

Masarykova univerzita
Právnická fakulta
Katedra správní vědy a správního práva

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**Reforma veřejné správy jako proces decentralizace
v moderním demokratickém státě**

Kateřina Konečná

2012/2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Reforma veřejné správy jako proces decentralizace v moderním demokratickém státě* zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

Poděkování

Děkuji panu JUDr. Stanislavu Sedláčkovi, Ph.D. za velmi užitečnou metodickou pomoc, kterou mi poskytl při zpracování mé bakalářské práce.

Abstrakt

Práce *Reforma veřejné správy jako proces decentralizace v moderním demokratickém státě* rekapituluje reformu veřejné správy v České republice, přičemž vychází z jejích historických východisek v návaznosti na základní principy Evropské charty místní samosprávy. Podává přehled o jednotlivých fázích reformy, přičemž jádrem práce je rozbor její III. fáze zaměřené na ústřední správu včetně řešení postavení zaměstnanců veřejné správy – veřejné služby a zavádění moderních technologií do veřejné správy pod názvem e-Government. Prezentovány jsou některé její nedostatky a příčiny, proč dosud nebyla realizována reforma ústřední státní správy stejně jako modernizace a zefektivnění veřejné správy a byly realizovány jen jednotlivé kroky. Pozornost je věnována důsledkům oddalování platnosti zákona o státní službě a postavení zaměstnanců veřejné správy. Nastíněna jsou možná řešení a východiska, která by vedla k důslednému dokončení započatých reforem.

Klíčová slova

e-Government, kraj, moderní technologie, okres, reforma veřejné správy, samospráva, ústřední správa, veřejná správa, zaměstnanec veřejné správy

Abstract

Work Reform of public administration as a process of decentralization in the modern democratic state recapitulates the reform of public administration in the Czech Republic, and is based on its historical foundations, following the basic principles of the European Charter of Local Self-Government. It gives an overview on the different stages of reform. The core of the work is the analysis of the 3rd phase focused on the central management including solutions of the status of civil servants, public services and the introduction of modern technologies in the public administration called the e-Government. The disadvantages are listed showing why the reform of central government has not been implemented. Apart from the modernization and streamlining of public administration only a few steps have been implemented. Attention is paid to the consequence of delaying the civil service law on the status of civil servants. As outlined there are some possible solutions and steps that would lead to the consistent completion of the initiated reforms.

Keywords

e-Government, region, modern technologies, district, reform of public administration, Self-Government, central administration, public administration, civil servants

Obsah

Titulní list	
Prohlášení	
Poděkování	
Abstrakt	4
Klíčová slova.....	4
Abstract.....	5
Keywords	5
Obsah	6
Úvod	8
1 Současný stav organizace veřejné správy v České republice.....	10
1.1 Veřejná správa.....	10
1.2 Organizace veřejné správy	11
1.3 Funkce a principy veřejné správy	13
1.4 Státní správa	14
1.5 Samospráva	16
2 Historická východiska reformy územní veřejné správy (1918–1989).....	18
2.1 Veřejná správa v Československé republice (1918–1938)	18
2.2 Druhá republika a období okupace	25
2.3 Poválečné období (1945–1989).....	28
2.4 Vývoj systémů veřejné správy v Evropě po druhé světové válce.....	31
3 Změna politických poměrů a její vliv na veřejnou správu	32
3.1 Transformace ekonomiky a posilování demokracie	32
3.2 Evropská charta místní samosprávy.....	33
4 Reforma veřejné správy	36
4.1 Reforma územní veřejné správy.....	36
4.1.1 První fáze reformy územní veřejné správy	38
4.1.2 Druhá fáze reformy územní veřejné správy.....	41
4.1.3 Modernizace ústřední státní správy.....	45
4.2 Reforma kvality a obsahu veřejné správy	50

4.2.1 Informatizace a zavádění moderních technologií do veřejné správy	61
4.2.2 Zefektivnění řízení lidských zdrojů ve veřejné správě	67
4.2.3 Postavení zaměstnanců veřejné správy	69
4.3 Dílčí závěr	70
Závěr	76
Summary.....	80
Seznam použitých zdrojů	82
Přílohy.....	91
Zadání bakalářské práce	

Úvod

Cílem práce je informativní rekapitulace reformy veřejné správy u nás po roce 1989. Téma je aktuální a daná problematika je poměrně složitá.

Vysvětlení průběhu reformy územní veřejné správy vychází z jejích historických východisek v návaznosti na základní principy Evropské charty místní samosprávy a pokouší se o zdokumentování jednotlivých fází reformy. Podrobněji se věnuji především III. fázi reformy veřejné správy zaměřené na ústřední správu včetně řešení postavení zaměstnanců veřejné správy a zavádění moderních technologií do veřejné správy pod názvem eGovernment.

Záměrem práce je rovněž zamyšlení se nad problémy a obtížemi, které reforma přinesla, i možnými východisky. Výsledky reformy veřejné správy ovlivňují život každého občana, proto jsem si toto téma zvolila.

Základními odbornými prameny jsou práce autorů Richarda Pomahače, Petra Průchy, Karla Schelle, Ivo Svobody a Davida Špačka, jak jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů. Významným informačním zdrojem pak je vedle související právní úpravy i webová stránka Ministerstva vnitra České republiky, kde jsem získala úplné a konkrétní informace především ve vztahu k III. fázi reformy územní veřejné správy.

S ohledem na teoretické zaměření práce, která je založena převážně na komparaci (odborná literatura a studie, legislativa, informace Ministerstva vnitra), nebyla stanovena žádná hypotéza. Ke sběru dat využívám především dvě základní techniky – studium dokumentů a dotazování. Pokouším se o ucelené a instruktivní zpracování tématu, přičemž se nevyhýbám hodnocení i vlastním úvahám.

Práce je rozčleněna do čtyř kapitol, z nichž první se věnuje shrnutí základního charakteru současného stavu organizace veřejné správy v České republice, přičemž v pěti podkapitolách se věnuji veřejné správě, její organizaci, funkci a principům, státní správě a samosprávě.

Ve druhé kapitole shrnuji historická východiska reformy územní veřejné správy v letech 1918–1989, a to v návaznosti na základní principy Evropské charty místní samosprávy; tato kapitola je rozčleněna do čtyř podkapitol postupně zachycujících období 1918–1938, 1938–1945, 1945–1989 a stručný pohled na systémy veřejné správy v Evropě po druhé světové válce.

Třetí kapitola uvádí do období po změně politických, ekonomických a společenských poměrů a jejich vliv na veřejnou správu, přičemž je rozčleněna do dvou podkapitol – první se věnuje transformaci ekonomiky a posilování demokracie, druhá Evropské chartě místní samosprávy.

Nejobsáhlejší částí práce je čtvrtá kapitola rozdělená do tří podkapitol, které se zabývají reformou územní veřejné správy, reformou kvality a obsahu veřejné správy (s ohledem na širší problematiku jsou první dvě podkapitoly dále členěny na oddíly) a poslední podkapitola je shrnutím čtvrté kapitoly doplněným o úvahy a hodnocení.

Výsledky práce a naplnění daného cíle diplomové práce jsou shrnuty v závěru, i když jsem si vědoma, že celou širší problematiku nemohu v rozsahu této práce podchytit.

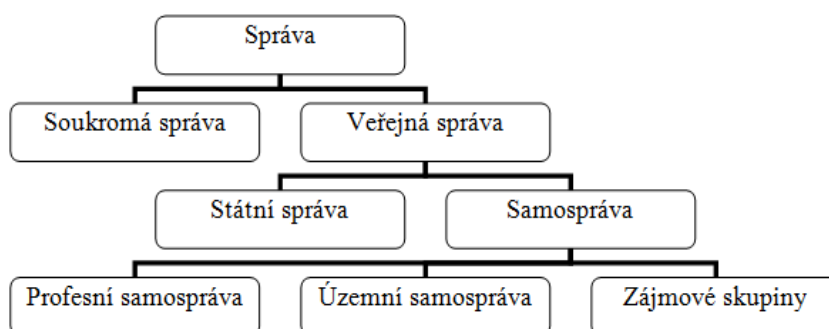
1 Současný stav organizace veřejné správy v České republice

Tato kapitola shrnuje základní charakter současného stavu organizace veřejné správy v České republice. Je rozčleněna do pěti podkapitol, ve kterých je podán základní přehled o veřejné správě, její organizaci, funkci a principech, a souhrn o státní správě a samosprávě.

1.1 Veřejná správa

Správou obecně se označují institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti. Správa je vedení záležitostí, výkonná část rozhodovacího procesu.

Schéma č. 1: Klasické dělení správy



Rozeznáváme správu soukromou (zahrnuje pouze toho, kdo je k ní v organizačním vztahu) a veřejnou. „*Veřejná správa je v nejširším slova smyslu správa věcí veřejných, nebo věcí, které svojí povahou tuto funkci a charakter mají.*“¹

V materiálním smyslu je veřejná správa „*souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb.*“²

Ve formálním smyslu je veřejná správa činností organizačních jednotek (správních úřadů jakožto přímých nositelů veřejné správy) a úředních osob vykonávajících úkony státní

¹ SVOBODA, I. – SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy*, s. 44.

² POMAHÁČ, R. *Základy teorie veřejné správy*, s. 123.

povahy, anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy.³ Ve funkčním pojetí je veřejná správa výkonnou činností státu uskutečňovanou prostřednictvím jeho orgánů, jakož i výkonnou činností tzv. dalších veřejnoprávních subjektů.⁴

Správa veřejných záležitostí je vykonávána ve veřejném zájmu, a to jen na základě zákona a v zákonem stanovených mezích. Veřejná správa se podílí na tvorbě práva a vydávání individuálních a některých normativních právních aktů. Státní správa je výkon a kontrola práva daného právně závaznými dokumenty (Ústava, zákony, vyhlášky) Samospráva formuluje koncepci rozvoje svěřeného území, vykonává samostatné kompetence na spravovaném území (obecně závazné vyhlášky, nařízení) a přenesenou působnost (kompetenci státní správy). Zájmová samospráva vykonává samosprávu v úzce vymezené působnosti podle zákona včetně rozhodovací pravomoci jménem státu

Funkci veřejné správy vykonávají orgány veřejné správy na základě vymezených pravomocí, působnosti a organizační samostatnosti. Do veřejné správy náleží v organizačním pojetí subjekty, které vykonávají veřejnou správu jako svoji hlavní a pravidelnou činnost.⁵

1.2 Organizace veřejné správy

Veřejná správa se dělí na státní správu (výkon a kontrola práva daného právně závaznými dokumenty) a samosprávu (formuje koncepci rozvoje svěřeného území, vykonává samostatné kompetence na spravovaném území, v přenesené působnosti vykonává kompetenci státní správy). V organizační struktuře veřejné správy lze v současné době rozlišovat organizační subsystémy organizace veřejné správy:

- ústřední orgány státní správy,
- orgány místní správy s všeobecnou působností (státní správy i samosprávy),
- specializované (územně nekoncentrované) orgány státní správy,
- orgány (subjekty) zájmové samosprávy.⁶

³ POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*, s. 123.

⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo*, s. 59.

⁵ SVOBODA, I. – SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy*, s. 44–45.

⁶ Tamtéž, s. 50.

V České republice jsou základy veřejné správy zakotveny v Ústavě České republiky a Listině základních práv a svobod, její organizace a cíle vyplývají z právních předpisů, které stanovují pravomoc, působnost a příslušnost státních orgánů. Státní správa je začleněna do struktury státní moci a její dělby na moc zákonodárnou, moc soudní a moc výkonnou. Státní správa je součástí moci výkonné a její systém je vertikálně hierarchicky organizován na principu nadřízenosti a podřízenosti, přičemž platí pravidla:

- vyšší rozhoduje o složení nižšího a jmenuje ho (volba je výjimečná),
- možnost ukládat pokyny a kontrolovat nižší orgán,
- zásada přezkumu rozhodnutí nižšího orgánu vyšším,
- vztah kontrolujícího a kontrolovaného.⁷

„Státní správa je veřejná správa uskutečňovaná státem, přičemž v každé společnosti zorganizované ve stát tvoří státní správa nezastupitelnou součást veřejné správy. V tomto smyslu je státní správa také základem, jádrem veřejné správy.“⁸ Do přímé státní správy přísluší hlava státu, vláda, ministerstva, celostátní správní úřady (podřízené vládě nebo ministerstvu), územní odborné úřady a veřejné sbory (např. Celní správy, Vězeňské služby, Hasičského záchranného sboru, zpravodajských služeb a obecní policie). Nepřímou státní správu vykonávají obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady s rozšířenou působností, krajské úřady, jiné orgány obcí a krajů a subjekty, kterým byl výkon státní správy propůjčen.⁹

Samospráva není organizovaná vertikálně ani horizontálně (chybí nadřízenost a podřízenost mezi vyšší a nižší samosprávou). Samospráva provádí svoji činnost na základě zákona a v této oblasti není podřízena státní správě. Vlastní působnost je vykonávána na základě zákona, stát provádí dozor nad touto činností – zásah vyšších orgánů je možný jen na základě zvláštního zákona. Samospráva je založena na principu kolegiálního rozhodování, ale starosta je monokratickým orgánem. Základní orgány se ustavují volbou, ostatní jsou jmenovány a podřízeny (odpovědné) zvoleným orgánům. Samospráva má větší autonomii rozhodování než státní správa, rozhodnutí samosprávy jsou přezkoumatelná pouze z hlediska souladu s právem (věcnou správnost může posoudit

⁷ SVOBODA, I. – SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy*, s. 25.

⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo*, s. 60.

⁹ HENDRYCH, D. *Správní věda – teorie veřejné správy*, s. 46.

jen soud). V přenesené působnosti samospráva vykonává povinnosti, které na ni přenesl stát, jenž rovněž provádí nad touto činností dozor.¹⁰

1.3 Funkce a principy veřejné správy

Veřejná správa je povolána, aby prakticky uskutečňovala funkce státu a vykonávala činnosti ve veřejném zájmu. V organizačním pojetí představuje veřejná správa účelově zaměřený systém zřízený za účelem zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě ve sféře veřejné správy. Cíle veřejné správy vyplývají ze zákonů, její funkce jsou směry či zaměření činnosti, v nichž se realizují základní úkoly směřující k dosažení cílů veřejné správy.

Hlavní funkcí státní správy je aplikace, případně tvorba práva a realizace především státní politiky, a to v nejširším slova smyslu. Samospráva se zabývá záležitostmi určitého společenství, vyjadřuje a chrání jeho zájmy a reprezentuje toto společenství, přičemž má omezený rozsah aplikace práva. Problémem však je, že mnohdy sleduje odlišné zájmy a cíle od politiky státní.¹¹

Funkce veřejné správy lze rozdělit na obecné a dílčí. Obecné funkce jsou vlastní veřejné správě jako celku a z nich dvě funkce základní – funkci organizující (regulativní) a funkci mocenské ochrany (ochrannou) – se vzájemně prolínají a doplňují se. Dílčí funkce jsou funkce jednotlivých organizačních subsystémů, případně i jednotlivých orgánů veřejné správy, konkrétní činnosti vykonávané veřejnou správou: plánovací či programovací, ovlivňovací, rozhodovací, kontrolní, koordinační, kooperační, registrační, evidenční apod.¹²

Rozlišujeme dva okruhy principů veřejné správy, z nichž první se pokládá za základ organizace veřejné správy a řadíme sem principy koncentrace a dekoncentrace, centralizace a decentralizace, územní a resortní, monokratický a kolegiální, volební a jmenovací. Druhý okruh principů vychází z právního řádu a náleží sem princip legality (zavazuje správu právem), princip rovnosti osob (jestliže se nacházejí různé osoby ve stejných podmínkách, je třeba o nich rozhodnout se stejným výsledkem), princip

¹⁰ SVOBODA, I. – SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy*, s. 46–47.

¹¹ Tamtéž, s. 46.

¹² PRŮCHA, P. *Správní právo*, s. 253 a 256–257.

kontinuity výkonu veřejné správy (zaručuje nepřerušenosť výkonu správy z důvodů vnitřních problémů státu), princip proporcionality (přiměřenosti), princip ochrany právní jistoty (dbá na to, aby akty správy neměly zpětnou účinnost) a princip výkonu práva vždy v souladu s veřejným zájmem.¹³ Pod vlivem tzv. evropského práva uplatňuje česká veřejná správa tzv. princip dobré správy, jejichž osm principů je zahrnuto v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z roku 2007 (zákonost, rovnoprávnost, nestrannost, proporcionalita, právní jistota, časová přiměřenost, participace, úcta k soukromí a transparentnost).¹⁴

1.4 Státní správa

Státní správa je správa věcí veřejných uskutečňovaná státem a tvoří základ veřejné správy. Subjektem státní správy jakožto činnosti státu je sám stát, představovaný jednotlivými příslušnými orgány státní správy – správa jimi vykonávaná není realizována jen jménem státu, ale především v zájmu státu. Státní správa v sobě spojuje řízení (ovlivňovací proces zajišťující dosažení zamýšleného stavu v souladu s vytyčeným cílem) a regulace (cílevědomé stabilizace chování), obsahově využívané a sloužící k realizaci výkonné moci. Státní správa je takovou výkonnou činností, která je současně činností podzákonnou (je determinována zákony, jejichž obsah provádí a jejich obsahem se řídí) a činností nařizovací, která vyjadřuje mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je státní správa vykonávána, a projevuje se v závaznosti aktů státní správy vůči jejich adresátům.¹⁵ Pro státní správu je charakteristická omezená autonomie rozhodování, vertikální hierarchická struktura s podřízeností nižších orgánů státní správy vyšším orgánům; převažuje monokratický způsob rozhodování, ustavování orgánů státní správy se děje většinou jmenováním. Státní správa se svou iniciační a tvůrčí činností podílí na tvorbě zákonů a stoupá význam její metodické a poradenské činnosti.

Vrcholným ústředním orgánem státní správy je vláda, která má postavení orgánu s všeobecnou působností. Jako ústřední orgány státní správy na jednotlivých úsecích působí ministerstva (14) a jiné ústřední orgány státní správy (např. Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), od nichž

¹³ SVOBODA, I. – SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy*, s. 48.

¹⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo*, s. 52.

¹⁵ Tamtéž, s. 61–62.

jsou odvozeny územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy v územních jednotkách (např. územní odbory Policie České republiky, krajské správy Českého statistického úřadu).

Nepřímí vykonavatelé státní správy jsou orgány jiných právních subjektů než stát, na něž byl delegován výkon státní správy zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona. Nejdůležitější formou delegace výkonu státní správy je zákonem přenesená působnost, kterou vykonávají orgány územních samosprávných celků. V České republice existuje dvouступňový systém územní veřejné správy. Podle čl. 99 Ústavy České republiky se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. V České republice byl zvolen tzv. spojený model veřejné správy – obce a kraje vykonávají vedle samostatných působností také státní správu v přenesené působnosti.

Vyšší územní samosprávné celky byly stanoveny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Celkem bylo ustanoveno 14 samosprávných krajů. Kraje jsou vymezeny územím okresů na základě zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů. Územní obvod okresů upravuje vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (viz příloha č. 1).

Základními územními samosprávnými celky jsou obce, jichž k 1. 1. 2010 existovalo na území České republiky 6 245. Obce se od sebe liší rozsahem výkonu státní správy. Vedle obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (obce I. stupně – do této skupiny patří všech 6 245 obcí) rozlišujeme obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. stupně) a obce s rozšířenou působností (obce III. stupně). Jsou to obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti v širším rozsahu než obce se základním rozsahem. Tu pak vykonávají nejen na území své obce pro své občany, ale zpravidla také pro občany jiných obcí spadajících do jejich správního obvodu. Do této kategorie patří obce vykonávající působnost matričního úřadu (k 31. 12. 2012 celkem 1 225 obcí)¹⁶, působnost obecných stavebních úřadů (k 31. 12. 2012 celkem 618 obcí)¹⁷, obce s pověřeným obecním úřadem

¹⁶ Odpověď ministra vnitra z 8. ledna 2013 č. j. MV-145917-2/VEG-2012 na interpelaci poslance Ing. Josefa Šenfelda ve věci výkonu přenesené působnosti obcemi.

¹⁷ Tamtéž.

(388 obcí II. stupně) a obce s rozšířenou působností (205 obcí III. stupně). V této kategorizaci se nepřihlíží ke zvláštnímu postavení hl. města Prahy a statutárních měst.¹⁸ Tyto obce jsou upraveny zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a o stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Jejich správní obvod je vymezen vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.¹⁹ Rozšířený rozsah přenesené působnosti dále mají obce, které vydávají ověřené výstupy z informačních systémů, podle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy (resp. obce s pracovišti Czech POINT, kterých bylo k 31. 12. 2012 celkem 5 717)²⁰ a obce pověřené prováděním vidimace a legalizace dle § 1 odst. 1 zákona č. 21/2006 Sb. (k 31. 12. 2012 celkem 3 991)²¹. Obce provádějící vidimace a legalizaci spolu s obcemi s pracovišti Czech POINT nevykonávají tuto působnost pro konkrétně vymezený správní obvod. Tyto služby mohou občané na obecních úřadech využívat bez ohledu na své trvalé bydliště.²²

1.5 Samospráva

Samosprávu lze obecně vymezit jako veřejnou správu uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem²³ nebo jako „zvláštní druh správy, při níž se spravování spravují sami a ne úředníky jmenovanými státem, jak je tomu u státní správy“²⁴.

Souběžně se státní správou se samospráva spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí. Samospráva se rozděluje podle její působnosti na územní neboli místní a na zájmovou

¹⁸ Ministerstvo vnitra České republiky. *Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích* [online]. c2010 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>>. Rozdělení obcí podle rozsahu přenesené působnosti je podle stavu k 1. 1. 2011.

¹⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Veřejná správa* [online]. c2010 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/prehledy-zmen-v-uzemni-organizaci-v-nazvech-obci-a-jejich-casti.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>>.

²⁰ Odpověď ministra vnitra z 8. ledna 2013 č. j. MV-145917-2/VEG-2012 na interpelaci poslance Ing. Josefa Šenfelda ve věci výkonu přenesené působnosti obcemi.

²¹ Tamtéž.

²² Ministerstvo vnitra České republiky. *Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích* [online]. c2010 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>>. Rozdělení obcí podle rozsahu přenesené působnosti je podle stavu k 1. 1. 2011.

²³ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*, s. 64.

²⁴ KOUDELKA, Z. *Samospráva*, s. 22.

(váže se k určité lidské činnosti, např. samospráva profesní, akademická samospráva vysokých škol). Zájmová samospráva vykonává samosprávu v úzce vymezené působnosti podle zákona včetně rozhodovací pravomoci jménem státu. Územní samospráva se váže k určitému území a jejím základním stupněm je obec, voleným orgánům jsou svěřené kompetence a jimi řízené úřady (jejich části) k výkonu těchto kompetencí, má právo přijímat právní předpisy, rozhoduje o koncepci, o budoucím vývoji, o trendech v území. Samospráva má politickou odpovědnost za svoje rozhodování, často i občansko-právní odpovědnost za rozhodování, podléhá přímé kontrole voličů, je odvolatelná pouze ve volbách nebo v referendu. Základními principy současné územní veřejné správy jsou dekoncentrace (přesun pravomocí státu z centrální úrovně na menší jednotky státní správy, změny rozhodování pouze v úrovni státní správy), decentralizace (přesun rozhodování od státní správy na menší jednotky samosprávy, posílení významu samosprávy spojeno i s přesunem finančních prostředků²⁵) a princip subsidiarity, který Evropská charta samosprávy (1985) definuje: „*Veřejné záležitosti obstarávají v první řadě ty orgány, které stojí nejbližší k občanům. Jsou-li takovouto působností pověřeny jiné orgány, je třeba při tom respektovat rozsah a povahu svěřených úkolů spolu s hledisky účinnosti a hospodárnosti.*“²⁶

Spojený výkon státní správy i samosprávy na jednu instituci (úřad) vede k nejasnému oddělení výkonu státní správy a možnosti ingerence do rozhodování státní správy ze strany lokálních politiků, posiluje pravomoci komunálních a regionálních vlád. Občané mohou ovlivnit ve volbách výkon činnosti, nemohou se ale odvolávat proti rozhodování. Výkon činnosti se liší podle území a podle politické vůle komunálních politiků, není na celém území státu jednotný. Většina rozhodování probíhá v horizontální úrovni.

²⁵ Postup rozdělení příspěvku je podrobně definován v příloze č. 8 zákona o státním rozpočtu. Podrobný rozpis rozdělení příspěvku jednotlivým obcím na rok 2013 je uveden na internetových stránkách Odboru veřejné správy a eGovernmentu Ministerstva vnitra <<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>>.

²⁶ POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*, s. 95.

2 Historická východiska reformy územní veřejné správy (1918–1989)

Následující kapitola se pokouší objasnit historická východiska reformy veřejné správy v návaznosti na základní principy Evropské charty místní samosprávy. Ve čtyřech podkapitolách bude pojednáno o období první Československé republiky (ČSR) s návazností na převzatý systém státní správy rakousko-uherské, stručně bude zmíněno období let 1938–1945 a následně období poválečné do roku 1989. Závěr kapitoly bude věnován krátkému pohledu na vývoj veřejné správy v Evropě po druhé světové válce.

2.1 Veřejná správa v Československé republice (1918–1938)

Na troskách mnohonárodnostní rakousko-uherské monarchie vznikly „následnické státy“, z nichž jedním byla Československá republika (viz příloha č. 2). O jejím státním zřízení bylo rozhodnuto ještě před jejím vyhlášením. Již Masarykova Deklarace washingtonská z 18. října 1918 prohlašovala: *„Československý stát bude republikou. Ve stálé snaze o pokrok zaručí úplnou svobodu svědomí, náboženství a vědy, literatury a umění, slova, tisku a práva shromažďovacího a petičního. (...) Naše demokracie bude spočívat na všeobecném právu hlasovacím; ženy budou postaveny politicky, sociálně a kulturně na úroveň mužům. Práva menšiny budou chráněna poměrným zastoupením; národní menšiny budou požívat rovných práv. Vláda bude mít formu parlamentární a bude uznávat zásady a iniciativy a referenda.“*²⁷ S politickou linií Masarykovy emigrace a jejím programem se bezvýhradně ztotožnila domácí politika. S výjimkou základních ústavních zákonů určujících formu státu měly zůstat v platnosti všechny dosavadní zákony, aby nevzniklo právní vakuum a aby nedošlo k sociálním otřesům, případně i ke krveprolití. Dosavadní mocenský a hospodářský mechanismus neměl být rozbit, ale zachován. Nový československý stát neměl být budován na troskách státu rakousko-uherského, ale měl se z něj vydělit a politicky, právně, sociálně, administrativně na něj navázat.

