orgánů v krajích, okresech a obcích. Tento zákon sloučil menší kraje ve větší územní celky (dříve bylo 19 krajů). Také došlo ke zrušení některých okresů, vznikly větší okresy a předpokládalo se zvýšení úlohy místních národních výborů. Zákonem č. 65/1960 Sb., o národních výborech, byla vytvořena nová soustava národních výborů: krajské, okresní, v obcích městské a místní.⁴³ Přestože ústavní úprava (ústavní zákon č. 12/1954 Sb., později Ústava č. 100/1960 Sb.) označovala národní výbory jako nejširší organizaci pracujících, nebylo tomu tak. Zákonodárce se bál narušení stranického centralistického systému a státního řízení, proto se nikdy neodhodlal k zavedení samosprávy, jako tomu bylo do druhé světové války.⁴⁴

Vytvoření nové územní organizace státní správy přineslo v dalším vývoji problémy. Počet okresů a krajů byl nižší, než počet mikroregionálních a mezoregionálních center z hlediska sídelní struktury a funkce v území. Mnohá přirozená centra zůstala opomenuta. Vznikl stálý zdroj napětí v zemi, zejména tam, kde centrum nově vytvořeného okresu mělo pouze stejnou nebo slabší

⁴¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 139.

⁴² MATULA, Miloš. Vývoj regionálního uspořádání. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economía, 2003, s. 43.

⁴³ LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 95 - 101.

⁴⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 139.

mikroregionální funkci, eventuálně stejný nebo menší počet obyvatel než jiné město v okrese.⁴⁵

Až v druhé polovině šedesátých let došlo díky uvolnění totalitního státního zřízení ke změnám. Byl přijat zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, který zakotvoval samosprávu, avšak jen velmi omezeně.⁴⁶ Národní výbor měl samostatnou působnost v otázkách péče o zlepšování životního prostředí, úrovně bydlení, rozvíjení kulturního a společenského života, pro vytváření podmínek pro rozvoj tělesné výchovy, v otázkách správy majetku a sdružování prostředků, aj. Národní výbory se v těchto činnostech řídí jen zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy.⁴⁷

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci zavádí nové členění Československé republiky. Rozděluje ji na území České socialistické republiky a území Slovenské socialistické republiky. Územní rozdělení jednotlivých republik je výhradně v rukou národních orgánů. Proto dochází na Slovensku ke zrušení krajského zřízení, které je ale roku 1970 opět obnoveno.

Regionální orgány veřejné správy byly tímto zákonem dány do kompetence republikových orgánů. Tím došlo k potlačení samosprávných tendencí z roku 1967 na dalších 22 let.

⁴⁵ MATULA, Miloš. Vývoj regionálního uspořádání. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003, s. 43.

⁴⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: nakladatelství ASPI, 2009, s. 304.

⁴⁷ *Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech*, [online], [cit. 14. 10. 2009]. Dostupné na <<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=1967&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=3>>.

3. Vývoj po roce 1989, neboli reforma veřejné správy

Po revolučním roce 1989 dochází v Československé socialistické republice, později v České a Slovenské federativní republice (změna proběhla ke dni 28. 3. 1990) k ekonomickým a společenským změnám, vedoucím k demokratizaci státu. V roce 1990 se konají první svobodné volby, rozvíjí se hospodářství, cestovní ruch aj.

Je čas reformovat i veřejnou správu. Proces reformace, aby vznikla demokratická, spolehlivá, předvídatelná, odpovědná, transparentní, profesionální a občanům blízká veřejná správa není jednoduchý, a proto ani krátký. V první části reformy se obnovuje dávno potlačená samospráva a vznikají vyšší územní samosprávné celky, v druhé části reformy dochází k zániku okresních úřadů.

3.1. První fáze reformy veřejné správy

Základním krokem první fáze reformy bylo obnovit územní samosprávu, která tu existovala v předválečném období. Toto byl stěžejní krok přechodu od totalitního systému k demokracii,⁴⁸ nelze totiž pominout uplynulých 40 let, kdy byla státní správa sovětizována a zcela izolována od vyspělého demokratického světa.⁴⁹

Prvním krokem k realizaci bylo přijetí ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky (dále Ústava ČSR) a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, kterým se zkracuje volební období národních výborů. Tento ústavní zákon zrušil celou soustavu národních výborů a příslušnou hlavu Ústavy ČSR nahradil ustanoveními o místní samosprávě. Obec je definována jako samosprávné společenství občanů s vlastním majetkem, s nímž samostatně hospodaří. Na základě tohoto ústavního zákona přijala Česká národní rada čtyři zákony, které zakotvily reformu výkonu samosprávy a státní správy ve městech a obcích. Byl to zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do

⁴⁸ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*. 1. vydání. Praha: Tiskárna MVČR, 2003, s. 16.

⁴⁹ VIDLÁKOVÁ, Olga. *Správní reforma v České republice v devadesátých letech (cesta zkoušek a omylů)*. IN: *Veřejná správa a právo. Pocta D. Hendrychovi k 70. narozeninám*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 54.

zastupitelstev v obcích, zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a dalších opatřeních s tím souvisejících.⁵⁰

Pravomoci zrušených okresních národních výborů byly převedeny na nově vzniklé okresní úřady a obce. Na krajské úrovni však byly národní výbory zrušeny bez náhrady. Kompetence krajských národních výborů z části přešly na ústřední orgány státní správy (došlo ke koncentraci státní správy) a na okresní úřady (dekoncentrace státní správy).⁵¹

Na okresní úřady a obce byly postupně přeneseny obrovské pravomoci. Ne každá obec mohla tyto pravomoci převzít a reálně vykonávat, proto byly obce rozděleny do dvou kategorií:

- obce I. kategorie (každá obec)
- obce II. kategorie (několik stovek obcí s pověřeným obecním úřadem).

V každém okrese bylo určeno několik obcí II. kategorie a vytvořeny správní obvody pro výkon jejich pravomocí.⁵²

Dále se zakládaly specializované orgány státní správy, regulující státní správu v jednotlivých oborech. Tímto se snižovala koordinace výkonu státní správy a nebylo možné uplatnit princip subsidiarity v samosprávě.

Již delší dobu docházelo k neshodám mezi vládami České a Slovenské republiky, bylo jasné, že společný stát již nemá perspektivu. Proto k 1. 1. 1993 vznikly dva nové státy - Česká republika a Slovenská republika.

Přijetím ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále Ústava) bylo v článku 99 zakotveno, že se Česká republika člení na kraje nebo země. Již dříve se přemýšlelo o zřízení vyšší samosprávy, ale nepanovala shoda ohledně jejího uspořádání. Nejprve nastal problém, zda vyšší samosprávu realizovat na zemské nebo krajské úrovni. V letech 1990 - 1992, kdy byl vytvořen i vládní výbor pro zemské zřízení, který připravil osm variant řešení, se nepodařilo vyšší samosprávu zřídit.⁵³

⁵⁰ ŠLAUF, Václav; MATRASOVÁ, Eva; SEDLÁČEK, Jan. Zákon o obcích s komentářem. Zákon o okresních úřadech s komentářem. 1. vydání. Praha: Panorama, 1991, s. 3.

⁵¹ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*. 1. vydání. Praha: Tiskárna MVČR, 2003, s. 16.

⁵² DVOŘÁK, Tomáš. *Zrušení okresních úřadů - druhá fáze reformy veřejné správy*, [program] ASPI pro Windows verze 12, aktualizace ze 8/2009, dne 4.2.2003, [cit. 15. 10. 2009].

⁵³ MATULA, Miloš. Vývoj regionálního uspořádání. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003, s. 44.

P. Průcha se v roce 1993 přiklání ke zřízení zemského. Navrhuje návrat k tzv. historickým zemským hranicím, které tu byly před rokem 1918, rozdělení České republiky na zemi Českou a Moravskoslezskou a hlavní město Prahu. Nižšími stupni by byly okresy a obce. Namítá, že krajská samospráva se ještě přirozeně nevykrystalizovala. Takovéto řešení by dle jeho názoru umožnilo využít stávající územní členění a správní strukturu v rovině okresní a obecní správy a současně zaplnit mezeru danou neexistencí samosprávy. Hlasy příznivců zemského uspořádání ale postupně slábnou a při novém projednávání této problematiky se již jedná o různých alternativách krajského uspořádání.⁵⁴

Toto téma se opět otevírá v letech 1996 - 1997. Je to díky stále větší absenci vyšší samosprávy a také úvahami o členství v České republice (dále ČR) v Evropské unii, kde jednoznačně převládá decentralizace moci.⁵⁵

Vyšší samospráva byla zavedena a zakotvena ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků (dále zákon o VÚSC). Tento ústavní zákon zakotvil jen územní vymezení krajů, nikoli jejich kompetence a organizaci. Proto nastala dlouhá legisvakance, kdy měl zákon nabýt účinnosti až k 1. 1. 2000. Ve skutečnosti ani tato doba nestačila, volby do zastupitelstev se mohly konat až v listopadu 2000 a související zákony nabyly účinnosti dnem voleb nebo až 1. 1. 2001.

Tímto ústavním zákonem bylo vytvořeno 14 krajů, (které se územně lišily od dosavadního pojetí krajů z roku 1960), včetně hl. města Prahy.

Počet krajů i jejich sídel je totožný s kraji z let 1948 - 1960. Diskuze nad počtem krajů byla rozsáhlá. Nejčastěji se objevovala varianta mezi 12 a 15 kraji, vycházející z roku 1960. Tato varianta měla také subvariantu 8 - 9 krajů, včetně hl. města Prahy.

Zvolené územní uspořádání činilo problémy z hlediska diskontinuity s dosavadním krajským uspořádáním a nesouladem nového členění s členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů. Problémy s členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů stále (po devíti letech) přetrvávají.

⁵⁴ PRŮCHA, Petr; SCHELLE, Karel. *Historie a současnost veřejné správy (Sborník příspěvků z vědecké konference)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 79-81.

⁵⁵ MATULA, Miloš; KUBA, Jaroslav. *Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení*. IN: *Reforma veřejné správy (sborník příspěvků)*. 1. vydání. Praha: nakladatelství ASPI, 2007, s. 19-20.

