

Obsah

Úvod	3
1. Teoretické pojetí transformace a reformy veřejné správy	6
1.1 Pojem veřejné správy	6
1.2 Teorie veřejné správy	7
1.3 Vazby veřejné správy.....	9
1.4 Organizace a dělení české veřejné správy.....	10
1.5 Teorie reforem veřejné správy.....	12
1.6 Kritéria správní reformy v ČR	15
1.7 Efektivnost veřejné správy	17
1.8 Decentralizace, dekoncentrace a subsidiarita	19
1.9 Reforma jako součást demokratické transformace	22
1.10 Modernizace ústřední státní správy.....	23
2. Koncepce regulatorní reformy	25
2.1 Reforma a změna	25
2.2 Regulatorní reforma a její význam pro modernizaci veřejné správy	27
2.3 Právní regulace veřejné správy	30
2.4 Regulatorní reforma a řízení kvality	31
2.5 Regulatorní reforma ekonomická, sociální a administrativní	33
2.6 Reforma regulace v zemích OECD	34
2.7 Požadavky regulace	36
2.8 Řízení změn ve veřejném sektoru	37
2.9 Hospodárnost, efektivita, účelnost	38
3. Současné problémy reformy územní veřejné správy v ČR.....	39
3.1 Vývoj prostorové organizace od vzniku ČSR	39
3.2 Obnova samosprávy po roce 1989.....	40
3.3 Nové krajské zřízení.....	41
3.4 Druhá fáze územní reformy	43
3.5 Obce druhého a třetího typu	45
3.6 Politologické aspekty II. fáze reformy veřejné správy.....	47
3.7 Působnost krajů a obcí	49
3.8 Výsledné územní uspořádání veřejné správy.....	51
3.9 Zhodnocení decentralizace a dekoncentrace.....	53

3.10	Otázky územní reformy	55
3.11	Reforma ústřední a územní správy	56
3.12	Systémový problém územní správy	57
3.13	Nejednotná organizace orgánů státu v území	58
3.14	Duplicitní kraje a okresy	61
3.15	Neskladebnost územně správních jednotek	63
3.16	Zákon o administrativním členění státu	63
4.	Současné problémy regulatorní reformy v ČR	65
4.1	Změna předpokladů státu pro tvorbu práva	65
4.2	Společenská efektivnost veřejné správy	66
4.3	Modernizace a efektivní řízení veřejné správy ČR	68
4.4	Lepší regulace	70
4.5	Kvalita a dosažení lepší regulace	71
4.6	Nedostatky ústřední státní správy	73
4.7	Problémy s financováním samospráv	75
4.8	Nadbytečná byrokratická zátěž	76
4.9	Hodnocení dopadů regulace RIA v ČR	77
	Závěr	80
	Použitá literatura a zdroje:	85
	Resume	87

Úvod

Tématem mé předkládané diplomové práce jsou teoretické problémy reformy veřejné správy ve vztahu k jejímu vývoji v České republice. Zabývat se budu obecně teoriemi reform, se zvláštním zaměřením na reformu regulatorní a územní, včetně některých současných, respektive do současnosti se vyskytнувších problémů, zejména na již zmíněném úseku regulatorní a územní transformace.

Totalitní systém během své komunistické vlády zrušil dělbu moci, veřejná i státní správa byla vyňata z demokratické kontroly parlamentu a veřejnosti. Spojením státní moci a správy byla zlikvidována demokratická samospráva, územní i zájmová. Pád totality a následující celospolečenské změny, směřující k obnovení demokracie a vzniku právního státu, měly bezprostřední odraz v reformním procesu v našem státě, kdy od postavení veřejné správy jako nástroje prosazování mocenských zájmů jedné vládnoucí strany došlo k posunu směrem k chápání veřejné správy jako služby veřejnosti, k přeměně od centralistického rozhodování až k uplatnění principu samosprávy.

V podmínkách přechodu od společnosti totalitní ke standardům demokratického právního státu stává se nevyhnutelně jednou z hlavních obsahových součástí reformních procesů ve veřejné správě také otázka demokratičnosti veřejné správy a změny ve vztahu k občanům jako adresátům působení veřejné správy, včetně zajištění občanské participace na správě věcí veřejných. Nastolení potřebnosti reform souvisí nepochybně s rostoucími požadavky společnosti na kvalitu a efektivnost konkrétních systémů veřejné správy. Reformním či modernizačním úsilím řešený deficit kvality a efektivnosti veřejné správy spočívá v konkrétních stránkách tvořících v souhrnu úroveň veřejné správy jako celku.

Základem tohoto vztahu mělo by být kvalitativně nové, od předchozí praxe odlišné pojetí veřejné správy jako služby. Takto by při plnění svých funkcí, cílů a úkolů měla veřejná správa ve své každodenní praxi vůči spravovaným osobám vystupovat. Jedna z tendencí vývoje je postupné nastavování většího prostoru pro subjekty vykonávající veřejnou správu pro volbu vlastních vhodných postupů a adekvátních řešení záležitostí, jež jsou jim k rozhodování svěřeny. To však přináší zároveň zvýšení nároků na ty, kteří úkoly veřejné správy plní. Musí mít v tomto širším svěřeném rozhodovacím prostoru na zřeteli všechna povinná a vhodná hlediska, která jejich činnost určují nebo limitují. Větší prostor znamená také vyšší nároky a vyšší odpovědnost a uvedená náročnější hlediska pak musí být zakomponována také do kontrolních mechanismů uplatňovaných vůči veřejné správě.

Je třeba upozornit na některé její podstatné aspekty, souvislosti a konkrétní projevy, na oblast diskreční pravomoci veřejné správy, tedy právě oné části a onoho aspektu rozhodování veřejné správy, kde je právními předpisy veřejné správě prostor pro nalezení vhodných konkrétních řešení z více právně přípustných ponechán. Problematika reformy veřejné správy náleží k hlavním tématům či oblastem zkoumání moderní správní vědy, jež by měla poskytovat návody či doporučení ke zkvalitnění a zefektivnění systémů veřejné správy. Reformy či modernizace veřejné správy jako celku nebo jejich jednotlivých součástí (subsystémů) mohou a mají být cestou či prostředkem uvedeného kultivačního úsilí.

Polistopadová reforma veřejné správy byla zahájena reformou územní správy, která započala zrušením systému národních výborů a zřízením samosprávných obcí. Důležitým motivem byly požadavky reformy na decentralizaci, dekoncentraci a dodržování principu subsidiarity, a to i po vzoru Evropské unie. Česká republika se po určitých diskusích navrátila k tzv. smíšenému modelu veřejné správy, kdy jednotky územní samosprávy vykonávají jak na krajské, tak i obecní úrovni samosprávu i státní správu.

Po vzniku vyšších územně správních celků (od 1. ledna 2000) a po ukončení činnosti okresních úřadů (k 31. prosinci 2002) vznikly nové typy samosprávných obcí, na které byla převedena část pravomocí ze zrušených okresních úřadů, zbývající část okresních pravomocí byla převedena na krajské úřady. Vedle obcí s pověřeným obecním úřadem, které vznikly již v roce 1990 podle zákona o obcích, od 1. ledna 2003 začaly fungovat obce s rozšířenou působností, které byly definovány zákonem o obecním zřízení. Tyto tzv. obce třetího typu představují nový typ obcí, které jsou zároveň obcemi s nejširším rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. Na obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. obce druhého typu) stát přenáší část svých pravomocí, ovšem ne v takovém rozsahu, jako na obec s rozšířenou působností. Zde tedy cílem bylo nové uspořádání správy na mikroregionální úrovni, kdy hlavním úkolem této změny bylo zrušení okresních úřadů a převedení části jejich pravomocí na nově vzniklé typy samosprávných obcí. Územně správní uspořádání představuje asi nejobtížněji měnitelný prvek v systému veřejné správy a zásah do tohoto uspořádání představuje výraznou změnu v chodu veřejné správy.

Dalším navazujícím stupněm reformy veřejné správy je takzvaná regulatorní reforma, zabývající se otázkami, jak má být státem zasahováno do veřejné správy, jak má vypadat legislativa, jaké jsou metody, efektivnost a hodnocení dopadu regulace. Tento z právního úhlu pohledu nejvyšší stupeň správní reformy, tedy změna samotného institucionálního řízení (ze společenskovědního pohledu můžeme za nejvyšší stupeň pokládat např. změnu politické kultury), se zabývá zlepšením struktury a především fungování právní úpravy jako takové se širokou zpětnou vazbou na oblast působení vůči adresátům veřejné správy.

Pro oblast české veřejné správy je téma její reformy velice podstatné, jedná se o systémovou transformaci, která podstatně změnila její předcházející podobu. Jejím prostřednictvím se v naší zemi vytvořily základy nového ústavního a správního systému. Reformní procesy v naší zemi neustále pokračují a její dosavadní výsledky jsou předmětem četných diskusí, proto si tato problematika vyžaduje neustálou pozornost.

Požadavky na efektivnost veřejné správy na jedné straně a kritéria legality, správnosti a spravedlnosti rozhodnutí správních orgánů ve všech konkrétních procesních formách v této úplnosti může naplňovat potřebný rámec reformy naší veřejné správy, začleňující se do evropského správního prostoru.¹

Ve své diplomové práci se budu zabývat průběhem, úkoly a problémy transformace jako takové, dotknu se prvé i druhé fáze reformy územní veřejné správy, což však nemohu interpretovat bez připomenutí prostorové organizace správy od vzniku československého státu, na kterou v některých aspektech současné uspořádání navazuje. V první části práce se nemohu vyhnout základnímu teoretickému vysvětlení pojmu veřejné správy, a to i v jeho souvislostech, a výkladu teorie reformy veřejné správy. V dalších částech se budu zabývat regulatorní reformou, následovat bude popis a zhodnocení jak územní reformy, tak regulatorní reformy a jejich současných problémů, v závěru shrnutí celé reformy veřejné správy v České republice, včetně problémů a otázek, které se v průběhu reformního procesu projeví.

Pro studium dané problematiky je částečným problémem omezené množství publikací i jejich skladba. K úvodní kapitole je možné čerpat z teoretické literatury veřejné správy a učebnic správního práva. Pro další kapitoly se již částečným problémem jeví i časový faktor, tedy aktuálnost informací a hledisek. Pro vlastní téma správní reformy a jmenovitě územní reformy v ČR se ukázaly jako nejvhodnější prameny kromě teoretických učebnic sborníky příspěvků z konferencí o reformě a dále zdroje MVČR, zejména internetové stránky a také časopis Veřejná správa.

¹ Skulová, S. Úvahy nad souvislostmi europeizace, základních zásad činnosti správních orgánů a posilování principu dispozičního. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, a.s., 2007: str. 199

1. Teoretické pojetí transformace a reformy veřejné správy

1.1 Pojem veřejné správy

Je velice obtížné, jak veřejnou správu pozitivně definovat nebo alespoň výstižně a přesvědčivě popsat, a ve většině učebnic obecného správního práva se nad tím autoři zamýšlejí. Tento stav je dán především tím, že věda správního práva svým juridickým přístupem a hledisky jediného vědního oboru nemůže komplexně postihnout tak složitý jev, jako je správa.

Diferenciace sociálních i ekonomických věd a vytváření vědních oborů na pomezí oborů již konstituovaných přináší spíše nové dílčí pohledy, než pro všechny přijatelné vymezení jevu správy. Proto nacházíme řadu různých definic a popisů správy, které zejména vzhledem k úkolům moderní veřejné správy nepřinášejí uspokojivý výsledek. V poslední době se silně prosazuje snaha zaměnit pojem správa pojmem management a ten uplatňovat, obdobně jako v soukromém sektoru, i v oblasti organizace a výkonu veřejných úkolů. Zdá se, že tento přístup k veřejné správě se může uplatnit spíš ve vnitřní organizační struktuře a v jejím efektivním řízení po stránce věcné i personální, než ve vnějším působení veřejné správy jako služby občanům a institucím v rámci objektivně daného společenství lidí spjatých s určitým územím, zájmem nebo majetkem. Aplikace některých zásad managementu v řízení veřejné správy může ovšem výrazně přispět k její výkonnosti a efektivnosti. V tom smyslu je zájem o management pochopitelný, zejména vzhledem k potřebě veřejnou správu modernizovat.

Pojem správa v obecném smyslu má význam nejen teoretický, ale i praktický pro bližší vymezení veřejné správy ve společnosti a pro určení jejích nositelů. V minulém období nebyl pojem veřejné správy používán ani ve vědeckých pracích ani v legislativě. Nahrazován byl důsledně pojmem státní správa. Státní správa, jako správa vykonávaná orgány státu, absorbovala veškerou správu věcí veřejných. Socialistický stát tím dával najevo, že jedině stát a jeho orgány jsou způsobilé a oprávněné dbát o obecné blaho (veřejný zájem) a rozhodovat o tom, co je třeba za tím účelem učinit. Tím popřel možnost existence občanské společnosti, která se mimo jiné vyznačuje i tím, že správu věcí veřejných mohou vykonávat i jiné subjekty, než je stát. Výjimky byly v minulosti zcela ojedinělé a nepředstavovaly nějakou výraznější tendenci po samosprávě.

Stát dnes přestal být jediným nositelem veřejné správy. Úkoly, které dříve na tomto úseku vykonával monopolně stát, jsou částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy, mezi nimiž zvláštní místo zaujímají samosprávné svazky. Výkon veřejné správy může být na základě zákona vykonáván i dalšími subjekty.

Veřejná správa bývá charakterizována tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu, na rozdíl od správy soukromé, vykonávané v zájmu soukromém. Veřejná správa je i více vázána právem a je činností převážně „vrchnostenskou“.

Pojmu veřejná správa je přikládán různý význam, rozumíme jí buď určitý druh činnosti (tj. spravování) nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. V prvním případě jde o správu v materiálním (funkčním) pojetí, ve druhém o správu v pojetí formálním (institucionálním, organizačním). V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní. Tento druh činnosti, spojované dodnes nejčastěji se státem, můžeme vymezit dvojím způsobem, pozitivně nebo negativně.²

1.2 Teorie veřejné správy

Mnohem vhodnější než složité konstruování definic je prosté charakterizování jednotlivých pojmových znaků veřejné správy, v důsledku čehož se její vymezení stane snadněji uchopitelným i méně konfliktním. Takovými znaky pak mohou být:

1. Veřejná správa je činnost, která, sleduje veřejné nebo jiné obecné cíle, je vykonávána ve veřejném zájmu.
2. Jedná se o činnost podzákonnou.
3. Má výkonný charakter.
4. Může být činností s autoritativní (mocenskou) povahou i činností organizační (z toho pak vyplývá rozlišení správy na vrchnostenskou a nevrchnostenskou)
5. Je činností, jíž se osoby veřejného práva projevují jako specifické prostředky veřejného nebo soukromého práva (z toho pak vyplývá rozlišení správy na výsostnou a nevýsostnou).

Přesto, že taková charakteristika je poměrně zdařilá, není možno se při jejím budování vyhnout pojmům, které samy o sobě mohou působit potíže, a jejich definice tyto potíže skutečně působí. Příkladem zde může být v bodu č. 1 pojem veřejného zájmu. Přestože se jedná o pojem v platném právu často používaný, český právní řád jeho definici neobsahuje a vymezení ponechává právní teorii, resp. výkladu soudní praxe. Například podle jedné ze soudních judikatur je charakterizován veřejný zájem jako zájem, jehož nositelem je společnost. Takovým zájmem je zcela nepochybně i zájem na zabezpečení optimálního rozvoje života společnosti, zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout jeho trvale udržitelného rozvoje, pojem veřejný zájem je třeba vždy chápat jako takový zájem, který je možno označit za obecně prospěšný zájem.³

² Hedrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006: str. 9

³ Valeš, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006: str. 11

Za příklady veřejného zájmu pak soudy obecně uvádějí například zájem na dodržování základních lidských práv a svobod, na zachování demokracie a potlačování tendencí jdoucích proti ní, zájem na řádném placení daní atp. Obecně však lze říci, že definice veřejného zájmu je, podobně jako v případě veřejné správy velmi komplikovaná a výše uvedené je možné chápat jako indicie vedoucí k jeho pochopení, v žádném případě ne jako vyčerpávající vymezení.

Bod č. 2 v seznamu charakteristik veřejné správy na první pohled může budít zdání jakési preference či priority jedné moci nad druhou, v tomto případě moci zákonodárné nad výkonnou. Takové pojetí by však dle našeho názoru bylo zjevně chybné – odrážka druhá neznamená v zásadě nic jiného než praktickou reflexi jedné ze základních zásad právního státu, zásady legální licence. Ta zjednodušeně řečeno stanoví, že občané mohou činit vše, co není zakázáno, zatímco orgány veřejné moci mohou činit pouze to, co jim zákon výslovně umožní. Označení veřejné správy jako činnosti podzákonné lze podle našeho názoru chápat především tak, že se v první řadě musí jednat o takovou činnost, které zákonodárce prostřednictvím obecně závazných právních předpisů vymezil pole působnosti, jež správa při své činnosti nesmí překročit a přesné pravomoci, z nichž právě jedině ty může použít. V neposlední řadě se pochopitelně nesmí jednat o takovou činnost, která by suplovala jinou ze složek tripartity moci, v tomto případě moc legislativní.

Odrážka třetí charakterizuje veřejnou správu jako součást moci výkonné, což vlastně představuje doplnění k odrážce č. 2. Jedná se o otázku vycházející z nejjednodušších negativních vymezení, které o veřejné správě hovoří jako o tom, co není zákonodárstvím nebo soudnictvím. Přestože by takto zjednodušené pojetí bylo samo o sobě jen těžko udržitelné, pro doplnění dalších charakteristik prozatím postačí.

Znaky č 4 a 5 pak naznačují některá ze základních dělení veřejné správy. Rozdělení veřejné správy na vrchnostenskou nebo nevrchnostenskou a výsostnou či nevýsostnou není ve správněprávní rovině vždy jednoznačné a může se překrývat. Zjednodušeně však lze říci, že vrchnostenská (výsostná) veřejná správa je upravena normami veřejného (správního) práva a orgán veřejné správy zde vystupuje „mocensky“, tedy z nerovného – nadřazeného – postavení vůči dalším subjektům. Na druhou stranu veřejnou správou nevrchnostenskou (nevýsostnou) budeme chápat takovou oblast veřejné správy, jež je regulována normami soukromého práva, v rámci nichž se orgán veřejné správy pohybuje v pozici rovnosti vůči svému okolí.

Encyklopedie veřejné správy definuje pojem veřejné správy jako správu veřejných záležitostí, která je uskutečňována ve veřejném zájmu, jakožto projev, resp. součást výkonné moci. Jde o organizovanou činnost, která musí být svěřena určitému subjektu, který zaručuje, že bude vykonávána. Tímto subjektem je v první řadě stát a dále jiné subjekty, které k tomu byly státem zmocněny. Veřejná správa je tvořena dvěma subsystemy, a to státní správou a

samosprávou. Tato charakteristika pak dále pokračuje tím, co již bylo uvedeno výše – nesmí se jednat o okruh činností, které jsou zákonodárstvím, soudnictvím ani vládou a které jsou vykonávány orgány, jež nejsou orgány moci zákonodárné, soudní ani vládní. Na rozdíl od správy soukromé platí, že orgány veřejné správy mohou svoji činnost vykonávat pouze na základě zákonů a v jejich mezích.

Nutno zdůraznit, že ačkoliv se pojem veřejná správa může jevit jako politicky neutrální a jako takový ideologicky neovlivnitelný a všeobecně použitelný, není to tak docela pravda. Výše uvedená encyklopedická definice nastínila, že veřejná správa v sobě obsahuje dva základní subsystémy, státní správu a samosprávu. V této souvislosti není možné si nevsimnout, že právě pojem státní správy bývá někdy – samozřejmě nesprávně – s veřejnou správou zaměňován a synonymálně používán.⁴

1.3 Vazby veřejné správy

V různých státech se lze setkat s rozdílnými systémy prosazování veřejné moci, a tedy i s odlišnými systémy veřejné správy. Obecně je však veřejná správa v současných demokraciích chápána především jako služba občanům a veřejnosti.

Takové chápání má naprosto zásadní význam pro vymezení všech funkcí, forem, principů a metod činností veřejné správy jako celku i jejich jednotlivých orgánů a pracovníků. Podstatně se mění vztah veřejné správy a veřejnosti: na jedné straně vývoj právního státu a důsledné aplikování rozvinuté koncepce lidských práv, a na druhé straně informační revoluce umožňují větší srozumitelnost a přístupnost veřejné správy, účinnější interakci a kontrolu veřejné správy širokou veřejností. Zužuje se prostor pro libovolné a nekontrolované rozhodování ze strany orgánů veřejné správy, otevírá se prostor pro její otevřenost vůči veřejnosti. Strategická rozhodnutí, ať už se týkají vymezení veřejných služeb, alokace, a distribuce veřejných prostředků, územních plánů, životního prostředí, infrastruktury atd. jsou ve vyspělých demokraciích stále více předmětem širokého dialogu s občany.

Na to navazují i současné základní principy veřejné správy, kterými jsou transparentnost, publicita, povinnost skládat účty, veřejná kontrola a další. Je běžné, že v demokratických státech dochází k rozdělení moci nejen horizontálně na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale i vertikálně. Vertikální dělení moci se pak zobrazuje v delegování části moci na nižší jednotky než je stát. Veřejná správa je pak představována všemi jednotkami (organizacemi), které mají veřejnou moc a dělí se, jak již bylo uvedeno, na státní správu a samosprávu.

Na následujících příkladech si můžeme uvést provázanost veřejné správy:

⁴ Valeš, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006: str. 13

Vazba veřejné správy na stát - formální funkcí státu je funkční dělba mezi legislativou (tvorbou zákonů – politiky), exekutivou (výkonnou správou) a judikaturou (soudnictvím) v procesu poskytování veřejných služeb. Veřejnou službu pak může stát zajišťovat přímo nebo nepřímo různými orgány. Základní podmínkou fungování tohoto systému není totiž jeho organizační zajištění, ale upřednostňování obecných zájmů před zájmy mocných jednotlivců a skupin. Úkolem veřejné správy je uplatňovat a chránit veřejný zájem. K těmto činnostem pak pomáhá i právní řád státu v čele s ústavou jakožto základním dokumentem fungování státu.

Vazba na veřejnou politiku - veřejná politika se zabývá formováním a prosazováním veřejného zájmu prostřednictvím institucí veřejného sektoru, kam řadíme i veřejnou správu. Veřejná politika je vystavena tlaku činit odpovědný výběr prioritních cílů a redefinovat v souladu s nimi úkoly a funkce veřejné správy. Na procesu vymezování těchto úkolů a cílů se podílí trvalý odborný a politický dialog, ústící do nových ekonomických, právních aj. řešení.

Vazby na veřejný zájem - orientaci veřejné správy na zajišťování veřejných zájmů lze chápat jako její směřování jak k řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva, tak i k zabezpečení fungování společnosti jako celku. To je místo, kde veřejná správa stýká s veřejnou politikou. Cílem veřejné správy je zjišťovat, vyjadřovat a uznávat veřejné zájmy a volit adekvátní prostředky pro jejich realizaci na základě východisek stanovených veřejnou politikou. Identifikované a uznávané veřejné zájmy se mohou stát dobrým východiskem rozlišení diferencovaných funkcí veřejné správy.

Z funkčního (nebo také materiálního) pohledu lze za veřejnou správu považovat i souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb. V dnešním pohledu je veřejná správa v předmětu zájmu mnoha oborů a je tedy tzv. interdisciplinárním objektem. Pojem veřejné služby je možné chápat také v několika možných významech. V tom prvním lze o veřejné službě hovořit jako o bytí ve službě, tedy zaměstnání u státu nebo u veřejné korporace. A v druhém významu jako o užitečné veřejné činnosti, např. poskytování veřejných služeb nebo produktů.

1.4 Organizace a dělení české veřejné správy

System územní veřejné správy je u nás tradičně založen na tak zvaném spojeném modelu veřejné správy, kdy orgány územních samosprávných celků vykonávají současně jak samosprávu, tak státní správu. Obecným základem tohoto modelu je ustanovení čl. 105 Ústavy České republiky, podle něhož lze orgánům (územní) samosprávy svěřit výkon státní správy tehdy, stanoví-li tak zákon. Historické kořeny spojeného modelu veřejné správy sahají až k prvnímu obecnímu zřízení z roku 1849, které poprvé stanovilo, že obce vykonávají

samostatnou a přenesenou působnost. Tento model se na základě zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice československé, respektive zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, uplatňoval během první republiky i na úrovni okresů, respektive zemí. Spojený model veřejné správy uplatňovaný po renesanci místní samosprávy po roce 1990 jen na úrovni obcí došel svého širokého naplnění jednak po ustavení krajského zřízení a především po zániku okresních úřadů a přenosu jejich kompetencí na orgány krajů a na orgány obcí s rozšířenou působností

Těžiště veřejné správy leží v zajišťování veřejných služeb. Zahrnujeme sem tradičně poskytované služby, jako jsou komunální, zdravotnické, školské, dopravní a další, ale i správní činnost jako je např. vydávání licencí, povolení, dokladů, osvědčení, potvrzení či poskytování informací a mnoho dalších. Veřejná správa přestala být postupem času dominantou státu (dříve se pojem „veřejná správa“ vůbec nepoužíval a za veškerou veřejnou správu byl považován pouze výkon státní správy) a lze se setkat s tím, že některé činnosti vykonávají i samosprávné či soukromé organizace. Stát tak přenesl některé výkonné a operativní činnosti, odborné rozhodování, výkon dozoru či zkušebnictví na jiné než přímo státní organizace. Tato skutečnost se zobrazuje i v systému české veřejné správy.

Základ organizace veřejné správy tvoří státní správa, územní a zájmová (profesní) samospráva. Patří sem i další subjekty, pověřené výkonem veřejné správy, veřejnoprávní instituce jako veřejné fondy, veřejné nadace, nezávislé instituce, jako je např. Rada ČR pro rozhlasové a televizní vysílání, ale i soukromé osoby, pokud by jim byly svěřeny některé úkoly veřejné správy.

Jak je zřejmé, systém veřejné správy používaný v České republice je dvouliniový, přičemž je oddělena státní správa, charakterizovaná čistě výkonem státní moci, od samosprávy. Jednotlivé složky veřejné správy jsou tyto subjekty veřejné správy:

1. Stát – státní instituce vykonávající veřejnou správu přímo, ostatní subjekty ji vykonávají odvozeně.

2. Územní samospráva – veřejná správa je vykonávána samotnými občany a nepřímo volenými představiteli v rámci veřejnoprávních korporací, jak bude dále upřesněno, územní samospráva vykonává jak samosprávu, tak i státní správu.

3. Jiné subjekty – např. profesní komory, vysoké školy, veřejné fondy, nadace a další.

Za jiné subjekty veřejné správy můžeme označit zejména instituce typu veřejného ústavu s právní subjektivitou. V ČR to je např. Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR, Česká národní banka (s výjimkou případů, kdy působí jako správní úřad). Mohou jimi také být zákonem zřízené právnické osoby jako např. Česká televize, Český rozhlas či Česká tisková kancelář. Vyčerpávající univerzálně platnou definici veřejné/státní správy a úplný výčet jejich subjektů však nelze podat. Existuje totiž mnoho organizací, u nichž jsou veřejnoprávní

či soukromoprávní postavení a vazby na stát nejasné (např. některá zdravotnická zařízení). Funkce a působnost veřejné správy mohou být svěřeny právníkům i fyzickým osobám. Příkladem může být pověření tvorbou technických norem a jejich vydáváním nebo např. výkon, kdy fyzickým osobám je svěřen výkon správního dozoru – lesní stráž, myslivecká stráž, atd. Taktéž veřejnoprávní pojišťovací ústavy někdy vykonávají některé funkce státní správy a další.⁵

1.5 Teorie reform veřejné správy

Jak již vyplývá z předchozích kapitol zabývajících se teorií veřejné správy, jejím vymezením, vazbami, fungováním i organizací, je i otázka teorie správních reform komplexní a komplikovaná. Problematika správních reform je dosud neukončená, stále živá a vyvíjející se, čerpající motivaci ke svým iniciativám z velmi odlišných zdrojů a sledující ve svém procesu různorodé cíle a zájmy.

Především je důležité mít na zřeteli, že správní reforma se týká administrativní stránky vlády, veřejného sektoru, veřejné správy a řízení (managementu), tedy toho, jak vykonávat věci, o nichž bylo rozhodnuto politiky. To znamená, že správní reforma sice může zlepšit politické rozhodování, nemůže je však zvrátit; a jsou to právě politická rozhodnutí, která převážně nesou odpovědnost za mnohé nedostatky veřejného sektoru a špatnou veřejnou správu, i když často je vina připisována státním úředníkům.