²⁷ GALANDAUER, J. *Rozpad rakousko-uherské monarchie a nové politické uspořádání středoevropského prostoru*, s. 5.

Prvním zákonem přijatým Národním výborem v Praze v den vyhlášení samostatného československého státu 28. října 1918 se proto stala tzv. recepční norma, publikovaná později v částečně pozměněné verzi ve Sbírce zákonů a nařízení pod číslem 11.²⁸ Ústředním orgánem se zákonodárnou i výkonnou mocí se stal Národní výbor, jemuž se postupně podřizovaly správní úřady. Dne 30. října měl již pevně ve svých rukou většinu státní správy, bývalé rakouské státní administrativy. Koncem října a začátkem listopadu 1918 docházelo v českých zemích k rozšiřování sítě národních výborů v obcích a okresech, které měly vykonávat pravomoc na území zastupitelského nebo soudního okresu. V národnostně smíšených okresech tyto orgány reprezentovaly jen české obyvatelstvo, protože zde často působily i národní výbory vytvářené německou nebo polskou menšinou, které většinou stály na nepřátelských pozicích vůči československému státu. Německá iredenta v českém pohraničí se dokonce pokoušela o odtržení území osídlených Němci od československého státu, takže muselo dojít k obsazení mnoha míst československou armádou. Do konce prosince 1918 se německý iredentistický pokus definitivně zhroutil, ale problém s německým obyvatelstvem tím vyřešen nebyl. Začátkem prosince 1918 došlo ke zrušení národních výborů, které splnily svoji významnou politickou roli mocenského a správního aparátu při vzniku nového státu.²⁹

Právní základ pro vytvoření ústřední správy položil zákon č. 2/1918 Sb., na jehož základě byly zřízeny nejvyšší správní úřady. Tento zákon nepoužil pro 12 ústředních správních orgánů názvu „ministerstvo“, ale v dalším období se ČSR k tomuto názvu vrátilo a přibýlo pět ministerstev (zřizována mohla být jen zákonem). Prvními ministry byli členové československé prozatímní vlády v Paříži. Ústředními správními úřady byly také Nejvyšší účetní kontrolní úřad, Státní úřad statistický a Státní úřad pozemkový.³⁰

V oblasti zemské samosprávy byla situace nejasná (v Čechách od roku 1913 místo něj existovala zemská správní komise jmenovaná vládou, na Moravě a ve Slezsku sice zemské sněmy zrušeny nebyly, ale fakticky přestaly fungovat), proto byla ustanovením § 4 prozatímní ústavy z roku 1918 veškerá zákonodárná moc přenesena na Národní shromáždění. Zanikla tak tato část pravomocí zemských samosprávních orgánů, otázka jejich postavení byla nevyjasněna až do zavedení župního řízení zákonem č. 126/1919 Sb. ze dne 29. února 1919. V Čechách až do 1. prosince 1928 působil zemský správní výbor

²⁸ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 91.

²⁹ Tamtéž, s. 91–96.

³⁰ Tamtéž, s. 106–107.

zřízený 13. listopadu 1918 volbou Národního shromáždění místo dosavadní zemské správní komise. Na Moravě došlo zákonem č. 288/1919 Sb. k dosazení zemského správního výboru, který se skládal ze členů zvolených bývalým zemským sněmem a členů jmenovaných československou vládou (celkem měl devět členů). Ve Slezsku složité národnostní a politické problémy nakonec vyústily ve jmenování zemské správní komise, ale ve vztahu ke slezské samosprávě získala zákonem č. 212/1919 Sb. velmi rozsáhlé pravomoci vláda.

Na úrovni okresní samosprávy došlo v Čechách po volbách do obecních orgánů k rozpuštění okresních zastupitelských orgánů a jejich nahrazení tzv. okresními správními komisemi, jejichž složení bylo závislé na výsledcích voleb v roce 1919 do obcí v příslušném okrese a vykonávaly působnost příslušnou okresnímu zastupitelstvu i okresnímu výboru.³¹

Počátkem února 1919 byl přijat nový volební řád (zákon č. 75/1919 Sb.) a na jeho principech se v červnu uskutečnily volby do obecních zastupitelstev, a to na základě všeobecného, rovného, tajného a přímého hlasování. Obecní orgány v souladu s novelou k obecnímu řádu (zákon č. 76/1919 Sb.) tvořilo obecní zastupitelstvo (9–60 členů) a obecní rada, která početně odpovídala jedné třetině zastupitelstva a tvořili ji starosta, 1–2 náměstci a radní. Povinné byly dvě komise – finanční (polovinu členů volilo obecní zastupitelstvo, polovinu jmenoval okresní úřad) a letopisecká, další komise se zřizovaly dle potřeby. Rozsáhlé pravomoci získala především komise finanční. Veřejné schůze obecního zastupitelstva se musely konat nejméně jedenkrát za dva měsíce.³² Podstatně se změnilo postavení starosty, který dosud vedl běžnou agendu obce a obecní rada byla jen jeho poradním orgánem. Novelou se obecní rada změnila v usnášející sbor o záležitostech vlastní i přenesené působnosti, pokud nebyly vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu. Ke změně došlo i v postavení obecních úředníků – byl jim přiznán poradní hlas v zastupitelstvu, radě i komisích, pokud se projednávala otázka z okruhu jejich činnosti.³³ Došlo tak k určité demokratizaci obecní samosprávy a její unifikaci ve všech českých zemích.

³¹ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 98–101 a 112.

³² KOCOUREK, L. *Správa v českých zemích a v Československu v letech 1848–2005. Historický přehled*, s. 39.

³³ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 103.

Vydáním novely k obecnímu zřízení (zákon č. 164/1920 Sb. z 18. 3. 1920) byla uzákoněna řada demokratických prvků, např. ustanovení o inkompatibilitě (zákaz členům obecního zastupitelstva účastnit se na dodávkách a pracích zadaných obcí a hlasovat ve věcech, na nichž mají soukromý zájem) či předepsání diet členům obecního zastupitelstva, aby se umožnilo i nemajetným zastávat funkce v obecním zastupitelstvu.³⁴ Tato první reforma veřejné správy v ČSR nebyla nikdy dovedena do úplného konce (např. nebylo zavedeno župní zřízení).

Již v roce 1919 došlo k uznání materiálních nároků samosprávných zaměstnanců za veřejnoprávní a určeny jejich platy odpovídající příslušným kategoriím státních zaměstnanců (zákony č. 443 a č. 444). Zlepšení materiálních podmínek zaměstnanců se sice zlepšilo, ale v souvislosti s úpravou platů dalších zaměstnanců (např. učitelů) došlo k nárůstu nároků na obecní finance, které již tak byly v dezolátním stavu. Do obecní samosprávy zasáhlo vydání zákona č. 329/1921 Sb. (tzv. první finanční novela), kterým se upravovalo finanční hospodářství obcí a byl nově vymezen vznik a postavení finančních komisí. Druhá finanční novela, zákon č. 77/1927 Sb., měla prostřednictvím zasahování do finančního hospodářství samosprávy utužit nepřímou závislost samosprávných svazků na politické správě. Finanční situace obcí se nezlepšila, a to ani přijetím třetí finanční novely vtělené do zákona č. 169/1930 Sb., která zrušila některá ustanovení předchozí finanční novely.³⁵

Správa převzatá z rakousko-uherské monarchie nevyhovovala potřebám nového československého státu. Musela alespoň částečně splnit požadavky na „zlaicizování státní správy“, což předpokládalo odstranění dvoukolejnosti a její odbyrokratizování a postavení na zcela jiné základy. Nutnost reformy veřejné správy byla tak aktuální, že ministerstvo vnitra začalo s její přípravou hned od svého vzniku. Bylo ovšem nebytné rozhodnout, na jakých hlavních zásadách bude reforma postavena, v jakém rozsahu bude uskutečněna a jakých oblastí veřejné správy se dotkne, a současně bylo třeba stanovit základní principy budoucí reformy. Požadována byla především taková organizace správy, aby byla přístupnější obyvatelstvu, nebyla nákladná; význam měl i prvek unifikační. Konečná podoba zákona o správní reformě byla přijata Národním shromážděním 29. února 1919 (zákon č. 126 Sb., známý jako župní zákon). Jeho prováděním se mělo odstranit provizorium, které trvalo od vzniku ČSR převzetím rakousko-uherské správní soustavy.

³⁴ SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1990*, s. 174.

³⁵ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 104–105.

Došlo k unifikaci státní správy v celém státě. Požadovaným zlidověním státní správy mělo být začlenění samosprávných korporací do jednotné správní soustavy, leč fakticky tím mělo dojít k postátnění územní správy.³⁶

K definitivnímu uzákonění parlamentarismu postaveného na demokratických principech došlo v únoru 1920, když Národní shromáždění schválilo ústavu československého státu. V oblasti politické správy se až do realizace tzv. organizačního zákona v roce 1928 nic významnějšího nezměnilo. Správní reforma měla přinést unifikaci veřejné správy (správní dualismus převzatý z habsburské monarchie nahradily systémy tři – na Slovensku, na Podkarpatské Rusi a v českých zemích) a podařilo se ji prosadit až v polovině roku 1927, kdy Národní shromáždění přijalo zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy (tzv. organizační zákon), který znamenal návrat k zemskému zřízení (župy zrušeny). V čele zemských úřadů byl zemský prezident (jmenovaný prezidentem republiky), který byl služebně podřízen ministru vnitra. Nižšími správními jednotkami se staly okresy a v jejich čele stál okresní hejtman. Dvě třetiny členů zemských a okresních zastupitelstev byly voleny a jedna třetina jmenována na dobu šesti let (jmenovací právo měl ministr vnitra). Volby se konaly podle zákona č. 126/1927 Sb. – aktivní volební právo měl občan od 24 let s podmínkou, že měl jednorozhodný pobyt v příslušné zemi nebo okrese; pasivní volební právo předpokládalo věk 30 let a dvouletý pobyt. Došlo tak ke zvýšení věkové hranice i censu pobytu oproti volebnímu právu do parlamentu, což vládní návrh zákona zdůvodňoval mj. tím, že s ohledem na širokou působnost zastupitelstva je nutné požadovat určitou míru životních zkušeností a odborných znalostí.

Zemský prezident byl předsedou zemského zastupitelstva, jehož schůzí se zúčastňovali i úředníci určení zemským prezidentem (úředník, který byl zpravodajem, mohl hlasovat). Zemské zastupitelstvo volilo ze svého středu zemský výbor, jehož jednání se účastnili i úředníci určení zemským prezidentem, jenž zemskému výboru předsedal. Do působnosti zemského zastupitelstva patřila správa majetku země, působnost normotvorná, působnost ve správním soudnictví a působnost poradní. Zemský prezident byl nejen předsedou zemského zastupitelstva, ale i vedoucí zemského úřadu, takže jeho postavení bylo značně silné. Zemský úřad byl v systému politické správy orgánem druhé instance (byly mu podřízeny okresní úřady, nad nimiž vykonával dozorčí službu) a spojovacím článkem mezi ministerstvy a nižšími správními orgány – okresními úřady. Zemský úřad byl rozhodujícím

³⁶ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 112–113 a 120.

článkem celé zemské správy politické a tím v podstatě došlo k úplnému podřízení zemských zastupitelských orgánů státní byrokracii a v konečné instanci ministerstvu vnitra. Zemské zastupitelské sbory byly prakticky poradními orgány zemského prezidenta.

Nižšími správními jednotkami byla okresní hejtmanství. V jejich čele stál okresní hejtman (jmenovaný ministrem vnitra na návrh zemského prezidenta), který byl předsedou okresního zastupitelstva i přednostou okresního úřadu. Okresní zastupitelstva (18–36 členů) volila okresní výbor (osm členů), který především připravoval jednání okresního zastupitelstva a prováděl dozor nad obcemi.

Tento systém zakotvil přísný centralizmus a odstranil dvojkolejnost ve veřejné správě, čímž byl naplněn jeden z hlavních cílů vydání organizačního zákona. Ten také stanovil možnost vlády a ministerstva vnitra rozpustit zemská a okresní zastupitelstva (v takovém případě musely být do dvou měsíců vypsané nové volby).³⁷ Ministerstvo vnitra se stalo rozhodujícím článkem státní správy. Tato reforma byla výrazně centralistická a příliš nepřející územní samosprávě. Tendence k omezování územní samosprávy zřejmě vycházely i ze snahy Němců realizovat jejich prostřednictvím své nacionalistické tendence, a proto na přelomu 20. a 30. let došlo i k tomu, že také volba starosty obce potřebovala ke své platnosti státní potvrzení.³⁸

Ve třicátých letech nedoznala zemská a okresní správa podstatnějších změn. Do této oblasti zasáhl zákon č. 270/1934 Sb. o volbách do zemských a okresních zastupitelstev a o jejich funkčním období (prodlužovalo se do konce roku 1935, aby volby do těchto orgánů mohly proběhnout ve stejné době jako volby parlamentní, a funkční období mělo trvat šest let). Třemi vládními nařízeními z roku 1936 se provedly některé přesuny působnosti z ministerstva vnitra na zemské úřady a z nich na okresní úřady a umožnily některé zásahy ministerstva vnitra do složení zastupitelských sborů bez ohledu na výsledek voleb. Volby do zemských a okresních zastupitelstev proběhly 16. května 1935 a rozhodující úlohu při sestavování složení zastupitelských sborů mělo zvláštní ustanovení o jmenování tzv. odborníků a značné zásahy umožňovaly i směrnice, které určovaly způsob voleb do zemských a okresních výborů.

Probíhající hospodářská krize přivedla pozornost i na otázku reorganizace veřejné správy z hlediska jejího zhospodárnění. Byly zřízeny dvě komise, aby se docílilo úspor zlepšením organizace aparátu veřejné správy a parlamentu, které se však věnovaly jen

³⁷ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 130–140.

³⁸ VALEŠ, L. *Politologické aspekty veřejné správy*, s. 53 a 55–56.

dílčím problémům. Výsledkem byla některá úsporná opatření a snížení počtu státních zaměstnanců.

Obecní samosprávy se dotkl volební řád do obcí obsažený v zákoně č. 122/1933 Sb., který prodloužil volební období obecních zastupitelstev na šest let a potvrzování starosty státními orgány. Starostům příslušel výkon tzv. přenesené působnosti obce, takže se stávali především výkonnými orgány a jejich role voleného představitele samosprávy se snižovala. Při výkonu tzv. přenesené působnosti mohl starosta jednat bez usnesení obecního zastupitelstva, jemuž své opatření dal dodatečně schválit. Funkce starosty se stále více stávala součástí státního aparátu. Důležitým problémem obecní samosprávy byla nadále finanční situace obecních orgánů a nevyřešila je ani tzv. třetí finanční novela k obecnímu zřízení obsažená v zákoně č. 169/1930 Sb. V letech hospodářské krize se finanční situace obecní samosprávy vyhroutil a její neschopnost splatit dluhy začala ohrožovat zájmy velkých bank. Důsledkem byl zákon č. 69/1935 Sb. o finančních opatřeních v oblasti územní samosprávy (tzv. čtvrtá finanční novela), jehož cílem bylo alespoň částečné oddlužení samosprávných svazků. Byly zřízeny tzv. pomocné fondy, které mohly upravit dluhy tzv. nesoběstačných okresů a obcí, pokud se z rozpočtu financovaly stavební a jiné všeobecně prospěšné práce. Ani tato právní úprava problém samosprávných financí nevyřešila. Zajišťování bezpečnosti republiky přineslo zásah do působnosti obcí a zvýšení jejich povinností – musely na vlastní náklad zajistit veřejné kryty a plynové masky, měly povinnost spolupůsobit při provádění branné výchovy.³⁹

Posledním výraznějším opatřením v období první republiky, které se týkalo obecní samosprávy, byl zákon č. 111/1937 Sb. z 10. 6. 1937, který doplňoval řád volení v obcích; na jeho základě vznikla povinnost volebních stran či skupin, které nezískaly mandát v obecních volbách a neměly mandát v některé z komor parlamentu, nahradit obci náklad spojený s rozmnožením kandidátní listiny, přičemž za náhradu odpovídali zmocněnec a jeho náhradník a všichni voliči, kteří podepsali kandidátní listinu.⁴⁰ Roku 1937 se současně měly konat volby, které vláda na poslední chvíli přeložila na květen 1938. Ve smíšených okresech vzrostl v obecních volbách vliv Sudetoněmecké strany⁴¹

³⁹ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 141–148.

⁴⁰ § 25, odst. 3, 4, čl. I. zákona č. 111/1937 Sb. ze dne 10. června 1937, kterým se doplňuje řád volení v obcích [online]. *ZákonČR.cz. Zákoníky a vzory smluv online* [online]. c2010 [cit. 2012-12-06]. Dostupný z: <<http://www.zakoncr.cz/index.php/sbirka-zakonu-ke-stazeni/sbirka-zakonu-1931-1940/sbirka-zakonu-1937.html>>.

⁴¹ SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1990*, s. 335–336.

(*Sudetendeutsche Partei*, SdP) vedené Konradem Henleinem, jejíž vystupňované útoky proti Československé republice vedly k mnichovskému diktátu a ztrátě československého pohraničí.

2.2 Druhá republika a období okupace

Zabrané pohraničí, které musela opustit většina českého obyvatelstva, připadlo Německu a zákonem z 21. listopadu 1938 bylo sloučeno s nacistickou Říší (zákonem z 25. března 1939 pak byla vytvořena Sudetská župa se třemi vládními obvody). Bylo zavedeno německé obecní zřízení a vůdcovský princip – v čele obce byl starosta, který nebyl volen, ale jmenován. Místo dosavadních okresních hejtmanství byly zřízeny tzv. venkovské okresy „*Landkreis*“ v čele s landráty. V duchu vůdcovského principu se nejmocnějšími muži stali okresní vedoucí Nacionálně socialistické německé dělnické strany (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*, NSDAP). Všechny obce byly přejmenovány, změnily se názvy ulic a náměstí, byly odstraněny všechny nápisy, symboly a pomníky, které připomínaly ČSR. Nacistickou okupaci českého pohraničí měly potvrdit doplňovací volby do říšského sněmu 4. prosince 1938, které měly formu určitého plebiscitu – hlasovalo se ANO nebo NE (viz příloha č. 3). Pro Hitlera se vyslovila obrovská většina obyvatel zabraného pohraničí, kde byly vytvořeny předpoklady ke germanizaci zdejšího českého obyvatelstva. Převaha jeho německých obyvatel zůstala věrna nacistickému režimu až do jeho konce.

Od 1. ledna 1939 vstoupily v platnost rasistické norimberské zákony, od 1. března pak říšské trestní zákony.⁴² Už 10. ledna vyšlo nařízení o zavedení předpisů o zajištění jednoty strany a státu v sudetoněmeckém území a tím i právně zanikla v Sudetech pluralitní společnost.⁴³

Pro zbytek československého státu skončilo období parlamentní demokracie a začalo období postupné fašizace státu. Již 4. října 1938 došlo k reorganizaci úřednické vlády a následující den abdikoval na funkci prezidenta Eduard Beneš, který 22. října odletěl do Anglie. Politické strany na Slovensku požadovaly 6. října na shromáždění v Žilině

⁴² ORLÍK, J. *Opavsko a severní Morava za okupace*, s. 109.

⁴³ GEBEL, R. *Heim ins Reich. Konrad Henlein und der Reichsgau Sudetenland (1938–1945)*, s. 128.

autonomii Slovenska a již 7. října byla jmenována slovenská autonomní vláda. Na Podkarpatské Rusi byla autonomní vláda jmenována 11. října.⁴⁴ Byly zakázány některé politické strany a nakonec se stranickopolitický systém v rámci celostátní zúžil na dvě uměle vytvořené strany. Po volbě prezidenta Emila Háchy byla jmenována nová vláda, která likvidovala parlamentní demokracii. Národní shromáždění 15. prosince odhlasovalo zmocňovací zákon, na jehož základě byla vláda zmocněna po dva roky cestou vládních nařízení činit opatření, k nimž bylo normálně třeba zákonů. V oblasti státní správy a územní samosprávy se projevíly fašizační prvky v likvidaci územní samosprávy a rozpouštění okresních zastupitelstev, jejichž složení se uzpůsobilo politickému složení vládní koalice. V lednu 1939 byla rozpuštěna zemská zastupitelstva. Rovněž v obecní samosprávě byli odstraněni zástupci levicových politických stran, starostové, kteří byli členy Národní strany práce, byli postupně nahrazováni členy Národní jednoty. Vládní nařízení č. 17/1939 Sb. přineslo hlavní zásah do obecní samosprávy. Ve vyjmenovaných obcích jím byla zřízena funkce obecních (obvodních) tajemníků, kteří měli především vykonávat úkoly přenesené působnosti, ale ministerstvo vnitra mohlo i bez souhlasu obecního zastupitelstva stanovit, že budou zčásti nebo zcela vykonávat i samostatnou působnost obce.⁴⁵ Tajemníci měli právo účastnit se s hlasem poradním jednání samosprávných sborů a bylo jejich povinností navrhnout zrušení opatření nebo usnesení obecního starosty, obecního zastupitelstva, obecní rady nebo komise, pokud by byl „porušen zákon, překročena působnost, ohroženo blaho obce nebo důležitý zájem státu“.⁴⁶ Záměrem byla úplná likvidace obecní samosprávy. Vývoj událostí však směřoval k úplné likvidaci československého státu.

Došlo k tomu v březnu 1939 vytvořením protektorátu Čechy a Morava (*Protektorat Böhmen und Mähren*, viz příloha č. 4), čemuž předcházelo odtržení Slovenska a vyhlášení samostatného státu. Protektorát byl vyhlášen 16. března Hitlerovým výnosem, v němž se stanovilo, že území obsazené v březnu 1939 náleží k území Říše, jeho němečtí obyvatelé se stali německými státními příslušníky, ostatní obyvatelé příslušníky protektorátu. Vznikl tak okupační režim s autonomním statutem (v čele státní prezident), avšak svoje práva musel vykonávat v souladu s potřebami Říše. Ochráncem říšských zájmů byl Hitlerem jmenovaný protektor, který stál v čele soustavy německých orgánů na našem území a měl

⁴⁴ ČAPKA, F. *Dějiny zemí Koruny české v datech*, s. 629–630.

⁴⁵ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 149–152.

⁴⁶ Tamtéž, s. 152.

značné pravomoci vůči správě české (potvrzoval protektorátní ministry, byl zmocněn vydat nařízení, atd.); výkonu jeho pravomocí sloužil Úřad říšského protektora (*Amt des Reichsprotektors*) a do protektorátních institucí byli dosazováni zvláštní zmocněnci říšských úřadů.

Místní říšská správa byla tvořena systémem devatenácti oberlandrátů (zahrnovaly 3–5 okresních hejtmanství) v čele s vrchními zemskými rady jmenovanými protektorem, jemuž byli také odpovědní. Oberlandráty měly dvojí kompetence – jednak jim podléhaly veškeré říšské úřady a orgány mimo brannou moc a justici a byly úřady pro německé příslušníky protektorátu, jednak vykonávaly dozor nad orgány místní správy, především okresními a obecními. Ve skutečnosti se kompetence oberlandrátů vztahovala i na obyvatelstvo české, ovlivňovaly i místní protektorátní orgány (např. domáhaly se odvolání českých úředníků).⁴⁷

Zásahy okupantů se promítly i do oblasti místní správy, byli odstraňováni čeští starostové, docházelo k rozpouštění obecních zastupitelstev, která nahrazoval německý vládní komisař. Podobné to bylo i v okresech. Změny ve vnitřní správě přineslo nařízení vlády č. 108/1940 Sb., které zmocnilo ministerstvo vnitra slučovat i rozdělovat obce dotčené územními změnami způsobenými mnichovským diktátem a rozpouštět v nich obecní zastupitelstva, na celém území mohlo stanovit počet členů okresních zastupitelstev a zprošťovat je funkcí a do jiných okresů přenášet působnost okresních úřadů, policejních úřadů a zastupitelstev.⁴⁸

Zemské politické úřady sice představovaly orgány protektorátní správy, avšak i jejich autonomie práv byla omezována. Veškerá protektorátní správa byla centralizována a pod kontrolou německé správy. K důslednému odstranění zbytků autonomie a spojení českých zemí s Německou říší došlo po příchodu Reinharda Heydricha ve funkci zastupujícího říšského protektora v září 1941. Byla provedena reorganizace ústředních orgánů, správy zemské a okresní se týkala tzv. Heydrichova správní reforma z května 1942, která upevnila přímý vliv nacistů na všeobecné úřady politické správy a německy vedená služební místa úřadovala německým jazykem. Germanizace tak zasáhla i veřejnou správu v protektorátu a její organizace se podstatně nelišila od uspořádání správy v obsazených zemích bez autonomie. Současně byly zrušeny četné úřady oberlandrátů a vytvořen nový orgán

⁴⁷ MAHDAL, M. *Okupační správa, autonomní správa a každodenní život v protektorátu*, s. 7.

⁴⁸ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 154–159.

politické správy tzv. vedoucí okresní hejtman (později nazývaný okresní hejtman s rozšířenou působností) s kompetencí pro několik okresních hejtmanů.

Po atentátu na Heydricha se rozhodujícím aktérem v protektorátu stal Karl Hermann Frank ve funkci německého státního ministra v Čechách a na Moravě, přičemž nový říšský protektor Kurt Daluge byl v podstatě jen reprezentativní osobou. České autonomní orgány se v podstatě staly říšskými správními orgány. Vládní nařízení č. 51/1944 Sb., o úřednické osobě, znamenalo dovršení násilného usměrnění místní správy, když v obcích s více než 3 000 obyvateli pravomoc obecních orgánů vykonávali úředníci jmenovaní zemskými úřady.⁴⁹ Všechny demokratické prvky byly nahrazeny diktátem nacistické moci, která směřovala ke germanizaci českého národa a jeho vyhubení.