Kraje z roku 1960:



56

Nové uspořádání roku 1997:



57

Dalším problémem byly malé územní celky pro čerpání prostředků věnovaných na podporu politiky soudržnosti Evropskou unií. Klasifikace NUTS⁵⁶ byla zavedena

⁵⁶ Dostupné na <<http://www.bruntal.net/2004053101-severomoravsky-kraj>>, [cit. 20. 10. 2009].

⁵⁷ Dostupné na <<http://www.sosej.cz/screenshots/mapa-cr-v-xcf.gif>>, [cit. 21. 10. 2009].

Statistickým úřadem Evropských společenství. Používá se pro potřeby statistiky, posuzování a hodnocení potřebnosti regionů, popřípadě vhodnosti podpory konkrétního regionu z dotací Evropské Unie (dále EU). Pro finanční příspěvky z EU jsou důležité tzv. regiony (NUTS II), u kterých dochází k vzájemnému porovnání a z toho vyplývá celková finanční dotace proudící přímo do regionu. Usnesením vlády České republiky č. 707/1998 k návrhu na vymezení územních jednotek NUTS v České republice doporučila vláda předsedovi Českého statistického úřadu, aby po dohodě s Eurostatem vymezil územní jednotky NUTS na našem území. Klasifikace CZ - NUTS byla vypracována na podkladě metodických principů a standardů Eurostatu.

Na základě již zmíněného ústavního zákona o VÚSC, byla Česká republika rozdělena na 14 vyšších územně samosprávných celků. Průměrná velikost těchto krajů byla ale v porovnání s průměrem NUTS II v EU menší, co do počtu obyvatel 2,5 krát, co do rozlohy 4 krát. Vyšší územní samosprávné celky byly tedy zařazeny do NUTS III. Pro potřeby poskytování dat, zejména k čerpání ze Strukturálních fondů EU bylo nutno vytvořit jednotky NUTS II. Při jejich tvoření se přihlíželo k velikosti územních jednotek doporučených EU, k administrativně-správnímu členění státu, k uplatňování pravomoci zastupitelských sborů a orgánů státní správy na úrovni vyšších územních samosprávných celků, k počtu obyvatel aj.

Bylo nutno vytvořit jednotky přibližně stejně velké, s počtem obyvatelstva vyšším než jeden milión. Vymezení územních jednotek NUTS bylo schváleno vládou a zasláno Eurostatu. Ten rozdělení přijal, tzn. v České republice máme NUTS I - celé území ČR, NUTS II - 8 územních jednotek, NUTS III - 14 VÚSC (viz příloha č. 1). Osmi územním jednotkám NUTS II, které stanovuje zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, se říká regiony soudržnosti.⁵⁹

Zůstává mi stále nejasné, proč zákonodárce v roce 1997 nepřihlédl při vytváření struktury vyšších územních samosprávných celků k systému regionálního členění, které funguje v Evropské unii. Systém by nemusel být tak složitý.

Dle P. Mrkývky se Parlament České republiky při tvorbě vyšších územních samosprávných celků (dále VÚSC) řídil uspokojováním svých politických ambicí, nenaslouchal příliš hlasu základních článků samosprávy a obcí. Na některých

⁵⁸ La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques - územní statistická jednotka

⁵⁹ Nomenklatura územních statistických jednotek NUTS (Nomenclature Unit of Territorial Statistic), Businessinfo.cz, [online], [cit. 6. 11. 2009]. Dostupné na <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/rozvoj-regionu/nomenklatura-uzemnich-statistickych/1001179/6584/>>.

místech byly nevhodně stanoveny hranice krajů z hlediska geografického, historického, ale i z hlediska mínění a potřeb občanů. Např. kdy obce, dle svých zemských hranic žádaly připojení k moravským krajům.⁶⁰ Proto vláda předložila v listopadu 2001 návrh zákona o změně hranic krajů. Tento návrh byl ale zamítnut.⁶¹

V roce 2002 byla opět debata o změně hranic krajů obnovena. V roce 2004 byl přijat zákon č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů, kterým se změnily hranice 28 obcím. Tento zákon nabyl účinnosti k 1. 1. 2005.⁶²

Nové krajské uspořádání ovšem nezrušilo kraje z roku 1960. Nyní máme tedy stav, kdy se pojem „kraj“ vztahuje ke dvěma druhům celků. Tento stav je vyvolán nemožností zrušení zákona o územním členění státu, který kraje stanovuje, neboť by některé orgány státní správy a soudy ztratily územní základ své působnosti.⁶³

Kraje z roku 1960 byly, co se rozlohy a obyvatel týká, vzájemně shodné. To nemůžeme říci o krajích vznikajících v roce 1997. Vzniká zde nesoulad souměřitelnosti jednotlivých samospráv.

Vytvořením krajské úrovně bylo dosaženo jak decentralizačního efektu, kdy kompetence státní správy přešly do samostatné působnosti krajů, tak dekoncentrace, kdy kompetence přešly do přenesené působnosti krajů, kde ale zůstává podřízenost ústřední správě.⁶⁴ Tento krok upravuje 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. Tímto zákonem se přenesly působnosti z ministerstev, školských a okresních úřadů na kraje v přenesené i samostatné působnosti. Celkem šlo o přenos působností z 29 zákonů, který se dotýkal 9 ministerstev.⁶⁵

⁶⁰ MRKÝVKA, Petr. Evropská charta místní samosprávy. IN: *Aktuální otázky reformy veřejné správy* (sborník z konference), Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 162.

⁶¹ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*. 1. vydání. Praha: Tiskárna MVČR, 2003, s. 18-19.

⁶² POSTRÁNECKÝ, Josef. *Reforma veřejné správy v České republice*. IN: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi* (Sborník z mezinárodní konference), Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2003, s. 17.

⁶³ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*. 1. vydání. Praha: Tiskárna MVČR, 2003., s. 18-19.

⁶⁴ MATULA, Miloš. Vývoj regionálního uspořádání. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003, s. 44-46.

⁶⁵ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*. 1. vydání. Praha: Tiskárna MVČR, 2003, s. 18-19.

3.2. Druhá fáze reformy veřejné správy

Pokračování decentralizace a vytvoření samosprávných krajů vyvolalo otázku další funkčnosti okresních úřadů. Jejich pozice byla dlouhodobě ohrožena úsilím o další decentralizaci, neorganičností okresních úřadů v systému veřejné správy založeném na systému z roku 1960, který je stále více kritizoval.⁶⁶ Svůj význam mělo také to, že okresní úřady fungovaly jako úřady výlučně státní správy, tedy uplatňoval se zde model odděleného výkonu veřejné správy, zatímco v krajích a obcích již fungoval model spojený.⁶⁷

Dalším argumentem pro zánik okresních úřadů byl fakt, že nepředstavovaly přirozené spádové obvody. Při správní reformě v roce 1960 byla některá přirozená centra opomenuta, nebo dokonce rozdělena do několika okresů.⁶⁸

Nastává tedy druhá fáze reformy veřejné správy, jejíž těžiště spočívá ve zrušení okresních úřadů k 31. 12. 2002 a přechodu jejich pravomocí na jiné orgány veřejné správy.

Pro koncepci realizace druhé fáze reformy byla klíčová otázka, zda má být uskutečněn pouze přechod kompetencí z okresních úřadů na městské úřady v okresních městech bez změny územně správního uspořádání, nebo zda se má uplatnit decentralizace a dekoncentrace veřejné správy i v prostorovém smyslu a tím napravit nedostatky územně správního uspořádání z roku 1960. Vláda jednoznačně podpořila druhou variantu. V Poslanecké sněmovně muselo být vyjasněno, na které orgány přejde většina kompetencí okresních úřadů. Měly být vytvořeny nové orgány charakteru okresní samosprávy v nových menších okresech. Tento návrh ale nakonec nebyl přijat.

Kompetence okresních úřadů nebylo možné přenést ani na všechny pověřené obecní úřady (obce II. kategorie), kterých bylo roku 2002 381. Některé totiž sídlily v příliš malých centrech (i jen s 5 000 obyvateli), tudíž by zde nebyl možný kvalitní výkon státní správy (obvod působnosti okresních úřadů tvořilo nejčastěji 100 000 - 150 000 obyvatel).

⁶⁶ MATULA, Miloš; KUBA, Jaroslav. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. IN: *Reforma veřejné správy* (sborník příspěvků). 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 20-21.

⁶⁷ MATULA, Miloš. Vývoj regionálního uspořádání. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003, s. 46-48.

⁶⁸ JEMELKA, Jaroslav. Reforma veřejné správy v České republice. IN: *Veřejná správa*, 2005, č. 37, s. 26.

Po výzkumech sídelní struktury ČR, přirozených geografických mikroregionů a zkoumání kvalitního zajištění veřejné správy byl stanoven počet jednotek pro základní výkon státní správy na 200. Na základě expertízy odborných pracovišť Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy, Výzkumného ústavu regionálního rozvoje Masarykovy University a Ministerstva vnitra, bylo vybráno řádově 200 obcí, které měly vykonávat státní správu i v širším územním obvodu. Potřebný počet obyvatel správního obvodu činil obvykle 15 000, především z důvodu zajištění správních kapacit v daném území. Vybrané obce byly nazvány obcemi s rozšířenou působností (obce III. kategorie).

Výsledkem byl vládní návrh zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovením obcí s rozšířenou působností. Vládní návrh obsahoval 192 obcí, Poslanecká sněmovna jej doplnila na 194 obcí a Senát na 205 obcí s rozšířenou působností. Tento zákon stanoví nejen obce s rozšířenou působností, ale dává zákonnou formu i existenci konkrétním pověřeným obecním úřadům, které byly doposud v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, určeny pouze vyhláškou Ministerstva vnitra. Jejich počet byl uzákoněn na 388.