Správní reforma zkrátka nemůže revidovat a nahrazovat reformy politické (včetně jejich případných omylů), ani ekonomické nebo institucionální. Na druhé straně však politické, ekonomické a institucionální reformy mohou být jen zřídka úspěšné bez reformy veřejné správy. Veřejná správa není neutrální nebo instrumentální. Má svůj vlastní život, složitě formalizovaný, který však nelze nazírat jako samozřejmou danost, neboť je v trvalém stavu nesčetných a předem stěžejích vypočitatelných změn. Pracovníci veřejné správy bojují se systémem, který je svazuje, neboť jako odborníci nemohou být slepí k různým nedostatkům, ale sami nemohou zvládnout reformu celého systému, k tomu je zapotřebí externího tlaku, zejména od politických představitelů. Vztah politiků a správních úředníků je charakterizován tím, že jsou to političtí, ve vyspělých demokratických zemích demokraticky zvolení představitelé, kteří mají za povinnost požadovat lepší výkonnost veřejné správy, monitorovat, zda bylo jejich požadavkům vyhověno, a použít efektivních sankcí, pokud se tak nestalo. Musejí však i podporovat a odměňovat správní úředníky a dbát o takovou správní kulturu, která podněcuje inovaci, kreativitu a reformu. Správní reformy potřebují podporu politického vedení, protože bez ní nemohou být zdárně prováděny.

⁵ Nunvářová, S. Veřejná politika a územní správa a samospráva. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006: str. 75

Ve svých začátcích byly správní reformy jednodušší, jejich tempo bylo pomalé, společnost byla méně organizovaná a technologie pochopitelná. Tím byly i správní systémy snadněji srozumitelné a co bylo špatné, bylo evidentní a celkem bylo všem jasné, co je třeba udělat. Tyto doby však jsou dávno pryč a správní reformy a reformátoři se začali potýkat s různými obtížemi, jako například málo slibné až nepřátelské prostředí, nabytá práva, otevřená opozice a skrytá sabotáž, byrokratická setrvačnost, politická lhostejnost až apatie, zmatené nebo protikladné cíle, nejasné nebo nevhodné strategie, chabá taktika, neadekvátní informace a zpětné vazby, nedostatek know-how, úřední i politická korupce, váhavost a odklady, špatné načasování atd. K tomu se přidávala i nedůvěra a nespokojenost z provedených reforem, neboť některé reformní kroky se v poměrně krátké době ukázaly jako nevyhovující a byly nahrazeny opačným postupem. I očekávání veřejnosti, občanů se mění, rostou jejich nároky i nespokojenost s již provedenými změnami. Žádná reforma totiž nepřináší trvalé uspokojení, a proto reformy jsou nikdy nekončícím procesem.

Z toho, co bylo řečeno, vyplývá snad dostatečně jasně, že v období – z historického hlediska poměrně krátkém – v němž se sledují moderní reformy veřejné správy, nebyla situace optimální v tom smyslu, že by nejdříve byly teorii vypracovány reformní postupy na základě vědeckých analýz a podle nich by následně docházelo v praxi k reformě veřejné správy.

Správní reformy v Evropě se od svého začátku zaměřily zejména na dva problémy: na debyrokratizaci, která byla všeobecným tématem, a na deregulaci v těch zemích, v nichž panoval striktní právní řád, který od skončení války rychle nabobtnával a dostával se do rozporu se zásadami svobodného trhu a volné soutěže obchodní a podnikatelské sféry, jmenovitě šlo o skupinu států vyznávajících filozofii právního státu.

S jakými obtížemi či bariérami se správní reformy potkávaly? Připomeňme čtyři často zjišťované problémy:

- Sekvence, návaznost reformních kroků je značně obtížná, ale nutná, a proto je třeba ji dostatečně plánovat, neboť všechny součásti reformy nelze provádět najednou, jen pro tento případ, ad hoc.

- Přenášení reformních vizí do skutečné realizace je dalším problémem, kdy je třeba důkladně rozumět rozdělení kompetencí a odpovědnosti, existujícím flexibilitám, koordinaci a integraci stejně jako problematice správného načasování a budování potřebných vztahů po období nedůvěry nebo jistého cynismu a zejména zaangažování občanů do reformního procesu.

- Bariéry často závisejí na čase nebo určitém odvětví. Pokud jde o sektorální reformy, tradiční boje mezi ministerstvy a jinými správními orgány o pravomoc a kompetence často

brání reformám. Jinou překážkou může být prostě lidská neochota adaptovat se na změnu. Vytváření kulturní změny vyžaduje dlouhý čas a trpělivost.

- Častou obtíží je nedostatek finančních a jiných zdrojů. Kontinuita reforem vytváří též únavu ze změny. Překonání této obtíže vyžaduje angažované manažery, kteří jsou schopni udržet reformu v akci tak, že organizace absorbuje změny i po delší dobu.

Příliš mnoho reforem ve veřejné správě ilustruje časté dilema spočívající v tom, že vyřešení jednoho problému vyvolává řadu jiných, a s tím by se, po získaných zkušenostech, mělo již dopředu počítat. Například vyřešení problému centralizace cestou decentralizace, není-li tato dokonale připravena, vyvolá celou řadu nových problémů. Podobně například zavedení lepších procesů finančního řízení odhalí zastaralou právní úpravu, kterou je nutno novelizovat nebo nahradit, nedostatečné operační metody, jakož i nedostatky v kvalifikaci a školení příslušných zaměstnanců. Veřejná správa je činnost integrovaná, a proto nelze řešit izolovaně individuální dílčí problémy; nezbytností je synergický, součinnostní přístup. V opačném případě totiž implementace navrženého řešení nepřinese očekávané zvýšení výkonnosti, ale zcela naopak může vést ke snížení efektivnosti a, což je ještě horším důsledkem, k frustraci zúčastněných a ke ztrátě důvěry veřejnosti.

Z různých teoretických prací lze dedukovat konkrétní aspekty dobře fungující a spravedlivé veřejné správy, které by bylo možno považovat za jakési správní minimum. Patří k němu zejména:

- Dodržovat právo, a to nikoli jenom literu zákona, ale i duch zákona. Veřejná správa se nemůže vyhnout právu ani interpretovat právo proti jeho duchu, proti jeho nejvlastnějšímu smyslu. Pokud se domnívá, že jí právo brání v efektivním výkonu správy, pak nejdříve musí navrhnout změnu zákona, ale do doby, než je tato změna přijata zákonodárným sborem, musí jednat podle platného práva, a právě v tom je význam zákonnosti veřejné správy.
- Udržovat kapacitu a schopnost efektivního výkonu nutných veřejných činností na požádání, což znamená trvalé a každodenní uspokojování potřeb a požadavků občanů a veřejnosti, nikoli jenom v případě vzniku kritického mezního stavu.

Uspokojování očekávání občanů v sobě zahrnuje:

- Vzdělávání úředníků veřejné správy, aby poskytované služby byly na vysoké úrovni současného vývoje.
- Odpovědnost veřejné správy veřejnosti za výkon veškeré veřejné činnosti, což představuje otevřenou správu, poskytující občanovi všechny informace o své činnosti s výjimkou toho, co musí být utajeno podle zákona.
- Rovný přístup ke všem osobám, prostý diskriminace nebo protekce, kdy úředníci musejí zachovávat spravedlivost vůči všem, musí být nestranní a současně jejich chování musí být vlídné a ochotné vůči klientovi, jemuž jsou službou.

- Dosažení vysokého standardu čestnosti a integrity, to znamená, že se každý úředník musí řídit principy etiky, morálky, být dbalý své dobré pověsti, nepodlehout korupci a trvale se chránit před všemi formami špatné správy a zneužití svého postavení veřejného činitele.
- Identifikaci veřejné správy s pokrokem, což znamená být stále na úrovni nových poznatků, neusínat na dosažených výškových úrovních, ale sledovat postupy v organizačním, správním a manažerském výzkumu a dobře jim rozumět, zejména pokud jde o debyrokratizaci, deregulaci, decentralizaci, redukci nadměrného papírování, bezpečnost, vlastní vzdělávání a poradenství.⁶

1.6 Kritéria správní reformy v ČR

Reforma veřejné správy je stálým tématem vývoje správního systému již proto, že každá dynamika tohoto systému v sobě obsahuje potenciál reformních kroků. Reforma veřejné správy v širším slova smyslu je procesem přizpůsobování správy požadavkům, které na ni společnost klade. Otázkou pouze je, zda v dané fázi tyto požadavky vedou k vývoji v zásadě kontinuálního procesu s reformními prvky, nebo zda se prosazuje soubor vzájemně provázaných procesů v ekonomické, legislativní a organizační sféře a prostorovém uspořádání správy.

V podmínkách ČR můžeme po roce 1989 pozorovat dvě etapy reformy veřejné správy v naposled uvedeném širším smyslu. Reformní procesy v nich byly zejména v první etapě spojeny s procesy transformačními. Transformace představuje kategorii vhodnou spíše pro označení základních systémových změn ve veřejné správě představující organickou součást celospolečenského transformačního procesu.

Transformace veřejné správy obsahuje v sobě dva aspekty. První aspekt se vztahuje k odmítnutí bezprostředního ideologického ovlivnění veřejné správy a k personálním a organizačním změnám vyplývajícím z posunu ve funkci veřejné správy ve společnosti a v metodách jejího uplatňování. Z tohoto pohledu představuje transformace relativně krátkodobý a v principu jednorázový proces, který ovlivnil průběh první etapy reformy veřejné správy (reformy obecně, nikoliv ve smyslu územní reformy). Tuto etapu můžeme situovat zhruba do let 1989 (resp. 1990) – 1993. Druhou etapu probíhající zhruba od roku 1997 – 1998 již první aspekt transformace neovlivnil, neboť příslušné procesy byly ukončeny.

Druhý aspekt transformace se vztahuje k vytváření dlouhodobého prostředí srovnatelným s prostředím pro fungování veřejné správy v zemích, mezi které se má ČR na základě transformace zařadit, tedy ve vyspělých západoevropských státech.

⁶ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2002: str. 194

Uvedený druhý aspekt transformace představuje změnu principů a metod působení veřejné správy ve směru uplatnění kritérií demokracie, právního státu, správní kultury a etiky atd., tedy vytvoření dlouhodobého základu činnosti veřejné správy. V principu jde o záležitost dlouhodobého časového období a v dalším vývoji se úkoly transformace neprojevují jako samostatné, objevují se spíše jako odlišnosti standardních úkolů reformy veřejné správy. Takovýto charakter má dnes transformace veřejné správy víceméně ve všech západoevropských zemích. Povahu jednorázového procesu tím transformace neztrácí, není však možné určit moment jejího konečného stavu. Je tomu tak proto, že transformace přechází plynule do procesu reformy veřejné správy, který probíhá i v netransformujících se společnostech a specifika transformace jen určitou dobu ovlivňují konkrétní realizaci reformy.

Zvláštní problém spočívá ve skutečnosti, že samotný způsob provedení transformace společnosti v jiných oblastech, zejména v ekonomice, přinesl další prvky odlišnosti od standardních západoevropských poměrů, zejména v souvislosti s přechodně zvýšenou rolí veřejné správy. Deetatizace, odstátnění, se totiž paradoxně neobejde bez intenzivní činnosti veřejné správy. Tato činnost se přitom realizuje za obtížně subjektivního momentu ve fungování veřejné správy. Takové přecenění je ovšem přímo protikladné směru vývoje veřejné správy v západní Evropě, kde objektivizace patří k významným požadavkům správní reformy.

Veřejná správa není ve skutečnosti izolovaná. Není tedy možné očekávat, že problémy, které se v postmoderní společnosti vyskytují a vyplývají do značné míry ze všeobecné relativizace hodnot, se vyhnou právě veřejné správě. V tomto smyslu nemůže být stav veřejné správy jiný, než odpovídá stavu společnosti vcelku. V opačném případě by veřejná správa musela být vystavena speciálním výrazně objektivizujícím podmínkám s nejen negativní, ale i pozitivní motivací na jejich skutečném uplatnění. Ani v takovém případě by však závislost na celkovém stavu společnosti nebyla zcela odstraněna, jak ostatně ukazuje i příklad soudnictví.

Zmíněné problémy vyplývající z dosavadního vývoje veřejné správy nebo z celkového stavu společnosti mohou být jen obtížně ovlivněny reformou veřejné správy. Tím spíše to ovšem platí o dosavadní české reformě veřejné správy zaměřené daleko více na organizaci veřejné správy než na její obsah.

Zaměření na organizaci veřejné správy ani tak nevyplývá z nedostatků dosavadních koncepcí reformy veřejné správy, které naopak s obsahovými otázkami reformy také uvažují, ale z toho, že obsahová reforma veřejné správy je mnohem náročnější na realizaci a lze ji uskutečnit jen v podstatě dlouhodobějším časovém horizontu. Proto také vyžaduje vytváření stálého prostředí pro veřejnou správu spojeného s úsilím o tvořivost, kvalifikovanost,

objektivitu, dodržování zákonů, debyrokratizaci a efektivnost správy. Nestačí tedy soubor aktů legislativní nebo organizační povahy.

Otázky správní kultury a správní etiky mohou být reformou státní správy dotčeny pouze v tom případě, že mechanismy státní a veřejné služby opírající se o výše uvedené principy dokážou zajistit reálné chování jak úředníků, tak politiků ovlivňujících jejich práci. Slovní zdůraznění etických principů ve veřejné správě, přijímání etických kodexů a dokonce ani zákonných deklamací o povinnostech úředníků zde nehraje hlavní roli. Reforma veřejné správy může být úspěšná v tomto směru, pokud politická sféra bude vyžadovat od úředníků plnění požadavků správní kultury a etiky i odborné kvalifikace na prvním místě a sama bude respektovat z toho vyplývající stupeň autonomie veřejné správy.

V zásadě je tedy možné stanovit určité meze reformních procesů ve veřejné správě, množinu problémů, které nemohou být klasickou reformou veřejné správy samou o sobě změněny. Od reformy veřejné správy se může očekávat pouze to, že pro řešení uvedených problémů vytvoří legislativní a organizační předpoklady, nikoliv komplexní řešení.⁷

V moderním státě je veřejná správa permanentně ohrožována nejrůznějšími byrokratickými nemocemi. Již v klasických učebnicích veřejné správy nalézáme varovné memento: správa má tendenci osamostatňovat se a napomáhat přeměně normálního státu ve stát administrativní, v němž mohou dominovat samoučelné exekutivní struktury a v němž je i právo plně podřízováno specifickým potřebám této výkonné organizace.

Jedním z klíčových pojmů administrativistiky se přinejmenším od otřesů ve 30. letech 20. století stává pojem proměny. Proměna s sebou přináší dilema pro většinu z těch, kteří se účastní veřejné správy, ale zasahuje i toho, kdo se o veřejnou správu pouze zajímá.

Nejvíce nás ve své konkrétní podobě zpravidla překvapí typově nejobvyklejší, ve vývoji veřejné správy jako celku tisíckrát opakované proměny, při nichž se rutinní centralismu mění v procesech decentralizace, politikové se proměňují v administrátory, efektivnost se stává neefektivní, racionalita je nahrazována afektem, dříve rostoucí očekávání najednou klesá a výhled do šťastné budoucnosti se zatemňuje a obecnou stabilitu nahrazuje neméně obecná změna.⁸

1.7 Efektivnost veřejné správy

Efektivnost veřejné správy patří mezi základní cíle správních reforem, hodnocení této efektivnosti je však velmi obtížné z důvodu pestrosti efektů, které mají být ve veřejné správě dosahovány. Efektivnost činnosti veřejné správy se projevuje i ve vlivu na hodnoty

⁷ Matula, M., Kuba, J. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, a.s., 2007: str. 11

⁸ Pomahač, R. Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. str. 229

ekonomicky měřitelné jen nepřímo nebo vůbec neměřitelné. To se týká dopadů na právní regulaci, na dodržování zákonů, na efektivnost a provázanost procesů v území, životní prostředí, vzdělanost, zdravotní stav obyvatelstva, dopravní obslužnost atd. a v konečném výsledku na kvalitu života a spokojenost obyvatel.

Hodnocení činnosti veřejné správy a výsledků správních reforem je obtížné také proto, že některá kritéria jsou sama o sobě obecně uznávaná, avšak při řešení konkrétního problému se mohou ocitnout v rozporu, např. kritérium decentralizace a kritérium právního státu nebo kritérium demokracie a kritérium ekonomické efektivnosti. Do systému by se mělo zasahovat jen v potřebných případech. Každá nepotřebná reforma stejně jako jiná nepotřebná regulace je vždy škodlivá. Na druhé straně ovšem s každou i potřebnou reformou jsou spojena určitá rizika a obvykle vede provedení reformy k dílčím komplikacím vyplývajícím z nutného narušení zaběhnutých organizačních forem a způsobů rozhodování.

Je však potřebné zkoumat nikoliv pouze důsledky vzniklé zásahem do rovnováhy systému, ale především porovnat důsledky pokračování současného stavu s navrhovaným stavem. Současný stav je tedy nutno hodnotit stejně přísnými kritérii jako stav dosažený reformou. Cílem reformního procesu je ovšem nikoliv maximalizace efektivnosti veřejné správy, ale maximalizace společenské efektivnosti v důsledku činnosti systému veřejné správy. Vyšší efektivnost veřejné správy při určitých způsobech zjednodušení její činnosti může být vyvážena nebo i převážena náklady vyvolanými u uživatelů služeb veřejné správy z hlediska přímého vynaložení finančních prostředků, zhoršení prostorové dostupnosti, kvality výsledků rozhodnutí nebo právní jistoty. Ke stejnému případu může dojít i v opačném vztahu, tedy nižší efektivnost veřejné správy např. v důsledku jejich povinností při přípravě podkladů pro rozhodnutí vede k úspoře času i finančních prostředků účastníků správních řízení. Rizikem je zaměňování prostředků a účelu v reformě veřejné správy. Základním cílem není dosáhnout nejvyšší efektivnosti reformního procesu samotného, to je pouze sekundární cíl, ale nastavit fungování systému veřejné správy ve smyslu jeho optimalizace včetně dlouhodobé efektivnosti.⁹

Obtížnost zvyšování efektivnosti veřejné správy ovšem neznamena, že by zde neexistovaly dostupné možnosti, které byly v dosavadním průběhu reformy veřejné správy opomenuty, nebo, i když byly koncepčně analyzovány, z hlediska realizace byly fakticky na okraji zájmu. První takovou možností je uplatnění moderních metod organizace ve veřejné správě. Tyto metody mají většinou svůj původ v soukromé správě. Základní otázkou pro uplatnění metod soukromé správy je možnost jejich modifikace vyhovující specifickým

⁹ Matula, M., Kuba, J. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, a.s., 2007: str. 15

potřebám veřejné správy, jako je zřetel k veřejnému zájmu, vyšší míra právní regulace, větší rigidita organizačních struktur atd.

S efektivností veřejné správy souvisí i otázka debyrokratizace. Velmi častou příčinou byrokratických postupů je obsahová nevyjasněnost, neschopnost věcného posouzení určitého problému, ze kterého se pak hledá východisko ve stupňování formálních bariér rozhodovacího procesu. V některých případech je to rovněž snaha vyhnout se odpovědnosti. Důležitou otázkou procesu debyrokratizace je pochopení významu nestrannosti, resp. nezávislosti v rozhodovacích procesech. V souvislosti se spojeným modelem výkonu územní veřejné správy uplatněným v dosavadní reformě je velmi potřebné sledovat nestrannost výkonu veřejné správy, zvláště při rozhodování o právech a povinnostech jiných subjektů. Nestrannost výkonu správy vyžaduje také určitou úroveň politické kultury, kdy na jedné straně nesmí docházet k tlaku na úředníky ze strany politické sféry a tím porušení nestrannosti nebo dokonce obcházení zákona, na druhé straně tu však musí být schopnost prosadit obsahové záměry věcně odůvodněné a souladné s právem do činnosti aparátu.

Nestrannost veřejné správy a objektivnosti jejího rozhodování neznamena nezávislost ve stejném smyslu jako u soudnictví. Jinak by nebyla možná žádná kontrola veřejné správy a realizace rozhodnutí volených orgánů.¹⁰

1.8 Decentralizace, dekoncentrace a subsidiarita

Veřejná správa by měla obsahovat optimální dělbu práce mezi jednotlivými složkami svého systému. Dělb práce by se měla projevovat jak mezi jednotlivými stupni řízení tak i územně. Veřejná správa při svém fungování uplatňuje několik základních principů určující dělbu práce mezi jednotlivými složkami svého systému. Na tom v jakém poměru jsou vzájemně tyto principy uplatňovány záleží výsledná podoba celého systému. Za principy uplatňované při fungování současné veřejné správy lze označit princip centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, monokratický a kolegiální, volební a jmenovací, územní, věcný a funkční a v neposlední řadě i princip subsidiarity¹¹

Decentralizační charakter byl od počátku deklarován ve všech fázích reformy veřejné správy probíhající na území ČR po celospolečenských změnách v roce 1989. Tato deklarace odrážela reálnou potřebu přechodu od výrazně centralizovaného systému, který zde existoval do roku 1989. Tento systém obsahoval sice rovněž decentralizační prvky, ovšem v deformované podobě ovlivněné charakterem direktivního řízení. Tyto decentralizační prvky

¹⁰ Matula, M., Kuba, J. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, a.s., 2007: str. 17

¹¹ Nunvářová, S. Veřejná politika a územní správa a samospráva. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006: str. 71

spočívaly především v podílu územních politických a správních orgánů na kontrole společnosti veřejnou mocí. Vzhledem ke svému charakteru nemohly být staré decentralizační mechanismy využity v demokratických podmínkách.

Zásadním posunem ve směru decentralizace i uplatnění principu subsidiarity po roce 1989 se stalo především zřízení, resp. obnovení obecní samosprávy. Tato samospráva byla postavena na využití spojeného modelu výkonu veřejné správy a právní úprava se inspirovala především dlouholetými tradicemi z období 1849-1938. Přes určité problémy vyplývající zejména v počátečním období z nejasností mezi samosprávním rozhodováním v některých obcích splnilo obnovení obecní samosprávy jednoznačně svůj cíl, tedy vytvoření základu nového systému veřejné moci v území. Decentralizační charakter uvedeného kroku je zřejmý. V souvislosti s využitím institutu přenesené působnosti se výrazně uplatnila i dekoncentrace.

Daleko problematičtější byl vývoj decentralizace i realizace principu subsidiarity na vyšších úrovních. V první reformě veřejné správy v letech 1990-1993 se nepodařilo využít potenciálu pro decentralizaci, který by dávala všeobecná společenská transformace. Ukazovalo se to jednak v absenci prostorové decentralizace, kdy zůstaly zachovány jednotky územně správního členění z roku 1960, jednak v charakteru okresních úřadů jako orgánů pouze státní správy.

V souvislosti se zrušením krajských národních výborů byla část jejich kompetencí přenesena na okresní úřady, tedy jednoznačně jen dekoncentrována, část kompetencí se přenesla na ústřední správní úřady, v tomto směru se tedy uplatnila naopak koncentrace a prostorová centralizace.

Uvedený stav byl podmíněn především rozpaky nad řešením organizace případné vyšší samosprávy. Po celé období do roku 1992 nebyla rozhodnuta otázka zemského nebo alternativně krajského zřízení a současně se nepodařilo vyřešit uspořádání česko-slovenských vztahů. Určitou roli v neřešení problematiky vyšší samosprávy hrála také obava z narušení integrity výkonu veřejné moci po značném zásahu způsobeném obnovením samosprávy a určitou konfliktností vztahů mezi státní správou a samosprávou, která byla zvláště pro zkoumanou dobu typická.

Původní záměry ovšem nepředpokládaly dlouhodobé setrvání stavu bez vyšší samosprávy a počítalo se pouze s maximálně dvouletou dobou existence okresních úřadů a vytvořením krajské nebo zemské samosprávy. Uvažovalo se přitom jak s dvoustupňovým, tak s třístupňovým územním uspořádáním. Vzhledem k výše uvedeným příčinám se nepodařilo původní záměry uskutečnit a můžeme tedy shrnout, že reforma z let 1990-1993 měla výrazně decentralizační charakter, ovšem pouze zásluhou obnovení obecní samosprávy. Na vyšších úrovních k pokroku ve směru decentralizace nedošlo.

Uplatnění principu subsidiarity bylo nadále velmi omezené, neboť jakákoliv otázka přesahující obecní dimenzi nemohla být řešena v samosprávních rovinách. Subsidiarita v rovině státní správy se spíše ještě snížila, neboť problémy meziregionálního charakteru nemohly být rozhodovány na této úrovni. Tento stav vedl i k narušení koordinace výkonu státní správy v území, protože ústřední správní úřady reagovaly na situaci tak, že zřizovaly detašovaná pracoviště nebo inspirovaly vytvoření specializovaných orgánů státní správy zákony.

V období 1993-1996 nedošlo k žádné změně zmíněného stavu. Po rozhodnutí o rozpadu československé federace se prosadila výrazně integrující tendence ve vztahu k uspořádání ČR. Tyto tendence nebyly příznivé ustavení vyšší samosprávy, která nebyla často shledávána za aktuálně potřebnou. Přispěl k tomu patrně i přirozený sklon centrální sféry k chápání případných vyšších samosprávních celků jako konkurence ve vztahu k výkonu veřejné moci. Přes uvedený stav praxe se však obecně nadále uznávala potřeba decentralizace a teoreticky se pracovalo na jejích konceptech.

V souvislosti se stále výraznějšími negativními důsledky absence vyšší samosprávy i meziregionální státní správy a také s úvahami o členství ČR v EU, kde jednoznačně převládaly decentralizační procesy, se v letech 1996-1997 opět otevřela otázka vyšší samosprávy. Výsledkem se stalo přijetí zákona č. 147/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Tento ústavní zákon vytvořil základní předpoklad pro druhou reformu veřejné správy, jejíž koncepce byla připravena v základě v letech 1998-1999.

V první fázi této druhé reformy veřejné správy se řešila v návaznosti na zmíněný ústavní zákon problematika krajského zřízení. Výsledkem tohoto řízení se stala soustava zákonů přijatých v roce 2000, která umožnila volby do zastupitelstev krajů v listopadu 2000 a působení krajských úřadů od 1. ledna 2001.

Krajské zřízení sledovalo decentralizační i nekoncepční princip. Vzájemné uplatnění těchto principů bylo výsledkem složitého kompromisu mezi tendencí k výraznému prosazení decentralizace ze strany Poslanecké sněmovny a ministerstva vnitra na straně jedné a snahou většiny ústředních správních úřadů zachovat si vliv na rozhodování v území a již existující specializované orgány státní správy.

Decentralizace se uplatnila především ve vlastní organizaci krajů a v některých otázkách regionálního rozvoje a školství. Ve většině konkrétních oborů správy převažovala spíše dekoncentrace. Z hlediska uplatnění principu subsidiarity byl vývoj jednoznačně příznivý, neboť i otázky meziregionální povahy bylo možno řešit buď samosprávně, nebo v rámci státní správy na příslušné úrovni.¹²

¹² Matula, M., Kuba, J. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, a.s., 2007: str. 20

1.9 Reforma jako součást demokratické transformace

Jaký charakter má soudobý proces přeměn veřejné správy v České republice, jaké tendence, úkoly a cíle ve vývoji veřejné správy z toho plynou. Jsme svědky neustálých změn ve veřejné správě, jejích neustálých inovací. Jde o správní reformu, modernizaci veřejné správy nebo transformaci celého systému veřejné správy? Správní reformy jsou komplementárnějšími změnami veřejné správy, ať již mají povahu územní nebo funkční správní reformy nebo propojují prvky územních i funkčních změn ve veřejné správě.

V územní reformně veřejné správy jde o změny jejího územního správního uspořádání podle určitých kritérií, které jsou specifikovány zejména pro vyšší stupeň územní správní organizace. Řeší se počet jejích stupňů, velikost územních obvodů správních orgánů vyššího stupně. Územní reforma veřejné správy může však také spočívat v integraci obcí, aby splňovaly předpoklady pro standardní výkon státní správy a územní samosprávy na základním stupni. Se zřetelem ke koordinační funkci vyšších územních správních celků má význam i počet nižších či základních územních správních jednotek. Je zřejmé, že nadměrný počet územně správních jednotek nižšího stupně ztěžuje koordinaci jejich činnosti.¹³

Ve vývoji veřejné správy v postkomunistických státech, jakým je i česká republika, je však nutno přihlídnout k tomu, že bylo třeba překonat dědictví totalitního režimu v oblasti veřejné zprávy a obnovit její demokratické základy a principy. Totalitní systém zrušil dělbu moci, veřejná i státní správa byla vyňata z demokratické kontroly parlamentu a veřejnosti. Spojením státní moci a správy byla zlikvidována demokratická samospráva, územní i zájmová. Územní orgány veřejné správy byly ve skutečnosti podřízeny orgánům státní správy. Volební systém neumožňoval pluralitní zastoupení politických stran, občané neparticipovali na rozhodovacím procesu, kádrová politika aparátu veřejné správy, zejména jejího vedení, byla podřízena nomenklatuře komunistické strany, až na výjimky veřejná správa nepodléhala soudní kontrole svých rozhodnutí.