2.3 Poválečné období (1945–1989)

Samosprávné zřízení, které v Československu zaniklo s okupací Německem, nebylo po roce 1945 obnoveno. S koncem druhé světové války vznikaly revolučně na našem území místní národní výbory, které reprezentovaly obecní správu nebo obce jako takové. Samosprávné obecní zřízení hned v roce 1945 nahradily národní výbory jako orgány státní moci a státní správy, jak bylo zakotveno v prvním poválečném vládním programu vyhlášeném v Košicích 5. dubna 1945. Podle vládního nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, se národní výbory měly tvořit volbami, jen v místech s většinou státně nespolehlivého obyvatelstva byly zřizovány místní správní komise. První poválečné volby měly delegační charakter. Místní národní výbory v obcích zvolily volitele, kteří na okresních shromážděních volili okresní národní výbor a delegáty na zemské sjezdy – tito delegáti pak volili zemský národní výbor a poslance Prozatímního národního shromáždění. Volby do všech stupňů zastupitelských orgánů se konaly na základě parity podle stranického klíče.⁵⁰ Avšak výsledky parlamentních voleb roku 1946 samosprávě nepřály. Nejsilnější politickou stranou se stala Komunistická strana Československa (KSČ), která pak převratem v únoru 1948 mocensky ovládla stát. Byl likvidován systém parlamentní demokracie, nastolen systém demokratického centralizmu a k pronikavým

⁴⁹ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 160–162.

⁵⁰ SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1990*, s. 369–370.

změnám došlo i na úrovni městských a místních samospráv. Systém navenek zachovával rozlišení veřejné správy na státní správu a samosprávu, ale ve skutečnosti byla veřejná správa jednokolejná – došlo k naprostému propojení výkonu státní správy a výkonu samosprávných činností. Oddělení státní správy a samosprávy bylo teoreticky zřetelné pouze na úrovni státu oddělením České národní rady a vlády.

Byl vytvořen hierarchický systém národních výborů (místní, okresní, krajské). Národní výbory vyšších stupňů mohly bez omezení nařizovat národním výborům nižších stupňů, stejně tak mohly rušit jejich usnesení. Obecný princip demokratického centralizmu platil i pro národní výbory všech stupňů. Prohloubila se podřízenost nižších správních článků moci vládní a výkonné, zejména ministerstvu vnitra. V případě neplnění svých povinností mohly být národní výbory rozpuštěny. Na správní podřízenost národních výborů navazovala politická podřízenost stranickým orgánům, které měly rozhodující roli i v otázkách personálního složení národních výborů.⁵¹ Další vývoj v zemi nezadržitelně směřoval k nastolení komunistické diktatury. K 31. 12. 1949 byl obcím znárodněn veškerý majetek, národní výbory hospodařily s majetkem státu, jejich příjmy a výdaje se staly součástí státního rozpočtu. Byl tak likvidován ekonomický základ samosprávy.⁵²

Národní výbory byly zákonem charakterizovány jako orgány pracujících a skládaly se z pléna, rady a komisí. Plénium bylo tvořeno všemi poslanci, rada byla hlavním výkonným orgánem, stejně tak komise měly v mnohých oblastech výkonné pravomoci. Hlavními představiteli národního výboru byl tajemník a předseda. Volební období bylo čtyřleté do roku 1960 a od roku 1971 pětileté. Plénium bylo jediným přímo voleným orgánem národních výborů, kandidáti byli navrhováni pouze prostřednictvím Národní fronty (NF), a od roku 1954, kdy proběhly první přímé volby do plén národních výborů, kandidoval vždy jediný kandidát (nejednalo se tedy o volby v pravém slova smyslu), ačkoli zákon umožňoval soupeření více kandidátů. Vždy byly vytvořeny jednomandátové volební obvody a pro jeden obvod byl navržen pouze jeden kandidát. Byl zvolen při získání nadpoloviční většiny hlasů – obvykle to bylo 99 %, což neodráželo realitu ani skutečnou podporu KSČ. Poslanec mohl být odvolán, pokud „zklamal důvěru voličů“ nebo se „dopustil činu nedůstojného poslance“.⁵³

⁵¹ VALEŠ, L. *Politologické aspekty veřejné správy*, s. 57–61.

⁵² ČMEJREK, J. – BUBENÍČEK, V. – ČOPÍK, J. *Demokracie v lokálním politickém procesu*, s. 33.

⁵³ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*, s. 55–57.

Ústřední správa po druhé světové válce měla své počátky v zahraničním prozatímním státním zřízení, které představoval prezident republiky, československá emigrační vláda v Londýně a státní rada, poradní orgán prezidenta. Koncepce kontinuity byla právně vytvořena ústavním dekretem prezidenta republiky č. 2/1940 Úředního věstníku, který řešil problémy plynoucí z nemožnosti svolat Národní shromáždění a stanovil, že zákonodárná činnost bude vykonávána prezidentem republiky na návrh vlády ve formě dekretu, které pozbývají platnosti šest měsíců po dni, kdy se sejde Národní shromáždění, pokud již dříve nebudou zrušeny.⁵⁴ Prozatímní národní shromáždění se sešlo na ustavující schůzi 28. října 1945, potvrdilo ve funkci prezidenta Edvarda Beneše a vyslovilo důvěru druhé vládě – ta se téměř nelišila od obsazení první košické vlády. Jedním z hlavních úkolů Prozatímního národního shromáždění byla příprava voleb do Ústavodárného národního shromáždění (jednokomorové s 300 poslanci). Volby se uskutečnily 26. května 1946, nejsilnější stranou v celostátním měřítku se stala KSČ (93 poslanců) a tyto výsledky předznamenaly další politický vývoj vedoucí k únorovému převratu roku 1948. Následující existence ústřední správy byla závislá na míře centralizace státní moci. V padesátých letech byly přeneseny pravomoci na vládu, která svým nařízením mohla měnit i rušit působnost orgánů veřejné správy včetně ministerstev (to trvalo do roku 1960 – vydána Ústava Československé socialistické republiky). V souvislosti s důrazem kladeným na zemědělství a průmysl vznikaly nové ústřední orgány (11 v roce 1951, takže jich bylo celkem 33, v roce 1955 dokonce 48).⁵⁵ Uzákonění federace roku 1968 vedlo k částečné decentralizaci – strukturu a postavení ústředních orgánů státní správy upravil zákon č. 2/1969 Sb. Ústřední orgány státní správy (ministerstva) řídily výkon státní správy v příslušném odvětví (vydávání obecně závazných předpisů a směrnic), kontrolovaly výkon státní správy i dodržování zákonnosti, prováděly opatření k odstranění zjištěných nedostatků.⁵⁶

⁵⁴ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 163–165.

⁵⁵ Tamtéž, s. 179–181, 185.

⁵⁶ Tamtéž, s. 224–225.

2.4 Vývoj systémů veřejné správy v Evropě po druhé světové válce

Centralizace veřejné správy byla příznačná pro státy východního bloku, který tvořily satelitní státy Sovětského svazu (SSSR), jehož sféra vlivu vycházela z výsledků druhé světové války. K základnímu rozdělení Evropy na východní a západní část došlo již v říjnu 1944, kdy se sešel Churchill se Stalinem a dohodli se na oblastech působnosti v osvobozené Evropě. Následující období studené války rozdělení světa upevnilo. Na rozdíl od zemí východního bloku se ve zbývající části Evropy prosazovala tendence k přesunu pravomocí od státní správy k samosprávě (decentralizace) a občanovi, k posilování principu demokratizace. Tato orientace vedla i ke sjednocování místní samosprávy na určitých základních principech, což nakonec vedlo k vypracování a přijetí Evropské charty místní samosprávy (1985). Po rozpadu SSSR a společensko-politických změnách dochází i v postkomunistických zemích k obnově demokratických institucí, rozvoji tržní ekonomiky a postupnému vytváření demokratického politického a právního systému, který je založený na nepřímé, zastupitelské demokracii.

3 Změna politických poměrů a její vliv na veřejnou správu

V této kapitole je nejdříve krátce nastíněno období po změně politických poměrů v roce 1989 a jejich promítnutí do uspořádání veřejné správy. Druhá podkapitola shrnuje základní myšlenky Evropské charty místní samosprávy, jako základního dokumentu pro reformu veřejné správy.

3.1 Transformace ekonomiky a posilování demokracie

Změna politických poměrů v Sovětském svazu v polovině 80. let otevřela cestu k revolučním změnám v celém východním bloku. Také československý federativní stát prošel zásadními společenskými a politickými transformacemi, které zasáhly i oblast veřejné správy. Už na jaře roku 1990 se projeví snahy o odstranění centralizace veřejné správy a návrat ke správnímu systému z konce první Československé republiky místo stávající soustavy národních výborů (místních, okresních, krajských). Právní základ položil ústavní zákon č. 294/1990 Sb. Ten změnil část Ústavy z roku 1960, která upravovala organizaci místní správy – jejím základem se stala obec. Další podrobnosti upravily v průběhu roku 1990 prováděcí zákony o obcích, o volbách do zastupitelstev, o hlavním městě Praze, o okresních úřadech, o rozpočtových pravidlech.⁵⁷ Byl tak odstraněn jednokolejný systém veřejné správy a byly obnoveny tradiční samosprávné orgány obecních úřadů: zastupitelstvo, rada, starosta. Tyto změny vešly v platnost ke dni voleb do obecních zastupitelstev 24. listopadu 1990. Základem místní samosprávy a místní státní správy se stala obec, jejíž zastupitelstvo má působnost samostatnou a přenesenou (postoupenou státními úřady). Byl zahájen proces demokratizace veřejné správy, který pokračoval po obnově samostatného státu 1. ledna 1993. Vstoupila v platnost *Ústava České republiky* a otevřel se prostor pro reformu územní veřejné správy (ustavení krajských samospráv, zrušení okresních úřadů).

⁵⁷ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 227.

3.2 Evropská charta místní samosprávy

Po druhé světové válce v celoevropských hnutích zesílila představa zaručit právo na místní samosprávu. Už v roce 1953 byl ve Versailles přijat deklaratorní dokument *Charta komunálních práv a svobod*. Od roku 1957 pravidelně jednaly konference místních (od roku 1974 i regionálních) orgánů, jejichž návrhy směřovaly Parlamentnímu shromáždění Rady Evropy. Evropský parlament pak v roce 1970 přijal doporučení č. 615, které formulovalo devět principů místní samosprávy, jež se staly základem *Evropské charty místní samosprávy* (dále jen *Charta*) otevřené k podpisu členskými státy Rady Evropy v roce 1985. *Charta* vstoupila v platnost k 1. 9. 1988, po ratifikaci čtvrtým státem.⁵⁸ Pro Českou republiku vstoupila tato rámcová mezinárodní smlouva v platnost 1. září 1999.

V preambuli je deklarováno, že „*místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení*“⁵⁹, právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad a toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni. „*Ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci*“, což „*vyžaduje, aby existovala místní společenství vybavená demokraticky vytvořenými rozhodovacími sbory a mající vysokou míru autonomie*.“⁶⁰

Místní samospráva je právem místních společenství spravovat podstatnou část věcí veřejných v zájmu místního obyvatelstva, jehož členové (svobodně zvolení tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva) toto právo vykonávají prostřednictvím rozhodovacích sborů s vysokou mírou autonomie a zdrojů potřebnými k realizaci své odpovědnosti. To předpokládá, že princip místní samosprávy je uznán zákonodárstvím příslušného státu a podle možnosti i národní ústavou.

Odpovědnost za věci veřejné mají orgány, které jsou nejbližší občanu, a pravomoci místních společenství jsou zpravidla plné a výlučné. Pokud to lze, pak se má dovolit místním společenstvím, aby výkon přenesené pravomoci podle svého uvážení přizpůsobila místním podmínkám. Bez předchozí konzultace s obyvatelstvem případně referenda nelze

⁵⁸ POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*, s. 145–146.

⁵⁹ *Sbírka zákonů, částka 61 ze dne 17. 8. 1999, 181/1999 Sb. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy* [online]. c2010 [cit. 2012-10-29]. Dostupné z: <<http://www.esipa.cz/sbirka/sbsrv.dll/sb?DR=SB&CP=1999s181>>.

⁶⁰ Tamtéž.

měnit hranice místních správních jednotek. Místní společenství si mohou stanovit své vlastní vnitřní správní struktury, přitom nesmí být dotčena obecnější zákonná ustanovení.

Zaměstnanci místní správy mají být kvalitním personálem s přiměřenými možnostmi zvyšování kvalifikace, přiměřeného odměňování a přiměřených vyhlídek na postup. Voleným zástupcům se zaručuje svobodný výkon funkce včetně finančních a materiálních podmínek. Zákon má stanovit, které funkce a činnosti jsou neslučitelné se zastáváním funkce volené. Správní dozor nad činností místních společenství lze vykonávat jen způsobem a v mezích stanovených ústavou nebo zákonem.

Místní společenství mají právo na přiměřené finanční zdroje, z nichž alespoň část pochází z místních daní a poplatků (jejich sazbu si mohou v mezích zákona stanovit), a mohou s nimi v rámci svých pravomocí volně nakládat. Pro finančně slabší místní společenství se mají zavést finanční postupy, kterými se mají korigovat důsledky nerovného rozdělování finančních zdrojů. Dotace místním společenstvím se pokud možno nemají předem vázat na financování konkrétních projektů a za účelem získávání úvěru na kapitálové investice mají místní společenství v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh. Místní společenství mají právo spolupracovat a sdružovat se v mezích zákona k plnění úkolů společného zájmu, a to i se svými protějšky v jiných státech za podmínek, které mohou být stanoveny zákonem. Místní společenství je chráněno právem na soudní ochranu, pokud je ohrožen svobodný výkon jejich pravomoci a působnosti.

Česká republika není vázána všemi ustanoveními *Evropské charty místní samosprávy*, a to z důvodu odlišné právní úpravy a v některých případech pro neexistenci vnitrostátní právní úpravy, která by reflektovala veškerá ustanovení *Charty*.

Výhrady České republiky se vztahují k rozsahu místní samosprávy (kde u nás platí, že je zaveden jednotný systém výkonu přenesených pravomocí), k úpravě služebních podmínek zaměstnanců místní samosprávy (spadají do působnosti zákona o platu a odměně, kterému podléhají všichni zaměstnanci rozpočtových organizací) a k financování místní samosprávy. Poslední výhrada souvisí s odlišnou právní úpravou v oblasti finančního práva a s odlišnou koncepcí daňové soustavy a systému přerozdělování vybraných finančních prostředků. Systém přerozdělení finančních prostředků je v našem právním řádu předem daný zákonem a místní samospráva nemá možnost ovlivňovat výši daňové sazby (česká právní úprava nezná institut tzv. místních daní, jen místní poplatky). Výhrada České republiky se týká i části, která se týká ochrany finančně

slabších místních společenství. Přes výhrady k *Chartě* se Česká republika zařadila mezi demokratické státy Evropy, které se zavázaly vytvořit podmínky pro fungování územní samosprávy a pro její rozvoj.

4 Reforma veřejné správy

Tato část práce objasňuje reformní zásady a shrnuje jednotlivé fáze reformy veřejné správy. První podkapitola se věnuje první a druhé fázi reformy územní veřejné správy a modernizaci ústřední státní správy. Ve druhé podkapitole je vyložena třetí fáze reformy veřejné správy a její zaměření na ústřední správu včetně řešení postavení zaměstnanců veřejné správy – veřejné služby a zavádění moderních technologií do veřejné správy pod názvem eGovernment. Shrnutím kapitoly je dílčí závěr.

4.1 Reforma územní veřejné správy

Proces reformy správních systémů započal ve vyspělých evropských státech již na počátku 70. let 20. století. Ze zkušeností, které získaly některé z nich v rámci reformy veřejné správy, vycházela koncepce reformy veřejné správy v České republice, která současně měla za cíl splnění dvou základních závazků nezbytných pro vstup do Evropské unie – kritéria subsidiarity a konkurenčního prostředí. Od roku 1995, kdy se Česká republika stala členem Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), je česká veřejná správa ovlivněna jejím programem *Regulatory Management and Reform* (zkráceně regulatorní reforma) zaměřeným na zdokonalení kvality regulace, kterým se rozumí regulace ekonomická, sociální a administrativní. Zkušenosti ukázaly, že náležitě prováděná regulatorní reforma zlepšuje výkonnost ekonomiky a vlády; proto se regulace stala nedílnou součástí fungování moderních demokratických států a je záležitostí jak moci zákonodárné, tak moci výkonné.⁶¹ V oblasti veřejné správy je základním cílem regulatorní reformy zajištění efektivní a transparentně fungující veřejné správy. V tomto směru je významné hodnocení regulace metodou vyhodnocení dopadů jako základu pro následné zlepšení regulačního procesu (metoda Regulatory Impact Analysis – Assessment, zkráceně RIA).⁶²

V České republice probíhal od roku 1990 postupný přechod od vertikálního rozdělení moci (demokratický centralismus) k modelu spojenému, v němž jsou úřady samosprávy

⁶¹ POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, s. 112–115.

⁶² PRŮCHA, P. *Správní právo*, s. 53.

pověřeny výkonem státní správy v přenesené působnosti, a v letech 1990–1996 byla posilována komunální úroveň samosprávy. Od roku 2000 začalo budování krajské úrovně samosprávy a definitivní přechod na čistý spojený model (horizontální) zánikem okresních úřadů jako samostatných úřadů státní správy (2003), to znamená, že orgány samosprávy (kraje a obcí) vykonávají na základě zvláštních zákonů vedle samosprávy (správa věcí týkajících se zájmů obce nebo kraje) také státní správu v přenesené působnosti (jsou pověřeny státem k výkonu jeho určitých pravomocí). Veškeré reformní kroky v oblasti územní veřejné správy byly spojovány s decentralizací, a to především ve smyslu organizačním. *„Decentralizace totiž znamená, že na samosprávné nestátní korporace je přesunována nejen pravomoc, ale také odpovědnost za garantování a uspokojování určitých potřeb. Smyslem těchto procesů musí být v první řadě prospěšnost pro adresáty a území, tedy kvalita, komplexnost a dostupnost veřejných služeb.“*⁶³ Pojem decentralizace obsahuje čtyři integrální součásti:

- vymezení územních jednotek spravovaných místní vládou,
- stanovení zájmů představovaných místní vládou, které budou státním centrem respektovány,
- vytvoření předpokladů, aby místní vlády byly tvořeny a obsazovány demokratickým procesem, který místnímu společenství nejlépe vyhovuje,
- zaručení právní integrity místních vlád (modernizace komunálního práva, provázání záruk práv jednotlivců a práv místních komunit s účinnou soudní ochranou).⁶⁴

Decentralizace je výrazem práva a schopnosti vykonávat určitou část veřejné správy jako svou vlastní správu, jako samosprávu.

Reforma vycházela rovněž z uplatnění zásady dekoncentrace. Vzhledem k vytváření paralelních a kontrolních postupů v rozhodovacím procesu narůstá počet správních pracovníků ve veřejných úřadech a agenturách. Řešením se stává dekoncentrace. Vertikální dekoncentrace spočívá v delegaci kompetence v rámci hierarchické organizační soustavy, je možno ji stimulovat právními prostředky a může vyvolat potřebu koordinovat činnost různých úřadů z úrovně regionálního celku. Dekoncentrace řídí rozhodovací proces a vytváří řád, podle kterého se podílejí organizační jednotky na rozhodovací pravomoci

⁶³ MATES, P. *Decentralizace územní správy a realita*, s. 205.

⁶⁴ POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*, s. 124–125.

v rámci organizační pyramidy.⁶⁵ Naplněním zásady dekoncentrace bylo přenesení kompetencí ve výkonu státní správy z ústřední úrovně na nižší, resp. obecní a krajský stupeň veřejné správy v maximálně dosažitelné míře.

Cílem reformy je vysoká profesionální úroveň veřejné správy, která se musí projevit v kvalitě práce, dosahovaných výsledků a poskytovaných služeb, ve zvýšení správní kultury, v etickém jednání a v politické neutralitě. Podmínkou je vytvoření profesionální státní služby a zavedení účinného systému celoživotního vzdělávání všech pracovníků veřejné správy. Reforma veřejné správy byla navrhována jako komplexní a dlouhodobý program změn formy (modernizace a zefektivnění se mělo týkat ústřední státní správy i územní veřejné správy) i obsahu (dělba pravomocí a působnosti, informatizace veřejné správy, vzdělávání, dostupnost a kvalita veřejných služeb).⁶⁶ Podle D. Hendrycha má proces reformy veřejné správy stránku obsahovou (co se má změnit) a časovou (časové vymezení jednotlivých kroků a jejich posloupnost), přičemž se netýká jen jednotlivých změn nebo zavádění nových metod.⁶⁷ Účelem reformy bylo naplnění principu decentralizace, dekoncentrace, subsidiarity, dobré správy a veřejné správy jako služby veřejnosti.

Reforma veřejné správy pak probíhala na třech úrovních. První se týkala reformy územní veřejné správy (I. fáze – vznik krajských samospráv a II. fáze – zánik okresních úřadů), druhá reformy ústřední státní správy a třetí modernizace způsobu výkonu veřejné správy (informatizace veřejné správy; vzdělávání ve veřejné správě; veřejné a občanské kontroly; dostupnost a kvalita veřejných služeb a řízení veřejného sektoru).⁶⁸

4.1.1 První fáze reformy územní veřejné správy

Roku 1998 vláda ustavila garantem reformy veřejné správy Ministerstvo vnitra. Na základě *Koncepce reformy veřejné správy*, kterou schválila vláda s tím, že je potřeba uvést postavení a úkoly orgánů územní samosprávy do souladu s Ústavou České republiky a dokumenty Evropské unie, přistoupit k nezbytné decentralizaci a dekoncentraci státní

⁶⁵ POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*, s. 125.

⁶⁶ LOUDA, T. *Kvantita či kvalita?*, s. 57.

⁶⁷ HENDRYCH, D. *Správní věda – teorie veřejné správy*, s. 51.

⁶⁸ *Ministerstvo vnitra České republiky. Informační servis k reformě veřejné správy* [online]. c2008 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/aktualit/sdeleni/2002/reforma1.html>>.

správy, provést dělbu působnosti v samosprávě, zahájit přípravu právní úpravy státní služby, vytvořit předpoklady pro stabilitu státní správy a její ochranu před politickými vlivy.⁶⁹ Koncepti následně doporučila Poslanecká sněmovna a byly připraveny nezbytné zákony pro realizaci reformy územní veřejné správy. Z možných alternativ zvítězil tzv. spojený model veřejné správy, kdy orgány samosprávy vykonávají na základě zvláštních zákonů vedle samosprávy také státní správu v přenesené působnosti.

Cílem reformy veřejné správy bylo jednak v maximální míře zkvalitnit a modernizovat výkony veřejné správy a na druhé straně přiblížit veřejnou správu občanům.

Významným krokem tohoto období bylo zřízení 14 vyšších územních samosprávných celků (ústavní zákon č. 347/1997 Sb.), který nabyl účinnosti až 1. ledna 2000. Po dlouhých diskusích o počtu krajů či zemském uspořádání tak byl naplněn Čl. 8 Ústavy České republiky z roku 1993: „*Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*“⁷⁰

Formálně vzniklo 14 krajů (jejich sídla jsou totožná s kraji existujícími v letech 1949–1960 a jejich velikost byla vymezena výčtem okresů, viz příloha 5) včetně hlavního města Prahy, ale jejich velikost neodpovídala jednotkám pro poskytování pomoci z fondů Evropské unie, kam Česká republika vstoupila 1. května 2004. Proto bylo nezbytné provést organizační opatření (včetně legislativních). Aby byla možnost čerpat finanční prostředky z fondů Evropské unie, využila se tzv. statistická nomenklatura jednotek NUTS (regiony soudržnosti). Problémem bylo, že se vznikem nových samosprávných krajů nebyly zrušeny kraje z roku 1960, jak je stanovil zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Tyto kraje nadále vymezovaly správní obvody některých orgánů státní správy v příslušném území (např. policie, soudy).

V roce 2000 byl přijat právní rámec pro uskutečnění reformy územní veřejné správy. V prvním kroku se jednalo zejména o zřízení krajských samospráv. Vedle samotného zákona č. 129/2000 Sb., o krajích byl přijat celý soubor souvisejících právních předpisů:

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

⁶⁹ LOUDA, T. *Kvantita či kvalita?*, s. 58–59.

⁷⁰ *Zákony pro lidi.cz. Předpis č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky* [online]. c2010–2013 [cit. 2013-01-03]. Dostupné z: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1#hlava1>>.

- vyhláška č. 152/2000 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů,
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům,
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje,
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

V témže roce se 12. listopadu uskutečnily volby do 14 krajských zastupitelstev, která následně zvolila hejtmany. Ti se ujali řízení další činnosti krajských samospráv. Na krajské úřady přešla první část působností z ústředních orgánů státní správy a okresních úřadů, které skončily činnost k 31. 12. 2002.⁷¹

V této fázi reformy územní veřejné správy se jednalo především o zřízení krajských samospráv. Na kraje byly postupně přenášeny kompetence ze zrušených okresních úřadů a úkoly z centrální úrovně. Vzniklé kraje se územně liší od dřívějších krajů, ve kterých do roku 1990 působily krajské národní výbory. Došlo tak k existenci dvojího krajského uspořádání, což nepřispělo občanům k usnadnění vyřizování jejich záležitostí na úřadech (např. krajské soudy nebyly v každém krajském městě) ani ke koordinaci činnosti orgánů státu a jejich součinnosti na jednotlivých úrovních. Další problém přinesl vyšší počet krajů se značnými rozdíly v rozloze i počtu obyvatel, takže většina krajů neodpovídala požadavkům nezbytným pro možnost čerpání prostředků věnovaných na podporu politiky soudržnosti Evropskou unií. Východiskem se stalo rozdělení České republiky na osm regionů soudržnosti, z nichž se územně kryjí se samosprávnými kraji pouze Praha, Střední Čechy a Ostravsko (viz příloha č. 6).

V první fázi reformy došlo v podstatě k odstátnění části státní správy. Byla obnovena samospráva obcí. Ústavním zákonem byl položen základ ke vzniku vyšších územních samosprávných celků. Význačným krokem v této fázi reformy veřejné správy bylo přijetí zákona o krajích, který vstoupil v účinnost dnem voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000.

⁷¹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Informační servis k reformě veřejné správy* [online]. c2008 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/aktualit/sdeleni/2002/reforma1.html>>.