Zrušení okresních úřadů vyžaduje ke své realizaci legislativní i praktické kroky. Z legislativních kroků je nejdůležitější přechod kompetencí okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, přechod majetku a přechod pracovníků. Právní základ k těmto přechodům vytvořil zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (dále zákon č. 320/2002 Sb.). Pro přechod majetku to byl zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách. Zákon č. 320/2002 přenesl kompetence jak na obce s rozšířenou působností (dále ORP), výjimečně i na všechny obce s pověřeným obecním úřadem, tak na VÚSC, ve speciálních případech, z důvodu kontroly a dozoru, na státní orgány.⁶⁹

Máme tedy 205 obcí s rozšířenou působností, které nahradily 76 okresních úřadů. Na obecní úřady s rozšířenou působností se přenáší výkon státní správy například na úseku evidence obyvatel, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů, ochrany životního prostředí, dopravy a silničního hospodářství, dávek a služeb sociální péče, sociálně právní ochrany dětí a péče o nepřízpůsobivé občany.

⁶⁹ MATULA, Miloš. Vývoj regionálního uspořádání. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003, s. 46-48.

Při výběru, které pravomoci mají přejít, se vybíralo dle kritérií: dostupnost pro občany, efektivnost, kvalita a hospodárnost výkonu veřejné správy na příslušném stupni, četnost vydaných prvoinstančních rozhodnutí na jednotlivých úsecích státní správy, náročnost přenášených působností na kvalifikovanost zaměstnanců úřadu, snaha přenést výkon působností s větší frekvencí, které mají přímou vazbu k občanovi na nejnižší, tedy obecní úroveň, aj.

Na VÚSC byly přeneseny kompetence s menší frekvencí: odvolací řízení proti rozhodnutím obcí ve správním řízení v první instanci, kontrola výkonu státní správy orgány obcí a metodická pomoc obcím, výkon dozoru nad zákonností ve státní správě, částečné rozhodování o oddělení části obce, aj.⁷⁰

Zákon č. 320/2002 Sb. dále zajistil přechod pracovníků dle principu vázanosti pracovníka na jím vykonávanou kompetenci. Přechází tedy na ORP, na kraj, eventuálně na příslušný orgán státu. Pracovníci, kteří nevykonávají zákonem konkrétně určené správní kompetence, přecházejí na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Celkem bylo na okresních úřadech 19 050 funkčních míst. Z toho na obce a kraje bylo přesunuto 15 060 funkčních míst, reálně, 12 429 úředníků. Takto přecházeli zaměstnanci z řad zkušených a kvalifikovaných úředníků a kontinuita výkonu státní správy byla zajištěna.⁷¹

Dalším problémem byla otázka správního dozoru, který prováděly doposud okresní úřady a správního řízení ve druhém stupni, které také vykonávaly okresní úřady. Správní řízení ve druhém stupni (odvolací) vykonávají tedy nyní kraje, co se týče dozoru v samostatné působnosti, dozoruje nad obcí ministerstvo vnitra, v přenesené působnosti krajský úřad. VÚSC dozoruje v samostatné působnosti ministerstvo vnitra, v přenesené působnosti příslušné ministerstvo.

Je také zaveden nový institut, zakotvený v novele zákona o obcích. Obce s rozšířenou působností mohou se souhlasem ministerstva vnitra uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Tato úprava má umožnit kontinuitu výkonu státní správy v případě, že obce nebudou připraveny k plnému výkonu všech svých kompetencí ihned od 1. 1. 2003.

⁷⁰ MINISTERSTVO V ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*. 1. vydání. Praha: Tiskárna MVČR, 2003, s. 22-23.

⁷¹ POSTRÁNECKÝ, Josef. *Reforma veřejné správy v České republice*. IN: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi* (Sborník z mezinárodní konference), Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2003, s. 16.

Po všech provedených reformách veřejné správy lze konstatovat, že došlo k výraznému nárůstu decentralizace, dekoncentrace i subsidiarity. Otázkou je, zda nedošlo k příliš velkému přesunu působností ze státu na samosprávu, neboť ve srovnání s jinými státy uplatňujícími spojený model není decentralizace tak rozsáhlá.⁷²

Shrňme si tedy, jak reformní kroky zestukturalizovaly území České republiky: každá obec I. kategorie patří do správního obvodu některé obce II. kategorie, několik obcí II. kategorie patří do správního obvodu obce III. kategorie, obce III. kategorie tvoří jeden ze 14 krajů. Co se „okresní“ struktury týče několik obcí III. kategorie tvoří 1 „původní“ okres bez okresního úřadu a několik „původních“ okresů patří do jednoho ze 14 krajů. V krajském uspořádání dle roku 1960 tvoří několik „původních“ okresů území jednoho z osmi krajů.⁷³

3.3. Zahraniční vzory reformy veřejné správy

Na přelomu roku 1989 a 1990 byla zrušena předchozí organizace územní státní správy a byla nahrazena nově koncipovanou soustavou, která vycházela ze starších demokratických tradic územní samosprávy, tedy ze Stadionova obecního zřízení z roku 1849. Jak je zmíněno výše, Stadionovo obecní zřízení definuje svobodnou obec jako základ svobodného státu.

Klíčovou otázkou bylo postavení územní samosprávy a jejího vztahu se státní správou, respektive příslušnou územní státní správou. Na evropském kontinentu se postupně zformovaly 3 odlišné modely koexistence územní samosprávy a územní státní správy. Spojený, oddělený a výlučně samosprávný. Podstatou spojeného modelu je výkon územní samosprávy a územní státní správy územními samosprávnými korporacemi. Spojený model se uplatňoval ve většině evropských zemí, zejména v Německu, Rakousku, Belgii. Oddělený model předpokládá duální organizaci a činnost územní samosprávy a územní státní správy zvlášť, ale v podstatě ve shodných územních jednotkách. Nejblíže měl k tzv. francouzskému modelu. Výlučně se samosprávný model uplatňoval v Anglii. Výlučně samosprávný

⁷² MATULA, Miloš. Vývoj regionálního uspořádání. IN: *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003, s. 46-49.

⁷³ DVORÁK, Tomáš. *Zrušení okresních úřadů - druhá fáze reformy veřejné správy*, 4. 2. 2003, [program] ASPI pro Windows verze 12, aktualizace ze 8/2009, [cit. 15. 10. 2009].

model určuje na základní úrovni, tj. v obcích, výkon samosprávy, na vyšších úrovních státní správu v kombinaci se samosprávou. Zejména z ohledem na naši historickou tradici byl zvolen tzv. spojený model územní veřejné správy. Zajímavé ovšem je, že Slovenská republika, která vyšla ze stejného stavu jako Česká republika, zvolila model oddělený.

Další vývoj naší územní správy je provázen tzv. evropeizací. Ta souvisí s členstvím v Evropské unii, ale především působením Rady Evropy a jejích orgánů. Pro samosprávu je klíčovým dokumentem Evropská charta místní samosprávy, blíže níže⁷⁴.

⁷⁴ PRŮCHA, Petr. *K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy* [online]. [Cit. 20. 12. 2009]. Dostupné na <<http://www.law.muni.cz/english/edicni/dp08/files/pdf/sprava/prucha.pdf>>.

4. Současný stav územní samosprávy

4.1. Právní zakotvení územní samosprávy

4.1.1. Ústavní zakotvení

Po vzniku samostatné České republiky byly dosavadní principy úpravy postavení obcí a krajů vtěleny do nové Ústavy, přičemž předpisy vydané za federace zůstaly v platnosti.

V hlavě první Ústavy, článku 8 je zaručena samospráva územních samosprávných celků. V hlavě třetí, článku 79 je upravena normotvorba územní samosprávy, kdy může na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, je-li k tomu zmocněna zákonem. Hlava sedmá je celá věnována územní samosprávě. Upravuje členění České republiky na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky (článek 99). Dále upravuje, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy), jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Dle článku 104 odst. 3 mohou zastupitelstva obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti. Článek 105 upravuje výkon státní správy, kdy jej lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon.⁷⁵

4.1.2. Mezinárodní zakotvení

Pro územní samosprávu má důležitý význam Evropská charta místní samosprávy⁷⁶. Evropské státy ve snaze o harmonizaci místní samosprávy vypracovaly tuto mezinárodní úmluvu, která byla dne 15. 10. 1985 přijata. Česká republika přistoupila k této Chartě v květnu 1998.

⁷⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 309.

⁷⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, jak vyplývá z doplnění provedeného sdělení č. 369/1999 Sb.

Tento dokument stanoví, že zásada místní samosprávy se „uzná“ ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v Ústavě. Místní samospráva je charakterizována jako „*právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných. Toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné. Toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon*“.⁷⁷

Dokument také vymezuje rozsah místní samosprávy, ochranu hranic místních správních jednotek, správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství, aj.

4.2. Stručný nástin organizace územní samosprávy

4.2.1. Charakteristika dle zákona o obcích⁷⁸

Mezi hlavní zásady zákona o obcích lze uvést, že obec je základním samosprávným společenstvím občanů (článek 100 Ústavy), tvoří celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec může být městem, pokud má alespoň tři tisíce obyvatel; městysem, pokud to na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády; statutárním městem, pokud tak stanoví zákon o obcích. Sloučí-li se dvě nebo více obcí, z nichž alespoň jedna je městem, je nově vzniklá obec také městem. Sloučí-li se dvě nebo více obcí, z nichž není žádná městem, ale alespoň jedna je městysem, je nová obec městysem. Oddělí-li se část města nebo městyse a vzniknou dvě nebo více obcí, pak obec, které zůstal název, je i nadále městem nebo městysem.⁷⁹

Obec spravuje zastupitelstvo obce. Dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce, komise rady obce, jíž byl svěřen výkon

⁷⁷ čl. 2 a 3 Evropské charty místní samosprávy.