Proto přeměny veřejné správy v České republice nespočívaly jen v prosté územní či funkcionální reformě, ale v zásadní kvalitativní demokratické transformaci veřejné správy, která odstranila etatizovanou správu reálného socialismu a vytvořila institucionální základy demokratické veřejné správy, která je komparabilní se západoevropským typem veřejné správy. Legitimizace správy byla spojená s obnovením územní samosprávy, se začleněním veřejné správy do systému správního státu, zejména zárukami zákonného rozhodování orgánů veřejné správy a vznikajícím statutem úřednictva zaručujícím jeho odbornost a politickou neutralitu.

¹³ Grospič, J. Základní otázky demokratické transformace, reformy a modernizace veřejné správy. In: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Kolektiv autorů. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008: str. 404

Z hlediska historie naší veřejné správy jde u nás v současné etapě v zásadě o obnovu klasického západoevropského modelu, který v meziválečném období Československé republiky v jejím demokratickém fungoval. Dnes však již nejde o prostou obnovu, reprodukci institucionální, personální a funkční struktury veřejné správy, jaká tu v předválečném Československu existovala, ale o podstatnou rekonstrukci veřejné správy, při uplatňování současných parametrů demokratické, efektivní a moderní veřejné správy, způsobilé dostát též principům sociálního a právního státu.¹⁴

1.10 Modernizace ústřední státní správy

Jedním z hlavních mezníků potřebných k dokončení reformy veřejné správy je odstranit všechny aktuální nedostatky ústřední státní správy a zadat nově některé principiální zásady garantující další trvalé zvýšení efektivnosti a kvality veřejné správy.

Za takovéto hlavní cíle můžeme určit:

- Zpracovat přesný přehled agend vykonávaných jednotlivými ústředními správními úřady na základě platných předpisů,
- prostřednictvím procesních modelů výkonu jednotlivých agend, a v rámci nich vykonávaných činností, zefektivnit jejich proces a snížit objem veřejných výdajů,
- zvýšit právní ochranu úředníků státní správy,
- snížit zátěž resortů o operativní úkoly a uvolnit prostor pro činnosti koncepční, koordinační a kontrolní,
- zeštíhlením ministerstev 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.¹⁵

Modernizací by se mělo docílit stavu, kdy:

- Úřad vlády by byl moderním, strategickým, koordinačním odborným ústředním orgánem předsedy vlády, zajišťující průřezové a nadresortní agendy a zajišťující koordinaci výkonu státní správy, na jehož výkonu se podílí více ústředních správních úřadů,
- jednotlivá ministerstva by se zaměřovala na koncepční, metodickou, legislativní a kontrolní činnost. Starala by se o stanovení standardů výkonu státní správy jak v přímém výkonu, tak v přenesené působnosti v rámci své působnosti. Byla by zbavena výkonu rutinních standardních úkolů podpůrného, obslužného a servisního charakteru vyplývajících z

¹⁴ Grospič, J. Základní otázky demokratické transformace, reformy a modernizace veřejné správy. In: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Kolektiv autorů. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008: str. 406

¹⁵ Analýza aktuálního stavu veřejné správy MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty [on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 12

příslušných právních norem. Menší ministerstva by mohla také pružněji reagovat na reálné potřeby (vznik, zánik, slučování jednotlivých ministerstev). Obecně by výsledkem měla být pružná a lépe fungující (dynamická) ústřední státní správa schopná reagovat na průřezové a globální potřeby,

- správní úřady a orgány státu, jejichž existence v území je nezbytná, by se zaměřily na výkon rutinních trvale se opakujících úkolů vyplývajících z příslušných právních předpisů a realizující výkon konkrétní agendy státní správy.

Vzhledem k tomu, že činnost ministerstev by měla být primárně zaměřena na koncepční, legislativní a řídicí činnosti, měl by být výkon operativy důsledně převeden na: územní samosprávné celky (decentralizace), nezbytné územní orgány státní správy (tzv. vertikální dekoncentrace), agentury (tzv. horizontální dekoncentrace).

V některých případech vycházejí snahy ústředních úřadů o posílení vlastní organizace v území z nedostatečného návyku na způsoby řízení potřebné v rámci výkonu přenesené působnosti. Stále přetrvává představa, že řízení, které není uskutečňováno vlastními detašovanými pracovišti nebo dekoncentrovanými orgány státní správy, není dostatečně efektivní. Ne vždy se účinně využívá interních normativních aktů a vzájemných konzultací se samosprávami. Tato situace souvisí i nadměrným rozsahem účinností svěřených orgánům samosprávy do přenesené působnosti na úkor jak samostatné působnosti, tak působnosti orgánů státu. Tento vysoký rozsah přenesené působnosti vede také k určitým nejasnostem v odpovědnostních vztazích.

Orgány ústřední státní správy by měly být redukovány nejen co do počtu působností, ale také co do počtu úřadů. Oproti stávajícímu stavu se ukazuje jako opodstatněné sloučení působností některých ministerstev a snížení celkového počtu orgánů ústřední státní správy. 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.¹⁶

¹⁶ Analýza aktuálního stavu veřejné správy MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty [on-line]
Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 13

2. Koncepce regulatorní reformy

2.1 Reforma a změna

Reforma veřejné správy vždy znamená podstatnou nejen organizační, funkční, ale i kompetenční změnu určité významné složky či části veřejné správy. Příkladem je reforma územní veřejné správy, funkcionální reforma veřejné správy nebo reforma ústřední státní správy apod. V tomto se odlišuje například od modernizace veřejné správy, kdy za reformní postup ve veřejné správě bychom neměli považovat dílčí změny v organizaci veřejné správy nebo zavádění progresivnějších technik, pokud to nejsou kroky v rámci širšího procesu změn. Modernizace veřejné správy probíhá spojitě bez závislosti na strukturálních změnách veřejné správy, což však nevylučuje modernizační projekty veřejné správy a jejich propojení s cíli reformy veřejné správy.

Dalším příkladem transformačního procesu jsou některé další činnosti spojené s posilováním regulatorních funkcí moderního státu v průběhu reformy regulatorní. Některé starší definice, které jsou již zastaralými vzhledem ke svému příliš úzkému chápání pojmu regulace, například uvádějící, že „Posláním regulace obecně je udržení žádoucího stavu v určitých mezích, resp. obnovení předchozího stavu, který byl nežádoucím způsobem narušen. Regulace se v obsahu státní správy uplatňuje tehdy a tam, kde státní správa vystupuje jako ochránce a garant určitého zákonného stavu a jako subjekt zajišťující nápravu při jeho nežádoucím narušení“ nebo o definici uvádějící, že „Výsledkem regulace mohou být logicky jen kvalitativní změny, neboť jejím cílem nemůže být než předchozí kvantitativně vyjádřitelný stav udržet, zachovat.“ Tyto výše uvedené definice se spíše blíží definici tzv. státního dohledu, nežli současné definici regulace, či pochopení současných úkolů regulace jako určitého zvláštního působení veřejné moci. Nicméně stále aktuální je tvrzení, že veřejná správa „v sobě spojuje řídicí a regulační působení veřejně správních orgánů výkonné moci.“¹⁷ Regulací, v širším slova smyslu je míněna nejen samotná právní regulace, ale i další regulatorní systémy a metody vedoucí ve svém důsledku k ovlivňování chování adresátů působení veřejné správy.

Úvahy o proměnách ve veřejné správě se nejčastěji pohybují po ose „změna – reforma – změna“. Změny vnějšího prostředí, pokud dosáhnou určité intenzity, vyvolávají tlak na reformu a tato reforma vyústí v další změnu. Proti změnám působí zpravidla dosti účinné faktory uvnitř byrokratických organizací. Navíc reforma samotná může být byrokratizována, nejčastěji tak, že se sama přetváří ve formální proces.

¹⁷ Průcha, P., Mrkývka, P., Skulová, S.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU Brno, 1993: str. 19

Rozměr reformy se tak pohybuje po diagonále, na jejímž horním konci je odhodlání prosadit vyřešení problému typu zde a nyní a na druhém konci pak prostor veškeré minulé zkušenosti, toho, co se osvědčilo či neosvědčilo. Reforma se pohybuje v zákoutích byrokratického labyrintu, o jejichž existenci často reformátoři neměli ani tušení, aby se čas od času dotkla oné diagonály a přesvědčila se, že jeden anebo druhý konec reformy je vlastně již na dosah. Pojem změny je zpravidla nejméně komplikovaným konceptem, je to přechod od jednoho stavu ke druhému, zpravidla jen článek v dlouhém řetězu měnících se stavů.

Pravidelná či v hodnotovém vyjádření úspěšná transformace, která zahrnuje již zmíněné základní fáze vývojového schématu „změna – reforma – změna“, se často nazývá administrativní modernizace. Koncept modernizace předpokládá, že společnost otevírající se proměnlivému okolí bude schopna vstřebávat – na úrovni společenského i individuálního vědomí – velké množství podnětů ke změně svého dosavadního prostředí.

Administrativní modernizace je uskutečnitelná jen při předpokladu přinejmenším paralelně probíhající řady podstatných změn ve společenském prostředí veřejné správy, přičemž problematičnost tohoto procesu není patrně nejsložitější v oblasti organizační či institucionální, byť i přechod od jednodušší struktury ke struktuře složitější znamená zpravidla zpřetrhání mnoha z institucionálních vazeb důležitých pro rozvoj společnosti. Obnovit prestiž zachovaných institucí a založit tuto prestiž pro instituce nové je však v převážné míře problémem modernizace ve společenském prostředí veřejné správy než uvnitř administrativního systému. To, co mohlo být v reformním procesu snadno iniciováno bezprostředně pro primární politické změně, je s přibývajícím časem stále obtížněji proveditelné.¹⁸

Součástí kvality administrativního státu tvoří i institucionalizace administrativní reformy. Tato institucionalizace je těžko představitelná bez uznání specifických rysů každé země, které se týká. Institucionalizace správní reformy úzce souvisí s reformou vládní. Jestliže je vláda ovládána představami o efektivnosti dosažitelné na úkor demokracie, jestliže jsou manažerské zájmy předřazeny občanským zájmům, kvantita kvalitě, rutina výběru a koncentrace moci pluralitě ve vládní činnosti, je iluzorní, že tomu bude podstatně jinak v činnosti správní.

Institucionalizace správní reformy je nepřijemná i v tom, že je institucionalizován proces, jehož výsledek je nejistý. Namísto zlepšení se může administrativní výkon pod vlivem reformy zhoršovat. Reformní projekty nikdy nepůsobí rychle, a pokud je takovéto rychlé působení pocíťováno, pak jde o přechodný pocit. Institucionalizace by tedy měla posilovat trpělivost, a to tím spíše, že reforma vyžaduje kromě dlouhého času i nemalé částky peněz.

¹⁸ Pomahač, R. Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. str. 231

Oba tyto tvrdé požadavky dokáží rozložit téměř každé politicky nepodložené reformní úsilí a je jen žádoucí přemýšlet o možnostech, jak rozdělit použití zdrojů tak, aby mohla být postupně překonávána rezistence. Administrativní stát je zkrátka nereformovatelný celý a naráz.¹⁹

2.2 Regulatorní reforma a její význam pro modernizaci veřejné správy

Zdokonalování regulace je trvalou součástí modernizace veřejné správy. Regulace zahrnuje všechny právní formy úpravy společenských vztahů a procesů. Nejde však jen o právní předpisy – zákony a podzákonné normy, ale též o plánovací akty, správní směrnice, instrukce a vnitřní předpisy, které působí na chování jednotlivců a právnických osob a stanoví jeho limity.

Regulace jako prostředek úpravy společenských vztahů a uplatňování řídicích a organizačních funkcí státu a zejména veřejné správy zahrnuje též politické a ekonomické prostředky řízení. Rozhodujícím prostředkem státních regulatorních aktivit jsou však zákony a od nich odvozené právní předpisy. Pro usměrnění míry státních intervencí, rozsahu a kvality regulace má proto klíčový význam cílevědomé řízení právní regulace. Jestliže dřívější pozornost vlád členských zemí OECD se zaměřovala na snížení růstu právních regulací, pak současný trend akcentuje především kvalitu regulace, kvalitu tvorby právních předpisů. K tomu také směřují regulatorní reformy uskutečňované v zemích OECD v poslední dekádě XX. Století.²⁰

Od poloviny osmdesátých let se v nejvyspělejších členských státech OECD začal používat pro hodnocení a následné zlepšení regulačního procesu metodický postup nazývaný Regulatory Impact Analysis-Assessment, zkráceně RIA, tedy analýza, resp. vyhodnocení dopadů regulace, a to především na ekonomické a sociální aspekty života a vývoje společnosti. Ve strategii jsou obsažena všechna nebo převážná většina výše zmíněných koncepčních východisek a v jednotlivých zemích je přizpůsobena jejich vlastním potřebám, takže rozsah i význam sledovaných aspektů nemusí být a v praxi též není mezi zeměmi totožný. Obecně však lze konstatovat, že obsahuje jak politické tak technické aspekty, takže v ní najdeme řešení odpovědnosti, souvislostí a vazeb mezi jednotlivými vládními (správními) a nevládními strukturami a jejich úrovněmi, zabezpečení transparentnosti regulace a komunikace s veřejností, zájmovými skupinami a dalšími, ale i takové technické a legislativně-technické otázky, jako je jazyková srozumitelnost právních předpisů a směrnic,

¹⁹ Pomahač, R. Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. str. 232

²⁰ Grospič, J. Regulatorní reforma a její význam pro modernizaci veřejné správy. In: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Kolektiv autorů. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008: str. 419

tedy náležitosti gramatiky, pravopisu a stylu, vhodnost struktury předpisu a samozřejmě ekonomické aspekty vztahující se k nákladnosti regulace při její implementaci.

Poslední z aktivit projektu regulatorní reformy směřují k dodržování práva a ostatních regulatorních nástrojů. Regulace, která není efektivní co do dosažení stanovených cílů, může být pro vládu, podnikání a veřejnost stejně škodlivá jako žádná regulace anebo přílišná regulace. Systémová selhání dodržování předpisů totiž znehodnocují regulatorní nástroje a v neposlední řadě ohrožují důvěryhodnost vlády a vládnutí v systému právního státu. Veřejnost právem očekává, že vláda a další tvůrci regulace dokáží, že jsou schopni navrhovat takové regulatorní systémy, které budou efektivní.

Podmínky dodržování regulace mají tři hlavní aspekty. Cílová skupina musí znát předpisy a rozumět jim, musí být ochotna se jim podřídit a musí být schopna se jimi řídit. součástí regulačního procesu proto musí být zvážení těchto možností a současně i zhodnocení dosažení zamýšleného cíle v jeho celistvosti, tj. včetně dopadů regulace na ekonomické a sociální aspekty společnosti a jednotlivých společenských skupin.

Je třeba věnovat pozornost jednotlivým příčinám nedodržování regulace, analyzovat a vyvodit z nich důsledky, odstranit přílišnou složitost předpisů, aby byly srozumitelné, snížit nákladnost dodržování předpisů, zlepšit konzultace s cílovou skupinou, průběžně monitorovat jak jsou předpisy vynucovány příslušnými orgány a v případě potřeby se postarat o zlepšení implementace předpisů.

Na základě vyhodnocení se rozhoduje, zda předpis bude dále platit v plném rozsahu nebo zda bude novelizován, případně zrušen a nahrazen jiným předpisem. Součástí monitorování je i hodnocení efektivity sankcí obsažených v předpisu jak z hlediska jejich využívání, tak i z hlediska racionalizace sankcí v procesu dosažení zamýšleného cíle regulace.²¹

Rada OECD v březnu 1995 přijala jako zobecnění reformního regulatorního úsilí dokument „Doporučení ke zlepšení kvality vládní regulace“, který se stal prvním mezinárodním standardem regulatorní kvality.

Základními prostředky řízení regulatorního procesu jsou zejména:

a) Posílení celkového řízení regulatorního vývoje, které má především sledovat kvalitu regulace.

b) Úsilí o redukci nákladů na novou normotvorbu, a to zejména cílenou analýzou účinků regulace (RIA – Regulatory Impact Analysis). Tyto analýzy zkoumají regulatorní náklady z různých hledisek působení norem na podnikání, zejména normami vyvolané

²¹ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2002: str. 123

administrativní zátěže, z hlediska kvalifikovaného rozboru vztahu nákladů a užitku regulace apod.

c) Stálým prostředkem modernizace regulace má být zejména kontinuální revize právních předpisů s cílem zrušení zastaralých a nepotřebných právních předpisů.

d) Větší transparentnost v přípravě právních předpisů má sloužit demokratizaci legislativního procesu. K tomu mají přispět veřejné konzultace připravovaných právních předpisů.

e) Se zřetelem k tomu, že právní prostředky regulace nejsou vždy optimální k zajištění účinného státního řízení, je nezbytné vždy uvažovat o alternativních prostředcích regulace, zejména o ekonomických nástrojích, např. daních, daňových úlevách, popř. o využití samoregulace, zejména v hospodářské oblasti.

Hlavním nástrojem zvyšování kvality regulace, zejména právní úpravy, je katalog testovacích otázek pro regulatorní rozhodování, který je součástí výše uvedeného doporučení rady OECD z r. 1995 a jehož smyslem je zajistit vyšší kvalitu regulací (zejména právních) již v procesu přípravy norem. Podle uvedeného katalogu testovacích otázek se zkoumá zejména: zda státní regulatorní intervence je v daných záležitostech nezbytná, zda není v daném případě vhodnější uplatnění jiných, alternativních forem regulace, na jaké úrovni (z hlediska principu subsidiarity) má být regulace provedena, ospravedlňuje-li užitek regulace náklady na ni a zda účinky regulace z hlediska regulatorních nákladů a užitku na sociální skupiny jsou transparentní. Dalšími významnými testovacími hledisky jsou jasnost, konzistentnost a srozumitelnost předpisů a ovšem také zhodnocení toho, jakým způsobem a jakými prostředky bude zajištěno dodržování předvídaných předpisů a vymahatelnost práv a nároků z nich vyplývajících.

Právo jako zprostředkovatel stanovení státních funkcí, veřejných úkolů a dělby kompetencí ve sféře státní správy i samosprávy má klíčový význam pro organizaci a činnost veřejné správy i pro uskutečňování racionalizačních a modernizačních opatření v této oblasti.

Pro modernizaci veřejné správy má význam zjednodušení právního řádu cestou depurace práva zrušením neefektivních zákonů a podzákoných předpisů, odstraněním předimenzované (příliš podrobné, „svazující“) právní regulace, jakož i uplatněním právní deregulace zejména eliminací státních zásahů do hospodářství.

Při řízení regulatorní činnosti státu a veřejné správy má zvláštní význam přezkoumávání nákladů regulace, důsledků právní úpravy pro administrativní zátěž adresátů právní úpravy jak pokud jde o občany, tak vůči podnikatelské sféře.

Tendencí regulatorního vývoje je ekonomická deregulace, tj. maximální omezení regulatorních intervencí do ekonomiky, liberalizace podnikatelských aktivit. Právní regulace se v ekonomické sféře soustřeďuje na vytváření podmínek soutěže, na ochranu životního

prostředí, ochranu spotřebitelů a stanovení pracovních podmínek. V zemích sdružených v OECD se projevuje dlouhodobá tendence růstu kvantity právních předpisů. Jednou z příčin četných změn právní úpravy je neuspokojivá kvalita právních předpisů. Snahy jednotlivých členských států OECD o usměrnění legislativní inflace a zvýšení kvality právních předpisů vedly k testování legislativních návrhů.

Při řízení právní regulace je významná analýza vztahu nákladů na regulaci k jejímu společenskému užítku. Tuto relaci nelze však omezovat na rozbor fiskálních a administrativních nákladů na regulace a její implementaci, neboť spočívá též v nákladech vyvolaných regulací jak v podnikatelské sféře, tak u občanů.

U právní regulace se zároveň ukazuje důležitost ústřední státní správy při řízení regulatorního vývoje právě z hlediska správní podpory modernizačního procesu v celém systému veřejné správy. Ústřední orgány státní správy by měly být garantem kvality právních předpisů a právního zajištění reformních modernizačních programů ve veřejné správě.

Regulatorní reforma je chápána jako nepřetržitá péče o racionální a kvalitní právní úpravu v návaznosti na ostatní regulační prostředky. V tom také koinciduje s trvalým charakterem inovačního procesu modernizace veřejné správy jako jeho součást.²²

2.3 Právní regulace veřejné správy

Právní regulace je vlastně proces, při němž stát pomocí právních norem a rozhodnutím svých orgánů závazně přikazuje a zejména zakazuje určité způsoby chování respektive poskytuje vzory pro určité chování a totéž činí soukromé i veřejnoprávní subjekty pomocí smluvních ujednání a takzvané lokální normotvorby. Stát také svými orgány a s využitím soukromé iniciativy zjišťuje odchylky od takto závazně stanovených pravidel chování, respektování práva různými způsoby vynucuje a nedodržování sankcionuje.

Správní právo se ve své moderní podobě profilovalo v západní a střední Evropě v 19. století v několika proudech, které i v současnosti umožňují rozlišit několik větví tradice právní regulace veřejné správy. Výrazná je distinkce mezi právem veřejné správy a právem kontroly veřejné správy. Francouzská tradice, zdůrazňující, že správní právo má být především nástrojem k efektivnímu výkonu správy a naplňování veřejné politiky, akcentuje dualismus práva soukromého a správního a nabádá k promýšlení toho, jaká pravidla jsou skutečně ve veřejné správě použitelná tak, aby se neprohluboval rozpor mezi požadavkem přísné vázanosti veřejné správy právem.

Tradice zaměřená na jednotlivce vnímá správní právo jako nástroj k omezení a kontrole veřejné moci a ochraně subjektivních práv jednotlivých osob.

²² Grospič, J. Regulatorní reforma a její význam pro modernizaci veřejné správy. In: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Kolektiv autorů. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008: str. 421

Historicky vzato, má tato tradice původ v zemích s rozvinutou soudní kontrolou veřejné správy. Argumentace správních žalob často zdůrazňuje zneužití správní diskrece či vady spíše procesní povahy, což nutí správní orgány k větší obezřetnosti či opatrnosti v rozhodovacím procesu. Judicializace rozhodování vede ovšem někdy i k alibismu a zkosnatělosti.

Ochrana subjektivních veřejných práv může být proto spojována i s tendencí do velkých podrobností rozvinout právní úpravu správní činnosti. Záleží pak na tom, jak kvalitní tato úprava je, i na tom, zda nevede k rozdílné interpretaci legislativních zmocnění a preskripcí správními orgány na jedné straně a soudy na straně druhé. Britská tradice spoléhá přitom spíše na umírněnou, sebeomezující se soudní praxi, ve středoevropských státech se rozvinul často formalistický přístup, podle něž je správa pouhým vykonáváním právních zmocnění, ať již rozumných, či nerozumných, bez přímé vazby na efektivnost správní činnosti.

V administrativistické literatuře je diskutována i čtvrtá tradice, která spoléhá na alternativní řešení případných konfliktů mezi správními orgány a jednotlivci. Jde o tradici neformálního přístupu, informační otevřenosti a zprostředkování sporů. Vzhledem k úspěchu vlny zřizování institucí mediátorů a ochránců práv, která v poslední třetině minulého století dostala označení ombudsmanie, se hovoří o ombudsman-centred tradition spojované historicky se skandinávskými zeměmi.

Modernizace správního práva v evropských státech se soustřeďuje zejména k problémům systematizace a kodifikace pravidel správního řízení (sporného i nesporného), vytvoření úplného systému soudní kontroly správních aktů a zefektivnění správního soudnictví, rozvinutí pravidel odpovědnosti a ručení za výkon veřejné správy.²³

2.4 Regulatorní reforma a řízení kvality

Regulace, čili udržování sledované veličiny na hodnotě přibližně stejné je jedním z nejdůležitějších nástrojů, kterými stát vykonává svou základní funkci, jíž je ochrana základních společenských hodnot – především bezpečnosti, zdraví a životního prostředí. Z toho vyplývá, že kvalitní regulace je jednou ze základních podmínek dobré správy věcí veřejných a principy kvalitní regulace jsou podmnožinou principů dobré správy.

Pod regulací si budeme představovat veškeré nástroje, instituce a procesy, jejichž prostřednictvím stát ovlivňuje chování občanů, organizací apod. Nástroji rozumíme především právní předpisy, ale i různé příručky, dohody, ekonomické incentivy apod., institucemi pak ty orgány veřejné správy, které mají pravomoc regulovat. Je nezbytné se vždy

²³ Pomahač, R. Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. str. 220

zabývat také procesy tvorby regulace a jejich formální úpravou. V kontextu reforem veřejné správy je regulatorní reforma spojena s iniciativou OECD, která se na tuto problematiku soustředila a po několikaleté přípravě a celé řadě zpracovaných analýz přijala v roce 1995 Doporučení o zlepšení kvality vládní regulace, v němž členským zemím navrhuje, aby byla přijata účinná opatření k zajištění kvality a transparentnosti vládní regulace.

Z projektu OECD vycházejí základní principy pro zdokonalení vládní regulace. Vlády by měly regulovat pouze v případech, kdy je to nezbytně nutné a není jiná možnost, jak řešit daný problém. Přijatá opatření by měla být přiměřená danému riziku a identifikovaným a minimalizovaným nákladům a vycházet z porovnání využitelnosti různých nástrojů (regulace, metodická nebo informační činnosti, samoregulace apod.) pro dosažení cílů. Před přijetím regulace musí být zváženy všechny možnosti, jak dosáhnou cílů politiky.

Alternativní řešení může být na rozdíl od příkazujícího právního předpisu účinnější a levnější. Musí být zvážena také proporce mezi jednotlivými formami regulace; odstranění nebo omezení určité formy regulace (např. právní) může mít negativní dopad, pokud díky tomu vznikne méně průhledná forma regulace, např. interní akty. Rozsah řešení by vždy měl odpovídat rozsahu problému a možných rizik. Musí být zváženy všechny alternativy řešení, včetně neregulatořních.

V úvahu je třeba brát míru podřízení se požadavkům regulace, zvážit možnosti vynucování. Kontrola a donucování by měly být úměrné riziku aktivit. Účinnost regulace by měla být pravidelně posuzována. Proces tvorby regulace musí být zcela otevřený a transparentní, je třeba dát včas možnost se vyjádřit všem zainteresovaným subjektům. S tím souvisí i jasné stanovení cílů regulace a jejich komunikace.

Regulátoři musí být schopní obhájit svá rozhodnutí a podrobit se veřejné kontrole. Musí být jasné vysvětleno, proč a jakým způsobem dospěli k danému řešení a proč případně nereflektovali na připomínky některých subjektů. Pro kvalitu regulace by měly být definovány standardy, na jejichž základě bude tato posuzována. Regulace by měla být jasná, jednoduchá, srozumitelná a podrobná jen do té míry, aby mohla být správně pochopena. Publikovat by se měla s dostatečným časovým intervalem před nabytím účinnosti.

Vládní regulace by měla přinášet synergický efekt. Roztříštěnost regulatorního prostředí vede k nesrozumitelnosti. Regulace by se měla soustředit na řešení problému a vyhnout se postranním efektům. Je možné regulovaným subjektům ponechat určitou volnost při naplňování stanovených cílů. Inspekce by se měla soustředit především na ty regulované subjekty, z jejichž chování plyne vysoké potenciální riziko

Regulace musí být konzistentní v čase, být vytvářena systematicky na základě středně a dlouhodobých koncepcí a plánů. Při přípravě nové regulace by se měly vzít v úvahu existující nebo plánované regulace národního, unijního nebo mezinárodního původu.

Regulace by se měla systematicky prověřovat, aby se zjistilo, zda je ještě nutná a účinná. Pokud ne, měla by být upravena nebo zrušena.²⁴

2.5 Regulatorní reforma ekonomická, sociální a administrativní

Regulací se rozumí celý soubor obecně závazných předpisů, tj. v podmínkách našeho státu zákonů, včetně ústavních zákonů, nařízení vlády, vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, ale i obecně závazné vyhlášky a nařízení územních samosprávných celků, stejně jako nařízení okresních úřadů a dále i administrativní akty řízení, jež se zpravidla označují jako interní normativní směrnice ministerstev a ústřední státní správy, a usnesení vlády. Regulace může být vnitřně členěna na regulaci ekonomickou, sociální a administrativní.

Ekonomická regulace zasahuje přímo do tržních rozhodování, jako jsou ceny, soutěž, vstup na trh a opuštění trhu. Regulatorní reforma usiluje o ekonomickou účinnost tím, že budou redukovány bariéry soutěže (konkurence) a inovace, a to buď deregulací nebo použitím regulace, která bude podněcovat efektivitu, a zdokonalováním regulačního rámce pro funkci trhu a uvážlivý dohled.