4.1.2 Druhá fáze reformy územní veřejné správy

Základním cílem druhé fáze reformy bylo další rozvinutí decentralizačních a dekoncentračních procesů zrušením okresních úřadů k 31. 12. 2002. V této souvislosti došlo k přesunutí kompetencí, které byly dosud vykonávány orgány státní správy (tj. především okresními úřady) na samosprávu (na kraje a hlavně na obce III. stupně – s rozšířenou působností), ať již do samostatné nebo přenesené působnosti. Pro přenos působností byla zvolena kritéria, především:

- dostupnost pro občany,
- počet obyvatel správního obvodu,
- efektivnost, kvalita a hospodárnost výkonu veřejné správy na příslušném stupni,
- náročnost přenášených působností na kvalifikovanost zaměstnanců úřadu.⁷²

Legislativní rámec tvořily zákony:

- č. 218/2002 Sb. – služební zákon,
- č. 231/2002 Sb. – novela zákona o krajích,
- č. 290/2002 Sb. – zákon o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu,
- č. 312/2002 Sb. – zákon o úřednicích územních samosprávných celků,
- č. 320/2002 Sb. – zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Rozhodujícím datem v této fázi reformy územní veřejné správy byl 1. leden 2003, kdy působnost okresních úřadů přešla na jednotky územní samosprávy a jejich orgány – kraje, obecní úřady, pověřené obecní úřady (tzv. obce II. stupně) a především nově ustanovené obecní úřady s rozšířenou působností (tzv. obce III. stupně). Část působností byla přenesena na archivní správu a nově vzniklé pozemkové úřady a Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. K 1. 1. 2003 bylo 205 obcí s rozšířenou působností a 388

⁷² Ministerstvo vnitra České republiky. *Informační servis k reformě veřejné správy* [online]. c2008 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/aktualit/sdeleni/2002/reforma1.html>>.

obcí s pověřeným obecním úřadem.⁷³ Správní obvody obcí s rozšířenou působností byly vytvořeny na základě stanovisek zastupitelstev obcí v příslušném spádovém obvodu a vycházely z řady dalších kritérií (například dostupnost centra, dojíždění za prací a službami, hustota osídlení). Minimální velikost správního obvodu byla stanovena na 15 000 obyvatel. Jednotlivé obce s rozšířenou působností, které společně s kraji převzaly většinu kompetencí okresních úřadů, jsou vymezeny zákonem a jejich správní obvody vyhláškou Ministerstva vnitra. Mezičlánkem přenesené působnosti státní správy mezi krajskými úřady a obecními úřady jsou obce s rozšířenou působností.

V druhé fázi reformy veřejné správy došlo k přenesení kompetencí ze státní správy na samosprávu, tedy provedení decentralizace, a přenesením kompetencí ve výkonu státní správy z ústřední úrovně na nižší, resp. obecní a krajský stupeň veřejné správy, k provedení dekoncentrace. Zákonem byl tzv. delimitační doložkou stanoven způsob přechodu výkonu práv a povinností z pracovněprávních vztahů zaměstnanců okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, kraje a příslušné dotčené orgány státu, pokud na ně jejich činnost přecházela. Celkem bylo na okresních úřadech 19 050 funkčních míst. Z toho na obce a kraje bylo delimitováno 15 060 funkčních míst, další zaměstnanci přešli do oblastních archivů, pozemkové úřady a na další orgány státu. Delimitace se týkala 94 % zaměstnanců, ostatní zaměstnance převzal Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, s některými byl pro nadbytečnost ukončen pracovní poměr. Případné změny v počtu úředníků potřebných k výkonu státní správy jsou v kompetenci územních samosprávných celků.⁷⁴ Předpokládalo se, že v letech 2001–2003 dojde k úbytku zaměstnanců ve státní správě, ovšem skutečnost byla jiná – v roce 2001 byl zaznamenán nárůst o 14,3 % oproti roku 2000. Tento nárůst byl do určité míry způsoben zahrnutím zaměstnanců okresních úřadů do sledovaného údaje (v daném roce se jednalo o 18 324 zaměstnanců okresních úřadů). I po odečtení tohoto údaje vykazuje státní správa celkem nárůst. Zvýšení počtu zaměstnanců vykazuje také ústřední státní správa (+ 13,8 %). Přitom se v obecné rovině předpokládal opačný trend. Nárůst způsobil převod Hasičského záchranného sboru a referátů ochrany obyvatelstva do působnosti Ministerstva vnitra (+ 8 538 zaměstnanců). Částečně jsou tyto nárůsty kompenzovány úbytkem na

⁷³ LOUDA, T. *Kvantita či kvalita?*, s. 65.

⁷⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. *Informační servis k reformě veřejné správy* [online]. c2008 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/aktualit/sdeleni/2003/reforma.html>>.

Ministerstvu školství (1 892 zaměstnanců školských úřadů bylo delimitováno z MŠMT na krajské úřady a okresní úřady) a na Ministerstvu obrany (5 289 reorganizace správních činností armády). Mezi lety 2002 a 2003, kdy byla ukončena činnost okresních úřadů, se počet zaměstnanců ve státní správě snížil o 6,7 %.

Ze srovnání dat z let 1999 a 2010 je zřejmé, že v roce 2010 jsme měli jak ve státní správě celkem, tak v ústřední státní správě, bez ohledu na propouštění v minulých letech, stále více zaměstnanců než v roce 1999. Ve státní správě celkem bylo v roce 2010 zaměstnáno o 3,5 % zaměstnanců více, v ústřední státní správě pak dokonce o 24 % zaměstnanců více. Při změnách kompetencí tedy nebylo využito možnosti ke snížení administrativy, byť se proklamoval opačný následek reformy. Počet zaměstnanců ve veřejné správě je závislý zvláště na způsobu a náročnosti administrativního řízení. Jestliže má dojít k účelnému zeštíhlení veřejné správy, musí být základem snížení počtu kompetencí a stupně formalizace výkonu správy, v opačném případě by se snížením počtu zaměstnanců poklesla i kvalita výkonu správy.⁷⁵

Za další nedostatek ústřední státní správy lze pokládat nejednotnou organizaci jim podřízených útvarů v území. Z hlediska teorie organizace veřejné správy jsou rozlišováni přímí (orgány státu a správní úřady, jako organizační složky státu) a nepřímí vykonavatelé státní správy (obecní/městský úřad, resp. úřad městské části/obvodu; pověřený obecní úřad; obecní úřad s rozšířenou působností; krajský úřad; zvláštní orgán obce/kraje).

Orgány samosprávy (kraje a obcí) vykonávají na základě zvláštních zákonů vedle samosprávy (správy věcí týkajících se zájmů obce nebo kraje) také státní správu v přenesené působnosti, jsou pověřeny státem k výkonu jeho určitých pravomocí (vydávání občanských průkazů, cestovních pasů, řidičských průkazů, vedení registru silničních vozidel, povolování živností, rozhodování o poskytování příspěvku na výživu dítěte, vyplácení dávek sociální podpory, výkon sociálně-právní ochrany dětí, zprostředkování osvojení a pěstounské péče, výkon speciálního stavebního úřadu ve věcech vydávání stavebních povolení k provedení vodních děl a souhlasu ke stavbám, atd.), která se tak přiblížila občanům. Představitelé obcí, především obcí s rozšířenou působností, kritizují jako nedostatečnou výši příspěvku na státní správu.

⁷⁵ *Ministerstvo vnitra České republiky. Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [online]. c2011 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

Druhá fáze reformy veřejné správy vycházela ze skutečnosti, že uměle vytvořené okresy v řadě případů nepředstavovaly přirozené spádové obvody a byla zaměřena na ukončení činnosti okresních úřadů k 31. prosinci 2002. Zřízením obcí s pověřeným obecním úřadem přiblížila státní správu blíže k občanům.

V současné době vedle sebe fungují tři úrovně státní správy (celostátní, krajská a obecní), což klade vysoké nároky na spolupráci mezi státem a územními samosprávami při zabezpečování a uskutečňování úkolů státu jejich prostřednictvím. Důležité je prohlubování spolupráce mezi vyšší a nižší úrovní územní samosprávy, a to odlišně v oblasti plnění úkolů státu a v plnění úkolů samospráv. Ústřední otázkou v reformě obecních a krajských samospráv zůstává poměr mezi samostatnou a přenesenou působností, kde současný trend ukazuje směr posilování rozsahu samosprávy. Z tohoto důvodu je třeba, aby zákonná úprava vymezila kritéria pro podřazování příslušných úkolů obecní a krajské samosprávy do samostatné či přenesené působnosti.⁷⁶

Na základě uplatnění spojeného modelu výkonu veřejné správy a ukončení činnosti orgánů s všeobecnou působností v území (bývalé okresní úřady) je pro zjednodušení organizační struktury veřejné správy potřebné omezit počet nepřímých vykonavatelů a i všichni přímí vykonavatelé státní správy svoji územní působnost přizpůsobili změnám, které se uskutečnily v rámci reformy územní veřejné správy, tzn., že pro vymezení svojí působnosti využívali správní obvody krajů nebo správní obvody obcí s rozšířenou působností. Dosud existují přímí vykonavatelé státní správy, kteří nadále vymezují svoji územní působnost územními jednotkami stanovenými zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.⁷⁷

Za problém je možno označit případy, kdy resorty provádí změny bez dostatečné vazby na obecné záměry organizace činnosti veřejné moci v území. Jako příklad lze uvést sociální reformu Ministerstva práce a sociálních věcí, v rámci které provedl převod agend dávek hmotné nouze, příspěvku na péči a dávek sociální péče pro osoby se zdravotním postižením z obcí s rozšířenou působností na územně příslušná pracoviště Úřadu práce, který byl zřízen s účinností od 1. dubna 2011 (zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů) jako správní úřad s celostátní působností.

⁷⁶ JEMELKA, J. *Reforma veřejné správy po roce 1989 v České republice*.

⁷⁷ *Ministerstvo vnitra České republiky. Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [online]. c2011 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

V úřadu působí generální ředitelství a 14 krajských poboček, přičemž územní působnost krajských poboček se shoduje s územím samosprávných krajů. Součástí krajských poboček jsou kontaktní pracoviště, jejichž organizační uspořádání stanoví statut a organizační řád, který vydává generální ředitel s předchozím písemným souhlasem ministra práce a sociálních věcí. Vznikl tak nový správní úřad. Jedná se o nesystémové opatření, které jde proti přijatému spojenému modelu výkonu veřejné správy – podle něho by se obecně měl snižovat počet orgánů státu v území, jejich kompetence by měly vykonávat kraje nebo obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti.

Zrušení přímých vykonavatelů státní správy a přenos jejich kompetencí nelze provést u všech územních orgánů státu (finanční úřady aj.), ale je však třeba dosáhnout toho, aby jejich územní působnost maximálně korespondovala s přijatým územně správním členěním a jednotliví přímí vykonavatelé státní správy si v území nevytvářeli vlastní struktury bez vazby na existující členění.

Přestože se v průběhu II. fáze reformy územní veřejné správy vyskytly dočasné problémy, přesto její průběh realizace lze hodnotit jako úspěšný.

4.1.3 Modernizace ústřední státní správy

Součástí veřejné správy je ústřední státní správa, která má rozhodující úlohu výkonné moci vlády a má být službou efektivně zajišťující činnost vlády. Od fungování ústřední státní správy jako celku se odvíjí schopnost a kvalita koncepční a odborné přípravy zajištění vládních politik. Základním cílem změn v ústřední státní správě je odstranění nedostatků (nekonceptnost, krátkodobost přijímaných řešení a strategií, neakcentuje moderní metody řízení) a zvýšení její efektivity. Reforma ústřední státní správy byla původně třetím pilířem reformy veřejné správy, ale nedošlo na ni vzhledem k přílišnému důrazu na územní aspekty reformy. Dokončení reformy ústřední státní správy se stalo cílem III. etapy reformy české veřejné správy.

Reformu a modernizaci ústřední státní správy zastřešuje na základě rozhodnutí vlády Úřad vlády. Úspěch reformy ústřední státní správy závisí zejména na koordinaci, komunikaci a jednotě vlády při stanovení jasné vize v této oblasti. Cílem reformy ústřední státní správy je zejména „odstranit tyto nedostatky:

- *system státní správy není dostatečně efektivní a transparentní,*
- *zahlcení vlády a ministerstev operativními úkony,*
- *ministerstva nedostatečně realizují cíle vlády,*
- *vysoká míra resortismu a nízká spolupráce ministerstev,*
- *rozdílná kvalita materiálů předkládaných vládě,*
- *nízká motivace zaměstnanců k výkonům,*
- *nulová zodpovědnost ministerstev za kvalitu a tvorbu regulace ve svěřené oblasti,*
- *nízká součinnost ústřední státní správy s nadnárodními a mezivládními organizacemi (EU, OECD atd.).*

Změny, které mohou být realizovány v rámci ústřední státní správy, jsou dvojího druhu:

- 1. modernizace – zlepšování současného systému,*
- 2. reforma – hlubší jednorázový proces, který mění nebo zásadním způsobem upravuje vlastní systém.⁷⁸*

Realizaci státní informační politiky (SIP) řídila od října 1998 *Rada vlády pro informační politiku jako poradní orgán vlády* a v květnu 1999 byl přijat dokument *Státní informační politika – cesta k informační společnosti*, jako základní vyjádření politické vůle vlády k uplatnění moderních informačních technologií, přičemž bylo stanoveno osm prioritních oblastí:

- *informační gramotnost (veřejnosti i zaměstnanců veřejné správy),*
- *informatizovaná demokracie (prostřednictvím Portálu veřejné správy, knihovny),*
- *rozvoj informačního systému veřejné správy,*
- *komunikační infrastruktura,*
- *důvěryhodnost a bezpečnost informačních systémů a ochrana osobních dat,*
- *elektronický obchod,*
- *transparentní ekonomické prostředí v soukromé i veřejné sféře,*
- *informační společnost – stabilní a bezpečná.⁷⁹*

Decentralizace a dekoncentrace mají vliv i na postavení ústřední státní správy. Ta by se podle návrhu koncepce její modernizace, kterou projednala vláda České republiky, měla

⁷⁸ *Vláda České republiky. Reforma ústřední státní správy* [online]. c6.5.2004 [cit. 2013-01-02]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=6027>.

⁷⁹ ŠPAČEK, D. *eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*, s. 55.

v budoucnu více soustředit na svou roli koncepční, koordinační a kontrolní. Je rovněž nutné, aby ministerstva postupovala ve vztahu k územním samosprávným celkům jednotně. „V rámci reformy veřejné správy měla být realizována v rámci III. etapy také modernizace ústřední státní správy, která ve skutečnosti jako celek neproběhla. Realizovány byly pouze určité dílčí kroky, zejména ve směru zvýšení stupně informatizace veřejné správy a zavedení hodnocení dopadů regulace v legislativní činnosti. Jako relativní klad lze hodnotit rovněž zachování základní kontinuity činnosti státní správy při značném rozsahu změn v jejím okolí.

Za nejvýraznější úspěch se dají označit aktivity spojené s elektronizací ve veřejné správě (zavádění eGovernmentu). Rozvoj elektronické veřejné správy hraje klíčovou roli při zefektivnění výkonu veřejné správy a poskytování veřejných služeb. Zvýšení efektivity výkonu veřejné správy je pak neodmyslitelně spjato s posílením konkurenceschopnosti ČR v mezinárodním prostředí.“⁸⁰

Ústředními orgány výkonné moci jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady, které na území státu vykonávají konkrétně vymezenou působnost a jsou nadřizené ostatním správním úřadům spadajícím do oboru jejich působnosti. Ministerstva a jiné správní úřady jsou podřízené vládě a jejich postavení, působnost, organizaci a činnost stanoví zejména Ústava, kompetenční zákon a další zákony.⁸¹ Kompetenčním zákonem je zřízeno 14 ministerstev (v jejich čele stojí člen vlády) a 11 dalších ústředních orgánů státní správy (v jejichž čele nestojí člen vlády, např. Český statistický úřad, Komise pro cenné papíry). Součástí ústřední státní správy jsou také jiné správní úřady s celostátní působností (v kompetenčním zákoně neuvedené) podřízené některému z ministerstev (např. Česká obchodní inspekce, Ústřední pozemkový úřad aj.).

Na úrovni ústředních orgánů státní správy nepřinesly dosavadní reorganizační změny očekávaný efekt, a to z řady příčin, z nichž nejpodstatnějšími jsou:

- Reorganizační cíle nebývají vhodně definovány a jejich vymezení je obvykle soustředěno na kvantitativní stránku, nikoliv na hledisko kvalitativní (zlepšení výkonu ministerstva).

⁸⁰ Ministerstvo vnitra České republiky. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [online]. c2011 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

⁸¹ SCHELLE, K. a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*, s. 228–229.

- Reorganizované složky často rozhodují a podílejí se na tvorbě záměru reorganizace, což se projevuje ve snaze předně zohlednit potřebu zachování dané instituce, a nikoliv požadavek její funkčnosti.
- Jednotlivé ústřední orgány státní správy při tvorbě působnosti působí jako konkurenti a soupeři.⁸²

Podle Ministerstva vnitra je cílem navrhovaných základních tezí k dokončení reformy veřejné správy odstranit všechny nedostatky současné ústřední státní správy a nastavit nově některé principy garantující další trvalé zvýšení efektivnosti a kvality veřejné správy. Mezi hlavní cíle řadí:

- zpracovat *Mapu veřejné správy* (přehled agend vykonávaných jednotlivými ústředními správními úřady na základě platných předpisů),
- procesní modelování agend a činností,
- zvýšení transparentnosti veřejné správy,
- snížit objem veřejných výdajů,
- snížit zátěž resortů o operativní úkoly a uvolnit prostor pro činnosti koncepční, koordinační a kontrolní,
- zeštíhlit ministerstva, zjednodušit jejich řízení a organizaci,
- zvýšit transparentnost a odpovědnost útvarů i individuálních pracovníků,
- změnit vnitřní organizaci za účelem zvýšení efektivnosti a kvality výstupů,
- zvýšit úroveň koordinace činností ústřední státní správy,
- odpolitizování veřejné správy,
- zvýšit právní ochranu úředníků státní správy.⁸³

Modernizace by měla vést k docílení stavu, kdy by Úřad vlády byl moderním, strategickým, koordinačním odborným ústředním orgánem předsedy vlády a jednotlivá ministerstva by se zaměřovala na koncepční, metodickou, legislativní a kontrolní činnost, výkon jejich řídicí činnosti důsledně převést na územní samosprávné celky (decentralizace), nezbytné územní orgány státní správy (tzv. vertikální dekoncentrace) a agentury (tzv. horizontální

⁸² LOUDA, T. *Kvantita či kvalita?*, s. 54.

⁸³ *Ministerstvo vnitra České republiky. Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [online]. c2011 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

dekoncentrace). Výsledkem by měla být pružná a dynamická ústřední státní správa. Správní úřady a orgány státu, jejichž existence v území je nezbytná, by se zaměřily na výkon trvale se opakujících úkolů vyplývajících z příslušných právních předpisů.

„Orgány ústřední státní správy by měly být redukovány nejen co do počtu působností, ale také co do počtu úřadů. (...) Náplň činnosti konkrétního ministerstva by měla být optimalizována podle charakteru a zejména zaměření působností a agend při výkonu konkrétní veřejné služby. Cílem není formální a populistické snížení počtu ministerstev, ale provedení procesních map ve všech veřejných službách a jejich následná optimalizace. Prvním krokem je provedení přesné pasportizace agend vykonávaných ústřední státní správou. Již v tuto chvíli je zřejmé, že řada agend vykonávaných ústřední státní správou nemá charakter vrchnostenské státní správy a pro řadu agend neexistuje ani zákonné zmocnění.“⁸⁴

Základem efektivního fungování ústřední státní správy je horizontální koordinace. Kvalita výstupů ústřední státní správy závisí na odbornosti jednotlivých resortů i na vzájemné komunikaci. Díky nízké zodpovědnosti některých aktérů legislativního procesu za kvalitu právních předpisů dochází k tzv. regulačnímu znečištění (nadbytečné administrativní zatížení občanů, podniků a organizací, předpisy, které nesplňují svůj záměr aj.). To lze částečně ošetřit zavedením systému periodického provádění revize korupční a byrokratické zátěže existujících právních předpisů. Na nově připravované předpisy se v současnosti vztahuje podmínka zpracování hodnocení dopadů regulace (RIA). Jedná se o proces, v jehož rámci probíhá vyhodnocování připravované právní úpravy z hlediska věcných dopadů, tj. dopadů na veřejné rozpočty, klienty veřejné správy atd. Nástroje pro přípravu kvalitních právních předpisů existují, ale plně se nevyužívají.

Modernizace ústřední státní správy (ministerstva a jiné ústřední správní úřady) naráží na dva problémy. Prvním je horizontální koordinace ústředních orgánů; ústřední orgány se řídí mimo jiné kompetenčním zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (byl několikrát novelizovaný). Druhým problémem je služební zákon č. 218/2002 Sb., kterým se řídí úředníci ústřední státní správy (měl by nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2015, s výjimkou některých ustanovení, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení). Na základě schválení věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě vládou,

⁸⁴ *Ministerstvo vnitra České republiky. Analýza aktuálního stavu veřejné správy [online]. c2011 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.*

který by nahradil jak služební zákon, tak zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, připravuje Ministerstvo vnitra návrh tezí zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě.⁸⁵ Při zefektivnění výkonu veřejné správy a poskytování veřejných služeb má zásadní úlohu rozvoj elektronické veřejné správy, zavádění eGovernmentu. V tomto směru byly vymezeny konkrétní projekty k dokončení reformy veřejné správy a reformy způsobu výkonu veřejné správy:

- RIA – hodnocení nákladů na výkon veřejné správy,
- audity agend ve veřejné správě,
- eGovernment (základní registry, KIVS, Czech POINT, eGovernment Act, eSbírka a eLegislativa, digitalizace...),
- zákon o úřednících,
- zavádění metod řízení kvality,
- podpora strategického a projektového řízení.⁸⁶

4.2 Reforma kvality a obsahu veřejné správy

Na základě usnesení vlády č. 1351 z 22. prosince 1999 byl předložen v dubnu 2000 do vlády materiál *Program změn řízení veřejné správy na úrovni centrálního stupně řízení*. Před jeho projednáním ve vládě byla zvolena forma vládního semináře, který doporučil zahájit práce na reformě ústřední státní správy a předložit vládě do 31. 7. 2000 materiál, který bude obsahovat rozpracování projednaného programu změn řízení veřejné správy na úrovni ústředního stupně řízení.⁸⁷ V dubnu 2000 byla přijata *Koncepce SIP ve vzdělávání* a v květnu 2000 vláda schválila *Akční plán státní informační politiky (SIP)*, který předpokládala politika i koncepce budování informačních systémů veřejné správy (ISVS) pro období do konce roku 2002. Prioritou je prosazení technologií 21. století ve

⁸⁵ *Vláda České republiky. Státní služba* [online]. c2001 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/uvod-24789/>>.

⁸⁶ *Ministerstvo vnitra České republiky. Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [online]. c2011 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

⁸⁷ *Ministerstvo vnitra České republiky. Informační servis k reformě veřejné správy* [online]. c2001 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/zpravy/ii_kv_00.html>.

veřejné správě a v celé společnosti a změna společnosti na společnost informativní. Pro elektronickou veřejnou správu byly obecně stanoveny dvě priority:

- a) přednostně zajistit veřejné informační služby prostřednictvím dalších komunikačních kanálů a realizovat koncepci budování ISVS,
- b) v návaznosti na ISVS vyvinout elektronické služby veřejné správy (např. daňové přiznání, změny údajů o občanovi) a vyřešit problém identifikace osob.

Rovněž byly vymezeny cíle u základních registrů, přičemž akční plán předpokládal připravenou legislativu už v roce 2001. Původní záměr předpokládal přijmout jednu zákonnou úpravu budování ISVS, což nebylo řešitelné s ohledem na specifika jednotlivých registrů. To vedlo k vypracování věcného záměru zákona o registrech veřejné správy a předpokládalo se následné předložení jednotlivých zákonů upravujících vedení čtyř základních registrů.⁸⁸

Právní rámec realizace SIS vytvořily v únoru až září 2000 zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních dat (zřízen Úřad na ochranu osobních údajů), zákon č. 106/2000 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu (vyhlášky dle zákona připravuje Úřad na ochranu osobních údajů, existence poskytovatelů akreditovaných certifikačních služeb, úkoly jednotlivých orgánů veřejné správy, koordinace postupu zavádění a využívání elektronického podpisu ve veřejné správě) a zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, který byl zveřejněn v říjnu 2000 ve Sbírce zákonů, částce 99. Jedná se o základní rámcový zákon, který vytváří předpoklady pro koordinaci informačních systémů veřejné správy a umožnil efektivní, racionální a koordinované využití možností informačních a komunikačních technologií. Zákon definoval informační systémy veřejné správy jako soubory „*informačních systémů, které slouží pro výkon veřejné správy. Jsou jimi i informační systémy zajišťující činnost podle zvláštních zákonů.*“⁸⁹ Vymezuje práva a povinnosti správců informačních systémů veřejné správy (ISVS) a dalších subjektů, které se podílejí na vytváření, užívání, provozu a rozvoji informačních systémů veřejné správy. Zákon vytvořil *Úřad pro veřejné informační systémy* (ÚVIS) jako ústřední správní úřad pro vytváření a rozvoj ISVS⁹⁰

⁸⁸ ŠPAČEK, D. *eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*, s. 61.

⁸⁹ *Zákony pro lidi.cz. Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů* [online]. c2010-2013 [cit. 2013-01-12]. Dostupné z: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-365>>.

⁹⁰ ŠPAČEK, D. *eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*, s. 63.

a stanovuje působnost Ministerstva vnitra jako ústředního správního úřadu pro tvorbu a rozvoj informačních systémů veřejné správy a vytváří podmínky, aby kvalitní informační systémy byly dobrým nástrojem pro výkon veřejné správy.⁹¹ Zákon o ISVS je jedním z kroků na vytvoření právního rámce pro eGovernment, jehož cílem je vytvoření odpovídající infrastruktury a základní soustavy dostupných služeb. Mezi nedořešené problémy se řadila dlouhodobá a bezpečná archivace elektronických dokumentů nebo určení času podání.⁹²

Cílům státní informační politiky měla přispět informatizace obcí a nově zřízených krajů, kterou mělo koordinovat Ministerstvo vnitra (Odbor informatizace veřejné správy). Návrh postupu informatizace krajů byl obsažen v usnesení vlády č. 216 v roce 2001, přičemž „základní informatizace“ měla vytvořit podmínky pro zabezpečení chodu krajských úřadů v prvním pololetí roku 2001. Pro výkon činnosti orgánů kraje a pověřených obecních úřadů mělo být zajištěno přebírání potřebných částí centrálních informačních systémů na datové úrovni (např. evidence obyvatel, Automatizovaný rozpočtový informační systém – ARIS), přičemž aplikační programové vybavení mělo být pořizováno postupně v souladu s řešením převodu kompetencí z ústředních orgánů na obecní úřady a krajské úřady. V této souvislosti byl realizován projekt krajských úřadů *Regionální a municipální informační systém* (RAMIS), docházelo k převodu evidencí na obecní úřady (např. od července 2000 evidence obyvatel, od počátku roku 2001 evidence řidičů a řidičských průkazů). Důležitou úlohu v rámci informatizace obcí měla sehrát kontaktní místa, kde měly být instalovány informační terminály (kiosky) a s jejich praxí souvisel projekt EVA (Elektronická Vlídlná Administrativa) s cílem vytvořit systém pro usnadnění komunikace občanů s úřady formou samoobslužných stánků. Připojení kontaktních míst bylo ovlivněno projektem KIVIS (komunikační infrastruktura ISVS) zahájeným v březnu 2001 – rezorty a většina ústředních orgánů ukončily budování vlastních fyzických komunikačních sítí a za stanovené ceny stejné pro všechny subjekty veřejné správy odebíraly komunikační servis od Českého Telecomu, a. s.⁹³

Současný přístup k zefektivňování veřejné správy včetně ústřední státní správy neznamená revoluční změny, ale důraz na efektivní fungování, snížení byrokratické

⁹¹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Legislativa* [online]. c2012 [cit. 2013-01-19].

Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zakon-c-365-2000-sb-o-informacnich-systemech-verejne-spravy.aspx>>. Zákon byl dále novelizován, naposledy pak zákonem č. 18/2012 Sb.

⁹² ŠPAČEK, D. *eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*, s. 64.

⁹³ Tamtéž, s. 65–67.

zátěže a profesionalizaci. Systematický pohled na veřejnou správu jako celek představuje Ministerstvo vnitra jako *Hexagon veřejné správy*, šestiúhelník, jehož jednotlivé vrcholy jsou navzájem propojeny a tvoří koordinovaný přístup k organizaci a řízení veřejné správy, který je nutno uplatňovat v souvislosti s efektivním fungováním státu v současných podmínkách rozvoje informační společnosti. Na veřejnou správu se při tom pohlíží jako na systém tvořený šesti základními prvky:

- Legislativa – kvalitní právní předpisy, které odstraní nadbytečnou administrativní a regulační zátěž ve veřejné správě. Významnou roli v této oblasti musí sehrát legislativní software, který v současné době povede k zjednodušení etapy přípravy, ale i tvorby a kontroly legislativních norem.
- Občan – dosáhnout co nejširšího zapojení veřejnosti na procesu přípravy dokumentů pro výkonné orgány veřejné správy včetně legislativy, usilovat o možnost připomínkování zásadních materiálů včetně vládních prostřednictvím internetu. Vzhledem k tomu je nutná změna zákona o svobodném přístupu k informacím.
- Peníze – Je třeba zavést integrovaný systém správy veřejných financí, dokázat účinně vyhodnocovat a ovlivňovat nakládání s veřejnými prostředky a se státním majetkem.
- Technologie – Zavádění nových technologií by měla uspošit realizace některých připravených projektů jako je centrální registr dat, eGovernment Act (zrovnoprávnění elektronické komunikace s „papírovou“, další elektronizace správních agend a životních situací včetně zdokonalení elektronické Sbírky zákonů v úplném znění a jejich zveřejnění na internetu).
- Úředník – měl by splňovat požadavky odborné zdatnosti, mít morální kredit. K tomu by měl vést nový zákon o úřednících veřejné správy (jednotná úprava postavení, práv a povinností úředníků na všech úrovních veřejné správy), systém ověřování zvláštní odborné způsobilosti a soubor opatření pro snížení míry korupce.
- Místo přístupu – sem patří např. Czech Pointy, zřízení centrálních míst pro styk s orgány veřejné správy. Usilovat o jednotnou podobu správních úřadů na dané úrovni a zavést metody řízení kvality v činnosti orgánů veřejné správy obdobné soukromému sektoru.⁹⁴

⁹⁴ *Veřejná správa on line. Deník veřejné správy* [online]. c2013 [cit. 09-0-2013]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6268300>>.

Regulatory Impact Assessment (RIA):

je systémový přístup ke kritickému hodnocení pozitivních a negativních dopadů současných a navrhovaných legislativních předpisů, které mají být účinné a efektivní v měnícím se světě. Země OECD považují realizaci RIA za administrativně a technicky náročnou.⁹⁵ Vláda České republiky svým usnesením č. 877/2007 *Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA* a usnesením č. 816/2007 novelizovala *Legislativní pravidla vlády*. Obecné zásady jsou popisem po sobě následujících kroků pro hodnocení dopadů a definují obecný postup, který bude postupně a podle potřeby upřesňován příručkami pro vyhodnocování jednotlivých typů dopadů nebo pro využívání analytických metod včetně příkladů. V současné době je zpracována metodika pro podnikatele (určování velikosti a původu administrativní zátěže) a pro státní správu (metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy).

Pro minimalizaci zátěže rezortů při zpracování RIA byla stanovena procesní pravidla pro provádění hodnocení dopadů regulace, a to ve dvoustupňovém procesu – buď ve zkrácené podobě (malá RIA), nebo hlubší analýza (velká RIA). Pro zajištění jednotné struktury jsou k dispozici šablony pro zpracování *Závěrečné zprávy RIA*, která bude vždy součástí věcného záměru zákona nebo obecné části důvodové zprávy zákona nebo odůvodnění nařízení vlády či vyhlášky.⁹⁶ Uplatnění RIA přináší také hodnocení dopadů navrhované regulace do veřejné správy.

Audity agend ve veřejné správě

Nedostatkem veřejné správy je neznalost procesů, jakými je realizován výkon konkrétních agend. Jejich zmapování lze provést procesním modelováním, čímž se zjistí konkrétní popis jednotlivých agend a jejich vzájemná provázanost, náklady, výnosy, rizika a potřebnost s důrazem na uspokojení občana jako klienta a vytvoření standardního postupu u jednotlivých agend. Procesní audity (modely) agend jsou východiskem pro zefektivnění

⁹⁵ OECD. *Regulatory Impact Analysis* [online]. c2012 [cit. 09-0-2013]. Dostupné z: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>>.

⁹⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. *Hodnocení dopadu regulace (RIA)* [online]. c2010 [cit. 09-01-2013]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>>.

výkonu veřejné správy. Zpracování procesního modelu musí vycházet ze tří základních principů:

1. úplnost činností spojených s výkonem agendy,
2. úplnost nákladů na výkon agendy,
3. efektivní kategorizace jednotlivých činností agendy.

Problematikou procesního modelování ve veřejné správě se zabývá projekt *Procesní modelování agend veřejné správy (PMA)*, který se realizuje jako součást projektu *Základních registrů* (resp. Registru práv a povinností) a od něhož se mj. očekává odhalení neefektivních a duplicitních činností, zajištění optimálního využívání zdrojů, analýza rozdělení pracovního času zaměstnanců na jednotlivé činnosti (služby poskytované občanům), prověření dostupnosti potřebných informací, snížení počtu nezbytných dokumentů a redukce administrativní činnosti. Stanovení závaznosti vypracovaných standardů agend pro ústřední správní orgány je nutné řešit legislativně (vč. novelizace zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech).

eGovernment

„Jeho hlavním smyslem a funkcí je poskytnout lidem, resp. jakýmkoli subjektům soukromého práva větší komfort při jednání se státem a jeho orgány tím, že zjednoduší a urychlí komunikaci občanů a podnikatelských subjektů s těmito orgány s cílem posílit demokratizaci veřejné správy a její funkci jakožto služby společnosti.“⁹⁷ Současně úředníci získávají více času pro strany. Důsledkem eGovernmentu by mělo být pronikavé zefektivnění výkonu veřejné moci z hlediska účastníků i z hlediska státu jako takového.

Významnou roli mělo rozšiřování internetu ve státní správě a samosprávě. Statistická šetření ukázala, že koncem roku 2004 bylo k internetu připojeno 99,6 % obcí s méně než 500 obyvateli, ale vysokofrekvenční internet mělo jen 40,8 % obcí s více než 500 obyvateli a jen 13 % obcí s méně než 500 obyvateli.⁹⁸ V tom smyslu měl svoje nezastupitelné místo projekt *Březen měsíc internetu* a v jeho rámci konference *Internet ve státní správě a samosprávě (ISSS)* pořádané od března 1998 každoročně v Hradci Králové, kde probíhají desítky přednášek a prezentací. Na 15. ročníku konference ISSS v dubnu 2012

⁹⁷ MATES, P. – SMEJKAL, V. *E-government v českém právu*, s. 9.

⁹⁸ MATES, P. *Decentralizace územní správy a realita*, s. 205.

Ministerstvo vnitra představilo prakticky v přímém přenosu fungující podobu projektu základních registrů.⁹⁹ Důležitou podmínkou efektivnosti eGovernmentu je jeho využívání ze strany občanů, kde je kladen důraz na celoživotní vzdělávání, jehož integrální součástí je informační gramotnost.

Zákon o úřednících

K zásadním otázkám reformy a modernizace státní správy patří postavení úředníků a řízení státní služby. V této oblasti ustrnula právní reforma u přijetí služebního zákona (zákon č. 218/2002 Sb.), platného ale v převážné části nerealizovaného vzhledem k odkládání účinnosti – naposledy v prosinci 2011 (novelou č. 445/2011 Sb. odložení účinnosti k 1. 1. 2015).

Zavádění metod řízení kvality

Zvyšující se požadavky na kvalitní a efektivní výkon veřejné správy vyžadují zavádění metod řízení kvality. S aplikací těchto metod je do značné míry spjat přínos v oblasti vyšší transparentnosti výkonu veřejné správy a snížení veřejných výdajů, ale zavádění těchto moderních metod řízení kvality dosud nemá intenzivní systémovou podporu. Mělo by se vytvořit takové prostředí, v němž by samy úřady měly zájem aplikovat moderní metody řízení kvality, a to v územní i ústřední státní správě. Mohla by tomu napomoci soutěž o ceny za kvalitu a inovaci ve veřejné správě, kterou každoročně organizuje Ministerstvo vnitra, které má i záštitu nad Národní konferencí kvality – konají se pravidelně od roku 2004 a jejich cílem je setkávání odborníků z oblasti kvality, předávání zkušeností a dobrých praxí při zavádění kvality ve veřejné správě.¹⁰⁰ Některé zkušenosti využily metodu benchmarkingu – vzájemného srovnávání, zvyšování výkonu, kvality a učení se jeden od druhého (v České republice poprvé realizována v letech 2002–2003 v rámci pilotního projektu *Cena a výkon*, který potvrdil, že tuto metodu lze s úspěchem využívat

⁹⁹ ISSS. *Zpravodajství* [online]. c2010–2013 [cit. 2013-01-06]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-na-15-rocniku-konference-iss-on-line-zpravodajstvi.aspx>>.

¹⁰⁰ *Kvalita ve veřejné správě. Národní konference* [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/konference/>>.

pro zvyšování kvality veřejných služeb.).¹⁰¹ Je však třeba rozšířit povědomí o soutěži Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě, zvýšit zájem úřadů o zapojení do soutěže a získat nové účastníky. Moderní metody řízení je nezbytné rozšířit nejen do území, ale také v ústřední státní správě, a v neposlední řadě ujasnit roli Ministerstva vnitra.

Usnesením č. 757/2007 vláda schválila strategický materiál *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*. V souladu s ním je aplikace modelu CAF (Common Assessment Framework, Společný hodnotící rámec), který byl zpracován Evropským institutem pro veřejnou správu (EIPA) jako nástroj pro zvyšování kvality organizací veřejné správy v Evropě a první verze modelu byla představena v květnu 2000. Model CAF je volně šiřitelný nástroj, který obsahuje soubor devíti kritérií, která umožňují provést sebehodnocení organizace a jeho výsledky slouží pro management jako zdroj informací o silných a slabých stránkách úřadu a dále mohou posloužit pro benchmarking s dalšími úřady v České republice i v Evropě.¹⁰²

Tvorbou mezinárodních norem ISO a jiných druhů dokumentů v nejrůznějších oblastech normalizace se zabývá *Mezinárodní organizace pro normalizaci* (International Organization for Standardization – ISO), která vznikla v roce 1947 a sídlí v Ženevě. V současnosti se v praxi uplatňuje již několik desítek systémových norem. Veřejnosti je nejznámější norma ISO 9001, která stanovuje požadavky na systém řízení kvality. Pro Českou republiku je od roku 2009 zastupující institucí Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví.¹⁰³

Z původního systému zaměřeného především na měření výkonnosti se do dnešního nástroje používaného pro celé strategické řízení organizace vyvinula metoda vyvážených ukazatelů – Balanced Scorecard (BSC). Tato metoda se dívá na hlavní cíle organizace ze čtyř různých hledisek: finančního, zákaznického, interních procesů a hlediska inovačního. Tyto tzv. perspektivy umožňují určovat rovnováhu mezi krátkodobými a dlouhodobými cíli a mezi nutnými vstupy a výstupy.

- Finanční perspektiva – hledisko ekonomičnosti v podmínkách veřejné správy plní spíše pomocnou funkci.

¹⁰¹ *Kvalita ve veřejné správě. Benchmarking* [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/metody/benchmarking/>>.

¹⁰² *Kvalita ve veřejné správě. Metody* [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/metody/caf/>>.

¹⁰³ *Kvalita ve veřejné správě. ISO* [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/iso/>>.

- Zákaznická perspektiva – z tohoto hlediska se hodnotí věrnost a spokojenost zákazníků, pro dobrou výkonnost je důležité znát přání zákazníků a jejich potřeby.
- Perspektiva interních procesů – sledování a zabezpečení výkonnosti kritických vnitřních procesů, které mají vliv jak na spokojenost zákazníků, tak na plnění cílů organizace.
- Perspektiva učení se a růstu (inovace) – možnosti budoucího rozvoje podnikových zdrojů, např. trvalé udržování a zlepšování kvalifikace pracovníků, zavedené postupy a možnosti jejich inovace apod.

Tyto perspektivy umožňují sledovat nejen finanční výsledky, ale jak se musí zlepšit kvalita lidských zdrojů, systémů a způsobů práce, které jsou nezbytné pro zvyšování budoucí výkonnosti.¹⁰⁴

Místní Agenda 21 (MA 21) je proces směřující k zajištění dobré a udržitelné kvality života a životního prostředí v určitém území; propojuje aspekty ekonomické a sociální s oblastí životního prostředí. Cílem programového dokumentu *Agenda 21* (schválen 1992 v Rio de Janeiru na konferenci OSN) bylo vytyčit zásady udržitelného rozvoje pro společnost třetího tisíciletí. Aplikace principů této koncepce na regionální úrovni se pak nazývá *místní Agenda 21* – je to zcela dobrovolný závazek územního celku zavádět do praxe principy trvale udržitelného rozvoje při zohledňování místních problémů, prostřednictvím zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování a řízení a aktivního zapojování veřejnosti. Tento program je orientován zejména na místní rozvoj, povzbuzení ekologické aktivity obyvatel a zájmu o kulturní život měst a obcí (např. obnova památek, oživování tradičních zvyklostí a řemesel, péče o krajinu).¹⁰⁵

Veřejný dokument, který stanoví základní informace o poskytovaných službách, o úrovni služeb, kterou může zákazník očekávat, stejně tak jako způsob podávání stížností či návrhů na zlepšení, je *Charta občanů*. Prostředky jejího naplňování jsou lepší porozumění potřebám a očekávání občanů, hodnocení úřadů z pohledu občanů, vedení dialogu s občanem, vyřizování stížností a nastavení standardů veřejných služeb (minimální úroveň kvalitativních a kvantitativních parametrů v zákoně vymezené veřejné služby).

¹⁰⁴ *Kvalita ve veřejné správě Balanced Scorecard* [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/balanced-scorecard/>>.

¹⁰⁵ *Kvalita ve veřejné správě. Místní Agenda 21* [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/mistni-agenda-21/>>.

Pilotní projekt realizovalo Ministerstvo vnitra a SIGMA v roce 2005–2006 pro různé typy organizací – městské úřady, krajské úřady, knihovny, organizace sociálních a komunitních služeb. Díky tomu vznikly charty občanů pro různé typy veřejných služeb.¹⁰⁶

Moderní metodou, která pochází z oblasti podnikatelského sektoru, je metoda reengineering, která se zakládá na zásadním přehodnocení podnikových struktur a procesů s cílem vytvoření nové hodnoty pro zákazníka. Reengineering se vyznačuje procesuálním zaměřením, výrazným využitím informačních systémů a technologií, orientací na zákazníka; vede ke zdokonalení měřítek výkonnosti, jako jsou náklady, výkonnost, rychlost a služby. O aplikaci principů reengineeringu na veřejnou správu usiluje projekt *Reengineering veřejné správy* a jeho složkami jsou popis, analýza a na jejich základě provedená změna procesů a struktur veřejné správy. V kontextu reformy veřejné správy přímo souvisí s reformou ústřední státní správy, ustavováním územní veřejné správy a mírou decentralizace a dekoncentrace. Reengineering se týká již existujících subjektů a má dopad na organizační struktury, pracovní náplně, počty pracovníků, míru vzdělávání a dovednosti pracovníků, interní normy, využití informačních systémů a technologií a míru síťového připojení pracovišť.¹⁰⁷

Podpora strategického a projektového řízení

Od roku 1989 je možné sledovat snahy vlád o modernizaci a zefektivnění procesů ve veřejné správě, přičemž některé záměry byly spíše dílčími nesystémovými opatřeními. Podstatná je ale skutečnost, že do současnosti nebyly snahy o zefektivnění veřejné správy postaveny na existenci platných a nezpochybnitelných dat, a proto nemohly být přínosné a komplexní. Teprve od roku 2008 byly jednotlivé kroky postaveny na základě skutečných a nezpochybnitelných dat. Základem pro aktuální pojetí modernizace veřejné správy bylo vytvoření nástrojů pro elektronizaci procesů ve veřejné správě (eGovernment). Seznam všech projektů realizovaných v rámci eGovernmentu byl schválen v rámci *Strategie Smart Administration* (zvláště na páteřní projekty – strategické, a další navazující a podpůrné projekty tvořící rámeček elektronizace veřejné správy). Realizace tohoto strategického cíle

¹⁰⁶ *Kvalita ve veřejné správě. Charta občanů* [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/metody/charta-obcana/>>.

¹⁰⁷ *ISSS. Archiv* [online]. c2010-2013 [cit. 2013-01-06]. Dostupné z: <c2012www.issz.cz/archiv/2000/prezentace/herzan.ppt>.

byla ovlivněna negativními vlivy, především v éře úřednické vlády omezením podpory elektronizace vládnutí a dopady světové a evropské ekonomické krize, které se projeví v omezení disponibilních prostředků. V současnosti se vláda i vedení Ministerstva vnitra znovu vrací k základnímu rámci *Strategie Smart Administration pro období 2007–2015*, jejímž globálním cílem je „*Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů*“¹⁰⁸. Je však nutné provést revizi aktuálního seznamu projektů Smart Administration ve vztahu k objemu disponibilních finančních prostředků i stavu rozpracovanosti a připravenosti jednotlivých projektů. Nezbytné je rovněž vyřešit zajištění provozu projektů nejen v době jejich realizace, ale také po dobu jejich udržitelnosti.

V současnosti je připravováno několik strategických střednědobých koncepčních materiálů (Strategie rozvoje veřejné správy a její modernizace pro programovací období 2014–2020, Základní rámec pro dokončení reformy veřejné správy, předpoklady pro dlouhodobou udržitelnost správy a rozvoje informačních systémů ve veřejné správě atd.), a to s podporou poskytovanou v rámci strukturálních politik Evropské unie). V minulosti však došlo k výraznému oddělení elektronizace veřejné správy od modernizace a zefektivnění procesů ve veřejné správě, což je třeba vnímat jako velmi negativní a nebezpečný jev, který může způsobit neúspěšnost všech dosavadních snah a opatření. Implementace nástrojů bez úpravy procesů způsobí nejen neefektivnost vynaložených finančních prostředků, ale také znatelný a pochopitelný odpor koncových uživatelů. Primární je modernizace procesů ve veřejné správě a na tento proces má teprve navazovat implementace vhodných nástrojů. Hlavním problémem současné veřejné správy je skutečnost, že nedisponuje přesným přehledem toho, co má vlastně veřejná správa vykonávat a zabezpečovat. Tento stav je dán rozsáhlostí a nepřehledností právního řádu České republiky. K uskutečnění kvalitní a úspěšné modernizace veřejné správy je nezbytné provést následující strategické kroky:

- stanovení jasného cíle a současně definovat postavení a úlohy veřejné správy na jednotlivých úrovních,
- modernizace řízení a rozmach využívání ICT nástrojů,

¹⁰⁸ Ministerstvo vnitra České republiky. *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby* [online]. c2010 [cit. 2013-01-16]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>.

- implementace moderních metod řízení úspěšně ověřených v privátním sektoru a využitelných i ve specifickém prostředí veřejné správy.¹⁰⁹

4.2.1 Informatizace a zavádění moderních technologií do veřejné správy

V rámci III. etapy reformy veřejné správy měla být realizována také modernizace ústřední státní správy, která ve skutečnosti jako celek neproběhla. Provedeny byly jen některé dílčí kroky, zejména ve směru zvýšení stupně informatizace veřejné správy a zavedení hodnocení dopadů regulace v legislativní činnosti. Nejvýraznějším úspěchem jsou aktivity spojené s elektronizací ve veřejné správě (zavádění eGovernmentu), což má podstatnou úlohu při zefektivnění výkonu veřejné správy a poskytování veřejných služeb. Vyšší efektivita výkonu veřejné správy je podmínkou pro posílení konkurenceschopnosti České republiky v mezinárodním měřítku. V našem právním prostředí se služby eGovernmentu opírají zejména o tyto pilíře:

- vybudování univerzálních kontaktních míst Czech POINT,
- tvorba komunikační infrastruktury veřejné správy zprostředkující oběh dat,
- umožnění elektronické komunikace přes datové schránky,
- vytváření základních registrů veřejné správy (registr územní identifikace, adres a nemovitostí; registr obyvatel; registr osob; registr práv a povinností).

Cíle pro dokončení reformy a zvýšení efektivnosti veřejné správy z dlouhodobého hlediska vymezuje *Koncepce dokončení reformy veřejné správy* zpracovaná Ministerstvem vnitra roku 2012, a to na základě usnesení vlády č. 924/2001, která problematiku rozpracovává ve třech základních kategoriích – modernizace veřejné správy, územní veřejná správa a financování výkonu státní správy v přenesené působnosti.

Rozvoj informačních systémů veřejné správy, koncepce eGovernmentu a realizace strategických projektů spadají do příslušnosti Odboru veřejné správy a eGovernmentu Ministerstva vnitra, stejně jako koncepce a výkon veřejné správy. Zastřešujícím projektem elektronizace veřejné správy se stal eGON jako symbol eGovernmentu, moderního,

¹⁰⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [online]. c2011 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

přátelského a efektivního úřadu, a představuje komplexní projekt elektronizace veřejné správy s cílem usnadnit život občanům a zvýšit efektivitu veřejné správy díky důmyslnému využití informačních technologií. Projekt eGON byl zahájen na konci roku 2006.¹¹⁰

eGON je v metaforickém významu živý organismus (viz příloha č. 7), jehož životní funkce a existenci zajišťují:

- **Prsty – Czech POINT (Český Podací Ověřovací a Informační Národní Terminál, viz příloha č. 7):** soustava snadno dostupných kontaktních míst veřejné správy, která zabezpečují kontakt občanů s veřejnou správou. Přípravám projektu byl věnován rok 2007 a následně se vytvořila síť poboček (přes 3 000 do konce roku 2008) a rozšířila nabídka služeb. Tato kontaktní místa veřejné správy poskytují občanům zejména ověřené údaje vedené v centrálních registrech (např. rejstřík trestů, obchodní rejstřík, registr živnostenského podnikání) a sjednocují vyřizování více záležitostí na jednom místě – na obecních a městských úřadech, na pobočkách České pošty, na pobočkách Hospodářské komory ČR, na českých zastupitelstvích v zahraničí, u vybraných notářů nebo prostřednictvím e-shopu na www.czechpoint.cz. Součástí systému Czech POINT je rozhraní pro vnitřní potřeby úřadu **CzechPOINT@Office**, který poskytuje služby: výpis nebo opis z rejstříku trestů, konverzi dokumentů z moci úřední z listinné do elektronické formy a naopak agendy matrika, ohlašovna a soud.¹¹¹
- **Oběhová soustava – KIVS (Komunikační infrastruktura veřejné správy):** sjednocení různých datových linek subjektů veřejné správy do jedné datové sítě, která zajišťuje bezpečný přenos dat. Přínosem je zefektivnění služeb a výrazné úspory. Budování KIVSu se zahájilo roku 2007 a prvním cílem bylo „*vytvoření jednotné datové sítě, která poskytne bezpečné připojení a vysoký standard nabízených služeb*“¹¹². Druhým cílem bylo odstranění monopolu poskytovatelů datových služeb. Rozvoj KIVSu probíhal v roce 2009, kdy byl současně spuštěn

¹¹⁰ Ministerstvo vnitra České republiky. *eGON jako symbol eGovernmentu – moderního, přátelského a efektivního úřadu* [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/egon-jako-symbol-egovernmentu-moderniho-pratelskeho-a-efektivniho-uradu-252052.aspx>>.

¹¹¹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Czech POINT – kontaktní místa veřejné správy* [online]. c10. 7. 2012 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/egon-symbol-egovernmentu-czech-point-kontaktni-mista-verejne-spravy.aspx>>.

¹¹² Ministerstvo vnitra České republiky. *Základní registry veřejné správy* [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-verejne-spravy.aspx>>.

system datových schránek. V následujícím roce byla rozběhnuta závěrečná fáze a od července 2011 měl být zahájen ostrý provoz základních registrů. V únoru 2010 schválila Poslanecká sněmovna odložení spuštění ostrého provozu čtyř základních informačních registrů veřejné správy od 1. července 2012. Základními registry jsou Registr obyvatel, Registr osob, Registr práv a povinností, Registr územní identifikace, adres a nemovitostí.¹¹³

- **Srdce – zákon o eGovernmentu:** zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi (někdy nazývaný zákon o eGovernmentu nebo eGovernment Act, nabyt účinnosti od 1. července 2009) a další právní předpisy řešící problematiku zavádění eGovernmentu. „Cílem zákona o Governmentu je vytvoření optimálních podmínek pro elektronickou komunikaci mezi úřady a občany i mezi úřady samotnými.“¹¹⁴ Umožňuje současně vedení elektronických spisů ve správních řízeních. Pro provádění elektronických úkonů a komunikace s orgány veřejné moci představují:

- **datové schránky** (doručení úředních zpráv v elektronické podobě) a
- **autorizovaná konverze dokumentů** (převedení listinného dokumentu do dokumentu obsaženého v datové zprávě a naopak a zároveň ověření shody jejich obsahu a připojení ověřovací doložky).

