

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Sametová revoluce a obnova místní samosprávy v České republice

Zpracoval: Bc. Michal Polák

Vedoucí diplomové práce: doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

Plzeň 2019

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2019

.....

Bc. Michal Polák

Poděkování

Na úvod své práce bych rád poděkoval doc. PhDr. Lukáši Valešovi, Ph.D. za pomoc při vypracování diplomové práce a za cenné rady a připomínky. Dále bych rád poděkoval za podporu při studiu své rodině a přítelkyni.

Obsah

Úvod	8
1 Veřejná správa	9
1.1 Správa.....	10
1.2 Typy správy	11
1.2.1 Soukromá správa.....	11
1.2.2 Státní správa	12
1.2.3 Samospráva.....	13
2 Veřejná správa po roce 1945	16
2.1 Národní výbory 1945 - 1947.....	17
2.2 Prozatímní a Ústavodárné Národní shromáždění	18
2.3 Politická situace	19
2.4 Ústava 9. května.....	20
2.4.1 Únor 1948.....	20
2.4.2 Ústava 1948	21
2.5 Krajské zřízení	22
2.6 Zákon o národních výborech 1954.....	23
2.7 Zákon o národních výborech 1960.....	24
2.8 Ústava 1960	25
2.9 Národní výbory 1967	26
3 Sametová revoluce	29
3.1 Historický kontext.....	29
3.2 Rok 1989	30
3.2.1 17. listopadu 1989.....	31
3.3 Pád komunistického režimu.....	32
3.4 První demokratické volby.....	34
3.5 Rozdělení státu.....	35
3.6 Veřejná správa v revoluční době.....	37
4 Reforma veřejné správy	40
4.1 Období federálního státu 1990-1992.....	41
4.1.1 Transformace národních výborů	41
4.1.2 Vznik okresních úřadů	42
4.1.3 Zrušení krajských národních výborů.....	43
4.2 Období dvou koaličních vlád 1992-1997	44
4.2.1 Ústava české republiky.....	44

4.2.2	Realizace programových prohlášení	45
4.3	Cíle reformy veřejné správy	47
4.4	Období menšinové vlády sociálně-demokratické 1998-2002	47
4.4.1	Zánik okresních úřadů	50
4.5	Vznik obcí s rozšířenou působností	51
5	Současná místní samospráva	53
5.1	Zákonná úprava územní samosprávy	53
5.2	Územní samospráva v České republice	54
5.3	Obec	55
5.3.1	Třídění obcí	56
5.4	Orgány obce	58
5.4.1	Zastupitelstvo obce	58
5.4.2	Rada obce	60
5.4.3	Starosta	61
5.4.4	Obecní úřad	62
5.5	Kraj	62
5.6	Orgány kraje	65
5.6.1	Zastupitelstvo kraje	65
5.6.2	Rada kraje	66
5.6.3	Hejtman kraje	68
5.6.4	Krajský úřad	68
5.7	Zájmová samospráva	69
	Závěr	70
	Resumé	72
	Seznam použitých zdrojů	74
	Seznam zkratk	79
	Seznam tabulek a obrázků	80

Úvod

Téma diplomové práce je vhodné a aktuální vzhledem k blížícímu se kulatému výročí Sametové revoluce. V roce 2019 uplyne třicet let od Sametové revoluce, která zásadním způsobem ovlivnila směřování České republiky a české veřejné správy, včetně obnovení její tradiční, samosprávné složky. Nicméně pod pojmem revoluce nelze v tomto případě spojovat události roku 1989 v Československu s událostmi např. Velké francouzské revoluce v roce 1789 nebo událostmi Říjnové revoluce v roce 1917, které jsou zajisté významné a přelomové, ale proběhly zcela odlišným způsobem, a obě tyto revoluce, na rozdíl od Sametové revoluce, vyústily ve válečné konflikty. Sametová revoluce s obnovou místní samosprávy a jejich specifický průběh jsou stále předmětem zájmu a nositeli důležitých informací, které jsou stále aktuálním zdrojem vědeckého zkoumání. Předpokládám, že tato diplomová práce čtenáře blíže seznámí s danou problematikou, a umožní mu pochopit historické, politické a časové souvislosti ve vztahu reformy veřejné správy se Sametovou revolucí.

V první kapitole se pokusím nastínit fenomén veřejné správy a zaměřím se na jeho charakteristiku, principy veřejné správy a na jednotlivé typy správ. V druhé kapitole se budu věnovat veřejné správě po roce 1945. V této kapitole se budu věnovat vývoji veřejné správy po 2. světové válce. Zaměřím se na obnovu správy v poválečném Československu, převzetí moci komunisty, nejpodstatnější změny správního uspořádání v době totalitního státu a na postupný vývoj národních výborů a jejich orgánů, které byly typickými reprezentanty komunistické formy správy.

V třetí kapitole své práce se budu zabývat Sametovou revolucí, příčinám revoluce, historickému kontextu revoluce, průběhu revoluce, pádu komunistického režimu a následnému převzetí moci a také důsledkům samotné revoluce se zřetelem na veřejnou správu. V této kapitole se také zaměřím na první demokratické volby po roce 1989 a na rozpad Československa. Ve čtvrté kapitole se pokusím podat informace o reformě veřejné správy, o obnově místní samosprávy a o způsobu jejího realizování. Dále se v této kapitole budu zabývat politickou situací a jejím vlivu na reformu veřejné správy. V poslední kapitole se budu věnovat současné podobě místní samosprávy a jejímu zákonnému zakotvení. Zaměřím se především na obce a kraje, obecní zřízení a na působnost a fungování obecních a krajských orgánů. Ve stručnosti se v této kapitole pokusím nastínit českou zájmovou samosprávu.

1 Veřejná správa

Definice fenoménu veřejné správy je velice obtížná. Neexistuje přesné a konečné ustálení definic, které se základnímu popisu veřejné správy věnují. Veřejná správa zasahuje a prolíná se do celé řady vědních oborů a disciplín, které na veřejnou správu nahlízejí a zkoumají ji z různých úhlů pohledu.

Veřejnou správu lze definovat dvěma způsoby, a to negativním vymezením („co je veřejná správa ve vztahu ke svému okolí“) nebo pozitivním vymezením („co je veřejná správa sama o sobě“). Majorita autorů a odborníků se shoduje, že je zřetelně snazší užívat metodu negativního vymezení.¹ Značná obtížnost definovat správu pozitivním vymezením je dána tím, že juristický přístup a stanoviska vědy správního práva nemohou souhrnně hlediskově jediného vědního oboru popsat tak složitý jev, jako je správa.² Překážku negativního vymezení je možné zpozorovat, že lze použít pouze v situacích, kdy lze definovat jednodušeji okolnosti existujícího pojmu než pojem samotný.³

Institut veřejné správy má různé roviny významů. Označení veřejná správa lze chápat jako určitý druh činnosti nebo instituci, která veřejnou správu vykonává. Materiální pojetí chápe veřejnou správu jako činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není činností soudní ani zákonodárnou. Dle formálního pojetí je správa chápána jako soubor institucí a jejich orgánů, které mají pravomoc a působnost zabývat se veřejnými povinnostmi, které nejsou v pravomoci působnosti parlamentu nebo soudů. Pojetí materiální a formální nejsou totožná. V materiálním pojetí není rozhodnou podmínkou povaha instituce, ale druh činnosti. Ve formálním pojetí je rozhodující podmínkou charakter instituce a veřejné povinnosti, které v rámci institucionalizované dělby moci má plnit a které jsou jí jako působnost přikázány.⁴

Jako vhodnější než tvorbu definic veřejné správy lze považovat jednotlivé pojmové znaky veřejné správy. Charakteristika těchto znaků může být podle doc. Valeše následující:

¹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 10.

² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 2-3.

³ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 10.

⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 3.