⁷⁸ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (dále zákon o obcích)

⁷⁹ VIDLÁKOVÁ, Olga. Decentralizace veřejné správy v České republice. IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 51 - 52, s. 61.

přenesené působnosti a obecní policie (pokud byla obecně závaznou vyhláškou zřízena). Tataž organizace se vyskytuje u města a městysů, jenom místo „obce“ mají název „města“ nebo „městyse“.⁸⁰

Zastupitelstvo obce, jež je voleno občany obce, má v zákoně stanoven počet členů podle velikosti obce, městského obvodu nebo městské části. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce, vydává obecně závazné vyhlášky obce, volí starostu, místostarostu a další členy rady obcí a odvolává je z funkce. Dále je mu v zákoně o obcích vyhrazena celá řada dalších úkolů.⁸¹

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti, v přenesené působnosti působí jen výjimečně, stanoví-li tak zákon. Radu tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové zastupitelstva. V čele obecního úřadu stojí starosta, který je odpovědný zastupitelstvu. Hlavní úkol obecního úřadu spočívá ve výkonu přenesené působnosti. V samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce. Zvláštní orgány obce vykonávají výkon přenesené působnosti. Zřizuje je starosta, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Komise rady obce může zřídit rada obce jako své iniciativní a poradní orgány.⁸²

V České republice je celkem 23 statutárních měst, jejichž území se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Samotné statutární město je samostatně spravováno zastupitelstvem města. Dalšími orgány jsou rada města, primátor, magistrát, zvláštní orgány města a komise, jímž byl svěřen výkon přenesené působnosti.⁸³

Obec vykonává samostatnou a přenesenou působnost. V samostatné působnosti spravuje svoje záležitosti a rozsah této působnosti může být omezen jen zákonem. Jinak do ní státní orgány ani orgány krajů zasahovat nemohou. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům. Přenesenou působností je výkon státní správy, kterou vykonává především pověřený obecní úřad, jemuž byl tento výkon svěřen zákonem. Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu,

⁸⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 310 - 312.

⁸¹ §67n. zákona o obcích.

⁸² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 311.

⁸³ §4, §5 zákona o obcích.

mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné ORP vykonávat přenesenou působnost pro obecní úřad jiné ORP.⁸⁴

4.2.2. Charakteristika dle zákona o krajích⁸⁵

Krajské zřízení vzniká v České republice ústavním zákonem o VÚSC v roce 1997, do činnosti je uvedeno koncem roku 2000. Ústava uvádí, že kraje jsou vyšší územně samosprávné celky. Vytvořit nebo zrušit VÚSC lze jen ústavním zákonem.⁸⁶

VÚSC je samostatně spravován zastupitelstvem.⁸⁷ Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman, krajský úřad. Zastupitelstvo se skládá z volených členů, jejichž počet je určen podle počtu obyvatel kraje.⁸⁸ Rozhodující pro stanovení počtu členů zastupitelstva je stav počtu obyvatel kraje k 1. lednu roku, v němž se konají volby. Volební období zastupitelstev krajů je čtyřleté, stejně jako volební období zastupitelstev obcí.

Vedoucí krajského úřadu je ředitel, který je za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu jak v přenesené, tak v samostatné působnosti odpovědný hejtmanovi. Hejtman zastupuje kraj navenek. Volí ho, i jeho náměstka, případně náměstkyni, zastupitelstvo kraje z řad svých členů. Rada kraje je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti a odpovídá zastupitelstvu. Ve věcech přenesené působnosti může rozhodovat pouze, stanoví-li tak zákon. Radu tvoří hejtman, náměstek nebo náměstci hejtmana a další členové, kteří jsou voleni z řad zastupitelstva. Zastupitelstvo i rada kraje mohou zřizovat svoje vlastní iniciativní a kontrolní nebo poradní orgány.⁸⁹

Kraje vykonávají také samostatnou a přenesenou působnost. Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje stanoveny v zákoně o krajích a rozhoduje o nich zastupitelstvo kraje. Přenesená působnost se týká věcí, o kterých tak stanoví zákon a kraj obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti, jehož výši stanoví ministerstvo financí po projednání s ministerstvem vnitra. Přenesenou působnost vykonává krajský úřad, který

⁸⁴ §7, §8, §35, §61, §63 zákona o obcích.

⁸⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (dále zákon o krajích).

⁸⁶ čl. 100, č. 101 Ústavy.

⁸⁷ čl. 100, č. 101 Ústavy.

⁸⁸ 45 členů u počtu obyvatel kraje do 600 000, 55 členů u počtu obyvatel kraje mezi 600 000 a 900 000 a 65 členů u počtu obyvatel kraje nad 900 000, srov. §31 zákona o krajích.

⁸⁹ § 31n., §57n., §61n., §66n. zákona o krajích.

vykonává také dozor nad výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům obcí dle zvláštního zákona. Přenesená působnost se týká státní působnosti, která má být vykonávána stejně v celém státě, to znamená stejně v obcích a krajích jakékoli velikosti.⁹⁰

4.3. Některé problémy plynoucí z reformy a přetrvávající dodnes

4.3.1. Sladění územní působnosti

V předchozí kapitole jsem zmínila, že při vzniku vyšších územních samosprávných celků v první fázi reformy došlo k zařazení některých obcí do nevhodných krajů. Tento stav byl napraven zákonem č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů, kterým se změnila hranice 28 obcím.

Při druhé fázi reformy, zrušení okresních úřadů a přenesení jejich působností na obce s rozšířenou působností, došlo k nevhodnému zvolení okresní příslušnosti u některých obcí. Stav byl vyvolán faktem, kdy si každá obec mohla při vytváření vlastních správních obvodů obcí s rozšířenou působností vybrat, do kterého správního obvodu chce spadat. Obce nemusely být vázány svojí okresní příslušností, dle zákona o územním členění státu. To byl však velký problém, neboť okresy, jako administrativní jednotky pro vymezení působnosti řady správních úřadů, stále existovaly. Byly zrušeny okresní úřady a jejich správní obvody, ne však okresy. Některé obce pravděpodobně tyto dva pojmy zaměnily, nebo jednoduše situace využily a došlo k vytváření správních obvodů obcí s rozšířenou působností, které přesahovaly hranice okresů. Takto bylo postiženo 119 obcí a vedlo to k celkové nepřehlednosti správního členění.⁹¹

Proto vydala vláda usnesení č. 993/2003 k Souhrnné analýze sladění územní působnosti orgánů státu v území se správními obvody obcí s rozšířenou působností a s územními obvody vyšších územních samosprávných celků. Toto usnesení ukládá mimo jiné místopředsedovi vlády a ministrům předložit návrhy zákonů, aby došlo nejpozději do 1. 1. 2005 ke sladění území, prvnímú místopředsedovi vlády a ministru

⁹⁰ §14n. zákona o krajích.

⁹¹ ŠMÍD, Aleš. Změny v okresní příslušnosti vyvolané vyhláškou č. 513/2006 Sb. IN: *Veřejná správa*, 2007, č.10, příloha V.

vnitru zpracovat do 15. 1. 2004 návrh zákona o územně správním členění státu. Cílem je tedy přehledné uspořádání veřejné správy a sladění územní působnosti.⁹²

Během roku 2005, kdy mělo být sladění vyřešeno, bylo odkládáno kvůli přípravě a legislativnímu procesu k návrhu zákona o územně správním členění státu. Usnesením vlády č. 815/2005 bylo sladění a nabytí účinnosti obou návrhů zákonů odloženo k 1. 7. 2006. Protože ale připravovaný návrh zákona v prvním čtení v Poslanecké sněmovně neprošel, byla připravena vyhláška č. 513/2006 Sb., která částečně naplnila jednu z úrovní sladění, tj. sladění mezi okresy k 1. 1. 2007.

Vraťme se tedy k oněm 119 obcím, které mají správní obvod s rozšířenou působností na dvou popř. třech územích okresů. Touto vyhláškou byly tyto případy odstraněny.⁹³

U dalších 20ti obcí, které by měly změnit jak příslušnost okresní, tak krajskou se tato změna neuskutečnila, neboť k takovéto změně je potřeba přijetí novely zákona o územním členění státu. § 15 odst. 1 zákona o územním členění státu totiž stanoví, že podstatná změna území kraje se provádí zákonem. Proto nebylo možné uskutečnit sladění vyhláškou.⁹⁴

Nedošlo k tomu ale u všech ORP. Například u ORP Turnov. V roce 2003 bylo k ORP Turnov (okres Semily) přiřazeno 16 obcí z okresu Liberec a Jablonec. Vznikl stav, kdy ORP Turnov zasahoval do 3 okresů. Tentýž rok byly obce požádány o změnu příslušnosti v rámci připravovaného zákona o územně správním členění. Tyto se ale ostře ohradily, došlo k několika jednáním s ministerstvem vnitra, kdy Turnov žádal vytvoření vlastního okresu. Tato jednání byla neúspěšná. Ministerstvo dalo ORP na výběr, připojit se buď celé k Semilům, nebo k Liberci.⁹⁵ ORP se klonila k Liberci, i když spadá pod okres Semily. V tomto bodě se jednání zastavila, neboť došlo k pádu vlády. Situace je stále nepřehledná, běžnému občanovi nepochopitelná.

⁹² Usnesení vlády České republiky 993/2003 k Souhrnné analýze sladění územní působnosti orgánů státu v území se správními obvody obcí s rozšířenou působností a s územními obvody vyšších územních samosprávných celků, [online], [cit. 22. 11. 2008]. Dostupné na <http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/80ae5c0fb6d7d4a4c12571b6006e188d?OpenDocument&Click=>>.

⁹³ ŠMÍD, Aleš. Změny v okresní příslušnosti vyvolané vyhláškou č. 513/2006 Sb. IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 10, příloha V - VI.

⁹⁴ BŘEŇ, Jan. *Změny územně správního členění, aneb Okresy byly, jsou (asi i budou)*. [online] *Moderní obec*, 5. 2. 2007, [cit. 1. 12. 2009]. Dostupné na <http://moderniobec.ihned.cz/1-10004990-20353030-C00000_d-87>.

⁹⁵ MAIEROVÁ, Hana. *Zákon o územně správním členění státu* [online]. Zastupitelstvo města Turnov, [cit. dne 27. 11. 2009]. Dostupné na <http://data.turnov.cz/zm/2008/080828_6.pdf>.

4.3.1.1. Sladění působnosti ve státní správě

Problémy se sladěním působnosti se díky dvojímu pojetí krajů promítly také do organizace státní právy: 12 let po vzniku VÚSC stále přetrvává nesoulad například v počtu krajských soudů a ředitelství Policie ČR.