Sociální regulace ochraňuje veřejné zájmy, jako zdraví, bezpečnost, životní prostředí a sociální soudržnost. Ekonomické efekty sociální regulace mohou mít druhořadý význam anebo jsou neočekávané, ale mohou být značné. Regulatorní reforma na tomto úseku cílí k tomu, aby bylo prokázáno, že regulace je nezbytná, a aby byly navrženy regulační nebo jiné nástroje, jako například tržní stimuly, a takové přístupy orientované na cíl, které jsou flexibilnější, jednodušší a účinnější při nižších nákladech.

Administrativní regulace znamená papírování a administrativní formality – úřední šimpl, red tape – které vedou k nadměrnému sběru informací a zasahování do individuálního ekonomického rozhodování. Tato regulace může zásadně ovlivňovat výkonnost soukromého sektoru. Regulatorní reforma zde je zaměřena na eliminaci regulace, která není potřebná, na racionalizaci a zjednodušení regulace, která je nutná, a zdokonalení transparentnosti její aplikace.²⁵

Regulatorní reforma, která je orientována na zvýšení právní kvality, výkonnosti a rentability regulace, se může týkat jak revize jednotlivých předpisů, tak celého právního řádu a administrativních směrnic, současně i režimu a institucí regulace, a z hlediska metodiky může znamenat jak deregulaci, tj. redukci, omezení regulace, nebo úplné či částečné odstranění regulace na určitém úseku, tak i reregulaci, tj. zdokonalenou regulaci či novelizaci existujících předpisů. V mnohých případech je totiž nezbytné regulovat, aby se chránily

²⁴ Pomahač, R. Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. str. 241

²⁵ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2002: str. 112

veřejné zájmy, jako například v oblasti životního prostředí, bezpečnosti, zdraví atd. Zde je potřebné vyvinout nástroje, které jsou méně nákladné, efektivnější, a jež užívají a vytvářejí tržní síly k dosažení cílů veřejné politiky. Smyslem je najít správný poměr tržních sil a vládní intervence, aby se dosáhlo co nejefektivnějších politických cílů v měnících se ekonomických a sociálních podmínkách.²⁶

2.6 Reforma regulace v zemích OECD

Regulatorní reformou je zkráceně nazýván rozsáhlý horizontální program Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), jejímž v pořadí dvacátým šestým členem se stala Česká republika v prosinci 1995. Úplný název programu je Regulatory Management and Reform a program je od svého počátku zaměřen na zdokonalení kvality regulace. Zkušenosti v členských zemích OECD ukazují, že regulatorní reforma, pokud je náležitě prováděna, zlepšuje výkonnost ekonomik i vlády. Vlády členských států OECD postupovaly přitom dvěma směry: Změnou procesu regulatorního rozhodování tak, aby sloužilo demokratickým hodnotám odpovědnosti, účasti a transparentnosti, dále potom vytvářením podmínek k tomu, aby zásadní výsledky regulace se staly účinnějšími a užitečnějšími pro společnost při vynakládání nižších prostředků.

Regulatorní reformu by tak bylo možno nahlížet jako část širšího pohybu ve veřejné správě směrem k novému pragmatismu, který zdůrazňuje výsledky, nad činnostmi, výstupy nad vstupy, politické důsledky nad politickými nástroji. V jistém smyslu vláda práva byla posílena o větší pozornost účinku práva. Vlády, které byly postaveny před konkrétní a výrazné problémy, hledaly inovační řešení, která by si poradila se stále naléhavějšími omezeními veřejných i soukromých financí. Proto se dožadovaly větší a lepší volby nástrojů, ať regulatorních či neregulatorních, které by zvýšily jejich flexibilitu ve službě společenským hodnotám. Taková byla situace na počátku 90. let, kdy v OECD vznikaly první koncepční studie se zaměřením na čtyři okruhy:

- řízení a odpovědnost: procesy přípravy regulace, řízení regulace, dozoru nad regulací a její implementací v rámci demokratického systému, včetně problematiky odpovědnosti zvolených zástupců za regulatorní rozhodování, transparentnost regulatorních nákladů a vztahů mezi exekutivou a zákonodárnými sbory.

- regulace jako prostředek alokace zdrojů: účinná alokace zdrojů prostřednictvím regulace, včetně problémů týkajících se kritérií a kvantitativních metod používaných k řízení a podpoře regulatorních rozhodnutí a návrhů regulace k dosažení žádoucích cílů za co možno nejnížší sociální výdaje,

²⁶ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2002: str. 113

- reforma administrativních přístupů a dodržování regulace: správní rámec, v němž jsou připravována a realizována regulatorní rozhodnutí, včetně otázek jejich vynucování, decentralizace a chování byrokratických struktur ,

- regulatorní reforma specifických politik : používání regulace a její reforma na úseku specifických politik, jako je zejména průmyslová a obchodní politika a politika rizikového řízení. ²⁷

Regulace je záležitostí jak moci zákonodárné, tak moci výkonné. Vytváření a provádění programu regulatorní reformy proto vyžaduje politický konsensus. Do regulace však zasahují i různé soukromé zájmy, které vytvářejí tlak na vládu. Vlády, které chtějí učinit proces regulace transparentnější, musejí nalézt cesty a postupy, jak zlepšit přístup veřejnosti k informacím a analýze a k omezení moci silných zájmových skupin tím, že do procesu vstoupí další konkurenční zájmy.

Pro regulatorní reformu je klíčová institucionální uspořádání řízení regulace. V zemích OECD je organizace regulatorní reformy umístěna buď co nejbližší centru vládnutí, tj. v úřadu vlády (kabinetu) nebo v úřadu prezidenta (podle ústavního systému) anebo v ministerstvech s působností za reformu. Společnou charakteristikou organizačního řešení je, že musí jít o řešení, které umožňuje průřezovou působnost. Největší chybou je fragmentace regulatorních programů na úzké, specializované záležitosti, neboť prioritou musí být zabezpečení synergických postupů.

Důležitým aspektem regulatorní reformy je skutečnost jak vlády komunikují v tomto procesu s veřejností. Často se stává, že veřejnost se dovídá pouze o užitku regulace, ale nedoví se nic o nejistotách, rizicích a nákladech, a to je třeba změnit. Pro efektivní komunikaci s veřejností je nezbytné mít dostatek relevantních informací a zejména věrohodně zpracované a aktuální analýzy. Zkušenosti ukazují, že analýza bývá často na odvráceném konci priorit regulatorních reform, neboť je nákladná, a to jak z hlediska času, tak z hlediska finančního. Vynaložené náklady se však vyplatí, neboť rozhodnutí založená na solidní analytické metodě přispějí k racionalitě regulace.

Po několikaleté přípravě a celé řadě zpracovaných analýz a jiných dokumentů ve vybraných členských zemích přijala Rada OECD v roce 1995 Doporučení o zlepšení kvality vládní regulace, v němž členským zemím navrhuje, aby byla přijata účinná opatření k zajištění kvality a transparentnosti vládní regulace tím, že:

- prověří kvalitu a výkonnost administrativních a politických postupů pro vývoj, implementaci, hodnocení a kontrolu regulace a budou přitom používat jako směrnice principů uvedených v příloze tohoto Doporučení, která tvoří jeho integrální součást,

²⁷ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2002: str. 114

- vyvinou, co možno praktické a v souladu s právními principy a tradicemi vlády, administrativní a řídicí systémy, jejichž prostřednictvím budou reflektovány v regulatorním rozhodování podle těch, jež jsou obsaženy v příloze.

- budou integrovat rozhodovací principy efektivní, flexibilní a transparentní regulace do regulatorních politických procesů na všech úrovních správy,

- budou věnovat zvláštní pozornost regulatorní kvalitě a transparentnosti zejména pokud jde o regulaci, která má dopady na, jiné země nebo ovlivňuje mezinárodní obchod, investice nebo jiné aspekty mezinárodních vztahů.

Deset základních principů pro zdokonalení regulace je možné formulovat jako následující problémy: Je úkol správně definován? Je akce vlády odůvodnitelná? Je regulace nejlepší formou činnosti vlády? Existuje právní základna pro regulaci? Jaká je vhodná úroveň (nebo úrovně) vlády/správy pro tuto akci? Je užitek regulace v rovnováze s náklady? Je rozdělení účinků ve společnosti transparentní? Je regulace jasná, konsistentní, srozumitelná a přístupná pro uživatele? Mají všechny zainteresované strany příležitost uplatnit svoje názory? Jak bude dosaženo dodržování regulace? ²⁸

2.7 Požadavky regulace

V návaznosti na Doporučení Rady OECD z roku 1995 přijala ministerská Rada v květnu 1997 další Doporučení pro vlády členských států ke zlepšení stavu regulace a procesu přípravy regulace, které obsahuje řadu zásadních požadavků, jejichž přehled je v následujících bodech: Na politické úrovni přijmout program regulatorní reformy s jasně formulovaným cílem a rámcem její implementace. Systematicky kontrolovat regulaci tak, aby kontinuálně účinně a efektivně plnila stanovené cíle. Zajistit, aby regulace a regulatorní procesy byly aplikovány transparentně, nediskriminačně a efektivně. Revidovat a v případě nutnosti posílit rozsah, efektivitu a vynucování soutěžní politiky. Reformovat regulaci ve všech odvětvích s cílem stimulovat hospodářskou soutěž a eliminovat regulaci všude, kde není prokazatelné, že je ve veřejném zájmu. Eliminovat nadbytečné regulatorní bariéry obchodu a investicím tím, že budou realizovány mezinárodní dohody a posíleny mezinárodně uznané principy. Identifikovat důležité souvislosti s cíli jiných politik a vypracovat takovou politiku k jejich dosažení, která bude zároveň podporovat regulatorní reformu.

Z uvedených doporučení jasně vyplývá, že jakkoli regulace ve vymezení OECD zahrnuje obecně závazné právní předpisy, předpisy vydávané územními samosprávami, i administrativní směrnice a vládní usnesení, tedy velmi rozsáhlý regulační soubor, z hlediska věcného je omezena na priority sledované OECD, mezi něž patří zejména otevřenost trhů,

²⁸ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2002: str. 117

hospodářská soutěž, podnikání a obchod a určitá správní odvětví, jako energetika, doprava, telekomunikace. Tomu též odpovídá zvolená metodika komparativního průzkumu provádění regulatorní reformy v členských zemích OECD, k nimž patří tři desítky ekonomicky nejvyspělejších zemí všech kontinentů. Projekt regulatorní reformy je multidisciplinární a jeho cílem je mezinárodní komparace s cílem získat zkušenosti dobré, případně nejlepší praxe dosažené v jiné zemi tzv. benchmarks nebo benchmarking.²⁹

2.8 Řízení změn ve veřejném sektoru

Řízení změn je systémově zamýšlenou činností aktérů, kteří dané změny plánují, organizují a realizují. Řízená změna je projektovanou činností. Řídící subjekty při projektování změn vycházejí z analýzy existujícího stavu, z vymezení změnových cílů (v nich jsou vyjádřeny budoucí očekávané stavy plynoucí ze změn), z definování disponibilních zdrojů a z vymezení všech relevantních rámcových podmínek potřebných k provedení změn.

Při řízení změn odpovědný řídicí subjekt provádí mnoho činností, zejména:³⁰

1. určuje základní směry (zaměření) změny,
2. definuje cíle jako konečné stavy, k nimž má změna vést,
3. stanovuje prostředky a zdroje pro dosažení změny,
4. vymezuje pravomoci a odpovědnosti jednotlivých aktérů, kteří se na plánované změně budou podílet,
5. analyzuje vnější prostředí, hodnotí příležitosti a ohrožení z pohledu ekonomických, sociálních, politických, legislativních, demografických, geografických, technologických a jiných faktorů, které mají vliv na realizaci změn,
6. analyzuje stav vnitřního prostředí (zejména s ohledem na disponibilní zdroje potřebné k provádění změn, zjišťuje připravenost personálu k provádění změn, atp.),
7. navrhuje systémová řešení ve formě variantních způsobů řešení, jak dané změny realizovat,
8. připravuje realizační plány k provedení změn,
9. přijímá potřebná rozhodnutí,
10. komunikuje změnu dovnitř organizace i ven.

Ve veřejném sektoru jsou velmi běžné problémy s rozpočtem, náklady, hospodárností, efektivností a účelností. Finanční řízení ve veřejném sektoru zahrnuje plánování, organizování, vedení a motivování, kontrolu zejména:

-rozpočtování: výdajů, příjmů a způsobu financování organizace;

-účetování: vedení účetnictví a daňových záležitostí;

²⁹ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2002: str. 120

³⁰ Ochrana, F., Půček, M. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011: str. 105

- finančních dopadů správy a hospodaření s majetkem, pohledávkami, investicemi;
- likvidity organizace;
- často také zahrnuje řízení rizik, finanční controlling, pojištění, finanční otázky dotačního managementu a další záležitosti.³¹

2.9 Hospodárnost, efektivita, účelnost

K výkonu veřejné správy jsou nutné zdroje. Protože zdroje jsou s ohledem na celkové veřejné potřeby omezené (vzácné), je nutné je používat hospodárně, efektivně a účelně (souhrnné označení 3E). Povinnost nakládat se zdroji hospodárně, efektivně a účelně stanovuje za povinnost pracovníkům veřejné správy zákon o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.).

Jedním z důležitých kritérií, které jsou povinni sledovat všichni manažeři veřejného sektoru, je hledisko hospodárnosti. Toto hledisko nesmí být naplňováno na úkor účelnosti. Hospodárností se rozumí takové použití veřejných prostředků, kde stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů. Podmínkou minimalizace použitých zdrojů je, že tyto cíle a úkoly jsou splněny za předpokladu dodržení odpovídající kvality. Ukazatelem hospodárnosti je minimalizace nákladů na vstupech (nákupech, zakázkách atd.) za předpokladu splnění stanoveného cíle.

Pracovníci veřejné správy jsou povinni při plnění stanovených úkolů postupovat tak, aby výsledky jejich práce splňovaly kritérium efektivnosti. Efektivností se rozumí takové použití veřejných prostředků, jímž se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přenosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Uvedené vymezení efektivnosti odpovídá produktivitě vynaložených výdajů. Nejvyšší produktivitu má ta produkční jednotka veřejné správy, která z daného fixního rozpočtu dosáhne nejvíce jednotek výstupu při požadované kvalitě. Druhou formou sledování efektivnosti je nákladová efektivnost. Jí rozumíme náklady na danou naturální jednotku výstupu. Dalším sledovaným kritériem při vynakládání veřejných zdrojů je kritérium účinnosti (účelnosti). Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.³²

³¹ Ochrana, F., Půček, M. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011: str. 208

³² Ochrana, F., Půček, M. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011: str. 212

3. Současné problémy reformy územní veřejné zprávy v ČR

3.1 Vývoj prostorové organizace od vzniku ČSR

V souvislosti se záměry územní reformy veřejné zprávy je potřebné alespoň v základních bodech ukázat historický vývoj, kterým územní správa prošla. Organizační uspořádání představuje obtížně měnitelný prvek v systému veřejné správy a jakýkoli zásah do tohoto uspořádání představuje vždy výraznou změnu v chodu stávající správy a narušení existujících organizačních struktur je vždy doprovázeno finančními náklady a potřebou řešení složitých právních i personálních otázek.

Při vzniku Československé republiky byl v českých zemích převzat rakouský model organizace veřejné správy. Z územního hlediska to znamenalo členění na země, okresy a obce. Okresy měly dvojí povahu, v územním členění se uplatňovaly politické okresy, ve kterých existovala správa se všeobecnou působností, některé orgány státní správy však využívaly členění podle podstatně menších soudních okresů.

Od vzniku Československa se pochybovalo především o vhodnosti zemského uspořádání. Tyto úvahy vedly ke snaze o prostorovou decentralizaci a dekoncentraci veřejné správy, navíc přílišná velikost České země měla za následek, že se její orgány jevily do jisté míry jako nadbytečné vedle ústředních orgánů nové republiky. Výsledkem byla zákonná úprava nové organizace územní správy v roce 1920 vycházející z župního uspořádání.

Avšak župní zákon (zákon č. 126/1920 Sb.z.a n.), který měl nahradit dosavadních pět zemí dvaceti župami se nerealizoval v českých zemích vůbec, zejména z důvodu národnostně politických. Zákon č. 125/1927 Sb.z.a n., o organizaci politické správy, z roku 1927 následně právně obnovil fakticky existující uspořádání, přičemž nastala pouze dílčí změna sjednocením zemí Moravské a Slezské. Pro další vývoj reformy územní veřejné správy však mělo zásadní význam samotné nastolení otázky vhodnosti zemského uspořádání.

Proti tomu okresní uspořádání zůstalo po celou dobu existence první republiky prostorově stabilní a měnilo se pouze vnitřní uspořádání správy. Změny územního uspořádání provedené v době Protektorátu Čechy a Morava neměly trvalý charakter a neovlivnily další vývoj.

Okresní uspořádání zůstalo i v letech 1945-1948 bez podstatných změn, pokud jde o politické okresy, v té době již nazývané správními okresy. Krajské uspořádání bylo zavedeno zákonem č. 280/1948 Sb. s účinností od 1. ledna 1949. K prosazení krajského zřízení v tak krátké době přispělo rozhodující měrou převzetí moci komunisty v únoru 1948. To však nic nemění na skutečnosti, že vedle politických faktorů tu setrvaly i faktory objektivní povahy, které dostávaly zemské zřízení do rozporu s racionalitou veřejné správy.

Současně se vznikem těchto krajů došlo poprvé od vzniku Československé republiky k podstatné reformě okresního uspořádání. Počet okresů se zvýšil na 179 a současně byly zrušeny soudní okresy. Obvody působnosti soudů se ztotožnily s obecnými okresy. Uspořádání se zčásti přizpůsobilo sídelní struktuře a většina okresních měst plnila i širší funkci v přirozených regionech i mimo správní sféru. Z politického hlediska, kdy národní výbory postupně nahrazovaly prvky samosprávy, lze po roku 1950 již konstatovat úplný zánik samosprávy.

Nové územní uspořádání přinesla následující změna územní státní správy v roce 1960 uskutečněná zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Tato územní reforma souvisela i s problémy výkonu státní správy v dosavadních malých územních jednotkách, zejména však s (ideologicko-politickými) představami o dalším vývoji řízení ekonomiky, ve kterém měly hrát podstatně větší roli územní orgány. Vyšší úloha územních orgánů státní správy v řízení ekonomiky, se kterou se původně počítalo, vyžadovala větší jednotky jak na středním, tak na nižším stupni. Cíl vytvoření vyšších jednotek byl také reformou v roce 1960 skutečně dosažen, počet okresů klesl na 75 a počet krajů se snížil na 7. (Počet okresů a krajů vztážen pouze k území Čech a Moravy.) Hlavní město Praha navíc získalo postavení kraje a národní výbory v jeho deseti městských obvodech obdržely většinu kompetencí okresních národních výborů.³³

Územní členění z roku 1960 přetrvalo čtyřicet let a v některých aspektech se uplatňuje dosud. Toto dlouhodobé fungování lze vysvětlit obavami z politických důsledků zásahu do systému územní správy. V letech 1968-1969 krátký časový prostor neumožnil řešení této otázky. I takto vytvořená územní organizace státní správy přinášela ve svém vývoji některé problémy. Zejména počet okresů a krajů byl nižší než počet mikroregionálních a mezoregionálních center z hlediska sídelní struktury a funkce v území, a právě mnohá tato přirozená centra tak zůstala opomenuta, když územní obvody jejich přitažlivosti byly bez ohledu na reálné prostorové vazby rozděleny mezi zachovaná centra.

3.2 Obnova samosprávy po roce 1989

Transformace z totalitního na demokratický stát s sebou přinesla potřebu přeměny veřejné správy fungující v podmínkách totalitního systému na veřejnou správu opřenou o zásady demokracie a právního státu. Tento proces byl propojen i s rozdělením Československa na dva samostatné státy k 1. lednu 1993. Přeměna veřejné správy našla svůj odraz ve zrušení systému národních výborů „jako orgánů státní moci a správy v území“ a jejich nahrazení samosprávnými obcemi, které jsou základními územními samosprávnými

³³ Matula, M. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference, Třešť, 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004: str. 43

celky prostřednictvím zákona č.367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Zároveň došlo na základě zákona č. 425/1990 Sb.,o okresních úřadech, úpravě jejich působností a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ke zrušení 7 krajských národních výborů a 75 okresních národních výborů a k jejich nahrazení jednak 73 okresními úřady jako územními správními úřady, jednak přenesením řady kompetencí na centrální úroveň. (Uvedená čísla jsou opět jen za Českou republiku před rozdělením Československa.) Tyto zákony nabyly účinnosti dnem voleb do obecních zastupitelstev, které se konaly ve dnech 23, a 24. listopadu 1990. Uvedený postup umožnil relativně hladkou realizaci celého transformačního procesu, ale zároveň nadměrné přenesení kompetencí na centrum vyvolalo zřizování řady pracovišť ústředních správních úřadů v území bez mechanismu jejich vzájemné mezirezortní koordinace.³⁴

Byla ale především obnovena obecní samospráva a tak vytvořeny předpoklady reálné decentralizace. Na vyšších úrovních však samospráva uplatněna nebyla. Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady jako orgány státní správy a krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, přičemž jejich kompetence zčásti přešly na ústřední správní úřady a zčásti na okresní úřady. Ve vztahu k úrovni středního řádu proto došlo částečně k prostorové koncentraci výkonu státní správy. Došlo tedy k dílčímu pozměnění systému územní veřejné správy, systémové otázky v podstatě řešeny nebyly. Více změn se týkalo specializovaných orgánů státní správy, docházelo i ke zřizování nových specializovaných orgánů zákony regulujícími státní správu v jednotlivých oborech. Kromě toho si některé ústřední správní úřady zřídily detašovaná pracoviště v území. Uvedeným způsobem klesala koordinace výkonu státní správy. Nebylo tím rovněž možné uplatnit v samosprávě princip subsidiarity.

Potřeba zřízení samosprávy vyšší úrovně byla doprovázena diskuzemi, zda uspořádání realizovat na zemské nebo krajské úrovni. Po počátečním vzniku vládního výboru pro zemské zřízení se nepodařilo takovouto vyšší samosprávu zřídit a postupně se pozornost zaměřila na různé alternativy krajského uspořádání, na úrovni mezoregionů tedy regionů středního řádu.³⁵

3.3 Nové krajské zřízení

Vyšší samospráva byla zavedena ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Tím bylo rozhodnuto uplatnit princip subsidiarity, racionálního dělení kompetencí mezi jednotlivé úrovně veřejné správy. Tímto krokem se prakticky Česká republika přihlásila k realizaci úkolů „klasických“ reform veřejné správy

³⁴ Marek, J., Pánková, M. a kol. Reforma veřejné správy v ČR, Praha: MVČR, 2003: str. 7

³⁵ Matula, M. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference, Třešť, 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004: str. 45

tak, jak probíhaly v řadě evropských států. Dále směřuje ke zvýšení otevřenosti, transparentnosti a efektivnosti veřejné správy, zvýšení správní etiky a správní kultury a uplatnění decentralizace. Reforma veřejné správy byla zahájena reformou územní správy, i když pochopitelně řada transformačních kroků spojených se změnou povahy a funkce veřejné správy se uskutečnila souběžně v celém jejím systému. Podstatnou součástí reformy ústřední správy je totiž soustředění centrální správy na koncepční, legislativní, metodickou, koordinační a kontrolní činnost a potlačení vlastních operativních funkcí na této úrovni. Nezbytným předpokladem k takovéto přeměně je to, aby se zmíněné operativní funkce mohly kvalitně realizovat v územní správě, čímž se současně uplatňuje decentralizace a dekoncentrace ve veřejné správě.³⁶

Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků z roku 1997 upravil ovšem pouze územní vymezení krajů, nikoliv jejich konkrétní kompetence a způsob organizace. Nabýt účinnosti měl k 1. lednu 2000, doba potřebná k přípravě zákonů spojených se zřízením krajů byla delší, volby do zastupitelstev krajů se konaly až v listopadu 2000. Zmíněným ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. bylo zřízeno 14 krajů včetně hlavního města Prahy. Počet krajů i sídla jsou totožné s kraji v letech 1949-1960.

Výhodou zvoleného řešení byl relativně vysoký soulad s přirozeným mezoregionálním členěním České republiky, došlo v podstatě k uspokojení všech mezoregionálních center., což vytváří dobrý základ pro relativní stabilitu zvoleného uspořádání. Nevýhodou je diskontinuita s dosavadním krajským uspořádáním, rozdílnost v členění některých specializovaných správních orgánů a soudů. Další nevýhodnou skutečností je to, že kraje jsou příliš malé z hlediska jednotek pro poskytování pomoci z fondů Evropské unie. Tento rozpor řeší zákon č.248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, vytvořením regionálních rad pro regiony soudržnosti v případech, kdy se tyto regiony skládají ze dvou až tří krajů.

Nové samosprávné kraje nezrušily automaticky kraje z roku 1960. Některé orgány státní správy a soudy by totiž zrušením zákona č.36/1960 Sb. ztratily územní základ své působnosti. Uvedené kraje jako územní jednotky nebyly zrušeny, v roce 1990 došlo pouze k likvidaci krajských národních výborů.

V organizaci krajů, řešené již navazujícími zákony, především zákonem č.129/2000 Sb., o krajích, přicházely do úvahy dvě možnosti řešení výkonu veřejné správy. Ministerstvem vnitra připravovaný a navrhovaný oddělený model vytvoření zvláštních orgánů státní správy a zvláštních orgánů samosprávy a alternativní spojený model, založený na výkonu státní správy územní samosprávou doprovázený paralelní existencí specializovaných orgánů, avšak nikoliv orgánů státní správy se všeobecnou působností. Při hlasování v

³⁶ Reforma veřejné správy v ČR. Marek, J., Pánková, M. a kol. Praha: MVČR, 2003: str. 8

Poslanecké sněmovně v květnu 1999 se vyslovilo 160 ze 176 přítomných poslanců pro spojený model, takže byly zpracovávány návrhy zákonů pro podmínky spojeného modelu, který se také realizoval.

Ve vztahu k působnostem krajů byl rozhodující rozsah decentralizace a dekoncentrace. V tomto smyslu bylo dosaženo jak decentralizačního efektu, kdy kompetence přešly do samostatné působnosti, tak dekoncentračního efektu, kdy kompetence přešly do přenesené působnosti krajů, ve které zůstává zachována jejich podřízenost ústřední státní správě. Dekoncentrační efekt byl výraznější, je však také třeba vzít v úvahu, že z hlediska organizačního a personálního realizuje kraj i svou přenesenou působnost, tedy působnost ve věcech státní správy, samostatně. Kromě přenesení kompetencí z ústředních správních úřadů byla menšina kompetencí přenesena na kraje z okresních úřadů, kompetencí obcí se zřízení krajů nedotklo.³⁷

Řešení problémů spojených se zřízením krajů a s jejich činností v počátečním období se obvykle označuje jako první fáze reformy veřejné správy. Tato etapa decentralizace končí volbou zástupců do krajských zastupitelstev v listopadu 2000. Kraje mají specializovanou působnost a v jejich rámci nepůsobí jiní zástupci státu než na nižším stupni přednostové okresních úřadů celkem v 76 okresech 14 krajů.

Z důvodu vstupu České republiky do Evropské unie je vhodné zmínit postavení samosprávných krajů v klasifikaci NUTS, která se využívá ke statistickému monitorování a analýzám. Samosprávné kraje v České republice nejsou současně jednotkami NUTS II. Pro potřeby Evropské unie bylo nutné vytvořit sdružené kraje, tzv. oblasti na úrovni NUTS 2. Vytvoření této úrovně NUTS 2 v podmínkách České republiky má ryze statistický charakter.

3.4 Druhá fáze územní reformy

Základním cílem druhé fáze reformy bylo další rozvinutí decentralizačních a dekoncentračních procesů. V této souvislosti došlo v letech 2002-2003 k přesunutí kompetencí, které dosud byly vykonávány orgány státní správy, na obce a kraje, ať již do samostatné nebo přenesené působnosti.

Ve druhé fázi reformy územní veřejné správy se rovněž sleduje cíl integrace správního systému. Předcházejícím zákonodárstvím byl zaveden na úrovni obcí i krajů tzv. spojený model výkonu veřejné správy, tj. orgány samosprávy vykonávají v přenesené působnosti také státní správu.

Dalším faktorem podmiňujícím druhou fázi reformy územní veřejné správy se stalo nevyhovující správní uspořádání z roku 1960. V rámci územně správní reformy provedené

³⁷ Matula, M. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. *In: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference, Třešť, 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004: str. 46*

v uvedeném roce byla opomenuta mnohá přirozená mikroregionální centra a narušeny geograficky odůvodněné a historicky vžitě správní obvody. Tato situace se stala zdrojem trvalého napětí mezi příslušnými městy, zejména v okresech, kde důsledky reformy z roku 1960 byly zvláště výrazné. Zmenšení počtu okresů navíc činilo obtížnou realizaci požadavků decentralizace a dekoncentrace z prostorového hlediska.