- a) Veřejná správa je činnost sledující veřejné nebo jiné obecné cíle a je vykonávána ve „veřejném zájmu“.⁵
- b) Jedná se o podzákonnou činnost.
- c) Výkonný charakter správy.
- d) Může se jednat o činnost autoritativní povahy i činnost organizační.
- e) Jedná se o činnost, kterou se osoby veřejného práva projevují jako konkrétní prostředky veřejného nebo soukromého práva.⁶

Veřejná správa plní v obecném smyslu v první řadě dvě základní funkce, funkci organizující (regulativní) a funkci mocenské ochrany (ochrannou). Organizující funkce se snaží o celkové vymezení procesů, které se týkají veřejné správy, jejich subjektů a adresátů a jejich vzájemného uspořádání a vztahů, včetně jejich vztahů vůči ostatním subjektům. Funkce organizující dále sleduje naplňování daných cílů veřejnosprávního působení se zřetelem na celkové pojetí procesů. Funkce mocenské ochrany spočívá v poskytování ochrany ze strany orgánů veřejné správy, která má za cíl zajistit bezproblémový chod veřejné správy a učinit nápravu tam, kde došlo k porušení právních povinností. Tyto dvě základní funkce se vzájemně ovlivňují, prolínají a doplňují.⁷

1.1 Správa

Správou jsou obecně označovány institucionalizované regulativní a kontrolní činnosti.⁸ Z hlediska správní vědy je pojem správa možné vymezit jako záměrnou činnost nebo soubor takových činností, které sledují dosažení určitého cíle. Správa je typická institucionalizací, vykonáváním ve specifickém organizačním uspořádání a specializací na regulaci fungování tohoto uspořádání a jeho prvků. Pod pojmem regulace je chápána činnost, která je soustředěná na výběr prostředků k dosažení určitých cílů, které jsou stanoveny řídicími orgány.⁹

⁵ „veřejný zájem“ – druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostřím významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován. - HENDRYCH, D. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H.Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. str. Veřejný zájem – GERLOCH, A.

⁶ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 10.

⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 254-255.

⁸ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 57.

⁹ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 41.

Správní právo se řadí mezi nejvýznamnějších subsystemy českého právního řádu. Upravuje postavení a chování subjektů práva ve vztazích, které vznikají a realizují se v souvislosti s realizací výkonu moci ve státě v rámci veřejné správy. Rozsáhlý okruh společenských vztahů upravují normy správního práva, ve kterých mají významné postavení organizace a činnost různorodých správních orgánů.¹⁰

Správní právo lze popsat jako soubor obecně závazných pravidel chování, který se vyznačuje státem stanovenou formou, možností autoritativního vynucení a vlastní zvláštní vnitřní strukturou. To znamená, že správní právo je formalizovaný normativní systém, který tvoří a zároveň představuje poměrně samostatnou, ale nedílnou součást právního řádu.¹¹

1.2 Typy správy

Základní rozdělení správy je na veřejnou správu a soukromou správu. Veřejnou správu je možné dělit na samosprávu a státní správu, samospráva se dále dělí na územní samosprávu a zájmovou či profesní samosprávu.

Pronikání jednotlivých správ je patrné v mnoha směrech. Obecná podoba souvisí především s moderními metodami správy, s uplatněním kritérií teorie managementu ve veřejné správě a s povahou samostatné působnosti orgánů samosprávy.¹² Rozlišujeme veřejnou a soukromou správu podle toho, zda správa sleduje cíle soukromé nebo veřejné. Dále lze rozlišovat výkon veřejné správy ve veřejném zájmu a výkon soukromé správy v soukromém zájmu. Mezi rozdíly patří větší vázanost právem u veřejné správy než u správy soukromé.¹³

1.2.1 Soukromá správa

Soukromá správa je typická tím, že může zavazovat pouze osoby, které jsou v určitém vztahu k dané správě, zvláště osoby náležející k organizační struktuře subjektu soukromé správy. V rámci soukromé správy nesmí být rozhodování *contra legem*.¹⁴ Závazný je zákon i pro instituce, které vykonávají správu.

¹⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 19-20.

¹¹ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 19.

¹² MATULA, M. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017, str. 38.

¹³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 2.

¹⁴ *contra legem* (proti zákonu) - jednání, které je v rozporu se zákonem, nelegální. - HENDRYCH, D. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H.Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. str. Veřejný zájem – Aleš Gerloch, Michal Skřejpek, Pavel Šámal

Soukromoprávní akty mohou být *praeter legem*.¹⁵ Pro soukromoprávní rozhodování platí princip „co není zakázáno, je dovoleno“, který vychází ze zásady legální licence, která je obsažena v Ústavě.¹⁶ Obecně tento princip platí pro jednání fyzických a právnických osob.¹⁷

1.2.2 Státní správa

Státní správa je součástí veřejné správy. Státní správa je pokládána za originální formu veřejné správy, protože pouze státní správa se na rozdíl od samosprávy zaměřuje na celospolečenský veřejný zájem.¹⁸ Státní správa je součástí organizace státní moci. Státní moc se na základě dělby moci dělí na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Součástí výkonné moci je státní správa a v dané souvislosti má specifické vztahy a vliv na moc zákonodárnou a moc soudní prostřednictvím systému rovnováhy moci a vzájemných brzd a protiváh.¹⁹

Mezi přímé vykonavatele státní správy v ČR patří ministerstva, jiné správní úřady a veřejné sbory a mezi nepřímé vykonavatele státní správy se řadí orgány územní samosprávy a některé ostatní subjekty veřejného nebo soukromého práva, pokud je na ně zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona výkon státní správy delegován. Úřady, které vykonávají státní správu a nejsou v této činnosti řízeny vládou a nejsou vůči vládě odpovědné jsou označovány jako správní úřady mimo soustavu státní správy.²⁰

Státní správa je realizována následujícími typy principů:

1. *monokratický princip*

Státní orgán řídí jedna osoba. Rozhodnutí, která jsou vydávána v souvislosti s činností orgánu přijímá tato osoba, která daný státní orgán řídí.

2. *jmenovací princip*

Osoby nejsou většinou do svých funkcí voleny, ale jmenovány.

¹⁵ *praeter legem* - chování je založeno na uplatnění zásady legální licence, podle níž je právně dovoleno vše, co není právem (resp. zákonem) zakázáno. - HENDRYCH, D. *Právnický slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H.Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. str. Veřejný zájem – GERLOCH A.

¹⁶ čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

¹⁷ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 42-43.

¹⁸ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 29.

¹⁹ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 45.

²⁰ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007, str. 122.

3. *princip hierarchické podřízenosti a nadřízenosti*

Státní orgán správy a jeho řídicí osoba jsou ve svých rozhodnutích omezeni a podřízeni nadřízenému orgánu.²¹

Státní správa má dvě základní funkce. První základní funkcí je aplikování zákonů a rozhodování o specifických povinnostech a právech fyzických a právnických osob při vykonávání správy. Druhou základní funkcí je realizování státní politiky na státní zájem.²²

1.2.3 Samospráva

Samospráva je veřejnou správou, která je realizována ostatními veřejnoprávními subjekty, nikoliv státem. Subjekty jsou označovány jako veřejnoprávní korporace. Samospráva a státní správa se souběžně účastní na realizaci veřejných záležitostí.²³

Samosprávu nevykonává stát, ale vykonávají ji orgány jiných právních subjektů v případě, že je na ně delegován a trvale je jim svěřen výkon veřejné správy do jejich samostatné odpovědnosti. Tímto způsobem se samospráva odděluje od státní správy v rámci veřejné správy. Samospráva má charakter plnění veřejných úkolů, a i nadále mají nositelé samosprávy charakter orgánů veřejné moci. Samospráva se v základní rovině dělí na územní samosprávu a zájmovou samosprávu.²⁴

Hlavní funkcí samosprávy je zejména spravování záležitostí specifického společenství, formulování zájmů tohoto společenství prostřednictvím členů daného společenství a reprezentace daného společenství. Ve sféře samosprávy existují kromě funkcí, které jsou realizovány výkonem veřejné správy i funkce, které jsou realizovány zvláště provozováním určité činnosti zájmové nebo jiné povahy vlastními členy společenství a na vlastní odpovědnost daného společenství.²⁵

Samospráva disponuje dvěma druhy působnosti. Prvním typem je samostatná působnost, kterou vykonávají orgány samosprávy při správě vlastních

²¹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 29–30.

²² MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 46–47.

²³ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 64.

²⁴ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007, str. 128.

²⁵ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 47.

záležitostí. Druhým typem je přenesená působnost. Přenesená působnost je výkon státní správy, kterou přenesl na orgán samosprávy stát. Právní rámec samostatné i přenesené působnosti je dán ústavními zákony. Stát má také pravomoc svěřit výkon části státní správy orgánům samosprávy, kterou do té doby vykonávaly orgány státní správy. Tato pravomoc se označuje jako decentralizace.²⁶

1.2.3.1 Územní samospráva

Územní samosprávné orgány vystupují jménem vlastního samosprávného společenství. Organizační uspořádání je v případě územní samosprávy vázáno na územní členění státu a na strukturu územní samosprávy, kterou daný stát uplatňuje.²⁷ Územní samosprávný orgán se stará o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Během plnění svých úkolů jedná se zřetelem na ochranu veřejného zájmu, který je formulovaný v zákonech a jiných právních předpisech.²⁸

Jako základní principy územní samosprávy lze označit:

1. *demokratičnost*

Základní orgány samosprávy jsou občany přímo voleny a jsou občanům přímo odpovědné.

2. *podřízenost* (odpovědnost nevolených orgánů orgánu volenému)

Orgány samosprávy přímo volené občany jsou hierarchicky nadřazené všem ostatním orgánům daného společenství.

3. *demokratické způsoby rozhodování*

Rozhodování samosprávných orgánů je založeno na kolektivních rozhodnutích většiny. Není rozhodující vůle jednotlivce, ale rozhodování ve sboru.

4. *autonomnost rozhodnutí orgánů samosprávy*

Samosprávné orgány jsou nadány vlastní rozhodovací autonomií, do které lze zasáhnout jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.²⁹

²⁶ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 33.

²⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 68.

²⁸ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007, str. 128-129.

²⁹ čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

5. volební princip

Samospráva na rozdíl od státní správy, která aplikuje princip jmenovací, aplikuje princip volební pro uvádění do úřadu. Příkladem je volba starosty nebo volby členů rady.

6. neexistence zásady hierarchické podřízenosti a nadřízenosti

Samospráva není podřízena orgánům státní správy a ani orgánům jiné samosprávy.

7. právo na vlastní majetek a volné nakládání se svými financemi³⁰

1.2.3.2 Zájmová samospráva

Kromě územních samosprávných celků mohou být vykonavateli ostatní veřejné správy i právní subjekty zájmové samosprávy. Zájmová samospráva vykonává veřejnou správu v rozsahu samostatné působnosti a pravomoci, kterou má svěřenou na základě zákona.³¹

³⁰ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 32-33.

³¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 115.

2 Veřejná správa po roce 1945

Státoprávní vývoj Československa po druhé světové válce ovlivnilo především tzv. prozatímní státní zřízení, které mělo sídlo v Londýně, a bylo tvořeno prezidentem republiky, vládou a Státní radou. Hlavním orgánem prozatímního státního zřízení byl prezident, který jmenoval ostatní členy orgánů prozatímního státního zřízení. Prezident republiky byl dekretem prezidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. oprávněn v nutných situacích vykonávat zákonodárnou pravomoc. Dekret č. 11/1944 Úř. věst. o obnovení právního pořádku, upravoval problém právní kontinuity a bylo jím navázáno na právní řád Československé republiky a její ústavy z roku 1920.³² Ústavní dekret č. 10/1944 Úř. věst. o dočasné správě osvobozených území měl zřídit na daných územích úřad vládního delegáta. Vládní delegát měl vykonávat usnesení vlády a zastupovat příslušné resortní ministry do ustanovení vlády na území republiky. V praxi nebyl tento dekret naplněn.³³

Důležitým dokumentem byl ústavní dekret č. 18/1944 Úř. věst. o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Podle článku 1 uvedeného dekretu se na osvobozeném území mají ustanovit místní, okresní a zemské národní výbory jako dočasné orgány veřejné správy, které měly být v oblasti státní správy podřízeny vládě. Článkem 3 dekretu byla vláda zmocněna, aby svými nařízeními s platnostmi zákona upravila volby do národních výborů a aby stanovila jejich pravomoc.³⁴

Prozatímní státní zřízení skončilo 4. dubna 1945 jmenováním nové vlády, která následující den vydala tzv. Košický vládní program. Košický vládní program v části týkající se územní správy upřednostnil komunistickou koncepci, ve které se již neuváděla prozatímnost národních výborů. Národní výbory jsou v programu definovány jako nové orgány státní a veřejné správy, které bylo rozdílné s předchozím byrokratickým aparátem.³⁵ Prostřednictvím národních výborů měli být na zemských sjezdech zvoleni poslanci Prozatímního národního shromáždění.³⁶

³² MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 25.

³³ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 25.

³⁴ SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. str. 363.

³⁵ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 26.

³⁶ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 422-423.

Volby a pravomoci národních výborů byly ovlivněny vládním nařízením č. 4/1945 Sb. vydané s účinností od 9. května 1945.³⁷

2.1 Národní výbory 1945 - 1947

Vládní nařízení č. 4/1945 Sb. stanovilo, aby byly na osvobozeném území Československa co nejdříve vytvořeny a volbami obnoveny místní, okresní a zemské národní výbory. Každá obec měla mít národní výbor který bude vykonávat působnost a pravomoc obecního starosty, zastupitelstva a rady. Na podobném principu fungovaly i okresní a zemské národní výbory.³⁸ V počáteční fázi byly místní národní výbory namísto voleb ustavovány na základě dohody politických stran nebo na veřejných shromážděních občanů nebo zůstaly v podobě z okupačního zřízení. Vládní nařízení č. 49/1945 stanovovalo, že byly národní výbory vyšších stupňů voleny nepřímými volbami.³⁹

Pravomoc a působnost národních výborů vycházela z platných právních předpisů, které upravovaly pravomoc a působnost orgánů samosprávy a státní správy, a z právních předpisů, které byly vydány po osvobození. Samospráva i státní správa byly vykonávány jedinou linií orgánů, ale zůstalo zachováno odlišování samosprávy a státní správy.⁴⁰ Zachovány zůstaly i obce, okresy a země jako veřejnoprávní územní samosprávné korporace. V této oblasti správy se nicméně začaly projevovat trendy, které v plné intenzitě nastaly po únorovém převratu v roce 1948. Vládní nařízení č. 49/1945 pojednává o vzájemné podřízenosti a nadřízenosti jednotlivých úrovní národních výborů. Tímto vládním nařízením byla pojmově popřena samospráva a byly dány základy pro budoucí silně hierarchicky uspořádaný státní systém.⁴¹

Orgány národních výborů tvořilo plénum, rada, předseda s náměstkou a komise. Plénum bylo složeno ze všech členů národního výboru. V rámci pléna se řešily a rozhodovaly nejdůležitější otázky a zároveň byly z jeho středu voleny také další orgány. Rada národního výboru byla rozhodovacím orgánem. Předseda národního výboru zastupoval národní výbor navenek. Předseda byl odpovědný za dodržování právních předpisů a za plnění pokynů vyšších složek. Komise

³⁷ SCHELLE, K., PRŮCHA, P. *Historie a současnost veřejné správy: (sborník příspěvků z vědecké konference)*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. str. 45 – Ladislav Soukup

³⁸ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 58-59.