- **Mozek – základní registry veřejné správy:** bezpečné a aktuální databáze dat o občanech a státních i nestátních subjektech. Základní registry veřejné správy jsou čtyři a byly vytvořeny v rámci projektu *Informační systém základních registrů* spolufinancovaným z prostředků Evropské unie, Evropského fondu pro regionální rozvoj. Jedná se o jeden z pilířů elektronizace veřejné správy, a proto registry symbolizují eGONův mozek, bez nějž by celé fungování eGovernmentu v České republice bylo málo efektivní. Podstatné bylo přijetí zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech a zákona č. 227/2009 Sb. na počátku roku 2009, čímž se

¹¹³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Odložení spuštění čtyř základních registrů a vydávání elektronických občanských průkazů* [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-odlozeni-spusteni-ctyr-zakladnich-registru-a-vydavani-elektronickych-obcanskych-prukazu.aspx>>.

¹¹⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. *Czech POINT – kontaktní místa veřejné správy* [online]. c10. 7. 2012 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/egon-symbol-egovernmentu-czech-point-kontaktni-mista-verejne-spravy.aspx>>.

vytvořil předpoklad pro spuštění systému od 1. 7. 2010 ve zkušebním provozu a o rok později v ostrém provozu. Zásadním prvkem v systému základních registrů je tzv. **referenční údaj**, což je v podstatě „*údaj, který bude přebírán ze systému základních registrů a v příslušných agendách se bude využívat jako údaj zaručený, platný a aktuální, bez nutnosti jeho ověření. Úřady budou povinny využívat právě data ze základních registrů a nikoli je vyžadovat po občanovi. V principu tak bude stačit jedna změna v registru, například při změně jména nebo adresy, která se promítne i v ostatních registrech.*“

Základní registry veřejné správy – eGONův mozek:

- **Registr obyvatel (ROB)** – referenční údaje o občanech České republiky a o cizincích s dlouhodobým nebo trvalým pobytem na území ČR (mezi tyto údaje patří: jméno a příjmení, datum a místo narození a úmrtí a státní občanství).
- **Registr osob (ROS)** – obsahuje základní identifikační údaje o právnických osobách, podnikajících fyzických osobách, orgánech veřejné moci i o nekomerčních subjektech (občanská sdružení a církve). Správcem registru je Český statistický úřad.
- **Registr práv a povinností (RPP)** – referenční údaje o působnosti orgánů veřejné moci (o agendách, o orgánech veřejné moci, které je vykonávají, o informačních systémech, které pro výkon agend používají a o rozsahu oprávnění přístupu k referenčním údajům a návaznost na eSbírku). Slouží jako garance bezpečné správy dat občanů a subjektů vedených v jednotlivých registrech.
- **Registr územní identifikace, adres a nemovitostí (RUIAN)** – údaje o základních územních a správních prvcích.¹¹⁵

Všechny čtyři základní registry budou fungovat v rámci *Informačního systému základních registrů (ISZR)*. Jeho správu bude mít na starosti nově vzniklý státní úřad (Správa základních registrů). Technologickou základnu informačního systému budou

¹¹⁵ *Ministerstvo vnitra České republiky. Základní registry veřejné správy* [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-verejne-spravy.aspx>>.

zajišťovat další součásti eGONa – *Komunikační infrastruktura veřejné správy (KIVS)* a *Centrální místo služeb (CMS)*.

Významnou složkou systému bude *převodník identifikátorů fyzických osob (ORG)*, který bude v gesci Úřadu pro ochranu osobních údajů. Činnost ORG je pro ochranu osobních údajů v celém systému základních registrů naprosto zásadní. „*ORG bude jedinou institucí, která dokáže přepočítávat agendové identifikátory z jednoho registru pro druhý. Už tedy nebude možné díky znalosti rodného čísla získat o tomto obyvatele informace prakticky z každého informačního systému veřejné správy, jako to lze nyní. Důležitosti činnosti ORG bude odpovídat i jeho zabezpečení, jež bude srovnatelné se špičkovou bankou.*“¹¹⁶ Realizace projektu přináší úspory, které jsou k dispozici uživatelům systému. Prostřednictvím KIVSu jsou propojeny orgány veřejné správy například s registry nebo Czech POINTy. V současné době se připravuje na integraci do KIVSu *digitální mapa veřejné správy*.¹¹⁷ Podrobnější informace o systému základních registrů a jednotlivých registrech přináší na svých webových stránkách *Správa základních registrů*¹¹⁸, kde jsou zveřejňovány aktuální informace pro úřady, instituce, občany i vývojáře.

Základní registry jsou jedním ze základních pilířů eGovernmentu (elektronické veřejné správy) a jejich hlavním cílem je usnadnit občanům, firmám a dalším subjektům styk s veřejnou správou využitím možností technologií pro on-line přístupy odkudkoli a kdykoli. Zároveň musí veřejná správa zajistit bezpečnou, efektivní a transparentní výměnu přesných a aktuálních (tzv. referenčních) údajů. Jejich využití usnadňuje práci úředníkům (nemusí zjišťovat, která data jsou aktuální a správná) zrychluje se vyřízení žádostí a snižuje se byrokratické zatížení. Ke spuštění projektu do ostrého provozu došlo 1. července 2012. Tímto datem byl neodvratně zahájen dlouhodobý a v některých procesech i trvalý proces nápravy veřejné správy. V rámci eGovernmentu je hlavním informačním zdrojem *Portál veřejné správy*, jehož pilotní verze byla spuštěna v říjnu 2003 a ostrý provoz byl zahájen v roce 2004. Portál veřejné správy slouží jako vstupní brána do elektronického úředního světa České republiky pro občany, podniky i instituce, kteří jeho

¹¹⁶ *Ministerstvo vnitra České republiky. Základní registry veřejné správy* [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-verejne-spravy.aspx>>.

¹¹⁷ *Ministerstvo vnitra České republiky. Komunikační infrastruktura veřejné správy* [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/egon-symbol-egovernmentu-komunikacni-infrastruktura-verejne-spravy.aspx>>.

¹¹⁸ *Správa základních registrů. Jednoduchá komunikace s úřady* [online]. c2010 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <<http://www.szrcr.cz/>>.

prostřednictvím mohou komunikovat s veřejnou správou. Portál soustřeďuje na jediném místě všechny potřebné informace o úřadech státní správy a samosprávy a zajišťuje dálkový a bezplatný přístup k aktuálním a ověřeným informacím a službám veřejné správy, včetně elektronických transakcí. „*Smyslem projektu je v souladu s programy a cíli Evropské unie v oblasti elektronické veřejné správy přispět ke zjednodušení administrativy, usnadnit komunikaci občanů či podnikatelů s veřejnou správou, zajistit jednoduchou a dálkově přístupnou výměnu ověřených informací a posílit transparentnost a důvěru ve veřejnou správu.*“¹¹⁹ V současné době lze on-line využívat kromě *Portálu veřejné správy* také *Czech POINT* a *infoPORT*.¹²⁰

Novým modelem eGovernmentu je **Klaudie** – symbol prostředků cloud computingu (viz příloha č. 7), aby byly ICT projekty nejen efektivnější a levnější, ale aby rovněž umožnily přechod od současného stavu blížícího se správě majetku k modelu poskytování a odebrání služeb. Jejím symbolem je pomyslná partnerka eGONa.¹²¹ Předpokládá se efektivnější využití zdrojů, potřeba menšího počtu fyzických serverů ve virtuálním prostředí, flexibilní využívání kapacit (CPU, paměti, úložiště atd.) dle aktuální potřeby či snazší sdílení, zvyšování a snižování výkonu více systémy atd. „*Hlavní změnou však bude přechod od současného modelu blížícího se správě majetku, k nákupu a využívání služeb, což by mělo vyústit v prostředí více transparentní, lépe měřitelné a snáze predikovatelné.*“¹²² Bude to vyžadovat výraznou změnu v myšlení státních organizací ve věcech souvisejících s informačními technologiemi.

Informatizace probíhala nekoordinovaně a nekoncepčně a byla chápána pouze jako zpracování dat. Unikala konečný efekt pro občana, jehož informovanost nebyla dostatečná. eGovernment musí poskytnout jednotnou a koordinovanou základnu o rozhodujících subjektech veřejné správy pro potřeby občanů i podnikatelských subjektů privátního sektoru.

¹¹⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie Smart Administration v období 2007–2015*, s. 29 [online]. c2010 [cit. 2013-01-13].

Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>.

¹²⁰ *Správa základních registrů. Co jsou základní registry* [online]. c2010–2013 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <<http://www.szrcr.cz/co-jsou-to-zakladni-registry>>.

¹²¹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Klaudie – od správy majetku k modelu poskytování a odebrání služeb* [online]. c18.4.2011 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/klaudie-od-spravy-majetku-k-modelu-poskytovani-a-odebirani-sluzeb.aspx>>.

¹²² Tamtéž.

4.2.2 Zefektivnění řízení lidských zdrojů ve veřejné správě

Kvalita veřejné správy ve velké míře závisí na kvalitě jejích zaměstnanců, jejich profesionalitě. Postavení státních úředníků je jednou ze zásadních otázek modernizace státní správy, ale právní reforma v této oblasti ustrnula u přijetí služebního zákona (zákon č. 218/2002 Sb.), jehož drtivá část nabývá účinnosti až 1. ledna 2015. Při tom úspěch reformy veřejné správy je přímo závislý na přípravě zaměstnanců pro kvalitní, spolehlivou, apolitickou a nestrannou profesionální veřejnou službu založenou na principech demokratického státu. K tomu je nezbytná vysoká kvalifikace i celoživotní vzdělávání, které organizuje *System vzdělávání zaměstnanců veřejné správy*, který schválila vláda.

Cílem vzdělávání pracovníků veřejné správy je jejich příprava na profesionální výkon služby pro veřejnost. Profesionalita úředníků zahrnuje kvalitu, výkonnost, spolehlivost, přívětivost, apolitičnost a ochotu k sebevzdělávání. Součástí profesionální veřejné služby je profesionální etika jako nezbytný předpoklad nestranného odborného výkonu veřejné správy. Veřejná služba se tak řídí principy, kterými jsou nestrannost, bezúhonnost, objektivní způsob výběru do služby a služebního postupu, založené na kritériu schopností, odpovědnost, omezení práva na stávkou, rovnost přístupu k veřejné službě, oddělení personálního a politického řízení, centralizace nebo decentralizace. Základními předpoklady pro výkon veřejné služby by měly být státní občanství, bezúhonnost, profesionalita, nestrannost, zletilost a svéprávnost.

V České republice neexistuje cílená provázanost personální problematiky a přípravy zaměstnanců pro veřejnou správu a ve veřejné správě. Neexistuje zde ústřední instituce odpovědná za personální politiku a přípravu zaměstnanců. Po roce 1989 vznikly na některých vysokých školách a později i na vyšších odborných a středních odborných školách vzdělávací programy, které poskytují vzdělání současným i budoucím zaměstnancům ve veřejné správě. Ústřední orgány státní správy i další správní orgány organizují pro své zaměstnance různé druhy školení podle aktuálních potřeb zaměstnanců nebo úřadů. Jde zejména o krátkodobé kurzy zaměřené na inovace v oboru, na počítačovou a informační gramotnost, jazykové kurzy. Uvedené vzdělávání přispělo ke zkvalitnění výkonu veřejné správy, a to i přes některé nedostatky – vzdělávání pro řadové zaměstnance státní správy není koordinováno, jeho obsah vzniká jednorázově a odpovědnost za jeho efektivnost není zřejmá. Centrálně organizované vzdělávání existuje pouze v některých

oblastech (např. vzdělávání k zvláštním odborným způsobilostem, problematice EU) pro vedoucí zaměstnance a pro zaměstnance územní a místní správy a ani toto vzdělávání nemá kontinuální charakter a až na výjimky ani zákonnou oporu.¹²³

Zaměstnanci veřejné správy musí mít nejen vysokou odbornou, ale i morální úroveň. Proto vláda České republiky přijala v dubnu roku 2001 *Etický kodex zaměstnanců veřejné správy*. Obecně je státní služba spojována s potřebou garantovat nestranný odborný výkon veřejné správy, proto přijímání do služby, služební postup, odměňování atd. mají být založeny na kritériích výkonnosti a kvality; systém státní služby má být uchráněn před politickou protekcí či korupcí.¹²⁴ K tomu je zcela nezbytné uvedení služebního zákona v život a nabízí se otázka, co doopravdy vedlo zákonodárce k soustavnému oddalování jeho účinnosti. Jen tak se veřejná služba oprostí od dilematu, zda má úředník sloužit občanům nebo politikům, jestliže nelze vyhovět oběma.¹²⁵ Mnozí z pracovníků veřejné správy podléhají veřejné kontrole ze strany kontrolních orgánů i ze strany občanů. Veřejná kontrola je důležitá a podstatná z důvodu, že ve veřejném sektoru se uplatňuje měření jejich výkonu.

Vedle nejvýhodnějšího vertikálního i horizontálního rozdělení kompetencí vykonávaných veřejnou správou je nezbytné zajistit i efektivní fungování jednotlivých úřadů, což předpokládá kvalitní řízení ve veřejné správě především v oblasti financí, lidských zdrojů a informačních technologií. K úspěšnému řízení veřejné správy je nezbytná efektivní koordinace procesů uvnitř veřejné správy. Kvalitního fungování úřadů veřejné správy lze dosáhnout prostřednictvím různých opatření a nástrojů, ke zlepšení činnosti úřadů je potřebné zavedení metod kvality, které napomohou zlepšit vnitřní kulturu úřadu, jeho procesy, činnosti a výstupy a současně vztah k občanovi jako uživateli produktů veřejné správy. V oblasti řízení financí je důležité, aby se náklady na chod administrativy snižovaly. Fungování veřejné správy by mělo být zaměřeno na výsledek a tomu by měl odpovídat také způsob financování. Hospodaření veřejné správy by mělo podléhat kontrole ze strany státu i občana. Cílem je proto zavedení systému programového rozpočtování, které bude zaměřeno právě na sledování cílů a výkonů, realizaci auditů výsledků a výkonů.

¹²³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Archiv – červen* [online]. c2008 [cit. 2013-01-16]. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/koncepce2/priprava.html>>.

¹²⁴ ČEBIŠOVÁ, T. *Modernizace služebních poměrů – evropské trendy a naše situace*, s. 104.

¹²⁵ POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*, s. 79.

Efektivní veřejná správa se neobejde bez kvalitní komunikace. Nastavení efektivnějších komunikačních a koordinačních mechanismů, které zajistí provázanost všech úrovní veřejné správy, je nutným předpokladem pro dosažení tohoto cíle. Řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, ve smyslu dosahování cílů veřejné správy – jako služby společnosti a jejím občanům – prostřednictvím získávání, stabilizování, motivování rozvoje a optimálního využívání lidských zdrojů, je proces trvalý. Investice do lidských zdrojů výrazně ovlivňují kvalitu veřejné správy jako služby.¹²⁶

4.2.3 Postavení zaměstnanců veřejné správy

Pro pracovníky ve veřejné správě je charakteristický zaměstnanecký poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli. Pracovníci ve veřejné správě zabezpečují výkon veřejné správy a ve své působnosti a v okruhu svých pravomocí poskytují veřejné statky a služby pro obyvatelstvo. Mají zvláštní formu odpovědnosti vůči politikům, parlamentu, veřejnosti a různým částem systému soudní moci. Mnozí z pracovníků veřejné správy podléhají veřejné kontrole ze strany kontrolních orgánů i ze strany občanů. Veřejná kontrola je důležitá a podstatná z důvodu, že ve veřejném sektoru se uplatňuje měření jejich výkonu. Pracovníky veřejné správy jsou zaměstnanci veřejného sektoru, tedy státu (státní úředníci), územní samosprávy (úředníci územních samosprávných celků) a veřejných služeb. Pracovníci tak mnohdy stát a územní samosprávný celek přímo reprezentují. Ve své činnosti vynakládají veřejné finance na důležité vládní projekty, smí ovlivňovat základní práva občanů, jsou financováni a placeni veřejností, a je jim dána značná moc a odpovědnost. V tomto smyslu znamená specifické právní postavení zaměstnanců veřejné správy jejich ochranu proti politickému, ekonomickému, náboženskému a jinému nátlaku a umožňuje jim plnit jejich úkoly v nejlepším obecném zájmu. Na vysokou úroveň ochrany a pracovní záruky je pohlíženo jako na kompenzaci za to, že platy a odměny ve veřejném sektoru jsou často nižší než v soukromém.

Pracovníci veřejné správy jsou považováni za hlavní prostředek veřejné správy, kterým uskutečňuje své úkoly a který zásadním způsobem ovlivňuje její kvalitu. Pracovníci

¹²⁶ *Ministerstvo vnitra České republiky. Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie Smart Administration v období 2007–2015*, s. 68 [online]. c2010 [cit. 2013-01-13].

Dostupné z: < www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>.

veřejné správy proto představují zvláštní skupinu, která se odlišuje od osob zaměstnávaných v soukromé sféře.

4.3 Dílčí závěr

Reforma byla dlouhodobě připravovaný proces s výraznými dopady do všech úrovní státní správy a zejména přesuny kompetencí se dotkla občanů. Zahájením reformy bylo obnovení obecní samosprávy a přijetí legislativy upravující organizaci státu v souladu s principy demokratizace a decentralizace ve veřejné správě. Reforma veřejné správy zahrnovala reformu územní veřejné správy, reformu ústřední státní správy a konečně modernizaci a zefektivnění veřejné správy.

Ve skutečnosti důsledně proběhla jen reforma územní veřejné správy, ve zbývajících oblastech jako celek realizována nebyla. Došlo ke zrušení okresních úřadů považovaných za brzdu decentralizace, které ovšem představovaly nejkvalitnější stupeň veřejné správy, byly homogenní velikostně a vývojem se staly přirozenými centry území. Reforma v duchu uplatnění principu subsidiarity a dekoncentrace rozdělila obce v územních obvodech okresů do tří kategorií a obecní úřady do tří skupin dle rozsahu veřejné správy. Koncepční řešení teoreticky a racionálně správné, ale pro občana a další subjekty veřejné správy bylo nesrozumitelné. Reformními kroky se proti principům subsidiarity výkon veřejné správy nejen občanu nepřiblížil, nejevil se jako kompetentnější a dosažitelnější, ale právě naopak. Pochybením byla absence včasného a řádného informování o změnách.¹²⁷

Vytvořením krajů, které měly v české historii většinou krátké trvání, vznikly heterogenní územní celky nevyužitelné pro potřeby statistiky Evropské unie jako jednotky NUTS. Kraje nebyly plnohodnotnými ani z pohledu státní správy, když např. soudy a policie zůstaly organizovány podle dřívějších sedmi krajů. V tom smyslu nebyl naplněn princip dobré správy v jeho organizačním pojetí, když kraje byly pro výkon veřejné správy vymezeny odlišně. Po roce 1990 vzrostl počet malých obcí a mnohé z nich byly pověřeny výkonem státní správy, převážně na úseku matriky a stavebního úřadu. Vznikem 205 obcí s rozšířenou působností došlo k situacím, kdy k vyřízení svých záležitostí musel občan navštívit úřady ve více obcích. Přesunu kompetencí na územní samosprávné celky

¹²⁷ LOUDA, T. *Kvantita či kvalita?*, s. 162.

neodpovídá přesun odpovídajících finančních prostředků (příspěvek na výkon přenesené působnosti).

V průběhu reformy docházelo v orgánech územních samosprávných celků k nárůstu počtu zaměstnanců. K 1. 1. 2001 (faktické započítání fungování krajských úřadů) bylo na krajských úřadech zaměstnáno 1 550 zaměstnanců (1 021 výkon státní správy v přenesené působnosti a 529 výkon samostatné působnosti). K 1. 1. 2003 vzrostl počet zaměstnanců krajských úřadů na 5 342 (3 704 výkon přenesené státní správy a 1 638 výkon samosprávy). Nárůst byl způsoben především delimitací zaměstnanců z rušených okresních úřadů na krajské úřady během roku 2002. Podle dotazníkového šetření provedeného Ministerstvem vnitra v roce 2012 bylo na krajských úřadech k 31. 12. 2011 vedeno celkem 6 291 pracovních úvazků (3 293 přenesené státní správy a 2 998 výkon samosprávy).¹²⁸

Okresní úřady vykázaly v posledním roce své činnosti (rok 2002) průměrně 18 184 zaměstnanců. Obce s rozšířenou působností měly před delimitací funkčních míst z okresních úřadů (II. fáze reformy veřejné správy) celkem 17 744 zaměstnanců. Podle usnesení vlády č. 695/2002 a 1247/2002 mělo být z okresních úřadů delimitováno na obce s rozšířenou působností celkem 13 169 funkčních míst. Skutečně však nastoupilo 12 091 osob. K 1. 1. 2003 tak bylo na obcích s rozšířenou působností zaměstnáno celkem 29 835 zaměstnanců. O osm let později (k 31. 12. 2011) bylo na obcích s rozšířenou působností dle provedeného dotazníkového šetření vedeno 31 833 pracovních úvazků. Pokud odečteme počet pracovních úvazků, které byly v souvislosti se sociální reformou převedeny na úřady práce, dostáváme se k číslu 29 792 pracovních úvazků. Ministerstvo vnitra v současnosti získává informace o počtu zaměstnanců v obcích s rozšířenou působností prostřednictvím každoročně prováděného dotazníkového šetření pracovních úvazků, kterého se ale vždy nezúčastní všechny obce s rozšířenou působností (posledního šetření se jich zúčastnilo 91 %). K určení hodnoty celkem za všechny obce s rozšířenou působností jsou proto získané údaje interpolovány.¹²⁹

Od roku 2003 došlo na krajských úřadech k celkovému nárůstu o 949 zaměstnanců. Tento nárůst tvoří zaměstnanci, kteří vykonávají samostatnou působnost. Počet zaměstnanců vykonávajících státní správu v přenesené působnosti naopak poklesl. Obce

¹²⁸ Odpověď ministra vnitra z 12. února 2013 č. j. MV-14126-2/VEG-2013 na interpelaci poslankyně Ing. Kateřiny Konečné ve věci počtu zaměstnanců v orgánech územní samosprávy. Veškerá uváděná data nezahrnují údaje za hl. m. Prahu.

¹²⁹ Tamtéž.

s rozšířenou působností vykazují ke konci roku 2011 téměř shodný počet zaměstnanců, který obce s rozšířenou působností vykazovaly bezprostředně po ukončení činnosti okresních úřadů. Na rozdíl od krajů tak u obcí s rozšířenou působností od roku 2003 nedošlo k nárůstu počtu zaměstnanců.

Důsledně nebyla provedena reforma ústřední státní správy a působnosti orgánů státní správy nejsou systémově vymezeny. Realizovány byly jen dílčí kroky, zejména ve směru zvýšení stupně informatizace veřejné správy a zavedení hodnocení dopadů regulace v legislativní činnosti. Jako poměrné pozitivum lze hodnotit zachování základní kontinuity činnosti státní správy při značném rozsahu změn v jejím okolí.¹³⁰

Působnosti ústředních orgánů státní správy jsou definovány nesystémově. Zákon je definuje pouze popisně a bez funkčních souvislostí (chybí funkční vymezení horizontálních vazeb mezi jednotlivými ministerstvy a nejsou mezi nimi dostatečně stanoveny koordinační vazby). Činnost ústředních orgánů státní správy má především operativní a nikoli koncepční charakter. Tomu odpovídá organizační struktura jednotlivých ministerstev a jejich personální vybavení. Důsledkem toho jsou systémové poruchy – např. ústřední orgány státní správy se ve své činnosti nesoustřeďují na koncepční, strategické, koordinační a manažerské funkce, ale na funkce operativní, které svým obsahem patří do nižší roviny řízení. Zároveň existuje nízká horizontální koordinace mezi jednotlivými pracovišti daného ministerstva. Dosavadní existující struktura jednotlivých ministerstev (tedy nezohlednění skutečných potřeb k výkonu státní správy v dané oblasti) způsobuje potíže v komunikaci mezi jednotlivými ministerstvy, nejsou využívány možnosti standardizace postupů v řízení i výkonu státní správy.¹³¹

Oddalování platnosti zákona o státní službě nevytváří podmínky pro kvalifikovanou, nestrannou a loajální službu veřejnosti vykonávanou ve shodě s právem a etickými pravidly dobrého chování úředníka. Je nevyhnutelné naplnit čl. 6, odst. 2 Evropské charty místní samosprávy: *„Služební podmínky zaměstnanců místní správy musí umožňovat získávání velmi kvalitního personálu na základě vlastností a kvalifikace; za tímto účelem se zajišťují přiměřené možnosti zvyšování kvalifikace, přiměřené odměňování a přiměřené vyhlídky na postup“*¹³².

¹³⁰ Ministerstvo vnitra České republiky. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [online]. c2011 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

¹³¹ LOUDA, T. *Kvantita či kvalita?*, s. 55–56.

¹³² *epravo.cz. Evropská charta místní samosprávy* [online]. c2012 [cit. 2013-01-06]. Dostupné z: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>.

Nedostatečně se uplatňují metody řízení veřejného sektoru a naplňování kvality veřejných služeb, profesionalizace pracovníků není systémově pojata, nezbytné je odpolitizování státní správy a snížení byrokratické zátěže. Ze strany úředníků regionální úrovně je mnohdy „vyjadřováno podezření z jisté samoučelnosti ministerských aktivit, sloužících spíše k ‚odfajfkování‘ splněných organizačních povinností než ke skutečné pomoci orgánům samospráv“.¹³³

Informatizace veřejné správy a zavádění moderních technologií je postupný proces směřující k zefektivnění veřejné správy závislý na dostupných finančních prostředcích a kvalitě projektů, jejichž strategická vize je často v rozporu s jejím prosazením. Problémem je sklon vrcholného managementu správy – včetně samospráv – zásadní opatření spíše vyhlášovat než skutečně realizovat. Dosud není dosaženo maximálního zjednodušení komunikace občanů s úřady tak, aby na jednom kontaktním místě mohli vyřídit veškeré záležitosti ve vztahu k veřejné správě. Cestou k efektivnosti a snížení byrokratického aparátu by bylo umožnění používat elektronické dokumenty i v případech, kdy je doposud vyžadována forma listinná.