Všechny uvedené důvody vedly v rámci koncepce reformy územní veřejné správy k úsilí o nahrazení okresních úřadů výkonem státní správy převážně v obcích a z menší části v krajích, výjimečně i k přenosu některých kompetencí okresních úřadů na jiné orgány státní správy.

Uvedená koncepce předpokládala zejména výběr obcí, na které měla být převedena většina kompetencí okresních úřadů, tzv. obcí s přenesenou působností. Prvotní výběr těchto obcí byl proveden na základě geografických analýz a dále upraven při projednávání v orgánech státní správy, ve vládě a v Parlamentu ČR.

V souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů bylo nutné řešit i řadu věcných problémů, souvisejících zejména s přechodem pracovníků, s přechodem majetku spravovaného okresními úřady na samosprávy a s výkonem odvolacího řízení a správního dozoru v situacích, kdy zaniká jeden stupeň státní správy se všeobecnou působností.

Při naplňování cílů druhé fáze reformy územní veřejné správy byla k 31. prosinci 2002 ukončena činnost 76 okresních úřadů (včetně měst Plzeň, Brno a Ostrava) a jejich působnosti byly přeneseny převážně na orgány územních samospráv (kraje a obce s rozšířenou působností) a v některých případech na územní správní úřady. Legislativní rámec druhé fáze reformy územní samosprávy byl schválen v červnu 2002.

Zákonem o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, byl definován nový typ obcí. Pro obce s rozšířenou působností, kterých vzniklo 205, byla stanovena kritéria minimální velikosti jejich správního obvodu 15 000 obyvatel.³⁸

Obce s rozšířenou působností byly vybrány na základě expertiz odborných pracovišť Přírodovědecké fakulty UK, Výzkumného ústavu regionálního rozvoje MU i na základě analýzy Ministerstva vnitra. Velikost správního obvodu musela odpovídat reálnému zajištění náležitých správních kapacit a střediskové funkci v širším území, s přihlédnutím k dalším geografickým, historickým a dalším kritériím, která mohou ovlivnit správní členění i vhodnost konkrétního střediska. Výsledkem uvedeného procesu byl vládní návrh příslušného zákona, stanovování příslušných center bylo samozřejmě předmětem rozsáhlých úvah i snah jednotlivých měst o zařazení mezi obce s rozšířenou působností a původní počet 192 obcí byl

³⁸ Reforma veřejné správy v ČR. Marek, J., Pánková, M. a kol. Praha: MVČR, 2003: str. 22

postupně doplněn na konečných 205. Přes některé výhrady odpovídá jejich struktura jako celek maximálně možné prostorové decentralizaci a dekoncentraci výkonu většiny správních kompetencí na základním stupni.

Přijaté právní normy stanoví nejen obce s rozšířenou působností, ale dávají zákonnou formu i existenci konkrétních pověřených obecních úřadů, v počtu 388. Uvedené změny vyžadovaly ke své realizaci legislativní i praktické kroky v oblasti přechodu kompetencí z okresních úřadů, přechodu majetku státu souvisejícího s výkonem zmíněných kompetencí na tyto obce a přechodu pracovníků do orgánů, kterým byly svěřeny příslušné kompetence. Velký problém představovalo řešení otázky správního dozoru prováděného dosud okresními úřady a správního řízení ve druhém stupni těmito úřady rovněž vykonávaného.³⁹

3.5 Obce druhého a třetího typu

Již při přípravě první fáze reformy územní veřejné správy se uvažovalo o změně uspořádání státní správy i na okresním stupni. Nezbytnost této změny vyplývala jednak z decentralizačního a dekoncentračního charakteru reformy veřejné správy, a tedy svěřování dalších úkolů plněných dosud státem samosprávě, jednak z potřeby změny dosavadního územního uspořádání výkonu státní správy založeného rovněž na okresní úrovni v roce 1960. Od roku 1960 se existující okresy v zásadě nezměnily, v České republice přibyl pouze jediný okres Jeseník. Svůj význam měla také skutečnost, že okresní úřady jako orgány výlučně státní správy byly prvkem odděleného modelu výkonu veřejné správy, zatímco v obcích i krajích se uplatňuje spojený model. Reforma územní veřejné správy na základním stupni státní správy se označuje obvykle jako druhá fáze této reformy. Její těžiště spočívalo ve zrušení okresních úřadů a přechodu jimi vykonávaných kompetencí na jiné orgány veřejné správy.

Pro koncepci druhé fáze reformy územní veřejné správy byla klíčová otázka, zda má být uskutečněn pouze přechod kompetencí z okresních úřadů na městské úřady v okresních městech bez změny územně správního uspořádání výkonu veřejné správy, nebo zda se uplatní decentralizace a dekoncentrace veřejné správy i v prostorovém smyslu a dojde k nápravě nedostatků způsobených územně správními uspořádáními z roku 1960. Vláda České republiky jednoznačně podporovala tuto druhou širší koncepci reformy, rozložení sil v Poslanecké sněmovně při projednávání návrhů příslušných zákonů však vytvářelo nejistotu úspěchu koncepce prosazované vládou České republiky až do samého okamžiku přijetí příslušných zákonů.

Při přípravě i realizaci širší koncepce druhé fáze reformy územní veřejné správy muselo být nejprve vyjasněno, na které orgány veřejné správy přejde většina kompetencí

³⁹ Matula, M. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. *In: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference, Třešť, 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004: str. 50*

okresních úřadů. Za tímto účelem se daly vytvořit i nové orgány charakteru okresní samosprávy v nových menších okresech. Pokud by taková okresní samospráva byla vytvářena nikoliv přímou volbou, ale delegací z obcí, obstálo by snad takové řešení i z ústavního pohledu, i když Ústava České republiky zná pouze obecní a krajskou samosprávu. Vytvoření nových orgánů by bylo také prakticky komplikovanější než přenesení působností na orgány již existující. Určité riziko představovala rovněž možnost oslabení zainteresovanosti měst, na která kompetence přecházejí při neexistenci okresní samosprávy. Ze všech uvedených důvodů se toto řešení nerealizovalo. Jeho nespornou výhodou však lze spatřovat v tom, že některé obce by nevykonávaly státní správu na území jiných obcí, které nemohou svými volenými orgány ovlivnit fungování příslušného obecního úřadu.

Kompetence okresních úřadů nebylo možné přenést ani na všech v té době existujících 381 pověřených obecních úřadů. Tato nemožnost vyplývala ze skutečnosti, že některé pověřené obecní úřady sídlí v relativně malých centrech a mají velmi malé územní obvody, případně i jen s pěti tisíci obyvateli. Na takovýchto úřadech nelze ani dlouhodobě vytvořit podmínky pro kvalitní výkon státní správy dosud vykonávané okresními úřady, jejichž obvod působností tvořilo území nejčastěji se 100 – 150 000 obyvateli.

S ohledem na předcházející výzkumy sídelní struktury České republiky, na přirozené geografické mikroregiony i na možnosti kvalitního zajištění veřejné správy bylo zřejmé, že vhodný počet jednotek pro základní výkon státní správy v rozsahu většiny kompetencí okresních úřadů lze stanovit řádově na 200. Při neschůdnosti vytvoření okresní samosprávy v menších okresech i nemožnosti svěřit výkon kompetencí okresních úřadů všem pověřeným obecním úřadům spočívalo zvolené řešení na výběru uvedených řádově 200 obcí, které by vykonávaly státní správu i v širším územním obvodu. Princip výkonu správy v širším obvodu je převzat z pověřených obecních úřadů. Vybrané obce byly nazvány obcemi s rozšířenou působností.

Výsledkem uvedeného procesu byl vládní návrh zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, který byl přijat a publikován jako zákon č. 314/2002 Sb. Konkrétní stanovení správních center bylo samozřejmě předmětem rozsáhlých úvah i snah jednotlivých měst o zařazení mezi obce s rozšířenou působností.

Vládní návrh byl předložen Poslanecké sněmovně v listopadu 2001 a obsahoval 192 obcí. Tento počet byl doplněn v Poslanecké sněmovně na 194 a ještě později v Senátu na 205. Přestože mohou existovat výhrady k určení jednotlivých obcí s rozšířenou působností, jejich struktura jako celek maximálně odpovídá možné prostorové decentralizaci a dekoncentraci výkonu většiny správních kompetencí na základním stupni. Zákon č. 314/2002 Sb. stanoví nejen obce s rozšířenou působností, ale dává zákonnou formu i existenci konkrétních pověřených obecních úřadů, které byly dosud v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích

(obecní zřízení), určeny pouze vyhláškou Ministerstva vnitra ČR. Počet obcí s pověřeným obecním úřadem byl zákonem č. 314/2002 Sb. zvýšen na 388.

Správní obvody jak obcí s rozšířenou působností, tak obcí s pověřeným obecním úřadem, stanoví vyhláška Ministerstva vnitra ČR, zákonné určení se týká pouze obcí, které vykonávají tuto rozšířenou působnost, resp. mají pověřený obecní úřad.

Uvedená základní změna vyžadovala ke své realizaci legislativní i praktické kroky. Z legislativních kroků byl nejdůležitější přechod kompetencí okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, přechod majetku státu souvisejícího s výkonem zmíněných kompetencí na tyto obce a přechod pracovníků z okresních úřadů do orgánů, kterým byly svěřeny příslušné kompetence.⁴⁰

3.6 Politologické aspekty II. fáze reformy veřejné správy

Druhá fáze reformy je spjatá s pokračováním procesu decentralizace na okresní úrovni. Okresní úřady byly po dlouhou dobu jedinými orgány státní správy s všeobecnou působností v regionech. Po roce 1989 se staly pravděpodobně nejefektivnějším a velmi funkčním článkem veřejné správy, který měl pozitivní vliv i na celkovou stabilizaci správy po listopadové revoluci. Okresní úřady byly relativně dobře personálně zajištěny, včetně pravidelného doškolování svých pracovníků, dokázaly zvládnout i nárůst státní administrativy v souvislosti např. se změnami systému státní sociální podpory, problémem bylo jen jejich často politické řízení a provázanost jejich vedení s vládnoucími politickými stranami. Okresní úřady byly zrušeny zákonem č. 320/2002 Sb., a to k 31. 12. 2002.

Vzhledem k tomu, že Sněmovna rozhodla o aplikaci smíšeného systému na úrovni krajů i obcí, bylo rozhodnuto, že také na úrovni okresů správu převezmou orgány samosprávy. Diskutováno bylo, zda má být zřízena samospráva na úrovni stávajících okresů (popř. že by okresní správu převzala dosavadní okresní města), na úrovni menších okresů, či zda výkon správy převezmou mikroregionální centra, která budou správu vykonávat i pro obce v rámci svého správního obvodu.

K takovéto logice spolu s obnovou přirozené spádovosti těchto center se přiklonilo i MVČR. Zrodily se tzv. obce třetího typu – obce s rozšířenou působností, které stát pověřil výkonem státní správy i pro obce v jejich správním obvodu – někdy se také hovoří o tzv. malých okresech. Tato koncepce není úplně nová. Po správních reformách v 60. letech 19. století se vedle dosavadních politických (správních) okresů vytvořily i tzv. soudní okresy (vzhledem k oddělení soudní a výkonné moci na okresní úrovni). Velikostně se tyto soudní

⁴⁰ Veřejná správa v České republice. Kolektiv autorů. 2. rozš.vyd. Praha: MVČR 2005: str. 11 [on-line] dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/vs_vcr.pdf [citováno 9. března 2012]

okresy zhruba shodují s dnešními správními obvody obcí třetího typu – ty pokrývají území obývané zhruba 15-25 tisíci lidmi.

Významným argumentem koncepce bylo, že správa se tím více přiblíží občanovi; s tím je ale možné polemizovat. Jednotlivé referáty okresních úřadů (referáty státní sociální podpory) i specializované státní úřady (úřady práce) si již dávno před reformou zřizovaly svá detašovaná pracoviště právě v bývalých okresních městech před rokem 1960, popř. i v jiných. Princip subsidiarity tak byl aplikován již státní správou, a to v relativně hojné míře (na druhou stranu se dostupnost správy pro občany v některých segmentech opravdu zlepšila – např. vydávání pasů a občanských průkazů). Problémem tohoto řešení bylo mj. to, že historické (obnova historických center) a ideové hledisko (princip subsidiarity, totální aplikace smíšeného modelu na všech stupních) dostaly přednost před všemi ostatními. Stejně jako v případě krajů i v případě okresního článku by bylo účinnější zachovat původní strukturu, která byla zavedená, funkční a vzhledem k vyšším nákladům současného systému i levnější. Posílení principu subsidiarity se mohlo dít rozšiřováním počtu detašovaných pracovišť např. zřízením detašovaného pracoviště okresu v bývalých centrech.

Zvolený model v sobě skrývá i určitá nebezpečí. Orgány samosprávy jedné obce (městský úřad, rada, starosta) jsou pověřeny výkonem státní správy i pro jiné obce (ty se navíc nemohly vyslovit, zda to opravdu chtějí a do jakého správního obvodu chtějí). Primárně jsou ale tyto orgány stále odpovědné svým občanům a jimi zvolenému zastupitelstvu. Co když dojde ke kolizi mezi zájmem této samosprávy a jejím výkonem státní správy? Tato otázka je o to aktuálnější, že obce na výkon státní správy doplácí ze svých prostředků. Občané jedné obce (města) tedy doplácí na výkon státní správy ze svých daní, určených původně pro výkon samosprávných funkcí obce.

Problematickým se také ukázalo určení nových správních středisek. MV ČR původně navrhovalo pověřit výkonem státní správy 192 obcí tzv. třetího typu. Jejich určení bylo v řadě případů kompromisem, jejich vymezení nebylo zcela přesné a existovalo několik možností. Mezi představiteli konkurenčních obcí došlo k ostrému boji o to, která z obcí získá status obce tzv. třetího typu. Slibovali si od toho (zejména v případě menších měst) zvýšení prestiže města, počtu pracovních příležitostí i rozvojového potenciálu obce jako správního střediska. Ve hře byly i historické animozity mezi obcemi, popř. snaha napravit „historické křivdy“ zejména z reformy v roce 1960. Boj, který prořal politické spektrum, se přenesl i na půdu Sněmovny, kde došlo k tvrdému lobování, kdy rozhodující nebyla politická příslušnost poslanců, ale především místo, odkud pocházeli. Výsledkem bylo zvýšení počtu obcí během jednání ve Sněmovně na 194. Největší bitva se ale odehrála na půdě Senátu. Řada senátorů vzešla z komunální politiky a měla proto pochopení pro své kolegy, jejichž obce se do výběru nedostaly. Konečné číslo po projednání Senátem (a schválení Sněmovnou) tak vyskočilo až

na 205 obcí. Výsledkem procesu bylo přijetí zákona č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Završil se tak legislativní maratón, jehož součástí bylo i přijetí novelizace zákona o obcích (zákon č. 313/2002 Sb.), zákona o krajích (zákon č. 231/2002 Sb.) a řady dalších právních norem.

Velkým zklamáním pro obce tzv. třetího typu bylo, že stát nepokryl všechny náklady výkonu přenesené působnosti. Odhaduje se, že nepokryto zůstává 5-15 % výdajů, které obce musejí hradit z vlastních finančních zdrojů, určených původně na uspokojování potřeb jejich občanů v rámci samostatné působnosti. Jedná se o nezanedbatelné částky ve výši několika miliónů na jednu obec. Neuspokojivý stav je dán mj. formulací zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, kde se v paragrafu 62 uvádí, že: „... obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti“. Neexistuje tedy právní nárok obcí na tuto úhradu. Ta se řídí aktuálním vývojem státního rozpočtu a direktivami MV ČR.

Mezi otázky, které zvolená reforma veřejné správy vyvolává, patří také (nedořešený) vztah mezi krajskou a místními samosprávami. Jak bylo uvedeno, jejich vztah není hierarchický, přesto ale smíšený model nahrává tomu, aby krajská samospráva byla vnímána jako nadřízená (kraje vykonávají správní dozor nad obcemi ve věcech výkonu státní správy). Oba stupně samosprávy jsou např. oprávněny přijmout své územní plány. To ale znamená, že obecní i krajské zastupitelstvo mohou přijmout územní plány, které budou v rozporu.

Specifickým druhem obcí třetího druhu jsou ty, jejichž správní obvody se nacházejí v blízkosti velkých měst, jejichž území je nějakým způsobem kříží (rozdělují). Aby zajistili dostupnost výkonu správy pro obce ve svém správním obvodu, musely tyto obce zřídit svá detašovaná pracoviště právě na území těchto velkých měst. Jako příklad uvádím pracoviště obecního úřadu „trojkové obce“, Nýřany v Plzni. Vzhledem k existenci obcí druhého typu, kterých je 380 a které vykonávají státní správu v dalších oblastech (stavební odbory a matriky), se tím dále prohlubuje roztržičnost výkonu správy místo jejího zjednodušení.

Vytvoření obcí 3. typu a zrušení okresních úřadů ukončilo 2. etapu reformy veřejné správy (31. 12. 2002). Co se týče třetí fáze reformy (modernizace a racionalizace státní správy s důrazem na centrální státní orgány), lze konstatovat, že zatím probíhá pouze dílčím způsobem v rámci určitých oblastí a především z finančních důvodů se zatím neplánují další výraznější změny v systému veřejné správy.⁴¹

3.7 Působnost krajů a obcí

Konkretizací právního postavení obcí a krajů v takto koncipovaném organizačním pojetí územní veřejné správy byl zejména zákon č. 313/2002 Sb., kterým se měnil zákon

⁴¹ Valeš, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006: str. 92

č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, s tím, že obce se pro potřeby výkonu tzv. přenesené působnosti rozčlenily do tří „odstupňovaných“ kategorií, a zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, s tím, že kraje začaly vystupovat i na úseku přenesené působnosti jednotně jako instančně vyšší úroveň ve vztahu ke všem obcím ve svém územním obvodu, bez ohledu na jejich „kategoriální“ diferenciaci, danou rozdílnou „pověřeností“ k výkonu přenesené působnosti.⁴²

Tady je třeba poznamenat, že pro druhou fázi územní reformy, a to zejména pro stav jí dosažený, nestačí věnovat pozornost toliko státně správní složce výkonu územní veřejné správy. Stejně tak je ale třeba mít na zřeteli i dobudování podmínek samosprávného fungování obcí a krajů, a to včetně náležitého ošetření rozdílů a hranic mezi samostatnou a přenesenou působností, jakož i postupné optimalizace jejich vzájemného poměru. Pokud jde o vztahy mezi obcemi a kraji, stávající právní úprava obcí, a obdobně i krajů, stojí na pozici respektování „autonomie“ samosprávného postavení obcí. Což znamená, že krajům a jejich orgánům je sice přiznáno postavení „vyšší“, nikoliv však „nadřizené“ úrovně samosprávy.

Zvolený a právně zakotvený („autonomní“) princip vztahů mezi obcemi a kraji v oblasti samosprávy (vycházející již ze samotné její podstaty) naplňuje jak příslušné ústavně právní předpoklady, tak i obsah a záměry tzv. Evropské charty místní samosprávy. Její zohlednění nachází svůj projev navíc i v jednotlivých řešeních konkrétní „dělby“ samosprávné působnosti mezi obcemi a kraji, a to na principu subsidiarity.

Z povahy úkolů územní samosprávy však vyplývá, že řada úkolů samosprávné povahy nutně spadá do společné či související, respektive propojené sféry zájmů obcí i krajů, eventuálně i obcí mezi sebou a krajů mezi sebou. To znamená, že budoucí právní úprava bude zřejmě muset být postupně doplňována o nástroje, jak vertikálně, tak horizontálně, a to i s případnými pravidly pro dosažení závaznosti objektivně či alespoň objektivizovaně žádoucího řešení.

Daleko problematičtější se však úvahově jeví zabezpečení požadavku reálného respektování rozdílů v samostatné a v přenesené působnosti při jejím naplňování, kde, jak dosavadní praxe, a to hlavně u obcí, často ukazuje, se tyto rozdíly ve faktické činnosti do značné míry stírají. To přirozeně ve svých důsledcích znamená rozpor s právem, který však nemusí být vždy zcela zřetelný a jednoznačný, což opět celou záležitost jenom komplikuje. Proto, a nejen proto, bude tento krok reformy veřejné správy vyžadovat náležitou osvětu a

⁴² Průcha, P. K charakteristice a některým projevům či dopadům reformy územní veřejné správy. Aplikované právo 2/2004: str. 27 [on-line] dostupný z: <http://www.aplikovanepраво.cz/clanky-pdf/20.pdf> [citováno 29. února 2012]

odbornou přípravu úředníků územních samospráv, a stejně tak i příslušnou osvětu a přípravu jejich volených reprezentantů.⁴³

3.8 Výsledné územní uspořádání veřejné správy

Reformní procesy, kterými prošla v uplynulých letech ČR, výrazně pozměnily dosavadní prostorové uspořádání založené na výsledcích územně správní reformy z roku 1960. Toto uspořádání přetrvalo dlouhou dobu důvody a podmínky svého vzniku. Tyto podmínky byly dány především představami o územním řízení hospodářství, které se prosazovaly ve východoevropských státech koncem padesátých a počátkem šedesátých let minulého století. Vyžadovaly vytvoření relativně velkých územně správních jednotek, které by mohly představovat současně určité ekonomické komplexy.

V důsledku různých faktorů, zejména nechuti ke změně vytvořeného uspořádání v prvních letech po jeho vzniku, krátkosti trvání reformního procesu v letech 1968-1969 a obavy z narušení politické stability v letech 1970-1989, přetrvalo územně správní uspořádání z roku 1960, jakkoliv jeho příčiny byly ryze přechodné povahy, po velmi dlouhé období a v některých důsledcích se uplatňuje dosud.

V územně správní reformě z roku 1960 se změnilo uspořádání krajů a okresů způsobem, který značně vzdálil toto uspořádání od přirozených mikroregionů a mezoregionů, nerespektoval řadu geograficky odůvodněných center v území a v některých případech i roztrhal spádové obvody uvedených center. Do konkrétního stanovení územně správních celků se navíc promítly subjektivní politické vlivy.

V sedmdesátých a osmdesátých letech došlo k procesu integrace obcí, při kterém byl redukován jejich počet téměř o jednu třetinu. Tato integrace probíhala v podmínkách administrativně direktivního řízení a tedy bez ověřeného souhlasu občanů. Navíc ve zmíněných podmínkách nesla s sebou správní integrace řadu dalších důsledků, z nichž některé byly ještě závažnější než správní integrace sama. To se týkalo zejména stavebních uzávěr, alokace investic, sítě služeb atd. Některá sídla byla programově určena k zániku funkce trvalého osídlení.

Objektivně existující problém snížené efektivnosti výkonu správy v malých obcích uvedené přístupy subjektivizovaly a dlouhodobě vzato přispěly k odložení jeho řešení v dalších letech. Územně správní reforma z roku 1960 i způsob integrace obcí v sedmdesátých a osmdesátých letech vyvolaly značné tenze v území a úsilí o návrat ke stavu

⁴³ Průcha, P. K charakteristice a některým projevům či dopadům reformy územní veřejné správy. Aplikované právo 2/2004: str. 36 [on-line] Dostupný z: <http://www.aplikovanepravo.cz/clanky-pdf/20.pdf> [citováno 29. února 2012]

existujícímu před těmito procesy. Tyto tenze a snahy se mohly plně projevit v demokratických podmínkách po roce 1989.

V první řadě se projevil rozpad většiny obcí administrativně sloučených v předcházejících letech. Tím se zvýšila rozdrobenost struktury územní veřejné správy. Problém zvýšení efektivnosti výkonu správy v malých obcích a podpory jejich svazků a dalších forem spolupráce tak stále zůstává jedním z nejvýznamnějších problémů reformy územní veřejné správy.

Na vyšší úrovni nedošlo v první etapě reformy veřejné správy k zásadním změnám. Stávající okresy a kraje zůstaly zachovány (později přibyl jediný nový okres Jeseník). Význam krajů se ovšem zmenšil zrušením krajských národních výborů. Další vývoj na vyšší úrovni územně správního uspořádání byl vázán na vyřešení problematiky vyšší samosprávy, tedy zejména přijetí varianty krajské nebo zemské samosprávy, event. jejich kombinace, a také určité subvarianty z hlediska konkrétního uspořádání krajů, popř. zemí. Tuto otázku se v letech 1990-1992 nepodařilo vyřešit a předcházející okresní a krajské uspořádání zůstalo zachováno jako základní uspořádání veřejné správy. V letech 1993-1996 řešení problémů územního členění nepostoupilo z důvodů, které již byly charakterizovány.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, stanovil nové samosprávné kraje, které ve svém principu představovaly územní členění obdobné systému přijatému územně správní reformou z roku 1949. Tato reforma byla připravována již dlouhou dobu a ze značné části odrážela i některé starší koncepce a přes dobu svého přijetí více respektovala přirozené mikroregiony a mezoregiony než reforma z roku 1960.

V první fázi druhé reformy veřejné správy tak bylo územní uspořádání z roku 1960 výrazně narušeno, nikoliv však odstraněno, neboť některé specializované orgány státní správy a soudy si ponechaly členění podle starých krajů. Vznikla tím paralelní existence dvou systémů územně správního uspořádání s odlišnými prostorovými východisky.

V druhé fázi druhé reformy veřejné správy opět došlo ke zrušení okresních úřadů, aniž by byly zrušeny okresy. Samotné zrušení okresních úřadů a přechod většiny jejich okresních funkcí na obce s rozšířenou působností v počtu 205 však způsobily také značný zásah do územního uspořádání a definitivně narušily konstrukci územně správní reformy z roku 1960.

V souvislosti se zrušením okresních úřadů bylo často namítáno, že okresní uspořádání má na území ČR dlouholetou tradici a narušuje se historicky vzniklá struktura. Při hodnocení těchto námitek je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že okresy z roku 1960 byly územně zcela diskontinuitní s vývojem okresního uspořádání v předcházejících desetiletích. Počet okresů se v první polovině dvacátého století dlouhodobě výrazně neměnil, docházelo jen k mírnému nárůstu. V roce 1949 se počet okresů zvýšil v porovnání s dosavadními správními okresy ze

151 na 178. Tyto počty jsou daleko bližší dnešnímu počtu obcí s rozšířenou působností než počtu 76 okresů. Stejný jev by bylo možno pozorovat při porovnání struktury konkrétních center. Uspořádání obcí s rozšířenou působností tak představuje i výraznější kontinuitu s historickým vývojem do roku 1948 než okresy vytvořené územně správní reformou z roku 1960.

Také ve druhé fázi reformy veřejné správy zůstaly některé specializované orgány státní správy a soudy uspořádány podle dosavadních okresů. Paralelní existence dvou systémů územního členění se tak projevuje na mikroregionální i mezoregionální úrovni. Z dlouhodobého hlediska tato paralelnost komplikuje územně správní strukturu a ztěžuje koordinaci procesů v území. Z pragmatických důvodů, zejména se zřetelem k finančním nákladům spojeným s přesuny správních úřadů a soudů a zvýšením jejich počtů při prostorové decentralizaci, není možný úplný přechod na nové členění dané samosprávnými kraji a obvody obcí s rozšířenou působností.

V dalším vývoji může být reforma veřejné správy z hlediska územního uspořádání úspěšná jen tehdy, pokud se sníží počet specializovaných správních uspořádání na případy odůvodněné specifickou povahou daného oboru správy, zvýší se skladebnost správního uspořádání (tedy zejména úprava okresů tak, aby je tvořily celé obvody obcí s rozšířenou působností, a starých krajů tak, aby je tvořily celé obvody samosprávných krajů) a důsledně se bude vycházet z preference uspořádání založeného v duchu koncepce reformy na obcích s rozšířenou působností a samosprávných krajích. Pragmatické důvody, které znemožňují okamžitou úplnou realizaci této koncepce, by neměly vést k dalšímu přetrvávání starých okresů a krajů a jiných speciálních členění státní správy tam, kde nejsou věcně odůvodněná, déle než je nezbytně nutné.⁴⁴

3.9 Zhodnocení decentralizace a dekoncentrace

Poměrně výrazným problémem v průběhu reformy po delší dobu zůstávalo zaostávání finanční decentralizace za decentralizací právní. Podíl krajů na rozpočtovém určení výnosů daní do roku 2005 nedovoloval řešit otázky územního rozvoje v potřebné míře z vlastních prostředků krajů. Kraje tak nemohly využít fakticky prostor daný právní decentralizací. To vedlo i ke snížení reálné odpovědnosti krajů za stav jejich územních odvodů. Poměr mezi centrem a kraji se tak deformoval ve směru zvýšené konfliktnosti dané nezbytností krajů požadovat řešení určitých otázek, za které by jinak samy měly nést odpovědnost, od centra.