³⁹ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 25.

⁴⁰ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 28.

⁴¹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 58.

národního výboru, v jejíž čele většinou stáli členové rady tzv. referenti, připravovala podklady pro jednání pléna a rady. Okresní národní výbory a zemské národní výbory vytvářely předsednictva, která byla složena z předsedy a jeho náměstků a pro otázky zvláštní důležitosti se vytvářely poradní sbory. Výkonným místem národních výboru byly dosavadní obecní, okresní a zemské úřady.⁴²

2.2 Prozatímní a Ústavodárné Národní shromáždění

Prozatímní Národní shromáždění bylo vytvořeno na základě nepřímých voleb společně se soustavou národních výborů.⁴³ Jedním z hlavních úkolů Prozatímního Národního shromáždění bylo připravit volby do Ústavodárného Národního shromáždění. Tento úkol splnilo prozatímní Národní shromáždění přijetím ústavního zákona č. 65/1946 Sb. ze dne 11. dubna 1946 o Ústavodárném Národním shromáždění a zákona č. 64/1946 Sb. ze dne 11. dubna 1946 o volbě Ústavodárného Národního shromáždění.⁴⁴

Voleb do Ústavodárného Národního shromáždění v roce 1946 se zúčastnily téměř všechny politické strany, které s výjimkou komunistické strany měly v programu zachování nebo posílení územní samosprávy. Komunistická strana navrhovala odstranění dvoukolejnosti veřejné správy (dualismu) a nastolení národních výborů, které měly kumulovat moc výkonnou i usnášející.⁴⁵ Volby do Ústavodárného Národního shromáždění proběhly 26. května 1946.

Strana	Čechy, Morava, Slezsko	Slovensko	Celkem %, počet poslanců
KSČ	40,17 %		31,05 %, 93
ČSNS	23,66 %		18,29 %, 55
ČSL	20,24 %		15,64 %, 46
ČSSD	15,58 %		12,05 %, 37
DS		62 %	14,07 %, 43
KSS		30, 37 %	6,89 %, 21
SS		3,73 %	0,85 %, 3
SP		3,11 %	0,71 %, 2
neplatné hlasy	0,35 %	0,79 %	0,45 %

⁴² MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 27.

⁴³ SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. str. 371.

⁴⁴ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 36.

⁴⁵ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 58.

Tabulka č.1 - Výsledky voleb do Ústavodárného národního shromáždění ⁴⁶

Poznámka: KSC – Komunistická strana Československa, ČSNS – Československá strana národně socialistická, ČSL – Československá strana lidová, ČSSD – v té době Československá strana sociálně demokratická, DS – Demokratická strana, KSS – Komunistická strana Slovenska, SS – Strana slobody, SP – Strana práce

Ústavodárné Národní shromáždění mělo za úkol vypracovat novou ústavu, funkční období shromáždění bylo stanoveno nejdéle na dva roky. Byla vytvořena tzv. Budovatelská vláda, která předložila parlamentu vládní program, ve kterém byla hlavní prioritou příprava nové československé ústavy.⁴⁷ 17. října 1946 byl přijat zákon č. 197/1946 Sb. o Ústavním výboru Ústavodárného Národního shromáždění, který byl dějištěm jak právních, tak politických diskuzí.⁴⁸

V souvislosti s pracemi na nové ústavě byla také diskutována koncepce územní správy a uspořádání administrativních celků. Již zmíněným předmětem sporu nebylo pouze pojetí samosprávy, ale také administrativní uspořádání republiky. Komunistická strana chtěla prosadit zavedení menších správních celků (krajů). Demokratické strany byly pro zachování zemí, které podle jejich pojetí měly vytvářet protiváhu vůči centru a tím pomoci k vyváženosti politických sil.⁴⁹

2.3 Politická situace

Volební výsledky předznamenaly následující politický vývoj, který vyvrcholil komunistickým převratem v únoru 1948. Události v letech 1945 až 1948 výrazně poznamenaly vývoj struktury orgánů veřejné správy a obsahovou náplň jejich činností na všech úrovních správy. Politický život se stal v podstatě záležitostí prosazování politické koncepce jediné strany.⁵⁰ Do únorové převratu v roce 1948 nebyla přijata ústava a otázka koncepce správy zůstala otevřena.⁵¹

Podle vládního nařízení č. 120/1946 Sb. o obnovení národních výborů na podkladě výsledků voleb do Ústavodárného Národního shromáždění, byly národní

⁴⁶ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 36.

⁴⁷ SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. str. 371-373.

⁴⁸ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 41.

⁴⁹ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 28.

⁵⁰ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 37.

⁵¹ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 28.

výbory všech stupňů obnoveny podle volebních výsledků z 26. května 1946 v jejich obvodu působnosti.⁵²

Strana	MNV	ONV	ZNV
KSČ	45,2 %	43,9 %	40 %
ČSL	22,9 %	18,7 %	21 %
NS	17,7 %	22,1 %	23 %
ČSSD	13,2 %	15,3 %	16 %
Bez pol. příslušnosti	1,4 %		

Tabulka č.2 - Obsazení národních výborů podle voleb z května 1946 v procentních podílech⁵³

Zástupci KSČ také převládali ve vedoucích funkcích národních výborů, stáli v čele 55 % místních národních výborů, ve 127 ze 162 okresních národních výborů a také měli oba předsedy zemských národních výborů.⁵⁴ Převaha zástupců komunistické strany v národních výborech dopomáhala k postupnému převzetí veškeré moci. Systém národních výborů, který byl za války upraven dekrety a následně včleněn do Košického vládního programu, zavrhoval jakoukoli kontinuitu s dřívějšími formami správy.⁵⁵

2.4 Ústava 9. května

2.4.1 Únor 1948

Události, které se staly v průběhu února 1948 a jejich výsledek byly ovlivněny celou řadou politických, ekonomických a společenských příčin. Na protest proti personální politice ministra vnitra ve Sboru národní bezpečnosti podalo demisi dvanáct ministrů národně socialistické, lidové a slovenské demokratické strany, kteří tak chtěli vyvolat pád vlády a nové volby.⁵⁶ V ústavněprávní rovině byl určující paragraf 80 ústavy z roku 1920.⁵⁷ Prezident Edvard Beneš, který byl pod nátlakem především komunistických ministrů a velké části tehdejší veřejnosti, demisi přijal a jmenoval nové ministry podle návrhu

⁵² ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 37.

⁵³ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 445-446.

⁵⁴ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 446.

⁵⁵ SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. str. 373-374.

⁵⁶ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 46.

⁵⁷ „Vláda rozhoduje ve sboru, který je schopen usnášeti se, je-li přítomna mimo předsedu nebo jeho náměstka (zástupce) nadpoloviční většina ministrů.“ – čl. 80 Ústavy Československé republiky 1920

předsedy vlády Klementa Gottwalda. Zásadní změna poměru sil v parlamentu a ve vládě urychlila práce na nové ústavě podle komunistické koncepce.⁵⁸

2.4.2 Ústava 1948

Dva měsíce po únorovém převratu byl přijat ústavní zákon č. 150/1948 Sb., kterým byla přijata nová ústava, která bývá označována jako Ústava 9. května.⁵⁹ Formálně vycházela z parlamentní demokracie, ale její reálné fungování odpovídalo poměrům komunistického převzetí moci.⁶⁰

Ústava definovala jako nejvyšší orgán moci vládní a výkonné vládu, která byla odpovědná Národnímu shromáždění. Vláda byla složena z předsedy, jeho náměstků, ministrů a státních tajemníků. Vládu jmenoval prezident. Ústavně nebyl vymezen okruh záležitostí, které by náležely do působnosti vlády, jednalo se tedy o orgán s všeobecnou věcnou působností. Vláda mohla na základě zákona a v jeho mezích vydávat nařízení, ministři mohli vydávat nařízení pouze pokud byli zákonem výslovně zmocněni.⁶¹

Exekutivní moc byla v ústavě upravena zejména v IV. – VI. kapitole. Lze tvrdit, že ústava s další existencí samosprávy nepočítala. V § 123 zmíněné ústavy byla převzata a modifikována struktura národních výborů. Správní soustava se skládala z krajů, které se dále dělily na okresy a okresy na obce. Článek X zakotvuje jako nositele a vykonavatele státní moci v obcích, okresech a krajích národní výbory.⁶² Ústava sice zmiňuje ve svém § 130 odst. 1 princip decentralizace, ale v § 131 odst. 2 je výslovně uvedeno, že národní výbor nižšího stupně je podřízen národnímu výboru vyššího stupně. Lze zde hovořit o tzv. principu dekoncentrace, který spočívá ve výkonu správy jedním subjektem (státem), na více stupních dekoncentrovaných úřadů při neexistenci odlišného subjektu od státu (samosprávy).⁶³

Fungování všech státních orgánů bylo určeno doktrínou a vedoucí rolí KSČ. Komunisté tvořili mocenské centrum, které bylo posilované personálními vztahy

⁵⁸ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 423-424.