Nyní máme stav, kdy existuje osm krajských soudů a šest poboček krajských soudů. Tento stav je ovšem nevyhovující. Existuje 14 samosprávných krajů, je jisté, že bude existovat 14 krajských policejních ředitelství, tedy i 14 krajských odborů kriminální služby a vyšetřování. Je tedy nutné, aby existovalo i 14 plnohodnotných krajských soudů a státních zastupitelství, aby nedocházelo k nevyváženosti územní struktury v rámci trestního řízení. Do roku 2012 by tedy mělo vzniknout 6 krajských soudů (v Olomouci, Liberci, Táboře, Karlových Varech, Pardubicích a ve Zlíně).⁹⁶

Proč ale až po tak dlouhé době? Vznikem VÚSC v roce 1997 a stálou platností zákona o územně správním členění státu zde vzniklo dvojí pojetí krajů. I když vezmu v úvahu, že krajské uspořádání jako VÚSC bylo plnohodnotné až k 1. 1. 2001, stále je to 8 let. Již v roce 2005 přijalo zastupitelstvo Libereckého kraje usnesení, kterým navrhlo změnu zákona o soudech a soudcích tak, aby se vytvořily legislativní předpoklady pro vznik krajských soudů ve všech VÚSC. Tento návrh získal plnou podporu všech dalších krajů v rámci Asociace krajů ČR. Návrh byl odeslán do poslanecké sněmovny, vyjádřila se k němu vláda a pak už byl jen odkládán a odkládán. Až opět v lednu roku 2007 bylo na Asociaci krajů v Olomouci zřejmé, že se na této otázce opět pracuje.⁹⁷

Otázkou také zůstává, co se stane se stupněm výkonu státní správy, jako je okres. Postupně se tento stupeň ruší (např. okresní ředitelství policie již neexistují). Zruší se tedy i okresní soudy? Zbude zde jen 14 krajských soudů, dojde tedy k naprosté reorganizaci soustavy soudů? Nebo naopak. Dojde k rozšíření soudů do každé ORP. Tato varianta je velice nepravděpodobná, ať již z hlediska personálního, materiálního, nebo finančního. Myslím, že v dohledné době takové změny nenastanou.

Do roku 2012 by také mělo vzniknout 14 krajských policejních správ. Do této doby fungovalo, s výjimkou Středočeského kraje, osm krajských správ vždy pro dvě i

⁹⁶ ŠTEFANOVÁ, Alexandra. Ministr Jiří Pospíšil: Do roku 2012 čtrnáct krajských soudů. IN: *Veřejná správa*, 2008, č. 18, s. 4.

⁹⁷ NĚMEC, Jiří. „Plnohodnotné kraje“: Blýskání na časy? IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 8, s. 22.

tři krajská samosprávná území. Toto by mělo být napraveno a měla by být zřízena nová ředitelství v Karlových Varech, Liberci, Pardubicích, Olomouci, Zlíně a Jihlavě.

Dle názoru bývalého hejtmána kraje Vysočina M. Vystrčila mělo být toto uspořádání zrealizováno před 12ti lety, kdy vznikaly VÚSC. Nesoulad územní působnosti krajských samospráv a policejních ředitelství způsobuje po celou tuto dobu problémy. Zpomaluje komunikaci s orgány policie při mimořádných událostech a krizových stavech, proto může docházet k prodlení při řešení situací, dokonce i k nesprávnému řešení v mimořádných situacích. Také VÚSC, kde není nyní ředitelství, jsou méně personálně i materiálně vybaveny.

Od nového řešení se očekává zjednodušení komunikace, vyjasnění kompetencí a odpovědnosti, lepší podmínky pro spolupráci mezi policií a krajskou samosprávou a i mezi policií a samosprávami měst a obcí. Také se očekává, že dojde k podstatnému posílení počtu policistů pro výkon služby na úkor velitelských a řídicích míst, neboť reforma zasahuje i do ústřední a okresní úrovně.⁹⁸

Dle názoru profesora V. Sládečka toto sjednocování dobré není. Obává se, že ve sjednoceném modelu dojde k ovlivňování policie ze strany VÚSC, což za stávajícího stavu není tolik možné.⁹⁹

Otázkou, kterou si pokládám já, zůstává: Není ale tato reforma nadbytečná? Opravdu se zefektivní výkon státní správy tím, že přibude orgánů, tím pádem opět naroste počet úředníků i nákladů na jejich výkon? A pokud je tato celá reforma prezentována jako přiblížení správy k občanovi - pocítí občan opravdu tuto změnu?

Osm krajů, které vznikly zákonem o územním členění státu bylo osvědčených a fungovalo. Okresní úřady, kde se vykonávala přenesená působnost se osvědčily. Obce vykonávaly převážně samostatnou působnost, což bylo jejich cílem. Byla tvořena tří stupňová soustava.

Nyní máme, dá se říci, sedmistupňovou soustavu: osm jednotek NUTS II, pro čerpání prostředků z fondů Evropské unie, 14 VÚSC, které stále nemají zřízeny plánované orgány státní správy, 76 okresů, které slouží už jen jako územní obvody, 205 ORP, které vykonávají přenesenou působnost, 394 obcí s pověřeným obecním úřadem a mnoho obcí, které vykonávají samostatnou i přenesenou působnost.

⁹⁸ ŠTEFANOVÁ, Alexandra. Připravujeme se na zřízení krajského ředitelství policie. IN: *Veřejná správa*, 2008, č. 13, s. 12 - 13.

⁹⁹ Přednáška Správního práva ze dne 6. 5. 2009 v Olomouci.

K tomu ještě zmatky se změnou hranic krajů, okresů a ORP. Takto si model, který je přehledný a lehce pochopitelný pro občana opravdu nelze představit.

Zjednodušení systému a sladění územní působnosti by pomohlo přijetí nového zákona o územním členění státu, který by nahradil nevyhovující zákon o územním členění státu. V roce 2002 proběhl pokus zákon novelizovat, ale návrh byl vzat zpět ještě před projednáním. V květnu 2005 byl podán návrh zákona o územně správním členění státu, ten byl vzat zpět v 1. čtení. Nyní je opět odkládán a odkládán.

4.3.2. Problematika malých obcí

V roce 1990 došlo k obnovení územní samosprávy, vznikly tedy na území tehdejšího Československa nové územní samosprávné celky - obce. Zákonodárce připustil velmi benevolentní a volné vytváření nových obcí, neboť dříve docházelo k nucenému připojování malých obcí k větším celkům, často bez ohledu na mínění obyvatel. Původní úprava zákona č. 367/1990 Sb., o obcích nestanovila žádný limit pro počet obyvatel obce, která vznikala rozdělením. Až zákon č. 152/1994 Sb. uzákonil, že po rozdělení na dvě nebo více obcí musí mít každá obec alespoň 300 občanů s trvalým pobytem. Nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb. zvýšil tento limit na 1000 občanů.¹⁰⁰

Tabulka č. 1: Vývoj počtu obcí od roku 1961 do roku 2006, údaje převzaté z internetových stránek Českého statistického úřadu, [cit. 28. 11. 2009]¹⁰¹

Rok	1961	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Počet obcí	8726	7511	4778	4100	5768	6097	6196	6230	6232	6233
Rok	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Počet obcí	6234	6242	6244	6251	6258	6254	6249	6249	6248	6248

102

¹⁰⁰ KOPECKÝ, Martin. Města a jiné obce. IN: KADEČKA, Stanislav a kol. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. 1. vydání. Masarykova univerzita, Brno, 2008, s. 54.

¹⁰¹ Dostupné na <<http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/publ/0007-07-2007>>.

¹⁰² Údaje v tabulce jsou vždy k 1.1. daného roku.

Jak je zřejmé z tabulky č. 1, na začátku roku 1990 bylo na území České republiky 4100 obcí. Díky již zmíněnému přijatému zákonu se počet obcí postupně zvyšoval až do roku 1994, kdy se téměř ustálil. V roce 1994 bylo na území ČR již 6230 obcí, což je zvýšení o 52 %! Z toho 27,3 % obcí je s počtem obyvatel do 199, 33,5 % je s počtem obyvatel mezi 200 a 499. Z toho plyne, že pouhých 20 % obcí má více než 1000 obyvatel.¹⁰³ Po přijetí zákona č. 152/1994 Sb. se počet obcí do roku 2006 zvýšil pouze o 18 obcí, což je 0,3 %.

To, že máme v České republice přibližně 1700 obcí, které nemají ani 200 obyvatel a dalších téměř 2090 obcí, které mají mezi 200 a 499 obyvateli, činí velké potíže.

Při uplatnění pravidla jednotnosti a rovnoprávnosti všech obcí se předpokládá, že zákonodárce určí všem obcím týž rozsah decentralizovaných úkolů veřejné správy v podobě jejich samostatné působnosti. U nás bylo ale vytvořeno tolik malých obcí, že decentralizace veřejné správy je takto omezena.¹⁰⁴

Malé obce mají problém z realizací širokých pravomocí, z hlediska ekonomického, finančního a personálního. Nejvíce se to projevuje na nemožnosti uskutečňování dlouhodobého rozvoje obcí, investic do infrastruktury a komplexního zajišťování služeb občanům. Systém pověřených obecních úřadů a ORP sice zajišťuje i v těchto malých obcích výkon přenesené působnosti státní správy, neřeší však efektivní zabezpečení a rozvíjení územní samosprávy na jejím základním stupni.¹⁰⁵

Z hlediska personálního si lze představit obecní úřad, který je tvořen neuvolněným starostou a v lepším případě ještě pracovníci, paní hospodářkou nebo účetní. Neuvolněnému starostovi jde hlavně o výkon samostatné působnosti, tedy rozvoj obce. Je to podstata existence obce. Ale speciální zákony požadují i po těchto malých obcích nezměrný výkon přenesené působnosti. Funkce starosty v takových obcích se tedy stává stále složitější a časově náročnější. Může se tedy stát, že funkci starosty nebude nikdo chtít vykonávat.¹⁰⁶

¹⁰³ VIDLÁKOVÁ, Olga. Decentralizace veřejné správy v České republice. IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 51 - 52, s. 60.

¹⁰⁴ Tamtéž, s. 60.

¹⁰⁵ GROSPÍČ, Jiří. Krajská samospráva v územní reformě veřejné správy. IN: *Právník*, 2005, č. 1, s. 1-2.

¹⁰⁶ ZIKMUNDOVÁ, Simona. Postavení obcí a krajů ve smíšeném modelu veřejné správy. IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 21, příloha VIII.