⁴⁴ Matula, M., Kuba, J. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, a.s., 2007: str. 24

Tato konfliktnost se ještě prohloubila rozdílem v politickém složení zastupitelstev krajů na straně jedné a nejvyšších orgánů státu na straně druhé.

Pokračování decentralizačních tendencí a vytvoření samosprávných krajů vyvolalo otázku další funkčnosti okresních úřadů. Pozice okresních úřadů byla dlouhodobě ohrožena úsilím o další decentralizaci, zejména v prostorovém smyslu, neorganičností okresních úřadů v systému veřejné správy založeném jinak na uplatnění spojeného modelu a zejména územním uspořádáním z roku 1960, které se stále výrazněji kritizovalo a v němž okresní úřady působily.

Důsledkem uvedených faktorů se stalo zrušení okresních úřadů ke 31. 12. 2002 a přechod většiny jejich agendy na obce s rozšířenou působností zřízené k 1. 1. 2003 a zbývajících kompetencí převážně na kraje a výjimečně na jiné orgány státu. Vzhledem k povaze okresních úřadů vykonávajících výlučně státní správu měla tato druhá fáze reformy veřejné správy zahájené v letech 1997-1998 s velkou převahou dekoncentrační charakter. Při hodnocení dekoncentračního charakteru druhé fáze reformy veřejné správy i smíšeného charakteru první fáze však musíme vzít v úvahu několik skutečností.

V první řadě přechod do přenesené působnosti znamená dekoncentraci pouze z věcného hlediska, z organizačního a personálního hlediska jde o decentralizaci. Ve druhé řadě je dekoncentrace modifikována omezenými možnostmi vyšších orgánů vstupovat do rozhodování i v rámci přenesené působnosti ve srovnání s přímým řízením podřízených orgánů státní správy. V zásadě lze využít především směrnic, a to ještě jen publikovaných ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí, prostředků instančního dozoru a speciálních nástrojů kontroly a dozoru upravených v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, resp. v zákoně 129/2000 Sb., o krajích. Konečně ve třetí řadě došlo také k přechodu zřizovatelských funkcí z okresních úřadů na samosprávy a tento přechod je vždy záležitostí samostatné působnosti. Takto se uplatnil decentralizační prvek i ve vztahu k přesunu věcné působnosti bývalých okresních úřadů.

Hodnocení decentralizačních procesů musí respektovat také skutečnost, že došlo ke značné prostorové decentralizaci, tedy přenosu samostatné i přenesené působnosti na orgány působící v menších územních obvodech a tedy v tomto směru bližší občanům a zvýšením subsidiarity se dosáhlo i přiblížení stupně výkonu veřejné správy povaze regulovaných procesů.

Po všech provedených reformách veřejné správy lze konstatovat, že ve srovnání s původním stavem došlo k výraznému nárůstu decentralizace, dekoncentrace i uplatnění principu subsidiarity. Z hlediska dalšího vývoje je klíčová otázka koncepčního vyřešení optimalizace dělby kompetencí mezi státem a jednotlivými stupni územní samosprávy, neboť současný stav vyvolává již nejen problém dalších možností decentralizace, které nepochybně

existují, ale i problém případného překročení limitů decentralizace z hlediska subsidiarity. Dalším výrazným problémem je vysoký rozsah přenesené působnosti, jehož příčinou je právě vysoká míra dekoncentračních procesů ve vztahu k orgánům samosprávy. Rozsah přenesené působnosti je výjimečný i ve srovnání s jinými státy uplatňujícími spojený model výkonu veřejné správy a obtížnost odpovědnostních vztahů v přenesené působnosti vyvolává otázku, zda přenesená působnost nebyla v některých případech uplatněna i tam, kde by byla možná věcná decentralizace, nebo naopak kde by bylo funkční zachování kompetence orgánů státu.⁴⁵

3.10 Otázky územní reformy

Cílem reformy územní veřejné správy tedy bylo především uplatnění decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity a i změna nevyhovujícího územně správního uspořádání.⁴⁶

Reforma měla ve svém výsledku poskytnout rychlejší rozhodování a vyřizování věcí veřejných, přitom kvalitnější koordinaci, hospodárnost, hlubší znalost místních podmínek při rozhodování a respektování reality a z toho plynoucí větší operativnost při řešení lokálních záležitostí.

Reforma ale přinesla i mnohé otázky. Struktura orgánů veřejné správy je na mnoha místech po reformě nekompletní a asymetrická, není provázána mezi jednotlivými resorty, není jasné, jak dále bude reforma pokračovat. Většina reformních kroků není dostatečně včas pokryta dostatkem finančních prostředků a mnohé se teprve po spuštění mění, upravuje a doplňuje.

Na obcích je spolu dohromady vykonávaná státní správa a samospráva, nejsou přitom definovány přesné podmínky spoluexistence. Volení funkcionáři obcí, kteří mnohdy nemají na kvalitu a způsob výkonu státní správy velký vliv, jsou veřejností často vnímáni jako osoby, které jsou za výkon státní správy a jeho kvalitu odpovědné. Obce musí státní správu financovat z často nedostatečných prostředků, doplácí potom i z peněz určených na samosprávu.

Ve státních orgánech je většinou uplatňováno monokratické řízení s jasným vymezením statutárního orgánu, v územních samosprávních celcích je z jejich podstaty výrazný vliv volených představitelů na řízení a personální politiku, kdy např. vedoucí odborů jsou jmenováni samosprávním radou a systémově není vyloučeno to, že samosprávní představitelé budou prostřednictvím této kompetence ovlivňovat výkon státní správy.

⁴⁵ Matula, M., Kuba, J. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, a.s., 2007: str. 22

⁴⁶ Matula, M. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference, Třešť, 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004: str. 40

Určitým problémem se může jevit skutečnost, že některé obce vykonávají státní správu na území jiných obcí, které nemohou svými volenými orgány ovlivnit fungování příslušného obecního úřadu. Vznikla i výzva, která iniciovala přenesení kompetencí okresních úřadů na všechny pověřené obecní úřady, dokonce byl princip výkonu státní správy některými obcemi na území jiných obcí napaden ústavní stížností. Proti této stížnosti se namítá, že autonomie samosprávy ani její rozsah nejsou postiženy přijatými zákony realizujícími druhou fázi reformy veřejné správy, protože se vztahují výlučně k výkonu státní správy.⁴⁷

3.11 Reforma ústřední a územní správy

Stejně jako je na první pohled zřejmé, že organizační reforma veřejné správy postoupila podstatně dále než reforma obsahová, je patrné, že v reformě územní správy bylo dosaženo daleko výraznějších výsledků než v reformě ústřední správy. Vyvstává otázka příčiny tohoto stavu.

Některé příčiny dosavadní priority reformy územní správy jsou dány hlubšími historickými příčinami. Především v historii Rakouska-Uherska i Československa byl pojem reformy veřejné správy vždy spojován především s reformou územní správy a jako podstatní se jevila také otázka územně správního uspořádání. V tomto smyslu nevyhovující územně správní uspořádání z roku 1960 vyvolalo dlouhodobé napětí v území a v souvislosti s reformou územní správy byla očekávána i náprava zmíněného stavu. Tyto otázky zajímají nejen politiky a odborníky, ale i široký okruh občanů v území.

Za vysoce aktuální se považovaly i další otázky související s reformou územní správy jako federalizace, nebo tvořící přímo součást její podstaty jako decentralizace. Otázkám reformy územní správy byla věnována pozornost i v literatuře, a to nejen z hledisek právních, ekonomických a organizačních, ale i z hledisek prostorových. Řada možných řešení byla tedy dlouhodobě diskutována a reforma územní správy mohla vždy vycházet alespoň ze základní představy o modelech veřejné správy a jejich územních variantách.

Reforma ústřední správy byla vždy v obtížnější situaci. Chyběla zde integrující role prostorové organizace jako základního problému reformy. Reforma ústřední správy je v důsledku odlišné povahy organizační struktury a implicitně nižšího významu teritoriální problematiky daleko více vázána na řešení obsahových otázek. Organizačními změnami se zde dá docílit ještě méně než v územní správě.

Podstatnou otázkou každé reformy veřejné správy je široký okruh zájmů, které mohou být reformními procesy dotčeny. Je tomu tak i v reformě územní správy, situace je však poněkud ulehčena tím, že reforma územní správy se koncepčně analyzuje v příslušném

⁴⁷ Matula, M. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. *In: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference, Třešť, 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004: str. 50*

orgánu typu státního úřadu, vládní komise apod. Další ústřední správní úřady jsou zainteresovány na výsledku jen v omezené míře dané územní dimenzí jimi regulovaných procesů. Naproti tomu reforma ústřední správy se vytváří v prostředí subjektů, které jsou touto reformou dotčeny ve své podstatě, a tam také probíhá její primární posuzování. Případný zájmový konflikt tedy mnohem více ztěžuje koncepci a zejména praktickou realizaci reformy.

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

V dalším vývoji už reforma ústřední správy tak úspěšná nebyla. Především ve vztahu ústřední a územní správy nebylo využito možností, které dává decentralizace a dekoncentrace pro funkci ústřední správy a potřebné strukturální změny. V první řadě decentralizace a dekoncentrace spojená s reformou územní veřejné správy dovoluje ve větším rozsahu než dosud soustředit funkce ústředních správních úřadů na oblast koncepční, legislativní, koordinační, kontrolní a metodickou. Takové soustředění by znamenalo snížení rozsahu prvostupňového rozhodování v centrálních orgánech a operativního rozhodování vůbec. Těmto požadavkům vždy neodpovídá personální struktura ústředních správních úřadů a návyky úředníků.

V souvislosti s decentralizací a dekoncentrací došlo v některých oborech veřejné správy ke značnému přesunu působnosti z úrovně centra na úroveň krajů. S tímto stavem není vždy v souladu struktura aparátu některých ústředních orgánů. Také metody práce by měly více vycházet z ovlivňování koncepční činnosti a normativní úpravy, popř. vytvářením podmínek pro určité typy činností, než z rozsahu přímého řízení, které je ve vztahu k samosprávám slabší dokonce i v přenesené působnosti, v samostatné působnosti se pak v zásadě nedá realizovat.⁴⁸

3.12 Systémový problém územní správy

Systémové problémy souvisejí v první řadě s pojetím decentralizace a dekoncentrace, se zřetelem k vývoji jejich přechodných forem, pokud ale nesetrváváme na jejich krajních významech, potom za stále zřejmější můžeme považovat právě existenci přechodných forem decentralizací a dekoncentrací.

⁴⁸Matula, M., Kuba, J. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, a.s., 2007: str. 13

V problematice vztahu decentralizace a dekoncentrace je nejvýznamnější případem přenesená působnost orgánů samosprávy ve zrealizovaném spojeném modelu výkonu veřejné správy. Tato přenesená působnost byla především pojímána jako výraz dekoncentrace, má ale ve skutečnosti i významný decentralizační aspekt. Znamená totiž dekoncentraci pouze z věcného hlediska, z organizačního a personálního pohledu postupují orgány samosprávy v rámci přenesené působnosti v zásadě obdobně jako při výkonu samostatné působnosti.

V důsledku dosavadního vývoje reformy územní veřejné správy se vytvořil relativně složitý systém vyznačující se unifikovanou samostatnou působností obcí a relativně omezenou samostatnou působností krajů, výrazně diferencovanou přenesenou působností obcí, poměrně vysokým rozsahem přenesených působností obcí i krajů, absencí orgánů státní správy se všeobecnou působností v území a systémech specializovaných územních správních úřadů, jejichž činnost se ovšem projevuje pouze v některých oborech státní správy.

Z konkrétních problémů reformy veřejné správy, které je třeba průběžně řešit, je zapotřebí zmínit obsahovou stránku reformy, zvýšení efektivnosti výkonu veřejné správy v malých obcích, způsob stanovení a možností využití samostatné a přenesené působnosti samosprávy. Obsahové problémy souvisejí také s reformou ústřední správy, její účinností a i s otázkami správní kultury, etiky, modernizace a informatizace. Souhrnně je však možné konstatovat, že dosavadní reformní kroky přinesly daleko výraznější změny v organizaci územní správy než v jejím obsahu.⁴⁹

3.13 Nejednotná organizace orgánů státu v území

Za viditelný nedostatek ústřední státní správy lze označit nejednotnou organizaci jim podřízených útvarů v území. Z hlediska teorie organizace veřejné správy jsou rozlišováni přímí a nepřímí vykonavatelé státní správy. Jsou to přímí vykonavatelé což jsou orgány státu a správní úřady, jako organizační složky státu a nepřímí vykonavatelé jako jsou obecní (pověřený, resp. s rozšířenou působností), městský (resp. úřad městské části, obvodu), krajský úřad, zvláštní orgán obce, kraje. Z výše uvedeného výčtu je patrné, že existují dva typy úřadů, které mají (mohou mít) určitý vztah k území – v podmínkách smíšeného modelu jsou projevem vertikální dekoncentrace. První typ může vytvářet územní složky (organizační útvary nebo jednotky, tzv. dekoncentráty) vnitřním předpisem. Tyto pak nejsou nadány vlastní právní subjektivitou, tzn., vystupují pod hlavičkou „mateřského“ úřadu. Druhý typ má

⁴⁹ Matula, M. Systémový problém územní veřejné správy. In: Veřejná správa. Týdeník MVČR, ročník 2006, číslo 6: str. 24

stanovenu územní působnost zákonem, tento vykonavatel pak většinou v území vystupuje jako fakticky samostatný správní úřad.⁵⁰

Vycházíme-li z toho, že platí spojený model výkonu veřejné správy a byla ukončena činnost orgánů s všeobecnou působností v území (bývalé okresní úřady), pak je v zájmu zjednodušení organizační struktury veřejné správy žádoucí, aby se omezil počet nepřímých vykonavatelů a aby se přímí vykonavatelé přizpůsobili tzv. „modelu 1-14-205“, což je naprosto zásadní u úřadů, u kterých je územní působnost daná zákonem.

Část přímých vykonavatelů státní správy svoji územní působnost již přizpůsobila změnám, které se uskutečnily v rámci reformy územní veřejné správy, tzn., že pro vymezení svojí působnosti využívají správní obvody krajů stanovených ústavním zákonem č. 347/1999 Sb. nebo správní obvody obcí s rozšířenou působností. Jsou však i přímí vykonavatelé státní správy, kteří nadále vymezují svoji územní působnost územními jednotkami stanovenými zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Ty můžeme dále dělit do dvou skupin. Přímí vykonavatelé státní správy v první skupině se sice nepřizpůsobili přijatým územním změnám tak, že by upravili počty svých pracovišť a jejich vymezení, aby plně korespondovaly s počtem a územním vymezením samosprávných krajů nebo obcí s rozšířenou působností, ale sladili svoji územní působnost tak, aby vymezením své územní působnosti nenarušovaly hranice výše zmíněných jednotek (např. okresní správy sociálního zabezpečení). Druhá část dodnes žádným způsobem nezareagovala na přijaté územní změny. I sebelépe vytvořená územní struktura se mívá účinkem, pokud ji přímí vykonavatelé státní správy nebudou respektovat.

Vláda za účelem sladění územní působnosti přímých vykonavatelů státní správy přijala v minulosti dvě usnesení (usnesení ze dne 19. března 2003 č. 274 a usnesení ze dne 8. října 2003 č. 993. Cílem bylo vytvoření podmínek pro stabilizované, přehledné a jednotné územní uspořádání veřejné správy jako základního institucionálního předpokladu pro jednotný výkon státní správy a součinnost správních orgánů na jednotlivých stupních.

Za problém lze v současnosti 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 se připravuje 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. Úřad práce byl zřízen s účinností od 1. dubna 2011 zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, jako správní úřad s celostátní

⁵⁰ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 10

působností. V úřadu působí generální ředitelství a 14 krajských poboček. 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.⁵¹

Výše uvedené představuje z pohledu předkladatele nesystémové opatření jdoucí proti přijatému spojenému modelu výkonu veřejné správy. Jedním z cílů analýzy je zabránit těmto nesystémovým návrhům měnícím organizaci veřejné správy v území způsobem nerespektujícím spojený model veřejné správy. Vzhledem k přijatému spojenému modelu výkonu veřejné správy by se obecně měl snižovat počet orgánů státu v území, jejich kompetence by podle charakteru měly vykonávat buď 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.). V těchto případech je však potřeba 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.

Jako řešení popsaného problému Ministerstvo vnitra navrhuje přímé vykonavatele státní správy v území v rámci dalších prací na Koncepci dokončení reformy veřejné správy rozdělit do následujících skupin:

- začlenění vybraných úřadů do územních samospráv (krajů, ORP), které by jejich kompetence napříště vykonávaly v přenesené působnosti,
- ponechání činnosti v přímé působnosti státu při současném sjednocení organizační struktury vybraných úřadů v počtu „1– 14 – 205“,
- zachování současného stavu – úřady, jejichž organizační struktura plně koresponduje s přijatým územně správním členěním,
- zachování výjimky – úřady, které při vymezení svojí územní působnosti musí uplatňovat jiná kritéria než je administrativní členění státu,
- zrušení území organizační struktury úřadů ve vztahu k výkonu příslušných činností.

Takovéto rozdělení přímých vykonavatelů státní správy v území by měl maximálně respektovat přijaté územní změny v rámci reformy územní veřejné správy.

V oblasti organizace veřejné správy v území by se bezprostředně mělo zabránit nesystémovým návrhům měnícím organizaci veřejné správy v území způsobem nerespektujícím spojený model veřejné správy a postupně pracovat na sjednocení organizace

⁵¹ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 11

orgánů státu v území s přijatým územně správním členěním. Toto sjednocení s sebou ponese v řadě případů finanční náklady, na druhé straně by tyto náklady měly být kompenzovány úsporami související s optimalizací na úrovni ústřední státní správy. Návrh organizačního uspořádání orgánů státu v území navrhuje cílový stav do budoucna, který v řadě případů nebude možné z finančních důvodů provést v krátkém časovém horizontu. S ohledem k přijatému spojenému modelu výkonu veřejné správy by se obecně měl snižovat počet specializovaných orgánů státu v území.

Dosažení optimalizace územní organizace v uvedeném smyslu lze očekávat až v časovém horizontu 5 – 10 let i při nejpříznivější situaci. Dalšímu zhoršování skladebnosti územně správní struktury a vytváření nových specializovaných správních členění však musí být zamezeno v co nejkratší lhůtě.⁵²

3.14 Duplicitní kraje a okresy

V České republice existuje dvoustupňový systém územní samosprávy. V Ústavě České republiky je zakotveno členění České republiky na základní a vyšší územní samosprávné celky. Základní územní samosprávné celky představují obce, vyšší územní samosprávné celky pak kraje. U územní samosprávy se nejedná o hierarchickou strukturu, resp. o nadřízenost a podřízenost, neboť každý územní samosprávný celek má své samostatné kompetence, do kterých jiný územní samosprávný celek nemůže zasahovat.

Koncepce reformy veřejné správy schválená Poslaneckou sněmovnou (usnesení PČR ze dne 19. května 1999 č. 268) pracovala se třemi variantami organizace územní veřejné správy. Všechny varianty předpokládaly zrušení dosavadních 76 okresů a pověřených obecních úřadů a vytvoření nových malých okresů v počtu cca 200 (konceptní úvaha o cílové etapě reformy veřejné správy). Okresy ani obce s pověřeným obecním úřadem ale zrušeny nebyly. Zachováním okresů (resp. zachováním územního členění z roku 1960) a vytvořením správních obvodů obcí s rozšířenou působností byla založena neskladebnost územně správních celků. Ministerstvo vnitra tento stav označovalo vždy za přechodný, přesto trvá dodnes.

Současná situace znemožňuje plně využít výhod dosažených prostorově vhodnějším členěním výkonu samosprávy a zřízením obcí s rozšířenou působností. Vytváří se tak systém veřejné správy, který je zbytečně komplikovaný a pro občana málo přehledný. K tomu přispívá rovněž vysoký počet specializovaných členění pro výkon různých oborů státní správy, který není zdaleka vždy odůvodněn specifickými požadavky příslušných oborů.

⁵² Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 16

Česká republika má od roku 2000 dvojí krajské členění. Lze obecně konstatovat, že členění do celků mezoregionální úrovně není našemu území zcela vlastní, tyto jednotky (vytvářené již od 14. stol.) dlouhodobě formovaly správní vývoj našeho státu. Je třeba si však uvědomit, že přirozené a statisticky vyrovnané regiony s vlastní identitou, na které by zároveň mohl být přenesen výkon státní správy, k dispozici nebyly nikdy. Za této situace je stanovení územních celků co do počtu a vykonávaných kompetencí vždy rozhodnutím, které zákonitě nemůže vyhovovat všem. Samosprávné kraje získaly postupně potřebnou autoritu veřejnosti a za dobu více jak desetileté existence dokázaly obhájit své postavení a funkci ve veřejné správě. Tato autorita je ale v současnosti existencí zákona č. 36/1960 Sb. zpochybňována.⁵³

Právní úprava, ponechávající v platnosti dvojí vymezení kraje, je nelogická. Současné obsahuje duplicitu některých názvů krajů. Takovéto dvojí vymezení krajů je nejen nepraktické, ale velmi chaotické a je proti základnímu principu jednoduchosti a jasnosti územního a správního uspořádání. Existence dvojího krajského členění státu je z hlediska organizace a uspořádání výkonu veřejné moci a jeho srozumitelnosti pro její klienty (tzn. občany) nežádoucí. Existence dvojího krajského členění v zemích Evropské unie nemá obdoby. Pojem kraj by se měl nadále používat pouze v případě 14 samosprávných krajů vytvořených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.

Za hlavní důvod zachování krajského členění z roku 1960 je zpravidla uváděna jeho potřeba pro vymezení územní působnosti vybraných orgánů státu a dále vysoké finanční náklady spojené s jejich rušením, protože rušení „starých“ krajů bylo vždy obratem spojováno s potřebou navýšení počtu krajských orgánů státu z 8 na 14. Uváděný důvod je dnes diskutabilní, neboť počet orgánů státu, které využívají pro vymezení své působnosti území „starého“ kraje se od přijetí nového krajského členění výrazně snížil a neustále se snižuje (např. krajské správy Policie ČR). Území „starých“ krajů dnes slouží především pro vymezení územní působnosti krajských soudů, krajských státních zastupitelství a územních pracovišť ÚZSVM. Územní působnost krajských soudů je stanovena výčtem okresů v příslušných přílohách zákona o soudech a soudcích a ostatní orgány státu se na něj při vymezování svojí územní působnosti odkazují.

Územní jednotka okres má navzdory provedené reformě stále silnou pozici. Prostřednictvím okresů jsou např. vymezeny samosprávné kraje v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb. V rámci II. fáze reformy územní veřejné správy byla na okresní úrovni vytvořena odloučená pracoviště Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a pozemkové úřady. Okres také nadále slouží pro vymezení území se soustředěnou podporou

⁵³ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 19

státu, využívají jej např. různé zájmové organizace. K odstranění okresů mělo dojít v rámci II. fáze reformy územní veřejné správy, nicméně se tak nestalo a okresy jako územní jednotky zůstaly zachovány, byla pouze ukončena činnost okresních úřadů. Zrušení územní jednotky okres s sebou ponese řadu legislativních i administrativních dopadů, které budou v některých případech doprovázeny finančními náklady. Tato jednorázová „negativa“ je však potřeba postavit proti pozitivu čitelnosti veřejné správy jako celku s trvalým efektem.⁵⁴

3.15 Neskladebnost územně správních jednotek

Princip skladebnosti spočívá v tom, že území nižší územně správní jednotky nepřesahuje hranice územně správní jednotky vyšší. Skladebnost územně správních jednotek v současnosti není zajištěna na dvou úrovních, a to mezi okresy a správními obvody obcí s rozšířenou působností (tento problém se týká celkem 33 obcí) a dále mezi samosprávnými kraji a kraji podle zákona č. 36/1960 Sb., tzn., není zajištěna skladebnost mezi „novým“ a „starým“ členěním. Neskladebnost územních jednotek stanovených zákonem č. 36/1960 Sb. přináší problémy především na poli součinnosti orgánů státu s územními samosprávami. Stávající stav je také nepřehledný pro občana, neboť obyvatelé jednoho samosprávného kraje jsou v některých případech územně příslušní k různým krajským institucím organizovaným podle zákona č. 36/1960 Sb. nebo obyvatelé jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností spadají do více okresů. V návaznosti se také objevují problémy v informačních sítích při výběrech a tvorbě statistik podle územně identifikačních parametrů a při předávání dat na lokálních úrovních. Při různých analýzách se některé ukazatele sledují za okres, jiné za obce s rozšířenou působností a vzniká tak problém se správným přiřazením do území. Přesah územních celků nižšího stupně do více nadřazených komplikuje interpretaci statistických dat, občané při vyřizování svých záležitostí musí navštívit více míst, než by bylo nezbytné.⁵⁵

3.16 Zákon o administrativním členění státu

Z výše uvedeného výčtu nedostatků je zřejmá stávající nepřehlednost, komplikovanost a nejednotnost výkonu veřejné správy v území. Tento stav je způsoben především existencí dvojího krajského členění, neskladebností územně správních jednotek a ignorováním provedených územních změn ze strany některých orgánů státu. Navrhuje se přijetí nového zákona o administrativním členění státu, který by obsahoval územně správní jednotky kraj - správní obvod obce s rozšířenou působností - obec.

⁵⁴ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 20

⁵⁵ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 20

Cílem navrhované úpravy by bylo komplexně a definitivně reagovat na změny, které se uskutečnily v organizaci veřejné správy v průběhu reformy územní veřejné správy a současně výkon veřejné správy v území zjednodušit a zpřehlednit. Územně správní jednotky obsažené v zákoně by byly bez výjimek skladebné. Přijetí tohoto zákona předpokládá zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Současně by byla zrušena vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, a vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy. Došlo by k odstranění okresů a krajů z r. 1960 jako všeobecných obvodů pro výkon státní správy. Členění podle okresů a krajů z r. 1960 by se tak stalo specializovaným členěním jako jakékoliv jiné specializované členění pro výkon státní správy. Z právního hlediska by bylo potřebné změnit vymezení působnosti orgánů státní správy, pokud je dosud provedeno podle okresů a krajů z r. 1960.

V první fázi by bylo umožněno zachování územní působnosti orgánů státu na úrovni okresů v tom smyslu, že by si dotčené orgány státu vymezipily nově pouze svoji územní působnost výčtem správních obvodů obcí s rozšířenou působností, tzn., jejich počet by zůstal nezměněn. Ve druhé fázi by však mělo dojít k odstranění orgánů státu na okresní úrovni, tzn., požadovalo by se jejich přizpůsobení se také ve smyslu změn jejich počtu. Ve druhé fázi by se tak důsledně naplnil záměr přizpůsobit stav území reformě veřejné správy, i když přináší podstatně větší zásah do faktické organizační struktury orgánů státu. Změny ve faktické organizační struktuře by byly spojeny i s určitými finančními požadavky, které je potřebné kvantifikovat. Totéž se vztahuje k materiálně-technickému zajištění činnosti příslušných orgánů. V každém případě by mělo být stanoveno, že nadále nemohou vznikat nové správní struktury členěné podle dosavadních okresů a krajů.⁵⁶

Územní působnost orgánů státu, které se odvolávají na zákon č. 36/1960 Sb., potažmo okresy, by musela být definována samostatně ve zvláštních zákonech tak, aby mohla být jednoznačně stanovena jejich místní příslušnost ve správním řízení, resp. dotčené orgány státu by si svoji územní působnost vymezipily ve svých zákonech tak, aby odpovídala přijatým územním změnám.

⁵⁶ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 21

4. Současné problémy regulatorní reformy v ČR

4.1 Změna předpokladů státu pro tvorbu práva

V zemích střední a východní Evropy se samozřejmě názor na funkci státu zásadně změnil po roce 1989. Bylo zřejmé, že funkce státu musí být změněny jak z hlediska kvantitativního, ve smyslu jejich redukování, tak z hlediska kvalitativního. Tato změna funkcí se nejvíce dotkla výkonné moci státu, zatímco v případě moci zákonodárné se uplatnil spíše rozdílný přístup k tvorbě práva, v případě moci soudní došlo naopak k posílení jejích funkcí. Paradoxní je skutečnost, že v době, kdy byla redukce funkcí státu nejintenzivněji vnímána, nastupovalo v některých případech i rozšiřování funkcí státu v souvislosti s procesy přechodného charakteru. Ačkoliv zejména privatizační procesy vedou v konečném důsledku ke zřetelnému snížení role státu, samotný privatizační proces funkci státu v některém směru rozšiřuje, neboť není možný bez rozsáhlé činnosti orgánů státu, včetně státní správy. V průběhu těchto činností měla státní správa možnost dokonce významněji ovlivňovat vývoj věcí než při běžném vedení správních záležitostí. Již z uvedeného příkladu vyplývá, že koncepce minimalizace funkcí státu nemohla být od samého počátku důsledně uplatněna. Výraznost některých procesů spojených se změnami vlastnické struktury a s odstraněním funkcí státu v ideologické oblasti vytvořila jistou iluzi o jednoduchosti problematiky redukce funkcí státu. Tato iluze je koneckonců spojena s tendencí k plošné minimalizaci státních funkcí.