⁵⁹ „Ústava 9. května“ – 9. květen 1945, den osvobození Československa - HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 424.

⁶⁰ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 29.

⁶¹ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 29.

⁶² https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1948.html

⁶³ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 59.

mezi státním aparátem a funkcionáři jednotlivých státních orgánů. Důležité je také zmínit, že v roce 1948 přestala existovat zájmová správa vykonávaná profesními komorami.⁶⁴

2.5 Krajské zřízení

Koncepci krajského zřízení prosazovali komunisté již před rokem 1948, k zavedení došlo zákonem č. 280/1948 Sb., zákon o krajském zřízení,⁶⁵ který byl vydán 21. prosince 1948.⁶⁶ K 1. lednu 1949 bylo na československém území zrušeno zemské zřízení a bylo nahrazeno 19 kraji, které se členily na 270 okresů.⁶⁷ Na československém území byly zrušeny zemské národní výbory v Praze a Brně, zrušena byla také expozitura v Ostravě. Vzniklo 19 krajů, 13 krajů v českých zemích – Pražský, Českobudějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Hradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Gottwaldovský, Ostravský a 6 krajů na Slovensku – Bratislavský, Nitrianský, Banskobystrický, Žilinský, Košický a Prešovský.⁶⁸ Tímto aktem byla na dlouho dobu zavedena struktura místních (případně městských, MNV), okresních (ONV) a krajských národních výborů (KNV). Tato struktura, více či méně v průběhu let komunistické nadvlády měněná, doznala zásadních změn až po pádu totalitního režimu.⁶⁹

Krajské národní výbory byly podřízeny vládě a jejich orgány byly podřízeny příslušnému národnímu výboru a také ministerstvu vnitra. Výše zmíněným zákonem poklesl význam plenárních zasedání, která potvrzovala předem připravená rozhodnutí. Pozice předsedy nabyla většího významu. Předseda krajského národního výboru měl sistační veto (přechodné zastavení výkonu rozhodnutí) vůči aktům ostatních orgánů výboru. Hlavním výkonným orgánem byla rada krajského národního výboru, která prostřednictvím referátů spravovala daný kraj. Referáty byly složeny z referentů, kteří byli členy rady, a z přednostů, kteří měli na starost odbornou stránku činnosti referátu. Poradním orgánem krajského národního výboru byla komise, které mohlo být svěřeno i rozhodování. U místních

⁶⁴ MATES, P., MATULA, M.: *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 30.

⁶⁵ Zákon č. 280/1948 Sb. *Zákon o krajském zřízení* - <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1948-280>

⁶⁶ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 447.

⁶⁷ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 59.

⁶⁸ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 447.

⁶⁹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 60.

národních výborů byl v roce 1949 zaveden institut újezdních tajemníků, kteří zajišťovali politické řízení.⁷⁰

Koncepce organizace územní správy byla sporná. Zlidovění správy mělo za následek neodborný výkon správy. Zánik samosprávy vedl ke ztrátě zájmu občanů o komunální rozhodování, které ani nemohli ovlivňovat. Žádné vládní opatření nebylo ke zlepšení situace prospěšné. Problémem bylo uskutečňování činnosti národních výborů pomocí referátů, které byly navíc často s překážkami reorganizovány, a nikoliv volenými orgány samosprávy.⁷¹

2.6 Zákon o národních výborech 1954

Za jednu z podstatných reforem národních výborů je možné považovat přijetí komplexního zákona o národních výborech a přijetí ústavních zákonů č. 12 a 13/1954 Sb., o národních výborech. Touto reformou byly vytvořeny dva ústřední národní výbory (ÚNV), jeden byl vytvořen v Praze a druhý v Bratislavě.⁷² Národní výbory byly definovány jako „místní orgány státní moci pracujícího lidu Československa, jako nejšířší organizace pracujících opírají se ve své činnosti v krajích, okresech a obcích o svazek dělníků, rolníků a pracující inteligence.“ Poslání národních výborů bylo definováno: „Řídí ve svých obvodech hospodářskou a kulturní výstavbu socialismu podle směrnic vlády a zákonů republiky. Soustavně se starají, aby byly stále lépe a plněji uspokojovány rostoucí hmotné a kulturní potřeby pracujících. Veškerou svou činností pečují o člověka a jeho blaho a upevňují důvěru pracujících k orgánům lidově demokratického státu.“ Ve skutečném fungování ale byly řízeny stranickými orgány podle svého stupně.⁷³

Od počátku existence národních výborů v roce 1945 se do nich nekonalý ani jediné řádné volby, byly proto přijaty výše zmíněné ústavní zákon o národních výborech a zákon o volbách do národních výborů. První volby do národních výborů se uskutečnily v květnu 1954. Aktivní volební právo měli občané starší 18 let a pasivní volební právo měli občané starší 21 let. Zpočátku trvalo volební období tři roky.⁷⁴

⁷⁰ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 30.

⁷¹ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 30-31.

⁷² VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 60.

⁷³ SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, str. 380.

⁷⁴ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 449-450.

Národní výbor byl nyní identifikován se svým plénem a ostatní složky se staly jeho výkonnými orgány, kterým byla svěřena pravomoc vydávat nařízení. Zrušeny byly referáty a na místo nich byly vytvořeny odbory a správy rad, v jejichž čele byl nevolený vedoucí. Hlavním výkonným orgánem zůstala rada, která rozhodovala ve sboru a byla volena plénem národního výboru. Komise, složená z členů národního výboru, neměla jasně vymezenou působnost, nesměla však zasahovat do činnosti odborů a správ a neměla rozhodovací pravomoc. Poslancům národních výborů bylo uloženo, aby byli v soustavném styku s voliči. U výkonných orgánů platila zásada tzv. dvojí podřízenosti, která v praxi znamenala podřízenost výkonných orgánů vlastnímu národnímu výboru a příslušnému výkonnému orgánu národního výboru vyššího stupně, respektive vládě.⁷⁵

Centralistická koncepce územní správy bez prvků samosprávy zůstala nadále zachována. Místní orgány pouze prováděly rozhodnutí ministerstev a vlády bez přímého podílu na rozhodování. Na XI. sjezdu KSČ, který proběhl v roce 1958, bylo rozhodnuto, že určité záležitosti projednávané národními výbory musí být předem schváleny příslušnými orgány komunistické strany. Nadále přetrvávaly problémy, které existovaly před reformou národních výborů.⁷⁶ Stále větší prorůstávání komunistické strany do oblasti správy mělo za následek to, že pokud se chtěl občan podílet na rozhodování na těch nejvyšších stupních správního rozhodování, musel být patrně součástí komunistického stranického aparátu.