Z hlediska finančního si menší obce již delší dobu stěžují na nedostatečné zajištění výkonu přenesené působnosti státní správy. Obce na výkon přenesené působnosti musejí doplácet ze svých, už tak malých rozpočtů a stávají se zadluženějšími.

V roce 2007 byla dokonce podána žaloba na diskriminaci malých obcí a jejich obyvatel do Štrasburku. Žaloba požadovala nové rozdělování sdílených daní tak, aby financování obcí probíhalo na základě úměrnosti ke kompetencím a povinnostem, které obce mají. Žaloba byla stažena díky slibu, že v roce 2009 již bude platit nový zákon o rozpočtovém určení daní. Toto by mělo být upraveno novelizací zákona o rozpočtovém určení daní. Práce na něm jsou ale nyní pozastaveny.¹⁰⁷ Ministerstvo financí přislíbilo částečné řešení nedostatečného financování a to s účinností od roku 2010. Obcím bude pro příští rok navýšen příspěvek na výkon přenesené působnosti o dvě miliardy, další rok o další dvě miliardy. K částce čtyř miliard se dostalo ministerstvo financí při analýze, která určila propad ve financování obcí.¹⁰⁸

Malé obce využívají k možnostem řešení svých nepříznivých situací především možnosti sdružování. Na základě platné legislativy jsou to následující možnosti:

Dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ustanovení 48 mohou obce mezi sebou uzavřít smlouvu za účelem splnění konkrétního úkolu (např. realizace stavby vodovodu, budování kanalizace). Tyto monofunkční svazky jsou ale relativně nestabilní a po splnění daného úkolu se rozpadají. Přesto tuto formu využilo v roce 2005 téměř 48 % obcí. Tendence vytvářet takovéto svazky má ale klesající úroveň. Ve smyslu § 49 zákona o obcích mohou obce vytvářet tzv. svazky obcí. Svazky jsou vytvářeny za účelem rozsáhlejší spolupráce (vymezeno v ustanovení 50 zákona o obcích) a za účelem realizace složitějších projektů. Tyto svazky jsou relativně stabilní, využívá jich 39 % obcí.

Dle občanského a obchodního zákoníku mohou obce zakládat zájmová sdružení právnických osob se soukromoprávními subjekty (ustanovení 20f až 20j občanského zákoníku¹⁰⁹), obec dále může být společníkem a.s. či s.r.o.

Vyskytují se i jiné formy meziobecní spolupráce, případně svazky obcí fungující bez právního ustavení.

¹⁰⁷ NOHEJLOVÁ, Alena. Samosprávy se musí domluvit mezi sebou. IN: *Veřejná správa*, 2009, č. 23, s. 6.

¹⁰⁸ KYPERTO VÁ, Jaroslava. Obce přestanou doplácet na přenesenou působnost. IN: *Veřejná správa*, 2009, č. 9, s. 16.

¹⁰⁹ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Velmi častou formou spolupráce obcí v přenesené působnosti je uzavírání veřejnoprávních smluv (upravuje ustanovení § 63 zákona o obcích). Podle této smlouvy mohou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost pro orgány jiné obce.

O problému malých obcí se ví a zabývá se jím více skupin, jako například Svaz měst a obcí, nebo pracovní skupina při Ministerstvu vnitra.

Svaz měst a obcí se neustále snaží o zlepšení podmínek pro příznivý rozvoj obcí. Předseda Svazu O. Vlasák uvádí, že v první řadě je třeba obcím dát prostor pro realizaci samosprávných činností. S tím jsou samozřejmě spojené finance, které se Svaz snaží pro malé obce získat. Za dlouhodobý problém také uvádí velkou míru vykonávání státní správy v přenesené působnosti. Má za to, že mnohé agendy na obcích jsou zde zbytečné a mohly by být přesunuty na jiné instituce, nebo dokonce zrušeny.¹¹⁰

Na Ministerstvu vnitra, při odboru rozvoje územní veřejné správy vznikla pracovní skupina pro problematiku malých obcí. Tato skupina se zabývá komplexním pojetím problematiky obecních samospráv, zaměřuje se na zvýšení míry zainteresovanosti obcí na hospodářském a sociálním rozvoji a také se snaží motivovat obce k rozvoji meziobecní spolupráce. Členy pracovní skupiny jsou vedle zástupců Ministerstva vnitra také zástupci Svazu měst a obcí, Spolku pro obnovu venkova, krajů a odborné veřejnosti. Skupina pracuje ve spolupráci s dalšími skupinami, se skupinou zabývající se stanovením výše příspěvku na výkon státní správy a skupinou pro analýzu kompetencí orgánů územních samosprávných celků.¹¹¹

Tato pracovní skupina vytvořila v roce 2005 návrh meziobecní formy nové spolupráce. Navrhuje vytvoření tzv. společenství obcí, které by zvýšilo efektivitu místní správy a samosprávy. Obce v tomto spolku by měly stanoveny obligatorní úkoly spolupráce, které by podporovaly hospodářský a sociální rozvoj mikroregionu a byly by spojeny stanoveným rozsahem společného výkonu přenesené působnosti. Pro plnění takových úkolů by společenství disponovalo vlastním rozpočtem s pravidelným příjmem z daňových výnosů garantovaným zákonem. Toto společenství by se zásadně odlišovalo od dobrovolného svazku obcí. Společenství

¹¹⁰ VLASÁK, Oldřich. Obcím je třeba dát prostor pro realizaci samosprávných činností. IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 21, s. 10 - 11.

¹¹¹ Pracovní skupina pro problematiku obcí, [cit. 28. 11. 2009]. Dostupné na <http://web.mvcr.cz/archiv2008/odbor/reforma/pracsk_1.html>.

obcí by umožňovalo spolupráci obcí tam, kde se formy dobrovolného svazku využít nedají. Společenství by mohlo na rozdíl od dobrovolného svazku obcí převzít i výkon působností, který je zákonnou působností obcí. Tento model by zajistil paralelní vývoj ekonomické situace malých obcí a měst, uvádí Ministerstvo vnitra.¹¹²

Tento návrh byl zpracován v roce 2005, v průběhu roku 2005 o něm bylo širokou veřejností diskutováno, na začátku roku 2006 došla pracovní skupina k závěru, že základním principem vzniku společenství je dobrovolné rozhodnutí obcí vytvořit tuto formu spolupráce či se do ní transformovat.¹¹³ Návrh nebyl doposud legislativně upraven.

Problematika malých obcí na našem území stále přetrvává a její právní úprava zůstává neměnná. Bývalý hejtman kraje Vysočina M. Vystrčil navrhuje buďto obcím slučování nařídit, nebo ho upravit zákonem. Zákon by toto mohl upravit tak, že by obcím zůstala samospráva, ale administrativní centrum by mělo více obcí společných. Jeden úředník by vykonával státní správu pro dané obce.

Jiným řešením by mohlo být, ponechat na malých obcích I. stupně pouze samostatnou působnost, přenesenou působnost by vykonávaly až obce vyššího stupně. Na jednu stranu by se starostům zmenšila vykonávaná agenda, ale na druhou stranu, sama obec zná nejlépe své problémy a přenesenou působností je může lépe koordinovat a lépe řídit svůj rozvoj. Pokud by se na tento model přistoupilo, muselo by dojít k přesunu některých pravomocí z přenesených na samostatné (volby do obecních zastupitelstev, výběr místních poplatků).¹¹⁴

Podíváme-li se na úpravu dané problematiky do zahraničí, podobná roztříštěnost je například ve Francii a Rakousku. Celoevropským trendem je snižovat počet obcí. Ve Francii se naopak snaží o jejich zachování. Zákonnými normami jsou zde obce vedeny k zakládání jednoúčelových či i víceúčelových sdružení. Jedná se o dobrovolnou formu spolupráce. Je zde také finanční motivace sdružování a zásada kontrolovatelných povinných úkolů. V Rakousku může spolková země vytvořit sdružení obcí s povinnou účastí.¹¹⁵

¹¹² MINISTERSTVO VNITRA. Návrh nové formy meziobecní spolupráce. IN: *Veřejná správa*, 2005, č. 15, příloha I - IV.

¹¹³ VIDLÁKOVÁ, Olga. Decentralizace veřejné správy v České republice. IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 51 - 52, s. 60 - 61.

¹¹⁴ BINEK, Jan; KADEČKA, Stanislav, a kol. *Výkon přenesené působnosti v malých obcích*. [cit. 1. 12. 2009] Dostupné na < <http://www.garep.cz/publikace/clanek-4.pdf>>.

¹¹⁵ MINISTERSTVO VNITRA. Návrh nové formy meziobecní spolupráce. IN: *Veřejná správa*, 2005, č. 15, příloha I - IV.

Jak si ale můžeme všimnout, nic takového se v České republice neděje. Důvodů je několik. Zásadním důvodem bude nepopulárnost tohoto kroku. Z provedených průzkumů vyplývá, že pro sloučení malých obcí je pouhých 12 % obcí. Pro novou formu spolupráce je přibližně 40 % obcí, pro zachování stávajícího stavu je 20 % obcí, což ale problém neřeší (průzkum Sociologickým ústavem Akademie Věd České Republiky v roce 2003).

Malým obcím je ale neustále přidávána administrativa, od roku 2010 bude složitější účetnictví. Může to dojít až do té fáze, že starostové nebudou dané úkoly zvládat, na funkce nebudou žádní kandidáti a postupně bude tento systém krachovat. Poté již nezbude nic jiného, než se připojit k obci vedlejší.

Nejsem zastáncem eliminace malých obcí. Chápu, že jejich existence způsobuje větším městům problémy. Dá se říci, že malé obce větší využívají, např. při stavění kanalizace, vodovodů. Tím, že malé obce nemají vlastní kulturní zařízení, muzeum, sportovní centra a využívají těchto služeb u větších měst opět odčerpávají jejich finance. Ale na druhou stranu malé obce určují krajinný ráz našeho území. Dávají občanům pocit sounáležitosti a hrdosti na svou obec.

4.3.3. Samostatná či přenesená působnost

Vznikem spojeného modelu veřejné správy, tedy zánikem okresních úřadů a přenesením jejich působnosti na orgány samosprávy vznikl stav, kdy jeden orgán vykonává přenesenou i samostatnou působnost.