Zmíněné procesy ovlivňují rozsáhle klasické funkce státu a zasahují i do kategorie suverenity státu. Kromě globalizace se však projevují i další tendence k omezení funkcí státu, a to jak z hlediska věcného, tak z hlediska institucionálního. Z hlediska věcného závisí rozsah funkcí státu vždy do jisté míry na zvolené státní politice, zejména v hospodářské oblasti. Nepochybně rozdílný bude rozsah funkcí státu při ekonomické politice založené na nekeynesiánských principech a při neokonzervativních, resp. neoliberálních východiscích. Z institucionálního hlediska je role státu omezena zejména zvýšením funkcí samosprávy, především regionální samosprávy. Tento růst funkcí samosprávy je přirozeně v jednotlivých státech diferencovaný rozsahem i formami, nicméně je zřetelný a v některých případech vede ke stírání hranic mezi federalizmem, autonomií a pouhou decentralizací.

Na druhé straně se projevují procesy zvyšující roli státu ve společenské regulaci. Odstranění, resp. redukce přímé regulace vede přirozeně k určitému posílení kontrolních a dozorových funkcí státu v oblastech, které nemohou zůstat zcela mimo jakoukoliv veřejnou regulaci. Také růst společenských rizik např. ve sféře životního prostředí vyžaduje efektivní působení státu. Ani záležitosti, které na první pohled omezují zasahování státu, nemají vždy jednoznačný efekt. Typickým příkladem může být zvýšený důraz na problematiku lidských a

občanských práv, který na jedné straně limituje rozsah i způsoby ingerence státu, na druhé straně však vyvolává nové formy zasahování státu, např. za účelem dosažení rovnoprávnosti nebo posílení principu právní ochrany.⁵⁷

Z hlediska postavení veřejné správy při tvorbě práva má zásadní význam i její vztah k zákonodárné a soudní moci. Kritéria právního státu nepochybně určují nejen přednost zákonné regulace před regulací prováděnou orgány veřejné správy, ale i obsahovou dělbu legislativní činnosti mezi orgány zákonodárné a výkonné moci. Příliš detailní regulace problematiky v zákonech může vést ke snížení jejich stability. Role výkonné moci v legislativě je daleko více než vlastní normativní činnosti určována přípravou legislativních návrhů pro zákonodárny sbor. V tomto směru je nezastupitelná koncepční funkce ústřední státní správy. Pokud ovšem má být tato funkce reálná, je zapotřebí jasného vymezení objektivně potřebné funkce jak státu, tak právní regulace jako takové.

4.2 Společenská efektivnost veřejné správy

Efektivnost veřejné správy paří mezi základní cíle správních reforem. Hodnocení této efektivnosti je však velmi obtížné. Základním důvodem uvedené obtížnosti je mimořádná pestrost efektů, které mají být ve veřejné správě dosahovány. Nepochybně se zde uplatní i ekonomická efektivnost, ovšem z pohledu efektivnosti veřejného sektoru. Efektivnost činnosti veřejné správy se však projevuje i ve vlivu na hodnoty ekonomicky měřitelné jen nepřímo, nebo vůbec neměřitelné. To se týká dopadů na právní regulaci, na dodržování zákonů, na efektivnost a provázanost procesů v území, životní prostředí, vzdělanost, zdravotní stav obyvatelstva, dopravní obslužnost atd., a v konečném výsledku na kvalitu života a spokojenost obyvatel.

Velmi často se reforma veřejné správy hodnotí i podle nákladů na její provedení. Tato nákladnost podle běžných způsobů výpočtů ovšem souvisí především s rozsahem a charakterem organizačních změn. Opomíjí se zde však často i některá rizika takového hodnocení.

První riziko spočívá v abstrahování skutečnosti, že se samotným zásahem do fungujícího systému jsou vždy spojeny určité náklady. Proto by se do systému mělo zasahovat jen v potřebných případech. Každá nepotřebná reforma, stejně jako jiná nepotřebná regulace, je vždy škodlivá. Na druhé straně ovšem s každou, i potřebnou reformou, jsou spojena určitá rizika. Provedení reformy obvykle vede k dílčím komplikacím, vyplývajícím z nutného narušení zaběhnutých organizačních forem a způsobů rozhodování. Nelze ale beze zbytku

⁵⁷ Matula, M. Správní politika část II. - Správní politika a právo. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Zlín 2005, [on-line] Dostupný z: <http://web.fame.utb.cz/cs/docs> [citováno 7. března 2012]: str. 8

přistoupit na časté tvrzení, že nedostatky, které přinesla reforma, jsou způsobeny jen v důsledku zmíněných rizikových faktorů. Pro aktuální hodnocení reformy je samozřejmě nutné zkoumat nikoliv pouze důsledky vzniklé zásahem do rovnováhy systému, ale i porovnat důsledky pokračování současného stavu s původně navrhovaným stavem. Současný stav je tedy nutno hodnotit stejně přísnými kritérii jako stav dosažený reformou.

Druhé riziko představuje hodnocení nákladů pouze v systému veřejné správy samotné. Cílem reformního procesu není jen maximalizace efektivnosti veřejné správy. Je to zároveň maximalizace společenské efektivnosti v důsledku činnosti systému veřejné správy. Vyšší efektivnost veřejné správy při určitých způsobech zjednodušení její činnosti může být vyvážena náklady vyvolanými u uživatelů služeb veřejné správy, a to z hlediska přímého vynaložení finančních prostředků, zhoršení prostorové dostupnosti, kvality výsledků rozhodnutí nebo právní jistoty. Ke stejnému případu může dojít i v opačném smyslu, tedy nižší efektivnost veřejné správy např. v důsledku jejich povinností při přípravě podkladů pro rozhodnutí vede k úspoře času i finančních prostředků účastníků správního řízení.⁵⁸

Třetí riziko spočívá v zaměňování prostředků a účelu reformy veřejné správy. Základním cílem totiž není dosáhnout nejvyšší efektivnosti reformního procesu samotného, to je pouze sekundární cíl, ale nastavit fungování systému veřejné správy ve smyslu jeho optimalizace, včetně dlouhodobé efektivnosti. Náklady spojené s vlastním provedením reformy jsou obvykle relativně nízké jak ve srovnání se zásahy do jiných sfér společnosti, např. s investicemi do infrastruktury, ale zejména jsou nízké ve srovnání s náklady, které mohou vzniknout v budoucnosti nevhodným nastavením podmínek pro fungování systému veřejné správy.

Z výše uvedeného vyplývá, že hodnocení efektivnosti realizovaných reforem veřejné správy v ČR je zatím vzhledem k časovému odstavu obtížné a vyžaduje uskutečnění dalších analýz. Nicméně lze konstatovat, že náklady na samotné provedení reformy byly relativně minimalizovány, a to díky využití stávajících správních struktur. Takže byly spojeny spíše se změnou územního uspořádání a zvýšením počtu správních jednotek v území, což je ovšem logický důsledek prostorové decentralizace. Obtížnost zvyšování efektivnosti veřejné správy ovšem neznamená, že by neexistovaly dostupné možnosti, které byly v dosavadním průběhu reformy veřejné správy opomenuty. Takovou možností bylo uplatnění moderních metod organizace ve veřejné správě. Tyto metody mají většinou svůj původ v soukromé správě. Základní otázkou pro uplatnění metod soukromé správy je často možnost jejich modifikace

⁵⁸ Kuba, J. Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy. Aplikované právo 1/2008: str. 58 [on-line]
Dostupný z: <http://www.aplikovanepраво.cz/clanky-pdf/70.pdf> [citováno 1. března 2012]

vyhovující specifickým potřebám veřejné správy, jako např. zřetel k veřejnému zájmu, vyšší míra právní regulace, větší rigidita organizačních struktur.

V souvislosti se spojeným modelem výkonu územní veřejné správy uplatněným v dosavadní reformě je velmi potřebné sledovat nestrannost výkonu veřejné správy, zvláště při rozhodování o právech a povinnostech jiných subjektů. Nestrannost výkonu správy vyžaduje také určitou úroveň politické kultury, kdy na jedné straně nesmí docházet k tlaku na úředníky ze strany politické sféry a tím porušení nestrannosti nebo dokonce obcházení zákona, na druhé straně tu však musí být schopnost prosadit obsahové záměry věcně odůvodněné a souladné s právem do činnosti aparátu.

Nestrannost veřejné správy a objektivnost jejího rozhodování neznamena nezávislost ve stejném smyslu jako u soudnictví. Jinak by nebyla možná žádná kontrola veřejné správy a realizace rozhodnutí volených orgánů. Hledisko nezávislosti tedy nemůže vést k autonomii správních struktur, k samostatnému zasahování zejména mocenských struktur do politického dění a k vytváření zdání nezávislosti tam, kde tato nezávislost z povahy věci nemůže být úplná. To se vztahuje zejména na některé speciální správní úřady, kde zůstávají vazby na jiné orgány státní správy a současně se snižuje transparentnost těchto vazeb a především odpovědnostních procesů ve vztahu výkonné a zákonodárné moci.⁵⁹

4.3 Modernizace a efektivní řízení veřejné správy ČR

Od devadesátých let minulého století usilovaly vlády České republiky o reformu veřejné správy a v rámci ní také od roku 1999 o zvýšení kvality a výkonnosti veřejné správy. V usnesení 757 z roku 20017 je uvedeno hodnocení předchozích snah o modernizaci veřejné správy (MV ČR 2007, s. 52): „Přes veškeré dosažené úspěchy nelze dosavadní snahy na poli zlepšování veřejné správy komplexně považovat za významně úspěšné. V případě tzv. reformy veřejné správy zahájené koncem devadesátých let byl důraz kladen především na aspekt územního rozdělení orgánů veřejné správy. Příliš mnoho pozornosti bylo soustředěno na otázky z dnešního hlediska nikoliv nejvýznamnější, jako byl počet vyšších územně správních celků či velikost správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Nikdy však nedošlo na původní zamýšlené změny ve fungování orgánů veřejné správy, podrobný popis agend v kompetenci jednotlivých úrovní veřejné správy a analýzu nezbytnosti jejich výkonu veřejným sektorem. Změny v oblasti územní struktury veřejné správy nebyly doprovázeny

⁵⁹ Kuba, J. Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy. Aplikované právo 1/2008: str. 60 [on-line]
Dostupný z: <http://www.aplikovanepravo.cz/clanky-pdf/70.pdf> [citováno 1. března 2012]

příslušnými změnami v oblasti rozpočtování a financování veřejné správy.“⁶⁰ Nejdůležitější usnesení od roku 1999 do 2007, týkající se modernizace veřejné správy, jsou:

Návrh koncepce reformy veřejné správy ČR (258/1999) - na základě návrhů variant popsaných v koncepci byl zvolen spojený model výkonu veřejné správy.

Reforma a modernizace ústřední státní správy (237/2004) - směry reformy v ústřední státní správě: racionalizace procesů, zlepšení řízení, zvýšení kvality, implementace a zlepšování státní služby, racionalizace financování ústřední státní správy.

Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb (824/2004) - materiál se zabývá poskytováním moderních, efektivních a kvalitních veřejných služeb na územní úrovni. Veřejné služby jsou rozčleněny na věcné služby, správní činnosti a finanční podpory. Návrh začlenění metody pro hodnocení dopadu regulace na podnikatelské prostředí do procesu přípravy regulace RIA (420/2005) - je zde popsána metoda RIA (Regulatory Impact Assessment), rozsah její implementace a postup zavádění.

Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (757/2007) - strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015. K dalším důležitým usnesením ve vztahu k modernizaci veřejné správy patří Strategie hospodářského růstu (usnesení č. 1500 z 16. 11. 2005) a Národní program reformy ČR 2005-2008 (usnesení č. 1200 ze dne 14. září 2005).

Ve veřejné správě každodenně stojíme před problémem, jak efektivně provádět a řídit změny. Jedním z klíčových předpokladů, jak naplnit plánované změny, je mít k dispozici dostatečné vědění o způsobech a metodách efektivního provádění změn. Na základě dostatečných znalostí je pak možné efektivně řídit zamýšlené změny. V centru pozornosti máme především územní celky, tedy obce a kraje, případně na jejich organizace, ale i oblast použití metod pro podporu efektivního řízení ve státní správě. Při zkoumání problematiky řízení změn zaměřím i na tyto klíčové problémy:

1. Analýzu a hodnocení jednotlivých přístupů, modelů, metod a nástrojů, které se používají v rámci řízení změn v zahraničí i v českých podmínkách a jsou aplikovatelné ve veřejné správě při řešení problémů nebo zavádění změn;

2. Návrh a popis modelu řízení změn ve smyslu Smart Administration, jeho jednotlivých fází a nástrojů, které jsou v rámci těchto fází v praxi využitelné;

3. Popis řízení změn v konkrétních případech, jako jsou organizační nebo personální změny, změny strategií, finanční řízení a změny a podobně.

Těžiště analýzy je položeno do zkoumání problému řízení změn a k hledání vhodných metod a postupů, jak dané změny uplatnit v praxi veřejné správy v ČR. Je třeba se zaměřit na

⁶⁰ Ochrana, F., Půček, M. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011: str. 39

ty aspekty řízení změny, které jsou založeny na inovacích: 1. provést analýzu a kritické zhodnocení jednotlivých přístupů, modelů či metod pro podporu řízení změn ve veřejné správě; 2. navrhnout pro podmínky ČR model řízení změn a řešení problémů vycházející z principů Smart Administration; 3. nastolit problémové otázky (či hypotézy), související s řízením změn ve smyslu Smart Administration, a pokusit se hledat na ně odpovědi.⁶¹

4.4 Lepší regulace

Obsahem pojmu lepší regulace, tedy v originálu pojmu „Better Regulation“ je v západoevropském prostoru od poloviny devadesátých let pokus prosazovat především na politické úrovni možnost kvalitativního zlepšení a kvantitativní redukce státní regulace. Především jde o to, jak zastavit populárně řečenou „legislativní smršť“ a jak odstranit „přeregulovanost“ spojenou se sebeomezováním státu a s větší orientací směrem k výstupům stanovených politických cílů, přičemž větší pozornost je věnována i dopadům regulace včetně nákladů. Jak bývá poněkud pragmaticky uváděno v odborné literatuře, na pozadí všeho lze hledat jedině nedostatek finančních prostředků ve veřejném sektoru a z toho plynoucí snahu činit úsporná opatření jakéhokoliv druhu, jen pokud přinášejí (i nepřímo) alespoň nějaké viditelné výsledky.

Co máme rozumět pod pojmy lepší regulace a lepší legislativní proces? Nepříliš známý pojem lepšího legislativního procesu se vztahuje z hlediska právní teorie především na ta opatření, která podporují v legislativním procesu kvalitativně lepší výstupy. Pojem Better Regulation lze jednoduše popisovat jako „politiku hledající zlepšení a zjednodušení regulačního prostředí“ i jako snahu o větší systematizaci a racionalizaci legislativního procesu.

Lepší regulace je svým významem mnohem širším pojmem, který převyšuje oblast samotného legislativního procesu, tzn. problematiku normotvorby jako takové. Patří sem určitě takové pojmy z regulatorní terminologie, jako je například deregulace nebo snižování administrativní zátěže podnikatelů. Považuji však za důležité zdůraznit, že lepší regulace se v žádném případě nerovná deregulaci, neboť regulovat lépe neznamena pokaždé pouze regulovat méně. Pod Better Regulation spadá především proces formulace politických cílů a proces uplatňování jednotlivých „politik“. Tento širší pojem se vztahuje na všechny druhy státních pravidel chování – předpisů, ne pouze ve smyslu regulativních instrukcí (zákazy, příkazy, ohlašovací povinnosti, schvalovací povinnosti), nýbrž poněkud široce jako jednota státních předpisů (pravidel chování), ve významu „vyhlášení závazného souboru pravidel aplikovaných orgánem určeným k tomuto účelu“.

⁶¹ Ochrana, F., Půček, M. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011: str. 11

V posledních letech je ovšem nejčastěji diskutovaná problematika vlivu právní regulace produkované na úrovni EU/ ES a její převedení a aplikace na národní právní řády. Sem spadá tzv. „Gold – Plating“. Tento pojem patrně oprávněně nahání hrůzu všem euroskeptikům, neboť jej lze definovat jako „přehnané plnění (či přesněji příliš horlivá implementace) evropských směrnic díky vytvoření – přidání dalších požadavků na národní úrovni jdoucích v náročnosti nad požadavky stanovené v příslušné původní směrnici“. Tímto způsobem často škodí národní právní řády svým adresátům, neboť pro ně vytvářejí horší podmínky nežli mají srovnatelné subjekty práva v okolních zemích EU, což je chování, které je jistě v našich českých podmínkách již důvěrně známo. ⁶²

4.5 Kvalita a dosažení lepší regulace

Tak zvaná Mandelkernova zpráva navrhla akční plán, který byl úzce následován institucemi EU a stanovila pro tento účel těchto sedm základních principů lepší regulace:

1. Nezbytnost (necessity): Tento princip požaduje před uvedením nové právní úpravy v účinnost posouzení odpovědných orgánů veřejné správy, zdali je potřebné k řešení dané problematiky vydat novou právní úpravu.
2. Přiměřenost (proportionality): Každý právní předpis musí mít vyvážený vztah mezi výhodami, které přináší a s tím spojenými omezeními. Různé nástroje právní regulace umožňují orgánům veřejné správy konat různými způsoby, v závislosti na cílech, které chtějí dosáhnout.
3. Subsidiarita (subsidiarity): V rámci EU a jejich smluv má princip subsidiarity zaručit, že všechna rozhodnutí by měla být přijímána na úrovni co nejbližší občanům. To konkrétně znamená, že musí být prověřováno, zda cíle plánovaných akcí skutečně nemohou být dostatečným způsobem dosaženy opatřeními členských států v rámci jejich stávajícího ústavního pořádku a zda by tyto cíle nebyly lépe dosaženy opatřeními společenství.
4. Transparentnost (transparency): S ohledem na zlepšování kvality zákonodárství by se neměl proces příprav nové právní regulace omezovat jen úzkými hranicemi vnitřního prostoru orgánů veřejné správy. Participace a konzultace se všemi dotčenými či zainteresovanými stranami již před počáteční fází návrhu je prvním požadavkem principu transparentnosti. Podstatné části konzultací by měly být zveřejněny.
5. Předvídatelnost (accountability): Orgány veřejné správy odpovědné za právní regulaci a legislativu musí zohlednit aplikovatelnost regulace. Všichni dotčení účastníci by měli být

⁶² Rys, R. Evropský model lepší regulace Příspěvek z konference COFOLA 2008 MUNI v Brně: [on-line] Dostupný z: http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/rys_rudolf.pdf [citováno 28. února 2012]: str. 4

schopni jasně identifikovat orgány veřejné správy, které jsou původcem jednotlivých politik a právní regulace na ně aplikovatelné.

6) Přístupnost (accessibility): Konzistentní a srozumitelná právní regulace, která je přístupná pro každého, jemuž je adresována, je nezbytností, pokud má být implementována a používána náležitě. Zásada přístupnosti může vyžadovat zvláštní úsilí od příslušného orgánu veřejné správy, například při zaměření na takové osoby, které mají na základě své situace potíže s uplatňováním svých práv.

7. Jednoduchost (simplicity): Cílem je, aby každý právní předpis byl jednoduše použitelný a snadno srozumitelný. Princip jednoduchosti vyžaduje aktivní úsilí k zabránění výskytu přebytečných podrobností od samého počátku procesu přijímání nové právní regulace a též v procesu revize již existujících textů.⁶³

Způsob, jak dosáhnout lepší regulace na úrovni EU, má jistá specifika. Následujících sedm principů obsahuje zpráva pracovní skupiny „Lepší regulace“ z května 2001:

1. Přiměřenost: Regulace, která dosahuje deklarovaných cílů veřejných politik, aniž by ukládala nadbytečná, nebo nepřiměřená regulatorní břemena.

2. Blízkost Regulace, která je rozpoznatelná a uznávaná subjekty majícími vliv (investory) v oblastech politik, které se jich týkají (poněvadž se tito podíleli na procesu vzniku regulace, mohou tedy plně porozumět textu a vidět jeho relevanci pro specifické problémy, kterým čelí anebo cítit i nějakou tu odpovědnost za vzniklou regulaci a její následné vymáhání).

3. Soudržnost: Regulace, která dobře zapadne do jiných částí regulace, a to nejen v tom samém odvětví, nýbrž napříč celou regulací, produkujíc přitom soulad spíše nežli konflikty.

4. Právní jistota: Regulace, která je jasná a věrohodná (solidní) ve svých právních účincích, která však neříká, že všechno musí být předmětem právní jistoty: tohle by totiž bylo v rozporu s přiměřeností a bylo jedním ze zdrojů přílišné complexity regulace.

5. Včasnost: Regulace, která je přijata ve správný čas a která může být efektivně uzpůsobena takovým způsobem, že není překonána technologickým vývojem ani jinými událostmi.

6. Vysoké standardy: Komunitární regulace, která přebírá řešení problémů, by měla sázet na nabídku nejlepší (nejvyšší) ochrany veřejného zájmu.

7. Vymahatelnost: Regulace, která je schopná dosáhnout vysoké úrovně vymahatelnosti, která není pouze otázkou vytvoření kontrolních mechanismů a sankcí, nýbrž výsledkem správné aplikace principů přiměřenosti a blízkosti.

Úsilí o dosažení lepší regulace většinou nastupuje v případě nedostatečné kvality regulace existující. Ohledně práva EU/ES stále přežívá široce rozšířený předsudek, že je příliš

⁶³ Rys, R. Evropský model lepší regulace Příspěvek z konference COFOLA 2008 MUNI v Brně: [on-line] Dostupný z: http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/rys_rudolf.pdf [citováno 28. února 2012]: str. 7

komplexní, příliš komplikované a proto nepřehledné natolik, aby s tím šlo cokoliv udělat. Hodnocení dopadů regulace nicméně nabývá na významu zejména v posledních letech. Pro evropské státy a EU je typická existence tří proudů hodnocení dopadů s ohledem na silnější zohledňování následků státních regulací v procesu formulace politik:

1. Hodnocení /snižování/ administrativních nákladů:
2. Analýza vlivu regulace na malé a střední podniky:
3. Hodnocení dopadů regulace jako nástroj analýzy všech relevantních následků regulace:

Na úrovni EU je znát v souvislosti s tzv. Lisabonskou agendou jistý posun priorit. Integrovaný postup hodnocení dopadů regulace je nadále dodržován, nicméně vyváženost analýzy jak ekonomických tak sociálních a ekologických dopadů, je více vychylována směrem ke zlepšení hodnocení především ekonomických dopadů regulace, se zaměřením na konkurenceschopnost a administrativní náklady podnikání.⁶⁴

4.6 Nedostatky ústřední státní správy

V rámci připravené 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 tzv. 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.

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).⁶⁵

Ve spojeném modelu převážnou většinu výkonných a realizačních úkonů směrem ke klientovi veřejné správy vykonávají územní samosprávné celky a nikoliv ústřední státní správa.

⁶⁴ Rys, R. Evropský model lepší regulace Příspěvek z konference COFOLA 2008 MUNI v Brně: [on-line] Dostupný z: http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/rys_rudolf.pdf [citováno 28. února 2012]: str. 11

⁶⁵ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 4

Neprovedení či pouze formální provedení reformy způsobuje duplicitu v činnostech, vznik nových agend bez zákonného zmocnění vyplývajícího z kompetenčního zákona a promítnutého do jednotlivých zvláštních zákonů vytváření agend nevrchnostenského charakteru, posilování vlivu tzv. servisních útvarů, výrazné posilování resortismu a ztrátu jednotného komplexního metodického řízení ministerstev jako uceleného hierarchického prvku veřejné správy. Modernizace by měla být zaměřena jak na oblast fungování ústřední státní správy, tak na oblast organizace ústřední státní správy.

Velkým negativem je nevytvoření dostatečných podmínek pro naplnění hlavních úkolů ústřední státní správy obsažených v § 22 a § 24 kompetenčního zákona, a tím jsou tvorba koncepčních a strategických řešení a nedostatečné personální, ale i procesní podmínky pro péči o právní úpravu věcí patřících do působnosti konkrétního ústředního správního úřadu. Ústřední státní správa trpí nekonceptností, krátkodobostí přijímaných systémových řešení a strategií. Tento problém vychází z nastavení organizace ústřední státní správy a charakteru její činnosti. Zásadním problémem je neexistence jasného rozsahu vykonávaných agend a v rámci nich činnosti jednotlivých ústředních správních úřadů a také nezajištění vzájemné koordinace a kooperace při řešení zásadních systémových a strategických opatření s dopady do jednotlivých oblastí veřejného života.

Vše se promítá do častých, v řadě případů zcela neopodstatněných změn nejen v organizaci práce a personální stabilitě jednotlivých úřadů, ale zejména nepředvídatelností práva z pohledu občana a velkým rozsahem nadbytečné byrokratické zátěže a právní regulace. Veřejná správa na úrovni ústřední státní správy nedostatečně akcentuje moderní trendy řízení, včetně prvků běžně využívaných v privátním sektoru, které jsou hybnou silou rozvoje každé dobře fungující společnosti. To vše v době, kdy charakter veřejné správy postupně přechází z čistě vrchnostenského spíše ke kombinovanému vrchnostensko-službovému pojetí, které je již měřitelné a hodnotitelné z pohledu efektivity, kvality a účelnosti jednotlivých činností a procesních úkonů.⁶⁶

Nedostatky současné ústřední státní správy lze rozdělit do více tematických částí (jejich kritika je obsažena i ve výstupech národních i mezinárodních studií):

- a) vysoká míra rezistence vůči zavádění moderních metod řízení organizace,
- b) neexistence centrální veřejně přístupné databáze o agendách a činnostech vykonávaných ústřední státní správou,
- c) neexistence standardizace jednotlivých procesních postupů,
- d) neexistence právního rámce práv a povinností úředníků státní správy,

⁶⁶ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 4

- e) nadbytečná byrokratická zátěž,
- f) nízká úroveň horizontální koordinace výkonu státní správy,
- g) nedostatečná komunikace ústřední státní správy s územím či špatná koordinace komunikace,
- h) nízká kvalita informací o činnosti ústřední státní správy (občané nemají přístup k informacím o kvalitě činnosti ústředních orgánů). Územní samosprávné celky mají, na rozdíl od ministerstev, přirozenou motivaci zlepšovat své služby a snižovat běžné výdaje); ministerstvům chybí transparentnost, čitelnost, adresnost,
- i) nedostatečná znalost reálného výkonu státní správy v přenesené působnosti,
- j) neexistence osobní odpovědnosti,
- k) neflexibilní vnitřní struktura zaměstnanosti ve státní správě, vývoj počtu zaměstnanců v ústřední státní správě a personální nestabilita a přílišná politizace ústřední státní správy.

V posledních letech došlo k výraznému nárůstu činností (bez konkrétního zákonného zmocnění), jejichž cílem je získávání dat pro výkaznictví, zejména statistického, ekonomického a účetního charakteru. Potřeba získání dat není koordinována, data jsou pořizována multiplicitně a nejsou sdíleně využívána a aktualizována. Tímto způsobem vzniká velká byrokratická zátěž, včetně nárůstu potřeby finančních prostředků na její zajištění. V mnoha případech je potřeba získávání dat argumentována potřebou orgánů EU, což se však v řadě případů ukazuje jako neopodstatněné.⁶⁷

4.7 Problémy s financováním samospráv

Ve středu pozornosti Analýzy stojí financování výkonu státní správy v přenesené působnosti na obcích. Příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti má charakter neúčelové a neúčtovatelné dotace, u které není sledován způsob skutečného využití. Stát tak poskytuje obcím finanční prostředky, ale chybí zde zpětná vazba o tom, kolik nás výkon státní správy v přenesené působnosti skutečně stojí a zda jsou poskytované peníze vynaloženy obcemi efektivně a nedochází k jejich využití jiným způsobem. V neposlední řadě existují významné rozdíly mezi výší úhrady výdajů na státní správu mezi jednotlivými obcemi.⁶⁸

V otázce financování je poměrně velký prostor věnován financování přenesené působnosti. Současný model financování výkonu přenesené působnosti postrádá zpětnou vazbu, kdy stát neví, jaké jsou přesné náklady na výkon státní správy v přenesené působnosti

⁶⁷ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 76

⁶⁸ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 41

a zda jsou poskytované finanční prostředky vynaloženy územními samosprávami efektivně. Současný model je také nepružný v případě převodu agend z územních samospráv na stát a naopak. Výše, o jakou má být příspěvek upraven, se dnes pouze odhaduje. S ohledem na tuto skutečnost se zvažuje nový způsob financování výkonu státní správy v přenesené působnosti.