2.7 Zákon o národních výborech 1960

Ústavě z roku 1960 předcházela podstatná reforma soustavy národních výborů, která proběhla v roce 1960,⁷⁷ kdy se snížil počet krajů na 10 a počet okresů na 108 a kdy došlo k rozšíření okruhu působnosti národních výborů např. do hospodářské oblasti.⁷⁸ Takové rozdělení státu narušilo přirozené vazby uvnitř regionů, byla oslabena tradiční centra a územní celky byly vyměřeny bez zřetele na zájem obyvatel. Před vydáním nové ústavy byl také přijat zákon č. 65/1960 Sb. o

⁷⁵ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 32.

⁷⁶ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 32-33.

⁷⁷ „Zákon č. 36/1960 Sb. *Zákon o územním členění státu*“ - <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=36&r=1960>

⁷⁸ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 60.

národních výborech, který definoval národní výbory jako nejširší organizace pracujících, orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích.⁷⁹

Výše zmíněný zákon ve svých úvodních ustanoveních formuluje právní zakotvení vedoucí úlohy KSČ, přenesení rozhodovací i výkonné moci na kolegiální orgány, zvýraznění postavení komisí národních výborů a tzv. demokratický centralismus.⁸⁰ Zákon rozšířil působnost národních výborů v oblasti hospodářské a v oblasti zabezpečování lokálních služeb. Druhy a stupně národních výborů zůstaly zachovány, zachován zůstal také princip podřízenosti. Délka volebního období národního výboru byla stanovena na čtyři roky.⁸¹

Hlavním orgánem národních výborů bylo plénum s taxativně vymezenou působností. Výkonným orgánem národního výboru byla rada. Změny doznalo postavení a úloha komisí, které kromě funkcí iniciativní a kontrolní nabyly také funkce výkonné. Komise rozhodovaly v oblastech, pro které byly zřízeny a z tohoto titulu mohly dávat i pokyny vedení příslušných odborů. Tímto způsobem se přiblížila správa občanům, protože členy komisí mohli být i nečlenové národního výboru. Tento přínos je sporný v tom, že větším kompetencím komisí neodpovídala jejich odbornost. Rozhodnutí komisí byla přezkoumávána plénem nebo radou příslušného národního výboru.⁸²

2.8 Ústava 1960

Národní shromáždění schválilo novou ústavu 11. července 1960. Tato ústava vyhláší existenci socialistického společenského zřízení, změnila také název státu na Československou socialistickou republiku (ČSSR). Kromě úvodního prohlášení obsahovala ústava devět hlav, které se dále dělily na 112 článků. Jednotlivé hlavy se věnovaly společenskému zřízení, právům a povinnostem občanů, Národnímu shromáždění, prezidentu republiky, vládě, Slovenské národní radě, národním výborům, soudům a prokuratuře, obecným a závěrečným ustanovením. Hlavními oporami státní moci byly v ústavě označeny zastupitelské

⁷⁹ MATES, P., MATULA, M.: *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 33.

⁸⁰ *demokratický centralismus* - v polit. teorii a ideologii marxismu-leninismu zákl. princip řízení společnosti, výstavby a činnosti kom. strany, social. státu a spol. organizací, spočívající v kombinaci centrálního řízení a závaznosti rozhodnutí ústředního vedení na jedné straně a tzv. iniciativy pracujících a jejich aktivity na straně druhé. - https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Centralismus_demokratick%C3%BD

⁸¹ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 33-34.

⁸² HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 451.

sbory, vedoucí úloha KSČ,⁸³ dobrovolné společenské organizace a Národní fronta⁸⁴ Čechů a Slováků.⁸⁵

Národní výbory byly zařazeny do hlavy sedmé, kde jsou charakterizovány následovně: „*Národní výbory – nejširší organizace pracujících – jsou orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích. Národní výbory jsou složeny z poslanců, kteří jsou lidem voleni, lidu odpovědni a mohou být lidem odvoláni. Národní výbory se volí na dobu čtyř let.*“⁸⁶

Problémy s organizací správy nadále přetrvávaly, centralizované řízení společenských procesů bylo konfrontováno s decentralizačními pokusy. Národní výbory měly dbát o potřeby svých regionů a současně respektovat také celostátní zájmy. Národní výbory byly v těchto činnostech regulovány vládou a ústředními orgány státní správy, problémy byly způsobovány také neprofesionálními volenými orgány, zvláště pak komisí, která vykonávala veřejnou správu.⁸⁷

2.9 Národní výbory 1967

Nová právní úprava národních výborů bylo přijata v roce 1967 zákonem č. 69/1967 Sb.⁸⁸ ve kterém bylo stanoveno postavení národních výborů ve státě a společnosti a působnost a řízení národních výborů a jejich orgánů. Tento zákon byl celkem jedenáctkrát novelizován, z toho vyplývá, že fungování územní správy bylo stálým a sledovaným problémem komunistického režimu. Postavení národních výborů významněji ovlivnila především federalizace republiky ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který včlenil národní výbory do soustavy státních orgánů a současně upravoval jejich vztah k nejvyšším orgánům republik.⁸⁹

⁸³ „Vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek neaktivnějších a neuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence.“ – čl.4 100 /1960 Sb. - https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1960.html

⁸⁴ Národní fronta - seskupení politických stran a společenských organizací v Československu v letech 1945-1990, nástroj totalitního politického systému uplatňovaný KSČ - <http://www.totalita.cz/vysvetlivky/nf.php>

⁸⁵ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 425.

⁸⁶ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 67-68.

⁸⁷ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 35.

⁸⁸ zákon č.69/1967 Sb., o národních výborech - <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=69&r=1967>

⁸⁹ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. str. 536.

V průběhu tzv. pražského jara 1968 byla zahájena diskuze o reformě místní správy. Uvažovalo se o novém administrativním rozdělení státu (znovuzavedení zemí) a o obnovení územní, zvláště obecní samosprávy. Byl ustanoven Svaz českých, moravských a slezských měst, která se hlásila k tradicím obecní samosprávy. Tyto diskuze byly ukončeny srpnovou okupací a následným procesem tzv. normalizace. Systém národních výborů zůstal zachován beze změn.⁹⁰

Zákon č. 69/1967 Sb. charakterizuje národní výbory jako orgány státní moci a správy, ale také jako státní orgány samosprávného charakteru. Toto přes správně-právní pohled rozporné spojení vystihuje zvláštní postavení národních výborů zejména na nižších úrovních. Od počátku 60. let byl posilován autonomnější charakter národních výborů. Národní výbory disponovaly samostatnou působností, v rámci které mohly vydávat závazné právní předpisy, také se rozšiřovala jejich kompetence např. v hospodářské oblasti. Uplatnění principu samosprávy se stává nástrojem občanské společnosti formálně, oficiálně i skutečně. Vlastním způsobem, ve velice omezené míře, oživala tradice české samosprávy.⁹¹

Konečná úprava organizace národních výborů zakotvovala působení místních a městských národních výborů v obcích a ve městech, působení okresních národních výborů v okresech a působení krajských národních výborů v krajích. Obec, která na návrh okresního národního výboru byla krajským národním výborem určena jako středisková obec, se označovala jako středisková obec, kde působil místní národní výbor s rozšířenou působností. Konec národních výborů nastal po roce 1989. Zrušil je zákon č.367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).⁹²

V první etapě komunistického režimu byly místní a městské národní výbory silně začleněny do hierarchie komunistické moci jako její nejnižší článek. Vývoj režimu, nutnost věcného řešení problémů správy a tradice české samosprávy postupně změnily postavení místních a městských národních výborů. Místní a městské národní výbory měly zvláštní postavení svojí schopností zapojit do místní správy občany, kteří náleželi mimo politickou strukturu, protože vykonávaly tzv. malou politiku, která se odlišovala od ostatních typů národních výborů, které byly přes formální podobnost daleko těsněji spjaty se strukturami vládnoucí moci.

⁹⁰ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějiny a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 39.