Rozhraničení těchto působností vyžaduje jednoznačná a srozumitelná pravidla, která nutně navazují na příslušná kritéria pro podřazování příslušných úkolů územní správy do samostatné či přenesené působnosti obcí. Stávající úprava volí pro vymezení těchto pravomocí řešení, podle něhož je přenesená působnost spojována s potřebami státu, vymežována zvláštními zákony a samostatná působnost je obecně spojována s potřebami občanů a s potřebami příslušných samosprávných celků, taktéž výslovně vymezena zákony. Právní úprava samostatné působnosti se jeví poměrně transparentní,¹¹⁶ problémy mohou při výkladu ustanovení

¹¹⁶ § 8 zákona o obcích stanoví, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obce a nestanoví, že jde o působnost přenesenou, jde vždy o působnost samostatnou.

nastávat spíše výjimečně.¹¹⁷ Právní úprava přenesené působnosti ale úplně jasná není. Musí se odvozovat ze zvláštních zákonů, v nichž často není výslovně označena ta která činnost jako výkon státní správy nebo jako přenesená působnost obcí. Tyto zákony by dle názoru P. Kolmana měly být novelizovány, aby výslovně stanovily, co je přenesená působnost obce.¹¹⁸

V praxi se setkáváme s problémy, kdy se rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností do značné míry stírají.¹¹⁹ To ve svých důsledcích znamená rozpor s právem, který však nemusí být vždy zcela zřetelný a jednoznačný, což opět celou záležitost komplikuje. Proto otázky rozdílů a vztahu samostatné a přenesené působnosti vyžadují trvalejší pozornost. Je nutné aby úředníci územních samospráv i volení reprezentanti porozuměli podstatě a poslání územní samosprávy.¹²⁰

Oddělování nákladů na samostatnou a přenesenou působnost činí také obtíže. Rozpočtové určení daní je rozvrženo na samostatnou působnost, příspěvek na výkon státní správy je na přenesenou působnost. M. Vetyška¹²¹ je toho názoru, že takto striktní dělení není prakticky možné, ale je respektováno.¹²²

¹¹⁷ PRŮCHA, Petr. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy). IN: KADEČKA, Stanislav, a kol. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. 1. vydání. Masarykova univerzita, Brno, 2008, s. 213 - 215.

¹¹⁸ KOLMAN, Petr. Postavení a působnost obce. IN: *Správní právo*, 2004, č. 5 - 6, s. 260 - 261.

¹¹⁹ Např. stanovení místních poplatků patří do samostatné působnosti obcí, řízení o poplatcích již patří do přenesené působnosti.

¹²⁰ PRŮCHA, Petr. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy). IN: KADEČKA, Stanislav, a kol. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. 1. vydání. Masarykova univerzita, Brno, 2008, s. 213 - 215.

¹²¹ Vedoucí oddělení podpory a členění veřejné správy na odboru územní veřejné správy Ministerstva vnitra.

¹²² NOHEJLOVÁ, Alena. Samosprávy se musí domluvit mezi sebou. IN: *Veřejná správa*, 2009, č. 23, s. 6.

ZÁVĚR

Do roku 1848 územní samospráva na území dnešní České republiky neexistovala. Dne 20. 3. 1849 byl ale vydán přelomový zákon č. 170, Stadionovo obecní zřízení. Tento zákon stanovil nejpodstatnější zásadu samosprávy, a to, že svobodná obec je základem svobodného státu. Dále vymezil přirozenou (dnešní samostatnou) a přenesenou působnost obcí, tříleté volební období volených představitelů obcí, zřízení tzv. obecního výboru (dnešní zastupitelstvo) a obecního představenstva (dnešní rada obce). Roku 1850 se konaly první volby do obecních výborů. Následně však byl obnoven absolutistický způsob vlády a samospráva na čas končila.

Od roku 1859 byla správa opět demokratizována. Roku 1862 došlo k vydání nového rámcového říšského obecního zákoníku, na jehož základě byly obce stanoveny za nejnižší samosprávné útvary. (Zřejmý vliv Stadionova obecního zřízení.) Zastupitelstvo se skládalo z obecního výboru a obecního představenstva. Zachována byla také samostatná a přenesená působnost, ovšem v porovnání se Stadionovým obecním zřízením byly omezeny kontrolní pravomoci státních orgánů nad samostatnou působností obcí. V přenesené působnosti si státní orgány nechaly rozsáhlé pravomoci, mohly například odvolat starostu nebo rozpustit obecní zastupitelstvo. Středním stupněm samosprávy se dle říšského obecního zákoníku staly okresy. Obce spolu s okresy a zeměmi tvořily samosprávnou linii tzv. dvoukolejné veřejné správy.

28. 10. 1918 byla vyhlášena samostatná Československá republika. V rámci zachování stability státu byl na základě tzv. recepčního zákona zachován celý právní řád Rakouska-Uherska. Tento systém ale způsoboval komplikace, proto byl roku 1919 přijat zákon o změně a doplnění obecních zřízení a městských statutů. Za hlavního představitele obce byla prohlášena obecní zastupitelstva, která představovala jeden ze čtyř orgánů obce. Dosavadní národní výbory byly rozpuštěny. Dalšími orgány se staly: rada, starosta s náměstkou a komise. Zákon dále stanovil, že se zastupitelstvo musí scházet nejméně jednou za dva měsíce, zastupitelé volí starostu, schůze rady jsou neveřejné, aj. Zákonem o zřízení župních a okresních úřadů mělo dojít k reformě veřejné správy, tedy k nahrazení dosavadních pěti zemí 21 župami. Zákon ale nebyl přijat.

System dvoukolejné veřejné správy trval až do roku 1928, neboť 1. 12. 1928 vstoupil v platnost zákon o organizaci politické správy (organizační zákon). Ten způsobil, že politická státní správa přestala být oddělena od vyšší územní samosprávy. Orgány vyšších samosprávných korporací (okresů a zemí) se staly součástí politických úřadů. Organizačním zákonem získaly okresy a země právní subjektivitu a náležela jim „vlastní“ (tzn. samostatná) působnost.

Po mnichovské konferenci roku 1938 došlo k podstatnému omezení pravomocí obcí. Po vyhlášení protektorátu Čechy a Morava skončila na území České republiky demokracie v obcích úplně.

Roku 1948 došlo k centralizaci státní správy, vzrostla úloha centrálních úřadů a národních výborů. Samosprávné instituce neexistovaly. V obcích, okresech a krajích vykonávaly státní moc národní výbory. Také byla stanovena nová územní organizace. Vzniklo 14 krajů v českých zemích a zvýšil se počet okresů. Rok 1960 znamenal další změny v územním členění státu. Bylo vytvořeno 7 českých krajů a území hlavního města Prahy. Kraje se dělily na okresy a ty se dělily na obce. Počet okresů se výrazně snížil. V roce 1967 byl přijat zákon o národních výborech, který zakotvoval velmi omezenou samosprávu. Tato troška naděje byla ale o rok později opět potlačena a zůstalo to tak pro dalších 22 let.

Po revolučním roce 1989 došlo na území dnešní České republiky k ekonomickým a společenským změnám vedoucím k demokratizaci státu. Nastala doba reforem. Základním krokem první fáze reformy bylo obnovit územní samosprávu, která tu existovala v předválečném období. Byla zrušena celá soustava národních výborů a v Ústavě ČSR byla nahrazena hlava sedmá ustanoveními o místní samosprávě. Pravomoci zrušených okresních národních výborů byly převedeny na nově vzniklé okresní úřady a obce, z krajských národních výborů přešly z části na ústřední orgány státní správy a z části na okresní úřady. Neboť ne každá obec mohla tyto pravomoci převzít, vzniká vedle obce I. kategorie (každá obec) i obec II. kategorie (několik stovek obcí s pověřeným obecním úřadem).

Rokem 1993 končí historie společné České a Slovenské republiky. V nově přijaté Ústavě je zakotven další stupeň samosprávy, a to kraj nebo země. Po dlouhých debatách vzniká roku 1997 čtrnáct vyšších územně samosprávných celků (krajů). Počet krajů i jejich sídel je totožný s kraji z let 1948 - 1960. Tímto novým územním uspořádáním vzniká diskontinuita s dosavadním krajským uspořádáním (z roku 1960) a s tím mnoho problémů. Například dvojí pojetí krajů, nesoulad členění

některých specializovaných správních orgánů a soudů a malé územní celky pro čerpání prostředků z Evropské unie. Vytvořením krajské úrovně bylo dosaženo jak decentralizace, kdy kompetence státní správy přešly do samostatné působnosti krajů, tak dekoncentrace, kdy kompetence přešly do přenesené působnosti krajů.

V druhé fázi reformy pokračuje proces dekoncentrace a subsidiarity. Vytvoření vyšších územních samosprávných celků vyvolává otázku funkčnosti okresních úřadů. Je kritizován zejména oddělený model výkonu veřejné správy, zatímco v krajích a obcích již funguje model spojený a také, že okresní úřady nepředstavují přirozené spádové obvody. K 31. 12. 2002 dochází ke zrušení okresních úřadů a přechodu jejich pravomocí, majetku a pracovníků na jiné orgány veřejné správy. Těmi jsou obce s pověřenou působností, nově vzniklé obce s rozšířenou působností, vyšší územní samosprávné celky a státní orgány. Vzniká tedy 205 obcí s rozšířenou působností, na které se přenáší výkon státní správy například na úseku evidence obyvatel, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů a ochrany životního prostředí. Na vyšší územní samosprávné celky jsou přeneseny kompetence s menší frekvencí.

Pro tyto reformní kroky bylo inspirací především Stadionovo obecní zřízení, organizace územní samosprávy za první republiky a také zahraniční modely, kdy se u nás uplatnil spojený model veřejné správy, který se uplatňuje například v Německu nebo v Rakousku.