Není zcela funkční spolupráce a vzájemná komunikace mezi úřady – např. úřadem práce a finančním úřadem, jak dokládá konkrétní příklad. Žadatel o přídavek na dítě k žádosti přikládá *Doklad o výši ročního příjmu* (viz příloha č. 9), v němž na straně 2, v bodu D je tučně uvedeno: „*Pokud se jedná o příjmy za roční období, za které jste podal(a) přiznání k dani z příjmů fyzických osob, vyplňte pouze zbývající příjmy, které v přiznání nebyly uvedeny, a doplňující údaje k daňovému přiznání.*“¹³⁴ Žadatel v souladu s tímto pokynem neuvede na straně dvě v bodu D žádné příjmy, protože za příslušné období podal přiznání k dani z příjmů fyzických osob (což označil na straně jedna formuláře v bodu B „*jsem podával(a) přiznání k dani z příjmů fyzických osob – výši příjmů si zjistíte na FÚ*“ – viz příloha 8) a jiné příjmy neměl. Kontaktní pracoviště Úřadu práce České republiky přeruší řízení o přídavek na dítě, protože žádost není správně a úplně doložená. Žadatel si musí od svého zaměstnavatele nechat potvrdit údaje, které jsou obsaženy v daňovém přiznání podaném finančnímu úřadu, a to v kolonce, která požaduje doplňující údaje k daňovému přiznání. Žadatel je nucen vyplnit formulář odlišně od

¹³³ VLÁČIL, J. *Samosprávy v poreformním institucionálním prostředí. Sociologické poznatky a úvahy*, s. 303.

¹³⁴ *Ministerstvo práce a sociálních věcí. Doklad o výši příjmů* [online]. c2012 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z: <<https://formulare.mpsv.cz/okdavky/cs/form/edit.jsp?CMD=EditForm&FN=XPrijR120301214R&SSID=ePM7Gn3qL14zh1jJdEe2XnV47ifz0g4u>>.

instrukcí i od skutečnosti a v závěrečném prohlášení podepíše: „*Veškeré údaje v tomto potvrzení jsou pravdivé*“. Tomuto nepořádku a zmatkům by zabránila plnohodnotná komunikace zainteresovaných úřadů. Je nutné, aby údaje ze všech databází povinně využívaly všechny složky státní správy, aby občan nemusel dokládat nic z toho, co bylo již jednou, po ověření správnosti, uloženo v registrech vedených státem.

Komplikace provázelo i přecházení na centrální registr motorových vozidel, který od července 2012 uvedlo do provozu Ministerstvo dopravy. Vyskytly se chyby v uvedení jiné barvy vozidla, chybného data vydání technického průkazu a v extrémních případech i záměna osobního auta třeba za přívěsný vozík.¹³⁵

Problémy se vyskytly i u *Karet sociálních systémů*, tzv. sKaret, které Ministerstvo práce a sociálních věcí začalo distribuovat od června 2012 jako nový nástroj na výplatu nepojistných sociálních dávek a dávek z oblasti státní sociální politiky zaměstnanosti. Systém byl prezentovaný jako výhoda pro občany a současně úspora ve státním rozpočtu vzhledem ke snížení nákladů na doručování dávek směrem ke klientům. Ostrý provoz systému byl zahájen v září 2012. Dne 30. ledna 2013 po kontrole na Ministerstvu práce a sociálních věcí konstatoval Úřad na ochranu osobních údajů, že dochází k předávání osobních a někdy i citlivých údajů soukromému subjektu neoprávněně, bez zákonného podkladu nařídil závadný stav odstranit do 30. 6. 2013.¹³⁶

Přes zmíněné problémy lze konstatovat, že byly položeny příslušné ústavně právní předpoklady, rozšiřované a konkretizované následně zákonným rámcem. Všechny kroky uskutečněné v reformě veřejné správy jsou jen pouze výchozí pro celkovou reformu, která čeká na dokončení základních transformačních cílů ve veřejné správě:

1. deetatizace,
2. obnova právního státu,
3. decentralizace a subsidiarita,
4. odpolitizování veřejné a především státní správy a nové vymezení správní resp. státní služby,
5. proměna obyvatel na občany – tedy obnova občanské společnosti.

¹³⁵ *iDNES.cz. Zprávy* [online]. c1999–2013 [cit. 2013-01-24]. Dostupné z: <http://zpravy.idnes.cz/chyby-v-registru-odhali-pri-pristi-navsteve-fmp-/domaci.aspx?c=A120725_150905_domaci_brd>.

¹³⁶ *ČT24. Brífink Úřadu pro ochranu osobních údajů 30. 1. 2013* [online]. c1999–2013 [cit. 2013-01-30]. Dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/zive-vysilani/videozaznam-433777-brifink-uradu-pro-ochranu-osobnich-udaju-uouu/>>.

„Dosavadní zkušenost se společenskou transformací totiž ukazuje, že po relativně rychlém naplnění kvantitativních, formálně a institucionálně orientovaných cílů, činí začasť značné potíže naplňování cílů kvalitativních. Obtížně se v praxi – a v každodenní praxi zejména – naplňují demokratické instituce a procesy reálným obsahem; obtížně se otevírají a rozšiřují hodnoty otevřené občanské společnosti. Vytváření anebo spíše obnovování veřejného prostoru charakterizujícího právě občanskou společnost bývá zanedbáváno, odkládáno ba úmyslně opomíjeno.“¹³⁷

Zásadní problém současné veřejné správy je, že dosud nedisponuje přesným přehledem toho, co má vlastně veřejná správa vykonávat a zabezpečovat. Jaké potřeby vyplývají z celospolečenské objednávky, z oprávněných požadavků a vizí politické reprezentace a na druhé straně jaké činnosti jsou realizovány bez veřejné potřeby pouze na základě dlouholetých zvyků, bez zákonného zmocnění, neefektivně a případně i proti zájmům občanů či institucí. Tento stav je dán rozsáhlostí a nepřehledností právního řádu a neexistencí standardizace legislativního procesu s využitím optimálních SW nástrojů.

Naprostým základem pro jakékoliv snahy o provedení kvalitní a úspěšné modernizace veřejné správy je stanovení jasného cíle, kterého má tento proces minimálně ve střednědobém horizontu dosáhnout a zároveň jasně definovat postavení a úlohy veřejné správy na jednotlivých úrovních.

Reforma veřejné správy je záležitost politická, a proto její pokračování a dokončení může výrazně ovlivnit změna v postoji vládních a opozičních stran. Proto je otázkou, jestli zahájený proces změn bude úspěšně dokončen nebo bude nakonec omezen jen na vznik krajů a zánik okresních úřadů.

¹³⁷ LOUDA, T. *Kvantita či kvalita?*, s. 161.

Závěr

Dospěla jsem k závěru práce, která v souladu s předsevzetím shrnuje průběh a výsledky reformy veřejné správy v České republice. Při zpracování jsem se opírala převážně o odborné práce a konkrétní informace Ministerstva vnitra.

Souhrn o současném stavu organizace veřejné správy podává základní přehled o veřejné správě, její organizaci, funkci a principech, a shrnutí o státní správě a samosprávě. Následně jsem se zřetelem k základním principům *Evropské charty místní samosprávy* vyložila historické kořeny a vývoj veřejné správy v českých zemích v letech 1919–1989 s přihlédnutím k příslušné dobové legislativě, krátce jsem se zmínila o vývoji veřejné správy v poválečné Evropě. Stručně jsem nastínila odraz změny politického systému do veřejné správy po změně politických poměrů jako důsledku událostí listopadu 1989 a shrnula jsem základní myšlenky *Evropské charty místní samosprávy*, jako zásadního dokumentu pro fungování územní samosprávy a pro její rozvoj. Vysvětlila jsem reformní zásady tzv. spojeného modelu a shrnula dvoufázovou reformu územní veřejné správy, vycházející z principů decentralizace a dekoncentrace. Zaměřila jsem se na cíle, legislativní přípravu a realizaci reformních kroků, poukázala jsem na jejich klady i zápory. Osvětlila jsem dosavadní průběh reformy a problémy modernizace ústřední státní správy, uvedla některé její nedostatky a příčiny, proč dosud nebyla realizována reforma ústřední státní správy stejně jako modernizace a zefektivnění veřejné správy a byly realizovány jen jednotlivé kroky (zejména ve směru zvýšení stupně informatizace veřejné správy a zavedení hodnocení dopadů regulace v legislativní činnosti). Podrobněji jsem představila probíhající informatizaci veřejné správy, zavádění moderních technologií a zefektivnění lidských zdrojů ve veřejné správě. Uvedla jsem konkrétní příklady nedostatečného fungování eGovernmentu a poukázala na rezervy při zefektivnění řízení pracovníků ve veřejné správě. Věnovala jsem se i důsledkům oddalování platnosti zákona o státní službě a postavení zaměstnanců veřejné správy, přičemž jsem využila autentické podkladové materiály čerpané z dostupných internetových zdrojů.

Na základě zhodnocení současného stavu jsem nastínila možná řešení s vědomím, že k dokončení reformy musí být stanoven jasný cíl a jasně definováno postavení a úlohy veřejné správy na jednotlivých úrovních. To předpokládá politickou vůli ze strany

představitelů státu a přehodnocení dosavadní právní úpravy, její zjednodušení a přehlednost.

Český právní řád trpí nadbytkem ukládaných povinností spojených s vysokými náklady, nepřehledností, malou srozumitelností a častými rozpory. V zákonodárném procesu dochází ke spojování nesouvisejících témat do jednoho „zákona – nosiče“ a k nahrazování zákonodárné iniciativy pozměňovacími návrhy. Pak se v našem právním řádu objevují „perly“, jako například zákon o surových diamantech obsahující novelu zákona o veřejných zakázkách nebo zákon o provozu na pozemních komunikacích obsahující novelu zákona o vinařství a vinohradnictví. Poslanci, někdy i sami ministři (ba dokonce ministerští úředníci, kteří se svou představou neuspěli u svého ministra) jsou původci části těchto pozměňovacích návrhů, včetně „přílepků“. Pozměňovací návrh není nezbytné přespříliš zdůvodňovat a zkracuje se zhruba rok trvajícím řádným zákonodárným procesem, protože není nutné projednat záměr obsažený v „přilepeném“ pozměňovacím návrhu v Legislativní radě vlády ani není třeba dokládat dopady do veřejných rozpočtů. Taková situace otevírá prostor pro korupci. Problémem jsou i minimální legisvakance – jestliže zákon začne platit dnem vyhlášení, občané jako adresáti zákona se na změnu nemohou přichystat.

Nepřehlednost a množství zákonů způsobuje, že přestává být možné řídit se právním řádem, protože je jen obtížně seznatelný a obsahuje rozpory. Nejde jenom o počet zákonů, ale především o četnost, rozsah, přehlednost a řádné společenské odůvodnění jejich změn. Právní vědomí pak nemá možnost se stabilizovat, protože osvojovaná právní úprava už zatím dávno neplatí. Proto je třeba zredukovat a zjednodušit právní řád na přijatelně malý počet právních principů tak, aby výsledný soubor relativně přesně zachytil podstatný obsah právního řádu a aby presumpce „občan zná právo“ nebyla pouhou fikcí. Ke zvýšení právního vědomí lidí by přispěla výuka práva např. na středních školách, kde by se studentům měly poskytovat informace praktické i obecný přehled o systému a obsahu práva.

Ani ministerstvem připravené zákony nejsou vždy v souladu s tvrzením a proklamovanými záměry. Konkrétně lze uvést výrok ministra vnitra Jana Kubiceho, který se v časopisu *Moderní obec* vyjádřil: *„Naším cílem je, aby veřejná správa dělala jen to, co skutečně potřebuje stát, občané či podnikatelé. Tedy aby procesy byly vykonávány efektivně a abychom maximálně eliminovali zbytečnou byrokratickou zátěž. Jen tak*

*dokážeme úspěšně čelit finanční krizi.*¹³⁸ Tomuto ubezpečení neodpovídá záměr ministerstva vnitra zrušit desítky matrik a třetinu stavebních úřadů, přičemž se opírá o analýzu ministerstva vnitra zpracovanou v roce 2011 a prezentovanou v roce 2012 jako dokument *Koncepce dokončení reformy veřejné správy*, v níž se uvádí, že úřady státu i obcí fungují mnohdy zkosnatěle a pod vlivem politiků, což otvírá prostor pro korupci. Tento dokument upozorňuje, že v České republice nebyla dokončena reforma veřejné správy, a proto navrhuje, aby se řada kompetencí přesunula od úřadů nižšího stupně na ty, které mají tak zvanou rozšířenou působnost.

Koncepce doporučuje, aby zanikly matriky, které pracují nejméně nebo nejhůře, roli by měla hrát i kvalita, přičemž analýza připouští, že její měření je nyní téměř nemožné, a proto se navrhuje vznik úředních standardů, vzorových příkladů toho, jak by to, co úředníci vykonávají, mělo vlastně vypadat a za jaké peníze by se to mělo provádět. Redukce matričních úřadů by měla proběhnout k 1. 1. 2015. Rovněž počet stavebních úřadů by měl být snížen. Ty jsou nyní v 618 obcích, v budoucnu by byly pouze na 205 místech – v obcích s rozšířenou působností, čímž podle ministerstva dojde k vyšší odbornosti při rozhodování stavebních úřadů a tím i ke snížení potřeby rozhodování na vyšších stupních.¹³⁹ V souladu s tím byl Ministerstvem pro místní rozvoj předložen do připomínkového řízení návrh věcného záměru zákona o stavebních úřadech, který přináší reformu výkonu státní správy ve věcech stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, když navrhuje vytvoření specializované, tříступňové, hierarchicky členěné soustavy stavebních úřadů na ústřední, krajské a místní úrovni.¹⁴⁰ Navrhovanou redukcí stavebních úřadů a matrik by se podle ministerstva vnitra dosáhlo úspory 160,55 milionu korun.

Potírá se však jedno z hlavních hesel reformy veřejné správy – přiblížení veřejné správy občanům, tento krok je návratem k centralizaci a ústupem od zásady dekoncentrace. Nabízí se hypotéza, zda v budoucnu nedojde na slova někdejšího předsedy Senátu Parlamentu České republiky Přemysla Sobotky, že dosud provedená reforma české veřejné správy dozrála do stavu, kdy je třeba vážně se zamyslet nad tím, zdali smíšený model výkonu veřejné správy je skutečně modelem pro podmínky naší země ideálním a zamyslet se nad tím, zda nevykročit směrem k oddělenému modelu výkonu veřejné správy, jako je tomu

¹³⁸ KUBICE, J. Pro českou veřejnou správu bude rok 2013 zlomovým. In *Moderní obec* z 3. 1. 2013.

¹³⁹ *Koncepce dokončení reformy veřejné správy*, s. 27–29.

¹⁴⁰ *Tretiruka.cz* [online]. c23.01.2013 [cit. 09-02-2013]. Dostupné z: <<http://www.tretiruka.cz/news/navrh-vecneho-zameru-zakona-o-stavebnich-uradech-navrhuje-novou-soustavu-stavebnich-uradu/>>.

například na Slovensku. Zaznělo to 30. 1. 2007 v Senátu na konferenci *Postavení obcí a krajů ve smíšeném modelu veřejné správy*.¹⁴¹

Účelem reformy bylo naplnění principu decentralizace, dekoncentrace, subsidiarity, dobré správy a veřejné správy jako služby veřejnosti. Cílem probíhající reformy veřejné správy je vysoká profesionální úroveň veřejné správy, která se musí projevit v kvalitě práce, dosahovaných výsledků a poskytovaných služeb, ve zvýšení správní kultury, v etickém jednání a v politické neutralitě. Podle názoru někdejšího ombudsmana Otakara Motejla i dobrý zákon v rukách nekvalifikovaného úředníka může napáchat mnoho špatného a naopak i špatný zákon v rukách dobrého úředníka může být tím nástrojem, kterého je možné použít k dobrým výsledkům. Činnost veřejné správy tedy není jen o „kvalitě“ zákonů a jiných právních předpisů, ale především o kvalitě těch, kteří právo aplikují a kteří veřejnou správu personifikují.¹⁴² Proto je nezbytné vytvořit profesionální státní službu a zavést účinný systém celoživotního vzdělávání všech pracovníků veřejné správy. To chápu jako minimální cíl probíhající reformy.

Tato práce je snahou o nabízená řešení, k nimž jsem dospěla při hodnocení současné situace reformy veřejné správy v České republice. Může však sloužit jako podklad a dílčí materiál pro budoucí zpracování dané tematiky a nastiňuje také nejpalčivější problémy, které velmi často zaznívají z úst samotných pracovníků veřejné správy. Zároveň se snaží upozornit na problém schvalování legislativy v této oblasti, kdy se velmi často osobní cíle konkrétních lidí zaměňují s cíli reformy a dlouhodobými koncepcemi.

¹⁴¹ RNDr. Miroslav Škaloud, senátor za obvod 21 [online]. c2012 [cit. 09-02-2013]. Dostupné z: <http://www.skalous.net/senat/aktuality/novy-model-verejne-spravy-konference-v-senatu/?strana=5>.

¹⁴² Tamtéž.

Summary

Work Reform of public administration as a process of decentralization in the modern democratic state recapitulates the reform of public administration in the Czech Republic, and is based on its historical foundations, following the basic principles of the European Charter of Local Self-Government. It gives an overview on the different stages of reform. The core of the work is the analysis of the 3rd phase focused on the central management including solutions of the status of civil servants, public services and the introduction of modern technologies in the public administration called the e-Government.

Work Reform of public administration as a process of decentralization in the modern democratic state recapitulates the reform of public administration in the Czech Republic, and is based on its historical foundations, following the basic principles of the European Charter of Local Self-Government. It gives an overview on the different stages of reform. The core of the work is the analysis of the 3rd phase focused on the central management including solutions of the status of civil servants, public services and the introduction of modern technologies in the public administration called the e-Government.

Explained are the principles of the reform so-called combined model and a two-phase reform of territorial public administration is summarised, which is based on the principles of decentralization and deconcentration. In the work are lighted targets, legislative developments and implementation of reform measures. In more details is presented the outgoing public administration, introduction of modern technologies and streamline of human resources. There are inducted examples of inadequate functioning of eGovernment. The work refers to reserves in streamlining of the personnel management in the public administration and the consequences of delaying the civil service law on the capacity of employees of public administration.

The current Government does not have an overview of what to actually perform and ensures. What needs are arising from societal orders of the legitimate needs and visions of political representation, and on the other side, which activities are implemented without public needs only on the basis of many traditions, without lawful authority, ineffective and possibly against the interests of citizens or institutions. This condition is due to extensiveness and unnoticed legal system and the absence of standardization of the legislative process. Providing a clear target and at the same time a clear definition of the

status and role of government at every level is the basis of quality and successful modernization of public administration. This presupposes political will abeam the state representatives and review of existing legislation, its simplification and lucidity. The question is whether the initiated process of change will be successfully completed or remain limited to the emergence of regional and abolishment of discrits offices.

Seznam použitých zdrojů

Tištěné zdroje

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

ČAPKA, František. *Dějiny zemí Koruny české v datech*. Druhé, opravené a doplněné vydání. Praha: Libri, 1998. 820 s. ISBN 80-85983-67-2.

ČEBIŠOVÁ, Taisia. Modernizace služebních poměrů – evropské trendy a naše situace. In *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí Praha, 22. – 23. 11. 2005*. Jiří Grospič (ed.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 104–115. ISBN 80-7380-0001-2.

ČMEJREK, Jaroslav – BUBENÍČEK, Václav – ČOPÍK, Jan. *Demokracie v lokálním politickém procesu*. Praha: Grada Publishing, 2010. 223 s. ISBN 978-80-247-3061-5.

GEBEL, Ralf. *Heim ins Reich. Konrad Henlein und der Reichsgau Sudetenland (1938–1945)*, München: Oldenbourg Verlag, 1999. 424 s. ISBN 3-486-56468-4.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 196 s. ISBN 80-86395-86-3.

KADEČKA, Stanislav. České obecní zřízení a jeho vývoj po roce 2000. In *Územní správa v České republice a Evropě. Sborník příspěvků z mezinárodní konference „Územní samospráva v České republice a Evropě. Její problémy a perspektivy v XXI. století“*, Třešť, 21. – 22. 11. 2006. Jiří Grospič, Tomáš Louda, Lenka Vostrá (ed.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 131–160. ISBN 978-80-7380-028-4.

KOCOUREK, Ludomír. *Správa v českých zemích a v Československu v letech 1848–2005. Historický přehled*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2007. 106 s.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

LOUDA, Tomáš. Kvantita či kvalita? K některým problémům reformy veřejné správy včetně územní v České republice ve světle výzkumu. In *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí Praha 22. – 23. 11. 2005*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 51–79. ISBN 80-7380-0001-2.

MATES, Pavel. Decentralizace územní správy a realita. In *Územní správa v České republice a Evropě. Sborník příspěvků z mezinárodní konference „Územní samospráva v České republice a Evropě. Její problémy a perspektivy v XXI. století“*, Třešť, 21.– 22. 11. 2006. Jiří Grospič, Tomáš Louda, Lenka Vostrá (ed.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 197–219. ISBN 978-80-7380-028-4.

MATES, Pavel – SMEJKAL, Vladimír. *E-government v českém právu*. Praha: Linde, 2006. 244 s. ISBN 80-7201-614-8.

Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí Praha, 22. – 23. 11. 2005. Jiří Grospič (ed.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 352 s. ISBN 80-7380-0001-2.

ORLÍK, Josef. *Opavsko a severní Morava za okupace: Z tajných zpráv okupačních úřadů z let 1940–1943*. Ostrava: Krajské nakladatelství, 1961. 216 s.

POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999. 246 s. ISBN 80-85866-42-0.

POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 207 s. ISBN 978-80-7380-330-8.

POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno–Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012. 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0 (Doplněk Brno). ISBN 978-80-7380-381-0 (Aleš Čeněk Plzeň).

SCHELLE, Karel a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 314 s. ISBN 978-80-7380-203-5.

SVOBODA, Ivo – SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing, 2006. 206 s. ISBN 80-239-8011-4.

ŠPAČEK, David. *eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*. Praha: C. H. Beck, 2012. 258 s. ISBN 978-80-7400-261-8.

ŠTĚDRONĚ, Bohumír. *Úvod do eGovernmentu. Právní a technický průvodce*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2007. 172 s. ISBN 978-80-87041-25-3.

VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.

VLÁČIL, Jan. Samosprávy v poreformním institucionálním prostředí. Sociologické poznatky a úvahy. In *Územní správa v České republice a Evropě. Sborník příspěvků z mezinárodní konference „Územní samospráva v České republice a Evropě. Její problémy a perspektivy v XXI. století“*, Třešť, 21. – 22. 11. 2006. Jiří Grospič, Tomáš Louda, Lenka Vostrá (ed.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 301–315. ISBN 978-80-7380-028-4.

Elektronické zdroje

Český statistický úřad. *Krajská správa ČSÚ v Ústí nad Labem* [online]. 2013 [cit. 2013-01-09]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/xu/redakce.nsf/i/mapa_2005uc/\\$File/2005uc.jpg](http://www.czso.cz/xu/redakce.nsf/i/mapa_2005uc/$File/2005uc.jpg)>.

Český statistický úřad. *Vymezení územních jednotek* [online]. 2013 [cit. 2013-01-09]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oblasti_\(nuts_2\)_a_kraje_\(nuts_3\)_ceske_republiky](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oblasti_(nuts_2)_a_kraje_(nuts_3)_ceske_republiky)>.

ČT24. *Brífink Úřadu pro ochranu osobních údajů 30. 1. 2013* [online]. c1999–2013 [cit. 2013-01-30]. Dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/zive-vysilani/videozaznam-433777-brifink-uradu-pro-ochranu-osobnich-udaju-uouu/>>.

DUŠEK, Jan. Ústavní vývoj v českých zemích 1848–1992. *Moderní dějiny* [online]. c30.3.2012 [cit. 12-29-2012]. Dostupné z: <<http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/ustavni-vyvoj-v-ceskych-zemich-1848-1992/>>.

epravo.cz. Evropská charta místní samosprávy [online]. c2012 [cit. 2013-01-06]. Dostupné z: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>.

GALANDAUER, Jan. Rozpad rakousko-uherské monarchie a nové politické uspořádání středoevropského prostoru. *Moderní dějiny* [online]. c2000–2013 [cit. 12-29-2012]. Dostupné z: <<http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/rozpad-rakousko-uherske-monarchie-a-nove-politicke-usporadani-stredoevropskeho-prostoru/>>.

iDNES.cz. Zprávy [online]. c1999–2013 [cit. 2013-01-24]. Dostupné z: <http://zpravy.idnes.cz/chyby-v-registru-odhali-pri-pristi-navsteve-fmp-/domaci.aspx?c=A120725_150905_domaci_brd>.

ISSS. Archiv [online]. c2010–2013 [cit. 2013-01-06]. Dostupné z: <[c2012www.issc.cz/archiv/2000/prezentace/herzan.ppt](http://www.issc.cz/archiv/2000/prezentace/herzan.ppt)>.

ISSS. Zpravodajství [online]. c2010–2013 [cit. 2013-01-06]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-na-15-rocniku-konference-issc-on-line-zpravodajstvi.aspx>>.

JEMELKA, Jaroslav. Reforma veřejné správy po roce 1989 v České republice. In *Veřejná správa* č. 37/2005 [online]. c2005 [cit. 12-30-2012]. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2005/37/nazor.html>>.

Kvalita ve veřejné správě. Balanced Scorecard [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/balanced-scorecard/>>.

Kvalita ve veřejné správě. Benchmarking [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/metody/benchmarking/>>.

Kvalita ve veřejné správě. Charta občanů [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/metody/charta-obcana/>>.

Kvalita ve veřejné správě. ISO [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/iso/>>.

Kvalita ve veřejné správě. Metody [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/metody/caf/>>.

Kvalita ve veřejné správě. Místní Agenda 21 [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/mistni-agenda-21/>>.

Kvalita ve veřejné správě. Národní konference [online]. c2012 [cit. 2013-01-11]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavs.cz/konference/>>.

MAHDAL, Marcel. Okupační správa, autonomní správa a každodenní život v protektorátu. *Moderní dějiny* [online]. c2.4.2012 [cit. 12-30-2012]. Dostupné z: <<http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/okupacni-sprava-autonomni-sprava-a-kazdodenni-zivot-v-protektoratu/>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Analýza aktuálního stavu veřejné správy [online]. c2011 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Archiv – červen [online]. c2008 [cit. 2013-01-16]. Dostupné z: <[2008http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/koncepce2/priprava.html](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/koncepce2/priprava.html)>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Czech POINT – kontaktní místa veřejné správy [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/egon-symbol-egovernmentu-czech-point-kontaktni-mista-verejne-spravy.aspx>>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. Doklad o výši příjmů [online]. c2012 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z: <<https://formulare.mpsv.cz/okdavky/cs/form/edit.jsp?CMD=EditForm&FN=XPrijR120301214R&SSID=ePM7Gn3qL14zh1jJdEe2XnV47ifz0g4u>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby [online]. c2010 [cit. 2013-01-16]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>.