⁹¹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 62-63.

⁹² VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. str. 536-537.

Zejména s blížícím se koncem komunistické nadvlády vytvářelo fungování městských a místních národních výborů podmínky pro rozvoj občanské společnosti. Toto fungování, společně s pragmatickým přístupem místních funkcionářů, který vyplýval z jejich znalosti skutečného stavu věcí, bylo jedním z prvků přeměny místní správy a politiky do demokratického režimu. Tradice české samosprávy přežila jedno ze svých nejtěžších období.⁹³

⁹³ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 70-71.

3 Sametová revoluce

3.1 Historický kontext

Sametová revoluce byla důsledkem globálních i místních politických a ekonomických změn. V tehdejší Československé socialistické republice měla rozhodující úlohu na přeměně socialistické společnosti skupina občanů, která se sdružovala od druhé poloviny sedmdesátých let v Chartě 77. Skupina chartistů, tzv. disidentů, vytvářela svojí trvalou činností nekonfliktní, ale důsledné trvání na prosazování a dodržování lidských práv. Charta 77 se zasazovala o práva, která byla občanům přiznávána mezinárodními pakty, které ČSSR podepsala. Chartisté byli za svoji činnost často perzekuováni a sledováni státními orgány.⁹⁴

V osmdesátých letech bylo zřejmé, že komunistický režim nenaplnuje potřeby obyvatelstva v sociální sféře. Ukázaly se dlouhodobé problémy československého hospodářství, které se projevovaly poklesem růstu HDP a nesplněním ekonomického plánu za rok 1987. Ekonomika ČSSR nezachytila nástup moderních technických postupů, poklesla bytová výstavba a poklesly investice do sociální vybavenosti obyvatel. Stoupaly nároky společnosti, která se postupně přizpůsobovala konzumnímu způsobu života. Problémy se přenesly do všech sfér života včetně sféry veřejné správy, kde byli její představitelé konfrontováni se stále rostoucími problémy režimu, kterého zůstávali součástí a přímo pozorovali jeho zhoršující se pozici.⁹⁵

V Sovětském svazu, který zastával vůdčí roli komunistického bloku a často se vměšoval do vnitřní politické situace svých satelitních států, došlo ke změně politiky nástupem Michaila Gorbačova a zahájením jeho politiky *perestrojky* (přestavby) a *glasnosti* (otevřenosti). Tato politika nastartovala v Sovětském svazu (SSSR) liberalizaci místního režimu. SSSR byl stále více zaměstnán zahraniční odzbrojovací politikou se západními státy, a i proto stále méně zasahoval do vnitřního vývoje středoevropských komunistických režimů. Dalším důvodem nevměšování se byl ekonomický faktor v podobě hospodářské zátěže středoevropských komunistických režimů pro SSSR.⁹⁶

⁹⁴ HUSÁK, P. M. *Česká cesta ke svobodě: politické drama o šestnácti dějstvích s otevřeným koncem*. Praha: Mladá fronta, 2013. str. 15.

⁹⁵ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 68.

⁹⁶ KOPEČEK, L. *Éra nevinosti: česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister & Principal, 2010. str. 16.

Předchozí pokusy o změny nebo reformace komunistických režimů nebyly úspěšné v roce 1956 v Maďarsku, v roce 1968 v Československu a ani v letech 1980-1981 v Polsku. V osmdesátých letech se v první řadě začal hroutit komunistický systém jako celek. Ekonomika komunistického systému byla neúčinná v porovnání se západními trhy a nebyla konkurenceschopná. Zbývající legitimita komunistického režimu, který se profiloval jako obhájce práv dělníků a pracujících, byla zničena při útoku polských ozbrojených sil na odbory vedené Lechem Walesou v Polsku.⁹⁷ Komunistický systém se dostal do fáze, která byla trvale neudržitelná.

3.2 Rok 1989

Rok 1989 a datum 17. listopadu jsou vnímány jako data pádu komunistického režimu a obnovy demokratického pluralitního systému v Československu. Minimálně do poloviny roku 1989 však neexistovaly na místní a okresní úrovni signály, které by naznačovaly tak razantní změnu, která postihne celý politický systém. Takové signály přicházely pouze ze zahraničí, především z Polska a Maďarska, a také z Prahy v podobě Palachova týdne.⁹⁸

Na Václavském náměstí v Praze ve dnech od 15.1.1989 do 21.1.1989 proběhla řada občanských nepokojů, které se označují jako tzv. Palachův týden. Tyto události měly spojitost s dvacetiletým výročím upálení studenta Filozofické fakulty Univerzity Karlovy Jana Palacha, které připadlo na den 16. ledna 1989. Jan Palach se upálil na protest proti potlačování svobod a pasivitě po okupaci Československa armádami Varšavské smlouvy. Protesty zorganizovala Charta 77 a další disidentské a nezávislé organizace. Přibližně na přelomu května a června roku 1989 vznikla petiční iniciativa Několik vět, jejíž obsah oficiálně zveřejnila rozhlasová stanice Svobodná Evropa společně s výběrem jmen prvních signatářů.⁹⁹ Petice Několik vět vyzývala komunistický režim k dialogu, žádala propuštění politických vězňů a umožnění vzniku nezávislých odborů, hnutí a spolků.

⁹⁷ BALÍK, S., POJAR, T., POSPÍŠIL, I., ROMANCOV, M., TRÍSKA, D., VODRÁŽKA, M., VONDRA, A. *Helsinki Process, Velvet Revolution of 1989 and the Czech transformation: lesson for Korean peninsula?*. Praha: Prague Centre for Transatlantic Relations of CEVRO Institute, 2015. str. 15-17.

⁹⁸ VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. *Rok 1989 v jižních Čechách*. České Budějovice: Jihočeské muzeum v Českých Budějovicích ve spolupráci s Vysokou školou evropských a regionálních studií, 2015. Jihočeský sborník historický. str. 51.

⁹⁹ VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. *Sametová revoluce v českých obcích, městech a regionech aneb 25 let poté*. 1. vyd. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, Jihočeské muzeum v Českých Budějovicích, 2014. str. 68.

Významným faktorem byly podpisy petice od řady veřejně známých osobností oficiální kultury a státních vědeckých ústavů.¹⁰⁰

Komunistický aparát, vzhledem ke zvyšujícím se aktivitám opozičních skupin, zahájil mediální kampaň ve sdělovacích prostředcích, jejímž cílem bylo zdiskreditovat chartistické hnutí a jeho představitele a varovat občany republiky před možnými následky v případě, že se do opozičních struktur zapojí nebo je podpoří. Hlavní část tiskové propagandy tvořily zejména hromadné petice pracovních kolektivů, orgánů státní správy a samosprávy, stranických a svazáckých organizací a jednotlivých organizací Národní fronty.¹⁰¹

Postupně mizela bariéra mezi „mlčící většinou“ a disentem. Sílicí opozici v druhé polovině roku 1989 stále chyběla společná organizační a politická platforma a také jednotná strategie postupu vůči režimu. Některé opoziční iniciativy se prezentovaly radikálně a zastávaly především demonstrace jako formu odporu. Nejvlivnějším a nejznámějším představitelem opozice byl Václav Havel, který jako formu nátlaku volil „drobnou a vytrvalou politickou práci“, a který považoval demonstrace jako krajní prostředek odporu. K opatrnému postupu chartistů a dalších organizací přispělo i násilné potlačení studentské demonstrace na náměstí Nebeského klidu v komunistické Číně v červnu 1989.¹⁰²

3.2.1 17. listopadu 1989

Spouštěčem kolapsu komunistického režimu v Československu bylo násilné potlačení povolené demonstrace studentů v Praze 17. listopadu 1989. Tato demonstrace byla zorganizována k výročí uzavření českých vysokých škol nacisty, kteří takto vykonali akt pomsty za předcházející studentské protesty, které proběhly 28. října 1939 a na pohřbu studenta Jana Opletala. Po ukončení oficiální části demonstrace na vyšehradském Slavíně průvod studentů směřoval do centra města na Václavské náměstí a v průběhu pochodu narostl průvod až na padesát tisíc lidí. Na Národní třídě byli demonstranti zastaveni policií, která vyzývala demonstranty k rozpuštění demonstrace, následně byla část demonstrantů fyzicky napadena.¹⁰³

¹⁰⁰ KOPEČEK, L. *Éra nevinosti: česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister & Principal, 2010. str. 21.