V oblasti financování je dále potřeba současně řešit otázky týkající se posílení finanční autonomie obcí, nastavení pravidel při nefunkčnosti orgánů obce a zadluženosti obcí, přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků aj. Řešení těchto otázek se časově neváže na zavádění standardů a lze je proto řešit v kratších lhůtách průběžně prostřednictvím jednotlivých legislativních opatření.⁶⁹

4.8 Nadbytečná byrokratická zátěž

Regulace je základním prostředkem státu, který slouží k zajištění veřejných zájmů a jejich ochrany. Regulaci představují právní předpisy, které stanovují pravidla chování, ve státě uznaná za právně závazná, jejichž dodržování je vynutitelné veřejnou mocí. Právní předpisy v České republice obsahují poměrně velké množství povinností nejrůznějšího druhu. Ty kladou na příslušné adresáty enormní nároky a dopadají na ně v podobě nepříjemné zátěže – finančních, časových a personálních nákladů, které je nutno na splnění předmětných povinností vynaložit a které podstatným způsobem omezují jejich činnost. Veřejnost kritizuje příliš mnoho byrokracie a řešení životních situací hodnotí z vlastní zkušenosti jako „časově náročné, nejasné a nesrozumitelné postupy, které se točí jakoby v kruhu bez možnosti dosáhnout výsledku“. Vysoká regulační zátěž (např. administrativní) obtěžuje adresáty regulace, vyvolává vznik dalších nákladů a omezuje jejich činnost.

Do popředí zájmu vlád v mnoha státech se v posledních letech dostává otázka měření a snižování administrativní zátěže. Po úspěšné realizaci projektů zacílených na měření a snižování administrativní zátěže dopadající na podnikatele (pomocí tzv. Standardního nákladového modelu, dále jen SCM) se obrátila pozornost i na jiné skupiny či subjekty, které rovněž trpí v důsledku značného množství informačních povinností a byrokratických překážek – na občany, veřejnou správu, na určité profesní či sociální skupiny či na neziskové organizace.

Česká republika se doposud zabývala zjišťováním, měřením a snižováním administrativní zátěže u podnikatelů a částečně i u občanů a nevládních neziskových organizací. Naproti tomu doposud nebyla věnována speciální pozornost snižování administrativní zátěže u veřejné správy samotné (k jejímu snížení dochází nepřímo prostřednictvím opatření zaměřených na snižování administrativní zátěže u ostatních

⁶⁹ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 58

subjektů) nebo u vybraných profesních skupin, kde je zvýšené administrativní zatížení zjevné (např. policisté, učitelé, lékaři). Právní předpisy tvoří ovšem pouze jeden z faktorů, které se podílejí na nadměrné administrativní zátěži. Řada problémů vzniká na úrovni interních normativních aktů jak ústředních správních úřadů, tak dalších správních struktur. Povinnosti dané právními předpisy se často v nadměrném rozsahu konkretizují z hlediska své formy a v mnoha případech se pak instituce zabývá více evidencí a vykazováním než hodnocením podstaty vykonané činnosti.⁷⁰

4.9 Hodnocení dopadů regulace RIA v ČR

Řízení změn ve veřejném sektoru v podstatné míře závisí na dostupnosti vlády k výkonu vládnutí. Pro potřeby této publikace budeme „dostupností k výkonu vládnutí rozumět potenciální způsobilost vlády k účinnému spravování věcí veřejných.

Pro hodnocení stupně dostupnosti vlády k výkonu vládnutí jsou v současné době používány „indikátory vládnutí“. Patří k nim efektivnost vládnutí, kvalita regulace, politická stabilita a absence násilí, podíl (participace) na rozhodování, vláda zákona, kontrola korupce. Indikátory vládnutí se týkají zejména vlády, respektive celého veřejného sektoru. Jejich výsledky se však mohou stát vodítkem či příležitostí pro změny v jednotlivých institucích veřejného sektoru.⁷¹

Vláda za účelem zlepšení dopadů regulace používá metodiku RIA (Hodnocení dopadů regulace – Regulatory Impact Assessment). RIA je jedním z důležitých nástrojů pro zvyšování kvality regulace. ČR má v současnosti přibližně 10 tisíc platných norem. Z nich cca čtvrtinu tvoří zákony, které mají asi 100 tisíc paragrafů. Jen za období od roku 1993 do 2005 bylo přijato více než 4 tisíce nových zákonů, nařízení vlády a vyhlášek. Regulační prostředí se nepřezkoumává systematicky a jeho změny jsou iniciovány více či méně nahodile.

Tento indikátor je ukazatelem, který se přímo vztahuje k naší analyzované problematice řízení změn ve veřejné správě, protože vypovídá o dostupnosti veřejné správy k řízení věcí veřejných, o potenciálu vlády k výkonu vládních politik a o vlivu regulačních opatření státní správy pro podporu privátního sektoru.

Je zřejmé, že ČR i v tomto ukazateli zaostává za zeměmi EU. Příčiny zaostávání spočívají v řadě faktorů. Za klíčový z nich považujeme existenci tzv. deficitního způsobu řízení veřejné správy. Pro něj je charakteristické, že řídicí subjekty se při řízení změn velmi málo opírají o dokumenty s dlouhodobým časovým výhledem, jako jsou vize, strategie a

⁷⁰ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 7

⁷¹ Ochrana, F., Půček, M. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011: str. 225

koncepce. Pokud jsou takové dokumenty k dispozici, tyto nedosahují očekávaný účinek. Jsou totiž „izolované“, protože nejsou součástí systému strategického vládnutí.

Vážným problémem v naší zemi je, že na úrovni veřejné správy dlouhodobě absentuje systém strategického řízení společnosti a fungující systém strategického plánování, jak jej analyzuje kolektivní publikace Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Chybí tak účinný nástroj pro efektivní řízení změn ve veřejné správě. Setrvávání na existujícím stavu představuje ohrožení pro reálný výkon státní správy, který je i nadále založen na administrativně byrokratickém výkonu činností, a nikoliv na správě věcí veřejných, která se primárně orientuje na potřeby občanů. Daný stav je potřebné změnit a vytvořit inovační způsob řízení veřejné správy jako „systému vědění o řízených problémech“. K realizaci inovačního způsobu řízení veřejné správy je žádoucí vypracovat a realizovat transformační strategii inovačního řízení veřejné správy. Takový pokus byl sice již učiněn v roce 2007, kdy byla přijata vládní strategie „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration v období 2007-2015)“, avšak ta se ukazuje jako málo účinná s ohledem na zmiňované společenské potřeby.⁷²

Jak jsem již výše uvedl, hodnocení dopadů regulace označené a nazývané RIA je tedy i jedním z velmi významných principů regulujících nadbytečnou byrokratickou zátěž. Tento nástroj má eliminovat přijetí zbytečné byrokratické zátěže promítnuté do právní regulace. Zásadní je tedy zavedení hodnocení dopadů regulace nejen v rámci legislativního procesu (kdy se jedná o hodnocení dopadů konkrétní připravované právní regulace), ale zejména v etapě před vznikem legislativního procesu (do legislativního procesu propustit pouze nezbytnou právní regulaci, ostatní potřeby řešit nelegislativním řešením). Velmi důležité je také provádět hodnocení dopadů ex post, tedy zpětnou kontrolu účinnosti a efektivnosti dopadů přijaté a realizované právní regulace.

V minulých letech a nejvíce za úřednické vlády, byl význam a přínosy hodnocení dopadů regulace účelově snižovány a byly činěny různé pokusy zrušit tento významný kontrolní a kvalitativní prvek jako povinný. V současnosti se zdá, že hodnocení dopadů regulace patří opět z pohledu vlády mezi priority a převod výkonu této agendy na Úřad vlády může nejen institucionálně, ale i věcně napomoci významu hodnocení dopadů regulace. Ministerstvo vnitra připravilo a předalo v rámci delimitace agendy hodnocení dopadů regulace novelu Obecných zásad hodnocení dopadů regulace, která by měla implementovat hodnocení dopadů regulace před vznikem legislativního procesu, měla by stanovit pravidla, v jakých případech se RIA neprovádí, standardizovat proces hodnocení tam, kde musí být

⁷² Ochrana, F., Půček, M. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011: str. 227

implementován a ulehčit tak zpracovatelům hodnocení dopadů regulace její provádění a zároveň zvýšit schopnost kontroly kvality zpracovaného hodnocení ze strany Úřadu vlády, LRV i vlády.

Významným nástrojem pro zvýšení efektivnosti veřejné správy je hodnocení dopadů přijímané regulace. I v této oblasti můžeme zaznamenat střídavě pozitivní i negativní vývoj. Zejména za působení úřednické vlády došlo k výrazným snahám tento nástroj zajišťující zvýšení transparentnosti a snižování nadbytečné byrokratické zátěže eliminovat. Hodnocení dopadů regulace by naopak mělo, po převodu agendy z Ministerstva vnitra na Úřad vlády, získat mnohem větší institucionální o nadresortní význam a mělo by se stát skutečně nástrojem k zamezení přijímání nadbytečné právní regulace vyvolávající zbytečnou administrativní i byrokratickou zátěž. Zásadní je také zavedení hodnocení dopadů regulace před vznikem legislativního procesu ale také hodnocení dopadů regulace ex post.

Již při tvorbě právního předpisu je nezbytné systémově i s využitím vhodných SW nástrojů, ověřovat zda v rámci připravované právní regulace nejsou nastavovány procesy umožňující existenci korupčních rizik. Z tohoto pohledu je žádoucí zavedení zcela nového prvku v posuzování vlivu přijímané právní regulace na chod společnosti - hodnocení dopadů korupčních rizik (CIA). V řadě případů se tímto hodnocením dopadů může dosáhnout i nepřijetí zbytečné regulace, která by navíc mohla přinést nejen korupční rizika, volbu nesprávného či ekonomicky nebo sociálně neúnosného postupu, ale také velmi neefektivní využívání veřejných prostředků.⁷³

Hodnocení dopadů regulace (RIA) se již uskutečňuje a změny, které jsou v něm prováděny, mají směřovat zejména ke zvýšení efektivnosti tohoto procesu a mají průběžný charakter. Důsledné zavedení a zvýšení efektivnosti procesu RIA je potřeba pokládat za prvořadou prioritu, neboť jde o optimalizaci již existujícího procesu se závažnými důsledky na kvalitu legislativy. Hodnocení dopadů korupčních rizik (CIA) se teprve navrhuje, je nejprve třeba upřesnit jeho metodiku a poté uvažovat s nejméně jednoletou až dvouletou lhůtou na stabilizaci přijatých postupů.⁷⁴

⁷³ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 73

⁷⁴ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 75

Závěr

Česká republika prošla jako všechny postkomunistické státy od roku 1989 nejprve tím, co je označováno jako demokratická transformace veřejné správy, a následně pak, v několika etapách, reformou veřejné správy. Na jednotlivé fáze transformace, na to, jak jsou vymezovány, se již názory různí. Je jasné, že nejvýraznější a rovněž nejviditelnější součástí celého procesu reformy veřejné správy byla reforma územní veřejné správy, která je v současné době již v podstatě ukončena. Ale zde je nutno poznamenat, že tato etapa ale není beze zbytku zcela dořešená.

Od zahájení první fáze územní reformy v roce 1997, přes druhou fázi až do současnosti, docházelo neustále, ne sice v zásadním rozsahu, k územním změnám prostřednictvím vyhlášek a změn zákonů, přičemž tuto tendenci lze očekávat i v následujících letech. Přelomem let 2002 a 2003 byla reforma veřejné správy, tedy její základní kvalitativní přeměna, ukončena. Došlo k výrazné decentralizaci a dekoncentraci územní veřejné správy, alespoň ve smyslu institucionálním, provázené, třebaže ne vždy stejně důsledně i odpovídajícími změnami funkcionálními. Jako hlavní výsledek je třeba samozřejmě zmínit obnovení územní samosprávy, nejprve na úrovni obcí, následované po několikaletém období legislativním vytvořením a potom i reálným aktivováním 14 vyšších územně samosprávních celků, nových krajů. V důsledku historicky vzato, po více než 150 letech byly tímto zrušeny orgány politické správy na úrovni okresů.

Roky, které uplynuly od dovršení reformy územní veřejné správy, dávají již dostatečný odstup pro její věcné hodnocení. Na to, jaká byla její teoretická i reálná východiska a vývojové či historické souvislosti jsem mohl bez problémů ve své práci odpovědět, toto téma je dostatečně zpracováno v literatuře a učebnicích. Jaké jsou však další perspektivy, úkoly, cíle, jak mohu hodnotit uplynulé etapy a zvolené metody je již úkol obtížnější. Roli zde hraje dosud relativně omezené množství publikovaných stanovisek a jejich názorový rozptyl. Odpověď závisí na osobě hodnotitele, na jeho odborném či profesním pohledu, dokonce i politickém názoru. Je zřejmé, že to ani nemůže být odpověď vyčerpávající, ale poskytuje možnosti pohlédnout na problematiku z různých úhlů pohledu.

Již první etapa územní reformy otevírá několik otázek. Jako příklad uvedu, že systém veřejné správy je pro občany dodnes nesrozumitelný, neboť kromě nově definovaných 14 krajů existuje dalších 8 krajů definovaných zákonem o územním členění státu z roku 1960, který je vlastně platný dodnes. A v těchto osmi původních krajích se nachází zbylá část státní správy a justice, které se nenalézají v nově definovaných krajích (např. velitelství obrany, policie, finanční a celní ředitelství, katastrální orgány, soudy a státní zastupitelství). I v

současné době ale pokračuje nepravidelná, periodicky opakující se diskuse o zřízení různých krajských ředitelství ve všech čtrnácti samosprávných krajích.

Další možností k polemice o zvoleném řešení krajů je to, že v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie bylo nutno vyřešit jiný problém spojený s vyššími územními celky a sladěním jejich velikosti. Velikost našich krajů totiž neodpovídá v měřítku klasifikace NUTS, která se používá ke statistickému monitorování, úrovni NUTS 2 v Evropské unii. Naše kraje jsou dvaapůlkrát menší co do počtu obyvatel a čtyřikrát menší co do rozlohy. Proto bylo nutné vytvořit pro potřeby Evropské unie sdružené kraje, které odpovídají úrovni NUTS 2 (toto sdružení má pouze statistický charakter pro potřeby čerpání finančních prostředků).

Dokonce s nadsázkou je možné konstatovat, že dosud zcela nezanikl princip zemského uspořádání z první republiky, který dal vznik existenci Vrchního soudu v Praze pro České kraje a Vrchního soudu v Olomouci pro moravskoslezské kraje. Existence různých úrovní územní správy zdaleka nenaplnuje ideál jednotného a tudíž přehledného členění státu pro všechny orgány veřejné správy.

Druhá fáze územní reformy s ukončením činnosti okresních úřadů a přenosem jejich kompetencí na obce a kraje byla výraznou změnou v dosavadním fungování veřejné správy. Cílem tohoto postupu bylo přiblížení veřejné správy k občanům, zlepšení její dostupnosti. Nikoli zanedbatelná část působnosti okresních úřadů byla ale převedena na krajské úřady, čímž fakticky došlo ke vzdálení výkonu těchto správních činností od občanů, což jistě nebylo v původní reformní koncepci zamýšleno.

V odborné veřejnosti se však objevují i takové názory, že rozsah přenesené působnosti v naší republice je možná až neadekvátně široký a že by bylo možné vymezit některé činnosti jako výkony samosprávné nebo uvažovat o tom, zda by nebyl vhodný výkon těchto činností přímo orgány státní správy. Je formulován i problém, který vyplývá ze spojeného modelu výkonu samosprávy a státní správy na krajské úrovni, zejména pokud jde o jasné konkrétní odlišení samostatné působnosti a přenesené působnosti, a především o kontrolu zákonnosti, aby se postupovalo v souladu s Ústavou ČR, podle níž neexistuje hierarchický odpovědnostní vztah mezi obcí a krajem.

Otázkou je i to, zejména u zainteresovaných osob na obcích, zda nemůže dojít ke kolizi mezi zájmem této obecní samosprávy a jejím výkonem státní správy. Nebo to, že volení funkcionáři obcí jsou často vnímáni jako osoby, které jsou za výkon státní správy a jeho kvalitu odpovědné, aniž na ni mají podstatný vliv. A obce musí státní správu financovat z často nedostatečných prostředků, doplácet potom i z peněz určených na samosprávu.

Druhá fáze územní reformy se tedy setkává s různorodými názory jak pozitivními, tak negativními. Odpůrci zrušení okresních úřadů argumentují, že tímto krokem nedošlo ke snížení počtu úředníků, ba naopak vzhledem k přenesení kompetencí na různé úrovně došlo k jejich nárůstu. Dalším argumentem bývá, že došlo ke zhoršení dostupnosti dekoncentrovaných orgánů státní správy a k jejich roztržiténosti v území. Při vytváření správních obvodů obcí s rozšířenou působností se vycházelo z jejich přirozené spádovosti v území a nikoliv z hranic okresů. Kdežto působnost specializovaných orgánů státní správy v území je ohraničena především okresními hranicemi.

Podle mého názoru původně kladné hodnocení dosažených výsledků reformy, diskutované otázky i varianty odpovědí se mohou lišit a měnit v různých regionech, oblastech činností, skupinách obyvatel i v závislosti na časových intervalech. Zkušenosti ukazují a samotná praxe dokládá, že relativní dovršení reformy rozhodně neznamená, že již k dalším změnám docházet nebude. Nebudou možná označovány doslova jako reforma, ale budou označeny jinými termíny, jako třeba reformní kroky, změny či modernizace, což je a ostatně i bude v oblasti veřejné správy procesem vždy přítomným. Reforma veřejné správy je podstatným zásahem do struktury veřejné moci a do vztahu mezi správou a občanem. Splnění účelu reformy a potvrzení oprávněnosti zásahu do stávajícího systému veřejné správy jsou významnými kritérii úspěšnosti reformy, jakož i schopnosti veřejné správy být skutečnou službou veřejnosti.

Transformace veřejné správy byla založena na širokém pojetí, zahrnovala tři etapy, a to reformu územní veřejné správy, reformu ústřední státní správy a konečně modernizaci a zefektivnění veřejné správy. Reforma veřejné správy v ČR byla započata obnovením obecní samosprávy, kdy byla přijata legislativa upravující organizaci správy státu v souladu s principy demokratizace a decentralizace ve veřejné správě. Zpočátku byl kladen důraz především na reformu územní veřejné správy a reformy zbývajících dvou oblastí ve skutečnosti jako celek realizovány vůbec nebyly.⁷⁵

Důvodem a příčinou neukončení reformy se staly jednak nesystémové organizační kroky některých resortů, ale zejména nedokončení či pouze formální provedení III. fáze reformy veřejné správy. Je možné prohlásit, že současné nedostatky v ústřední i územní veřejné správě jsou způsobeny nedodržením koncepce reformy veřejné správy z roku 1999. Obecným cílem reformy je zásahem do systému zajistit, aby ústřední správní úřady lépe prosazovaly realizaci zákonů a efektivněji poskytovaly své služby vládě a společnosti. Zlepšit se má realizace vládní politiky a kvalita materiálů pro rozhodování vlády. Reforma má

⁷⁵ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line] Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 3

podpořit širší využití moderních technologií a manažerských metod řízení a zvýšit horizontální koordinaci a komunikaci ústředních správních úřadů.

Usnesením vlády bylo schváleno pět hlavních směrů reformy: Racionalizace procesů v ústřední státní správě, zlepšení řízení v ústřední státní správě, zvýšení kvality ústřední státní správy, implementace služebního zákona a racionalizace financování ústřední státní správy.

Cílem tohoto období bude stabilizovat ústřední státní správu v momentě naplnění vize reformy. Předpokladem pro to je, že by měla být dokončena úplná reorganizace ústřední státní správy, včetně nového kompetenčního zákona. Poté by měly být naplněny tyto priority: zlepšování horizontální a vertikální komunikace a koordinace, aplikace metod řízení a kvality v ústřední státní správě, snižování dopadů regulace, další posilování využití informačních komunikačních technologií a snižování administrativní zátěže,

Velkým problémem je chybné vnímání reformy jako jednorázového procesu, který lze implementovat jednorázovým politickým rozhodnutím nebo legislativním opatřením. Reformu je nutno chápat jako souvislý proces s dlouhodobější perspektivou realizace jednotlivých kroků. Dalším všeobecným problémem je postoj vrcholového managementu úřadů k reformám a ke změnám obecně. Ačkoli by měl být jejich hlavním iniciátorem a realizátorem, je to často právě on, kdo brání jejich prosazení.

Dosavadní přístup státních úředníků svědčí spíše o metodě „pasivní rezistence“ vůči reformním snahám v ústřední státní správě. Tento postoj je ale pochopitelný, pokud od politického vedení nepřichází jasný signál, že realizace kroků souvisejících s reformou je jednoznačnou prioritou vlády. Úředníci také plní úkoly spojené s reformou nad rámec svých běžných pracovních povinností.

Reforma bývá zaměňována pouze za reorganizaci, převládá představa, že zvýšení účinnosti ústřední státní správy lze dosáhnout především (ne-li téměř výlučně) změnami v organizačních strukturách uspořádání ústřední státní správy, v počtu úřadů a ve změnách souvisejících s vymezováním kompetencí či změnou statutu úředníků. Tento stav souvisí s celkovým přeceňováním významu zákonů na úkor využívání i jiných nástrojů, jako jsou moderní metody řízení, motivace, osvěta, změna přístupu k řešení problému apod. Je podceňováno využití moderních metod managementu a marketingu ve veřejné správě, a to jak v přípravě rozhodnutí, tak ve způsobech sledování dosahovaných výsledků. Je nutné pracovat na vybudování jednotného systému v oblasti řízení lidských zdrojů ve správních úřadech, navzdory odložení účinnosti služebního zákona, který zůstává součástí projektu reformy. Mimo to jsou v rámci reformy realizovány další klíčové projekty, které se zabývají manažerskými metodami a moderním řízením na ústředních správních úřadech, které souvisí s metodami práce, komunikací, výkony.

Cílem státu by mělo být dosažení takového stavu, kdy bude možné veřejnou správu jako celek označit za efektivní. Důležité je zajištění určité stability ve veřejné správě, neboť neustálé a zpravidla nesystémové změny ve výkonu veřejné správy jsou jedním z faktorů, který činí veřejnou správu složitou a tudíž neprůhlednou. Poznáním zásadních systémových nedostatků a následným nalezením možných způsobů jejich odstranění bude umožněno, aby v rámci dokončení reformy bylo dosaženo hlavního cíle a to zefektivnit a zmodernizovat veřejnou správu podle aktuálních celospolečenských požadavků a zároveň podle ekonomických možností státu i územních samospráv.⁷⁶

Je možné shrnout, že přestože byla reforma veřejné správy zahájena řádově již před dvaceti lety zrušením systému národních výboru a zřízením samosprávných obcí, nelze jí v žádném případě považovat za uzavřenou. Územní reforma jako její část splnila většinu zadání, ve svém výsledku je určitě méně sporná, než souběžná reforma organizační. Navazující kroky, další reformní etapy, jako je modernizace ústřední veřejné správy a reforma kvality a obsahu jejího výkonu však nadále více či méně úspěšně pokračují. Reforma veřejné správy v České republice byla potřebná a mnoho zásadních kroků již bylo učiněno. Každý započatý reformní krok však vyvolává jako reakci a důsledek kroky další. Reformní proces stále nekončí a započatou práci je a bude třeba dokončovat.

Na úplný závěr bych použil malé připomenutí: je třeba se smířit s tím, že reforma veřejné správy nebude nikdy opravdu a definitivně ukončena. V polovině 90. let minulého století, kdy se zdálo, že se nepodaří ještě mnoho let nalézt řešení, pobývala v Praze skupina francouzských expertů, kteří se mezi jiným zajímali o to, jak dlouho se již o reformě u nás jedná. Když se jim dostalo odpovědi, že velmi dlouho, již celých sedm let se hledá optimální a pro všechny přijatelný model, utrousil jeden z nich: „To nic, my už 150 let.“⁷⁷

⁷⁶ Analýza aktuálního stavu veřejné správy: MVČR, odbor veřejné správy - strategické dokumenty 2011[on-line]
Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]: str. 3

⁷⁷ Mates, P. Úvodem. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, a.s., 2007: str. 8

Použitá literatura a zdroje

Literatura:

Hedrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 861 s. ISBN 80-7179-442-2

Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, 290 s. ISBN 80-7179-748-0

Pomahač, R. Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8

Management regionální politiky a reforma veřejné správy. Wokoun, R., Mates, P., eds. Praha: Linde a.s. 2006. 351 s. ISBN 80-7201-608-3

Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Mates, P., ed. Praha: ASPI, a.s., 2007, 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3

Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference, Třešť, 2003. Grospič, J., Vostrá, L., eds. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 406 s. ISBN 80-86473-71-6

Schelle, K. et al. Dějiny české veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 314 s. ISBN 978-80-7380-203-5

Reforma veřejné správy v ČR. Marek, J., Pánková, M., ed. Praha: MVČR, 2003. 64 s. ISBN 80-239-0225-3

Grospič, J., Louda, T., Vostrá, L., (eds). Územní samospráva v České republice a Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4

Kolektiv autorů. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 455 s. ISBN 978-80-7380-086-4

Průcha, P., Mrkývka, P., Skulová, S.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU Brno, 1993. 112 s. ISBN 80-210-0773-7

Nunvářová, S. Veřejná politika a územní správa a samospráva. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 112 s. ISBN 80-210-3958-2

Valeš, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 246 s.
ISBN 80-7380-010-1

Ochrana, F., Půček, M. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 248 s. ISBN 978-80-7357-667-7

Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 327 s. ISBN 80-7380-011-X

Časopis:

Veřejná správa, týdeník MVČR, ročník 2006, číslo 6

Internetové zdroje:

Analýza aktuálního stavu veřejné správy MVČR, odbor veřejné správy – strategické dokumenty [on-line] dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-verejne-spravy.aspx> [citováno 14. března 2012]:

Veřejná správa v České republice. Kolektiv autorů. 2. rozš. vyd. Praha: MVČR 2005: [on-line] dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/vs_vcr.pdf [citováno 9. března 2012]

Průcha, P. K charakteristice a některým projevům či dopadům reformy územní veřejné správy. Aplikované právo 2/2004: [on-line] [citováno 29. února 2012] dostupný z: <http://www.aplikovanepravo.cz/clanky-pdf/20.pdf>

Návrh dalšího postupu realizace reformy a modernizace ústřední státní správy v letech 2005-2010. www.reforma.vlada.cz Praha 15. února 2005 [on-line] dostupný z: http://statorg.cmkos.cz/news/0305_ref_ustr_st_spr/0305material_ref_ustr_st_spr.doc [citováno 18. března 2012]

Matula, M. Správní politika - Správní politika a právo. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Zlín 2005, [on-line] Dostupný z: <http://web.fame.utb.cz/cs/docs> [citováno 7. března 2012]

Rys, R. Evropský model lepší regulace Příspěvek z konference COFOLA 2008 MUNI v Brně: [on-line] [citováno 28. února 2012] Dostupný z: http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/rys_rudolf.pdf

Resume

Since 1989, the Czech Republic has like all postcommunist countries undergone first what is described as the democratic transformation of public administration and then, in many phases, the public administration reform. The most distinctive and most visible part of the whole process of the public administration reform was the territorial public administration reform which is nowadays basically finished but is not solved completely.

Major decentralization and deconcentration of the territorial public administration has occurred. The main result of the 1st phase of the territorial reform was the reestablishment of self-administration followed by the forming of 14 new regions.

The second phase of the territorial reform with the termination of county authorities function and the transfer of their competences to municipalities and regions was a distinctive change in the existing public administration functioning. The aim of this procedure was to access the public administration to the citizens, to improve its availability.

The second phase of the territorial reform has therefore received positive as well as negative criticism. This step did not reduce the amount of clerks, on the contrary it rose due to the transferring of the competences on different levels. Another reasoning tends to be that it led to a worse accessibility of the deconcentrated public administration authorities and to their scattering in the region.

Territorial transformation is just the most visible part of the whole public administration transformation, which comprises of three phases i.e. the territorial public administration reform, central public administration reform and finally the modernization and streamlining of the public administration. At first the focus was on the territorial public administration reform and the reforms of the two remaining sections were actually not executed as a whole.

Implementation of the government policy, wider utilization of modern technologies and management methods, horizontal coordination and communication of central public administration authorities is to be improved. The aim of the state should be achieving a stage where the public administration could be called effective as a whole.

It can be resumed that the territorial reform as its part has accomplished most of the assignment, the result is certainly less disputable than the parallel organization reform. However, the following steps and the other reform phases such as the modernization of the central public administration and the reform of the quality and contents of its service are being continued more or less successfully. The public administration reform in the Czech republic was necessary and many crucial steps have already been made. Each initiated step of the reform, however, sets off a reaction of additional steps as its result. The reform process is still unending and the commenced work has to and will have to be finished.