Ministerstvo vnitra České republiky. eGON jako symbol eGovernmentu – moderního, přátelského a efektivního úřadu [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/egon-jako-symbol-egovernmentu-moderniho-pratelskeho-a-efektivniho-uradu-252052.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Hodnocení dopadu regulace (RIA) [online]. c2010 [cit. 09-01-2013]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Informační servis k reformě veřejné správy [online]. c2008 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/aktualit/sdeleni/2002/reforma1.html>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Informační servis k reformě veřejné správy [online]. c2001 [cit. 2012-10-10]. Dostupné z:
<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/zpravy/ii_kv_00.html>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Jednotná právní norma pro úředníky státu i úředníky ÚSC [online]. c2010 [cit. 2013-01-16]. Dostupné z:
<<http://www.mvcr.cz/clanek/jednotna-pravni-norma-pro-uredniky-statu-i-uredniky-usc-525010.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích [online]. c2010 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z:
<<http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Klaudie – od správy majetku k modelu poskytování a odebrání služeb [online]. c18.4.2011 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z:
<<http://www.mvcr.cz/clanek/klaudie-od-spravy-majetku-k-modelu-poskytovani-a-odebirani-sluzeb.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Komunikační infrastruktura veřejné správy [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z:
<<http://www.mvcr.cz/clanek/egon-symbol-egovernmentu-komunikacni-infrastruktura-verejne-spravy.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Legislativa [online]. c2012 [cit. 2013-01-19]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zakon-c-365-2000-sb-o-informacnich-systemech-verejne-spravy.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Odložení spuštění čtyř základních registrů a vydávání elektronických občanských průkazů [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z:
<<http://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-odlozeni-spusteni-ctyr-zakladnich-registru-a-vydavani-elektronickych-obcanskych-prukazu.aspx>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Veřejná správa [online]. c2010 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/prehledy-zmen-v-uzemni-organizaci-v-nazvech-obci-a-jejich-casti.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Základní registry veřejné správy [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-verejne-spravy.aspx>>.

OECD. Regulatory Impact Analysis [online]. c2012 [cit. 09-0-2013]. Dostupné z: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>>.

Sbírka zákonů, částka 61 ze dne 17. 8. 1999, 181/1999 Sb. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy [online]. c2010 [cit. 2012-10-29]. Dostupné z: <<http://www.esipa.cz/sbirka/sbsrv.dll/sb?DR=SB&CP=1999s181>>.

Správa základních registrů. Co jsou základní registry [online]. c2010–2013 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <<http://www.szrcr.cz/co-jsou-to-zakladni-registry>>.

Správa základních registrů. Jednoduchá komunikace s úřady [online]. c2010 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <<http://www.szrcr.cz/>>.

Tretiruka.cz [online]. c23.01.2013 [cit. 09-02-2013]. Dostupné z: <<http://www.tretiruka.cz/news/navrh-vecneho-zameru-zakona-o-stavebnich-uradech-navrhuje-novou-soustavu-stavebnich-uradu/>>.

Veřejná správa on line. Deník veřejné správy [online]. c2013 [cit. 09-0-2013]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6268300>>.

Vláda České republiky. Ministerstva [online]. c2009–2012 [cit. 2013-01-02]. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/ministerstva/>>.

Vláda České republiky. Reforma ústřední státní správy [online]. c6.5.2004 [cit. 2013-01-02]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=6027>>.

Vláda České republiky. Státní služba [online]. c2001 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/uvod-24789/>>.

Zákony pro lidi.cz. Předpis č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky [online]. c2010-2013 [cit. 2013-01-03]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1#hlava1>>.

Zákony pro lidi.cz. Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů [online]. c2010–2013 [cit. 2013-01-12]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-365>>.

Jiné zdroje

Odpověď ministra vnitra z 8. ledna 2013 č. j. MV-145917-2/VEG-2012 na interpelaci poslance Ing. Josefa Šenfelda ve věci výkonu přenesené působnosti obcemi.

Odpověď ministra vnitra z 12. února 2013 č. j. MV-14126-2/VEG-2013 na interpelaci poslankyně Ing. Kateřiny Konečné ve věci počtu zaměstnanců v orgánech územní samosprávy.

Přílohy

Seznam příloh

Příloha č. 1: Územní členění České republiky

Příloha č. 2: Mapa Československé republiky do roku 1928

Příloha č. 3: Hlasovací lístek pro volby 4. 12. 1938

Příloha č. 4: Mapa protektorátu Čechy a Morava

Příloha č. 5: Nové územně správní členění České republiky od 1. 1. 2000

Příloha č. 6: Oblasti (NUTS 2) a kraje (NUTS 3) České republiky

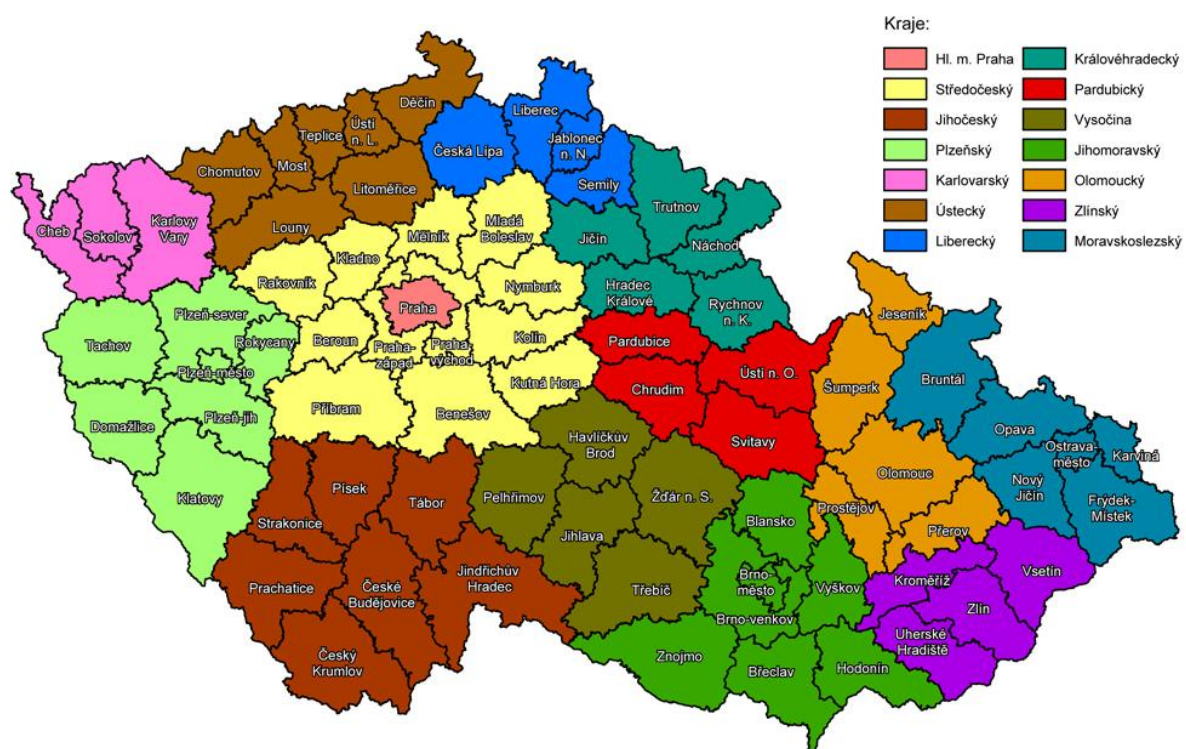
Příloha č. 7: eGON jako symbol eGovernmentu. Logo Czech POINTu. Logo Klaudie.

Příloha č. 8: Doklad o výši ročního příjmu, s. 1

Příloha č. 9: Doklad o výši ročního příjmu, s. 2

Příloha č. 1

Územní členění České republiky¹



¹ Český statistický úřad. Krajská správa ČSÚ v Ústí nad Labem [online]. 2013 [cit. 2013-01-09]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/xu/redakce.nsf/i/mapa_2005uc/\\$File/2005uc.jpg](http://www.czso.cz/xu/redakce.nsf/i/mapa_2005uc/$File/2005uc.jpg)>.

Příloha č. 2

Mapa Československé republiky do roku 1928²



² DUŠEK, Jan. Ústavní vývoj v českých zemích 1848–1992. *Moderní dějiny* [online]. c30.3.2012 [cit. 12-29-2012]. Dostupné z: <<http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/ustavni-vyvoj-v-ceskych-zemich-1848-1992/>>.

Příloha č. 3

Hlasovací lístek pro volby 4. 12. 1938

**Sudetendeutsche Ergänzungswahl zum
Großdeutschen Reichstag**

Wahlzettel

Bekennst Du Dich zu unserem Führer

Adolf Hitler

dem Befreier des Sudetenlandes, und gibst Du Deine
Stimme dem Wahlvorschlag der
Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei?

Dieser führt an seiner Spitze folgende Namen auf:

1. Adolf Hitler
2. Konrad Henlein
3. Karl Hermann Frank

Ja

Nein

Příloha č. 4

Mapa protektorátu Čechy a Morava³



³ DUŠEK, Jan. Ústavní vývoj v českých zemích 1848–1992. *Moderní dějiny* [online]. c30.3.2012 [cit. 12-29-2012]. Dostupné z: <<http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/ustavni-vyvoj-v-ceskych-zemich-1848-1992/>>.

Příloha č. 5

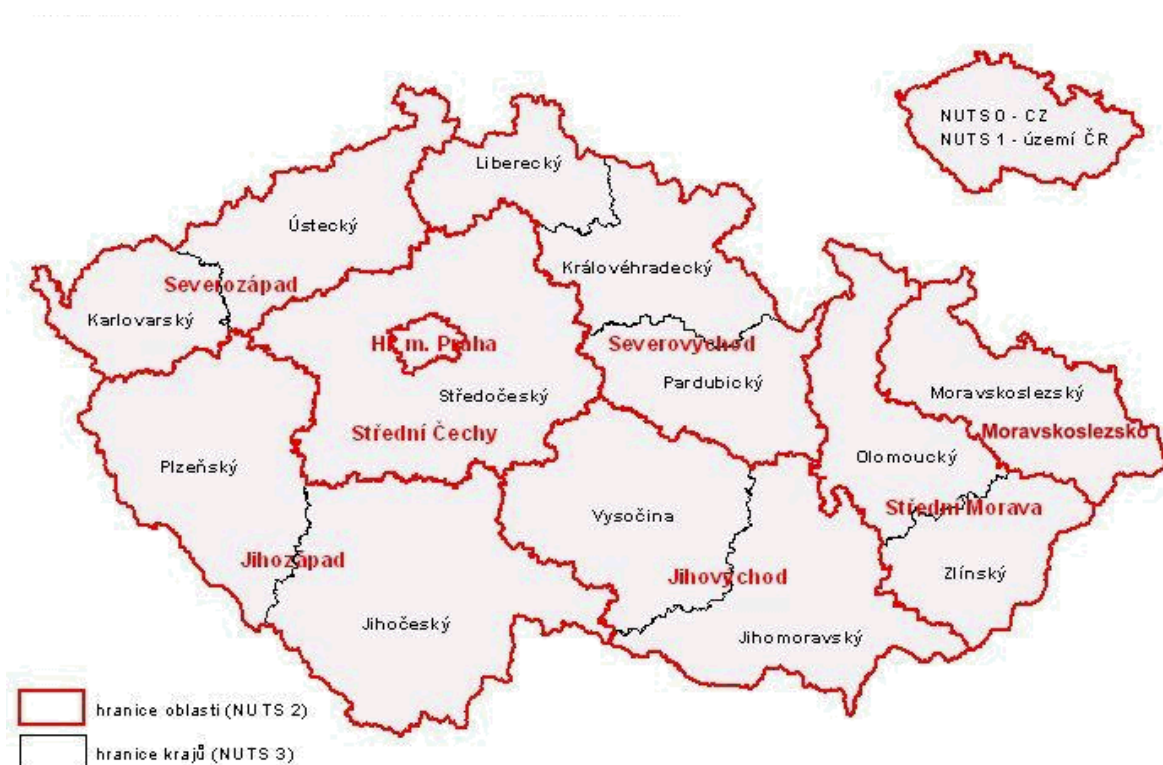
Nové územně správní členění České republiky od 1. 1. 2000⁴



⁴ ISSS. Archiv [online]. c2010-2013 [cit. 2013-01-06]. Dostupné z: <c2012www.issc.cz/archiv/2000/prezentace/herzan.ppt>.

Příloha č. 6

Oblasti (NUTS 2) a kraje (NUTS 3) České republiky⁵



⁵ Český statistický úřad. *Vymezení územních jednotek* [online]. 2013 [cit. 2013-01-09].

Dostupné z: <[http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oblasti_\(nuts_2\)_a_kraje_\(nuts_3\)_ceske_republiky](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oblasti_(nuts_2)_a_kraje_(nuts_3)_ceske_republiky)>.

Příloha č. 7

eGON jako symbol eGovernmentu⁶



Logo Klaudie⁷



Logo Czech POINTu⁸



⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. *eGON jako symbol eGovernmentu – moderního, přátelského a efektivního úřadu* [online]. c2010 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/egon-jako-symbol-egovernmentu-moderniho-pratelskeho-a-efektivniho-uradu-252052.aspx>>.

⁷ Ministerstvo vnitra České republiky. *Klaudie – od správy majetku k modelu poskytování a odebrání služeb* [online]. c18. 4. 2011 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/klaudie-od-spravy-majetku-k-modelu-poskytovani-a-odebirani-sluzeb.aspx>>.

⁸ Ministerstvo vnitra České republiky. *Czech POINT – kontaktní místa veřejné správy* [online]. c10. 7. 2012 [cit. 2012-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/egon-symbol-egovernmentu-czech-point-kontaktni-mista-verejne-spravy.aspx>>.

Příloha č. 8

Doklad o výši ročního příjmu, s. 1⁹

K ŽÁDOSTI O PŘÍDAVEK NA DÍTĚ

Tiskopis prosím vyplňte čitelně

podací razítko

Doklad o výši ročního příjmu

Tento doklad slouží jako příloha k žádosti o příspěvek na dítě.

Doklad musí podat každá ze společně posuzovaných osob, která měla v příslušném rozhodném období alespoň jeden z příjmů uvedených v tomto tiskopisu. Jeden doklad přitom může sloužit současně jako příloha k několika žádostem.

Rozhodným obdobím¹⁾, za které se zjišťuje příjem pro nárok na dávku příspěvek na dítě v období od 1. října 2012 do 30. září 2013, je rok 2011, od 1. října 2013 do 30. září 2014 je rok 2012 atd.

Ve všech kolonkách formuláře uvádějte vždy úhrn veškerých příjmů za uvedené období, tzn. příjmy za celý kalendářní rok. Pokud jste žádný příjem nálezící do některé z kolonek neměl(a), proškrtněte ji.

A. Osoba, jejíž příjmy se dokládají:

Příjmení:	Jméno:	Titul:
Rodné příjmení ²⁾ :	Rodné číslo v ČR ³⁾ :	
Trvalý pobyt: Obec:	Část obce:	
Ulice:	Č. p.:	Č. orient.: PSČ:

Zaškrtněte prosím jednu z následujících dvou variant. V případě druhé varianty doplňte název FÚ a přidělené daňové identifikační číslo.

nejsem jsem registrován(a) na FÚ

k dani z příjmů fyzických osob a v rámci této registrace mám přiděleno daňové identifikační číslo (DIČ):

B. Příjmy za rozhodné období:

Doplňte prosím období a dále zaškrtněte jednu z možností týkajících se vyřízení daňové povinnosti vůči FÚ.

kalendářní rok:

Místo pro úřední záznamy:

- za tento rok jsem nepodával(a) přiznání k dani z příjmů fyzických osob, ani jsem nepodával(a) čestné prohlášení a ani mi nebyla stanovena daň paušální částkou
- jsem podával(a) přiznání k dani z příjmů fyzických osob - výši příjmů si zjistíte na FÚ
- jsem podával(a) čestné prohlášení - výši příjmu uvádím v tabulce D2 pod kódem a2
- mi byla stanovena daň paušální částkou - výši příjmů dokládám rozhodnutím FÚ

Dále zaškrtněte prosím jednu z následujících dvou variant. V případě zaškrtnutí druhé varianty zaškrtněte také období, po které jste uvedenou činnost vykonával(a) a doplňte další údaje.

V rozhodném období jsem

- nevykonával(a)
- vykonával(a) činnost, z níž mám příjmy z podnikání nebo z jiné samostatné výdělečné činnosti, a tuto činnost jsem

vykonával(a) po celý rok jako hlavní vedlejší

pouze v zaškrtnutých měsících jako hlavní vedlejší

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.

Zaškrtněte i měsíc, kdy jste činnost(i) vykonával(a) jen po jeho část. Pokud jste činnost(i) vykonával(a) po část měsíce jako hlavní a po jinou část téhož měsíce jako vedlejší, zaškrtněte obě políčka.

Dále uvádím pojistné za uvedené období z činností, z nichž mám příjmy z podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti v ČR, které jsem nezahmul(a) do jejich nákladů v daňovém přiznání. Výše pojistných dokládám příslušnými potvrzeními.

Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (kód as): Kč

Pojistné na všeobecné zdravotní pojištění (kód az): Kč

¹⁾ Tento formulář používejte pro roční rozhodné období od roku 2011.

²⁾ Kolonku **Rodné příjmení** vyplňte pouze v případě, že se liší od příjmení.

³⁾ Cizinci, pokud nemají v ČR přiděleno rodné číslo, uvedou v kolonce **Rodné číslo v ČR** datum narození ve tvaru den, měsíc, rok a pohlaví ve tvaru: M nebo Ž (muž nebo žena).

⁹ Ministerstvo práce a sociálních věcí. Doklad o výši příjmů [online]. c2012 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z: <<https://formulare.mpsv.cz/okdavky/cs/form/edit.jsp?CMD=EditForm&FN=XPrijR120301214R&SSID=ePM7Gn3qL14zh1jJdEe2XnV47ifz0g4u>>.

Příloha č. 9

Doklad o výši ročního příjmu, s. 2¹⁰

C. Zvýšení nebo snížení daně finančním úřadem:

Zaškrtněte prosím jednu z následujících dvou variant. V případě druhé varianty doplňte způsob potvrzení změny finančním úřadem.

V uvedeném rozhodném období mi nebyla byla FÚ zvýšena nebo snížena daň z příjmů

změnu daně zjistíte na FÚ

uvádím na samostatném potvrzení od FÚ

D. Příjmy, které jsou předmětem daně z příjmu fyzických osob podle zákona o daních z příjmů a nejsou od této daně osvobozeny, a to po odpočtu výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení, přičemž jde-li o příjmy podléhající dani z příjmů stanovenou paušální částkou, považují se za výdaje vynaložené na jeho dosažení, zajištění a udržení předpokládané výdaje, po odpočtu dalších výdajů, odpočítávaných z takových příjmů podle zákona o daních z příjmů, po odpočtu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pokud nebyly pojistné a příspěvek zahrnutý do těchto výdajů a po odpočtu daně z příjmů připadající na tyto příjmy. Příjmy získané z náhrady mzdy za dobu prvních 21(14) dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény) podle § 192 zákoníku práce. Obdobné příjmy ze zahraničí v částce, v jaké byly vyplaceny, popřípadě po odpočtu výdajů, daní, pojistného a příspěvku, nebyly-li tyto příjmy už započteny do příjmů v ČR:

Pokud se jedná o příjmy za roční období, za které jste podal(a) přiznání k dani z příjmů fyzických osob, vyplňte pouze zbývající příjmy, které v přiznání nebyly uvedeny, a doplňující údaje k daňovému přiznání.

D1. Údaje, které potvrzuje zaměstnavatel:

• příjmy vyplacené zaměstnavatelem

a1 - příjmy ze závislé činnosti a funkční požitky uvedené v § 6 odst. 1 a 10 zákona o daních z příjmů včetně náhrady podle § 192 odst. 3 zákoníku práce s výjimkou částky, která se považuje za příjem z důvodu bezplatného používání motorového vozidla pro služební i soukromé účely podle § 6 zákona o daních z příjmů

ab - příjmy získané z náhrady mzdy za dobu prvních 21(14) dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény) podle § 192 odst. 2 zákoníku práce

• doplňující údaje k daňovému přiznání

ap - úhrn pojistného, které je povinen platit zaměstnanec sám za sebe z příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků, které byly zahrnuty do daňového přiznání

am - částka, která se považuje za příjem z důvodu bezplatného používání motorového vozidla pro služební i soukromé účely podle § 6 odst. 6 zákona o daních z příjmů

Od	Do	IČ, razítko a podpis organizace nebo popis příjmu	Kód	Příjem v ČR [Kč]	Příjem ze zahraničí	Měna
			a1			
			ab			
			ap			
			am			
			a1			
			ab			
			ap			
			am			
			a1			
			ab			
			ap			
			am			

D2. Další příjmy, které jsou předmětem daně z příjmu fyzických osob a nejsou přitom od této daně osvobozeny – příjmy z podnikání, z pronájmu, ostatní příjmy:

Druh příjmu	Kód	Příjem v ČR [Kč]	Příjem ze zahraničí	Měna
Příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti uvedené v § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů a jde-li o uvedené příjmy podléhající dani z příjmu stanovené paušální částkou, předpokládaný příjem	a2			
Příjmy z pronájmu uvedené v § 9 zákona o daních z příjmů	a4			
Příjmy z příležitostných činností nebo z příležitostného pronájmu movitých věcí, včetně příjmů ze zemědělské výroby, která není provozována podnikatelem (samostatně hospodařícím rolníkem) uvedené v § 10 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů	a11			
Příjmy z převodu vlastní nemovitosti, bytu nebo nebytového prostoru nebo spoluvlastnického podílu na nich, movité věci a cenného papíru uvedené v § 10 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů	a12			
Příjmy z převodu účasti na společnosti s ručením omezeným, komanditisty na komanditní společnosti nebo z převodu členských práv a povinností k družstvu a majetkových podílů na transformovaném družstvu uvedené v § 10 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů	a13			
Příjmy ze zděděných práv z průmyslového a jiného duševního vlastnictví, včetně práv autorských a práv příbuzných práv autorskému, uvedené v § 10 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů	a5			
Příjmaté výživné, důchody a obdobné opakující se požitky uvedené v § 10 odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů	a14			
Podíl společníka obchodní společnosti s výjimkou společníka veřejné obchodní společnosti, komplementáře komanditní společnosti nebo podíl člena družstva na likvidačním zůstatku při likvidaci společnosti nebo družstva a nebo podíl majitele podílového listu a podílů připadajícího na podílový list při zrušení podílového fondu, s výjimkou splnění nebo sloučení podílového fondu, uvedené v § 10 odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů	a15			
Vypořádací podíl při zániku účasti společníka obchodní společnosti, s výjimkou společníka veřejné obchodní společnosti a komplementáře komanditní společnosti, nebo při zániku členství v družstvu a další podíl na majetku družstva uvedené v § 10 odst. 1 písm. g) zákona o daních z příjmů	a16			
Výsluhový příspěvek a odbytné u vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů uvedené v § 10 odst. 9 zákona o daních z příjmů	e			

DALŠÍ LIST PROSÍM
12 03 01 214 R

¹⁰ Ministerstvo práce a sociálních věcí. Doklad o výši příjmů [online]. c2012 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z: <<https://formulare.mpsv.cz/okdavky/cs/form/edit.jsp?CMD=EditForm&FN=XPrijR120301214R&SSID=eP1M7Gn3qL14zh1jJdEe2XnV47ifz0g4u>>.



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra (ústav) a fakulta: Katedra správní vědy a správního práva - Právnická fakulta

Akademický rok: 2012/2013

Obor: Veřejná správa

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

pro: **Kateřina Konečná**, UČO 41744

na základě příslušných ustanovení zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), a Statutu Právnické fakulty Masarykovy univerzity Vám určuji téma a zásady pro vypracování bakalářské práce v bakalářském studijním programu:

Název tématu: **Reforma veřejné správy jako proces decentralizace v moderním demokratickém státě**

Název tématu anglicky: **The Reform of Public Administration as a Process of Decentralization in the Modern Democratic State**

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Stanislav Sedláček, Ph.D.

Datum zadání bakalářské práce: 31. října 2012

Termíny odevzdání bakalářské práce:

- v případě přihlášky ke státní zkoušce konané v jarním semestru je nutno odevzdat bakalářskou práci do 15. dubna 2013
- v případě přihlášky ke státní zkoušce konané v prodlouženém zkouškovém období jarního semestru je nutno bakalářskou práci odevzdat do 30. června 2013
- v případě přihlášky ke státní zkoušce konané ve zkouškovém období podzimního semestru je nutno bakalářskou práci odevzdat do 31. října 2013
- Neodevzdá-li student bakalářskou práci ve výše uvedených termínech, ztrácí právo konat všechny součásti státní zkoušky v příslušném období.



MASARYKOVA UNIVERZITA, PRÁVNICKÁ FAKULTA, Veveří 70, 611 80 Brno
tel.: +420 549 49 1211 • fax: +420 541 210 604 • www.law.muni.cz
Bankovní spojení: KB, pobočka Brno, č.ú.: 85636621/0100 • IČ: 00216224 • DIČ: CZ00216224



MASARYKOVA UNIVERZITA PRÁVNICKÁ FAKULTA


Zásady pro vypracování práce:

Posluchač(ka) úvodem vysvětlí základní charakter současného stavu organizace veřejné správy v České republice. Po objasnění historických východisek reformy územní veřejné správy v návaznosti na základní principy Evropské charty místní samosprávy a zdokumentování jednotlivých fází reformy se pak zaměří především na III. fázi reformy veřejné správy zaměřené na ústřední správu včetně řešení postavení zaměstnanců veřejné správy - veřejné služby a zavádění moderních technologií do veřejné správy pod názvem e-Government. Rozbor této III. fáze by měl být nosným tématem bakalářské práce. Ze způsobu zpracování by měl být zřejmý vlastní přístup zpracovatele(ky).

Podpisy:


vedoucí bakalářské práce


datum


vedoucí katedry


datum


děkan


datum

V Brně dne