Posledních 20 let bylo plných reforem a modernizací. Ty vytvořily řadu problémů, které přetrvávají dodnes. V první fázi reformy došlo k zařazení některých obcí do nevhodných krajů. Tento stav byl napraven zákonem č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů. Při druhé fázi reformy došlo k nevhodnému zvolení okresní příslušnosti u některých obcí, které vedlo k nepřehlednosti správního členění. Proto vydala vláda usnesení č. 993/2003 k Souhrnné analýze sladění územní působnosti orgánů státu v území se správními obvody obcí s rozšířenou působností a s územními obvody vyšších územních samosprávných celků. Toto usnesení uložilo vládě a ministrům předložit návrhy zákonů ke sladění území, nejpozději do 1. 1. 2005. Řešení bylo ale neustále odkládáno. K 1. 1. 2007 došlo vyhláškou ke sladění mezi okresy. Některé obce s rozšířenou působností měly ale změnit i příslušnost krajskou, k čemuž vyhláškou dojít nemohlo. Ke změně příslušnosti je potřeba přijetí novely zákona o územním členění státu, což je ovšem v nedohlednu.

Nesoulad způsobuje nepřehlednost také ve státní správě. Počet krajských soudů a ředitelství Policie ČR neodpovídá krajskému uspořádání. Tento stav by ale do roku 2012 měl být srovnán.

Dalším problémem na území České republiky jsou malé obce. V roce 1990 došlo k obnovení územní samosprávy. Zákonodárce připustil příliš benevolentní a volné vytváření nových obcí, neboť dříve docházelo k nucenému připojování malých obcí k větším celkům. Původní úprava nestanovila žádný minimální limit pro počet obyvatel v obci. V roce 1994 byl určen limit 300 občanů, v roce 2000 tisíc občanů. Mezi roky 1990 a 1994 došlo ke zvýšení počtu obcí o 52 procent. Pouhých 20 procent obcí mělo více než tisíc obyvatel. Nyní máme v České republice přibližně 1700 obcí, které nemají ani 200 obyvatel a dalších 2090 obcí, které mají mezi 200 a 499 obyvateli. Malé obce mají problém s realizací širokých pravomocí z hlediska ekonomického, finančního a personálního. Nejvíce se to projevuje v nemožnosti uskutečňování dlouhodobého rozvoje obcí. Malé obce využívají možnosti sdružování. Mohou uzavřít smlouvu za účelem splnění konkrétního úkolu, svazky obcí, zakládat zájmová sdružení právnických osob, uzavírat veřejnoprávní smlouvy. Problém malých obcí je veřejně znám, zabývá se jim více skupin, jako například Svaz měst a obcí, nebo pracovní skupina při Ministerstvu vnitra. Tato skupina navrhla nový způsob meziobecní spolupráce. Tzv. společenství obcí, které by zvýšilo efektivitu místní správy a samosprávy. Společenství by obcím umožňovalo spolupráci tam, kde se formy dobrovolného svazku využít nedají. Návrh ale nebyl doposud legislativně upraven. Problematika malých obcí na našem území přetrvává a její právní úprava zůstává neměnná. Jedním z řešení je malých obcím slučování nařídit, nebo stav upravit například tak, aby samospráva obcím zůstala a přenesenou působnost by spravovalo nějaké administrativní centrum pro více obcí.

Vznikem spojeného modelu veřejné správy, tedy zánikem okresních úřadů a přenesením jejich působnosti na orgány samosprávy vznikl stav, kdy jeden orgán vykonává samostatnou i přenesenou působnost. V praxi se ale setkáváme s problémy, kdy se rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností stírají. V důsledku toho vzniká také problém rozdělování nákladů na samostatnou a přenesenou působnost. Řešení této otázky není jednoduché, striktní dělení na úkoly samosprávy a přenesené působnosti je prakticky nemožné. Je tedy nutné, aby úředníci územních samospráv i volení reprezentanti porozuměli podstatě a poslání územní samosprávy a dokázali ve sporných případech rozhodnout sami.

Mým cílem bylo popsat reformu veřejné správy. Nejpodstatnějším úkolem bylo vybrat problémy plynoucí z reformy, zhodnotit je a navrhnout jejich řešení. Vybrala jsem taková témata, která si myslím, že jsou aktuální. Jejich zhodnocení jsem provedla a částečně jsem se pokusila navrhnout řešení.

Reforma veřejné správy je dlouhodobý proces, u nás stále probíhající. Kdybych ho měla zhodnotit, myslím, že vznik vyšších územních samosprávných celků byl krok správným směrem, ale už ne jejich počet. Zrušení okresních úřadů dle mého názoru způsobilo jen nepřehlednost, větší počet úředníků a financí. Ale jelikož již spojený model běží, není čas na ohlížení se do minulosti, ale je nutné dokončení potřebných změn.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. Právní předpisy

Zákon č. 7/1864 Sb., zemského zákoníku (české obecní zřízení)

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Evropská charta místní samosprávy, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, jak vyplývá z doplnění provedeného sdělení č. 369/1999 Sb.

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

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

Usnesení vlády České republiky 993/2003 k Souhrnné analýze sladění územní působnosti orgánů státu v území se správními obvody obcí s rozšířenou působností a s územními obvody vyšších územních samosprávných celků

2. Monografie

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*. 1. vydání. Praha: Tiskárna MVČR, 2003. ISBN 80-239-0225-3.

LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001. ISBN 80-86419-13-4.

PRŮCHA, Petr; POMAHAČ, Richard. *Lexikon – správní právo*. 1. vydání. Ostrava: nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002. ISBN 80-7208-314-7.

PRŮCHA, Petr. *Pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. ISBN 80-210-2002-4.

PRŮCHA, Petr; SCHELLE, Karel. *Historie a současnost veřejné správy* (Sborník příspěvků z vědecké konference). 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0821-0.

SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. ISBN 80-210-1828-3.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-060-2.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. ISBN 987-80-7357-382-9.

ŠLAUF, Václav; MATRASOVÁ, Eva; SEDLÁČEK, Jan. *Zákon o obcích s komentářem. Zákon o okresních úřadech s komentářem*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1991, ISBN 80-7038-271-6.

3. Články z časopisů

GROSPÍČ, Jiří. Krajská samospráva v územní reformě veřejné správy. IN: *Právník*, 2005, č. 1.

JEMELKA, Jaroslav. Reforma veřejné správy v České republice. IN: *Veřejná správa*, 2005, č. 37.

KOLMAN, Petr. Postavení a působnost obce. IN: *Správní právo*, 2004, č. 5 - 6.

KYPERTOVÁ, Jaroslava. Obce přesnou doplácet na přenesenou působnost. IN: *Veřejná správa*, 2009, č. 9.

NĚMEC, Jiří. „Plnohodnotné kraj“: Blýskání na časy? IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 8.

NOHEJLOVÁ, Alena. Samosprávy se musí domluvit mezi sebou. IN: *Veřejná správa*, 2009, č. 23.

ŠMÍD, Aleš. Změny v okresní příslušnosti vyvolané vyhláškou č. 513/2006 Sb. IN: *Veřejná správa*, 2007, č.10.

ŠTEFANOVÁ, Alexandra. Ministr Jiří Pospíšil: Do roku 2012 čtrnáct krajských soudů. IN: *Veřejná správa*, 2008, č. 18.

ŠTEFANOVÁ, Alexandra. Připravujeme se na zřízení krajského ředitelství policie. IN: *Veřejná správa*, 2008, č. 13.

VIDLÁKOVÁ, Olga. Decentralizace veřejné správy v České republice. IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 51 - 52.

VLASÁK, Oldřich. Obcím je třeba dát prostor pro realizaci samosprávných činností. IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 21.

ZIKMUNDOVÁ, Simona. Postavení obcí a krajů ve smíšeném modelu veřejné správy. IN: *Veřejná správa*, 2007, č. 21.

4. Články z ASPI

DVOŘÁK, Tomáš. *Zrušení okresních úřadů - druhá fáze reformy veřejné správy*.

5. Sborníky

BAKEŠ, Milan. *Veřejná správa a právo. Pocta D. Hendrychovi k 70. narozeninám*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997. ISBN 80-7179-191-1.

GROPIČ, Jiří; VOSTRÁ Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi* (Sborník z mezinárodní konference), Plzeň: nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2003. ISBN 80-86473-71-6.

KADEČKA, Stanislav; POTĚŠIL, Lukáš. *Dny veřejného práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4430-2.

KRUL, Petr, a kol. *Ročenka Hospodářských novin 2003*, 1. vydání. Praha: Economia, 2003. ISBN 80-85378-52-3.

MATES, Pavel (ed.). *Reforma veřejné správy* (sborník příspěvků). 1. vydání. Praha: nakladatelství ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-300-3.

PRŮCHA, Petr (ed.). *Aktuální otázky reformy veřejné správy* (sborník z konference), Brno: Masarykova univerzita, 2000. ISBN 80-210-2295-7.

6. Internetové zdroje

www.businessinfo.cz

www.bruntal.net

www.cszo.cz

www.data.turnov.cz

www.garep.cz

www.law.muni.cz

www.moderniobec.ihned.cz

www.mvcr.cz

www.rosej.cz

www.vlada.cz

PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Rozdělení ČR na osm územních celků NUTS 2.¹²³



¹²³ Dostupné na <http://www.czso.cz/cz/mapy/nuts2/obr/cz_v.jpg>, [cit. 2009-20-10].

Příloha č. 2 Nové krajské uspořádání, Potěšil Lukáš. Územní reforma veřejné správy a územní členění státu.¹²⁴

Kraj	Počet obyvatel	Rozloha v km ²	Počet obcí	Počet okresů (do konce r.2002)	Počet organizací (OS, PO)
Praha	1 178 576	496	1	1	238
Středočeský	1 129 627	11 015	1 148	12	273
Jihočeský	630 168	10 056	623	7	200
Plzeňský	553 741	7 561	506	7	131
Karlovarský	306 799	3 314	132	3	87
Ústecký	826 380	5 335	354	7	208
Liberecký	430 769	3 163	216	4	111
Královehradecký	554 348	4 758	448	5	168
Pardubický	510 079	4 519	453	4	138
Vysočina	521 212	6 925	730	5	156
Jihomoravský	1 133 916	7 065	647	7	289
Olomoucký	642 465	5 139	394	5	176
Zlínský	597 758	3 964	304	4	163
Moravskoslezský	1 277 095	5 554	302	6	303
ČR celkem	10 292 933	78 865	6 258	77	2 641

¹²⁴ POTĚŠIL, Lukáš. Územní reforma veřejné správy a územní členění státu. IN: *Dny veřejného práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, příloha na CD.