¹⁰¹ VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. *Sametová revoluce v českých obcích, městech a regionech aneb 25 let poté*. 1. vyd. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, Jihočeské muzeum v Českých Budějovicích, 2014. str. 68.

¹⁰² KOPEČEK, L. *Éra nevinosti: česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister & Principal, 2010. str. 21.

¹⁰³ KOPEČEK, L. *Éra nevinosti: česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister & Principal, 2010. str. 25.

Policejní složky fyzicky napadly demonstranty, ale mobilizace veřejnosti je do značné míry připisována vědomí, že byl při demonstraci usmrčen student. I přes vyvrácení této informace režimem byl psychologický efekt mimořádný.¹⁰⁴

Začaly vznikat občanské iniciativy se širokou občanskou základnou v celém Československu, mezi méně významné se řadí např. Nezávislá maďarská iniciativa na jihu Slovenska a Liberecká iniciativa v severních Čechách. Nejdůležitějšími občanskými iniciativami byly Občanské fórum (OF), založené v Praze, a Verejnosť proti násiliu (VPN), založená v Bratislavě. Centrální poloha OF a VPN zajistila těmto iniciativám úlohu vyjednávačů s režimem. Následně začaly vznikat buňky OF a VPN v obcích, na pracovištích a v zájmových skupinách po celém Československu. OF a VPN podpořily studentské požadavky a obě hnutí se domáhala odstoupení vedoucích představitelů KSČ. Na podporu svých demonstrací zorganizovaly iniciativy generální stávkou, která se konala 27. listopadu 1989. Podle odhadů se generální stávky přímo zúčastnila asi polovina pracujících v zemi a další čtvrtina pracujících pasivně, takto vyvíjený nátlak donutil režim k dalším ústupkům.¹⁰⁵

3.3 Pád komunistického režimu

Postupně se přeměňovala myšlenka dialogu s režimem a vnější kontrolování moci Občanským fórem na přímé podílení se na moci exekutivní a zákonodárné. Dne 10. prosince 1989 byla jmenována “vláda národního porozumění“, kterou vedl Marián Čalfa, a jejímž hlavním cílem bylo dovést zemi ke svobodným demokratickým volbám. Předsedou Federálního shromáždění (FS) byl zvolen kooptovaný poslanec Alexander Dubček. Dne 29. prosince 1989 byl jednomyslně zvolen aklamací prezidentem ČSSR Václav Havel, který byl zároveň čelním představitelem Charty 77 a Občanského fóra. Tímto způsobem došlo k ovládnutí institucí režimu na vrcholné úrovni.¹⁰⁶

S postupným zhroutilím komunistického režimu vznikla diskuze o obecných politických problémech, především otázka česko-slovenských vztahů a

¹⁰⁴ BALÍK, S., POJAR, T., POSPÍŠIL, I., ROMANCOV, M., TRŽSKA, D., VODRÁŽKA, M., VONDRA, A. *Helsinki Process, Velvet Revolution of 1989 and the Czech transformation: lesson for Korean peninsula?*. Praha: Prague Centre for Transatlantic Relations of CEVRO Institute, 2015. str. 25.

¹⁰⁵ KRAPFL, J. *Revoluce s lidskou tváří: politika, kultura a společenství v Československu v letech 1989-1992*. Přeložil Andrea PATRASOVÁ. V Praze: Rybka Publishers, 2016. str. 35.

¹⁰⁶ KOPEČEK, L. *Éra nevinosti: česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister & Principal, 2010. str. 33-39.

státoprávního uspořádání. Ústavní zákon č. 135/1989 Sb. zrušil ústavní článek, který zakotvoval vedoucí úlohu KSČ a zrušil ustanovení o marxismu-leninismu jako o státní ideologii. Další ústavní zákon schválený před koncem roku 1989 umožnil kooptovat nové poslance Federálního shromáždění a národních rad na místa, která byla uvolněná některými zkompromitovanými představiteli komunistického režimu. Při přípravě parlamentních voleb založených na principu pluralismu byl přijat ústavní zákon č. 46/1990 Sb., který zavedl tzv. volný mandát, inkompatibilitu poslaneckého mandátu s jinými státními funkcemi, snížil počet poslanců Sněmovny lidu na 150 a změnil poslanecký slib. Podstatné bylo zmocnění národní rady přijímat vlastní ústavní zákony pro řešení určitých vlastních záležitostí.¹⁰⁷

V lednu 1990 přijalo FS zákon o odvolání komunistických poslanců ze zastupitelského sboru.¹⁰⁸ Tento zákon byl využit k nahrazení komunistických poslanců navrženými kandidáty OF. Poslance bez stranické příslušnosti mohl odvolat příslušný orgán NF po dohodě s OF. NV mohly doplnit počet svých členů kooptacemi nových členů.¹⁰⁹ Z právního hlediska se jednalo o protiústavní rozhodnutí FS, protože nově jmenovaní poslanci OF nebyli zvoleni v řádných volbách. Tento akt byl v revoluční situaci považován za nezbytný krok, který vedl k zastoupení opozičních demokratických sil v legislativních orgánech, které se na jaře 1990 měly podílet na značném množství důležitých zákonů, včetně zákona o uspořádání prvních demokratických voleb.¹¹⁰

V první polovině roku 1990 přijaly československé legislativní orgány zákony, které rozhodujícím způsobem ovlivnily politické a ekonomické směřování republiky. Československo se proměnilo ve formálně demokratický stát v důsledku přijetí zákonů o sdružování občanů, politických stranách, shromažďovacím a petičním právu, novely tiskového zákona a občanského zákoníku, včetně zrušení trestu smrti. Nově přijaté zákony vytvářely zákonné podmínky pro zahájení hospodářské reformy, která měla přeměnit centrálně řízenou ekonomiku na

¹⁰⁷ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 473.

¹⁰⁸ Ústavní zákon č. 14/1990 Sb. - Ústavní zákon o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů - <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=294&r=1990>

¹⁰⁹ BALÍK, S. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). str. 57-58.

¹¹⁰ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplus a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplus). str. 328-329.

ekonomiku s tržními mechanismy. V dubnu 1990 byl přijat zákon č. 105/1990 Sb. o soukromém podnikání, na který navazovaly také další zákony, které umožňovaly přechod státního majetku do soukromého vlastnictví a umožnily vznik specializovaných úřadů v ekonomické sféře.¹¹¹

3.4 První demokratické volby

V první polovině roku 1990 byly z velké části položeny institucionální základy budoucího politického systému a docházelo k zásadním politickým změnám v Československu. Vrcholem těchto procesů byly parlamentní volby, které se konaly v červnu 1990, a komunální volby v listopadu 1990. Parlamentní volby legitimizovaly nové politické elity na centrální úrovni a komunální volby legitimizovaly změny na lokální úrovni. Z významných reforem lze uvést např. konstrukci stranického systému. Předchozí systém s ústavně zakotveným dominantním postavením KSČ byl nahrazen svobodnou soutěží politických stran se stranicko-politickým pluralismem. Vývoj v následujících letech ukázal, že parlamentní a komunální volby v roce 1990 do značné míry ovlivnily význam a postavení politických subjektů do budoucna.¹¹²

Strana (hnutí, koalice)	Česká republika, 101 mandát	Slovenská republika, 49 mandátů	Počet mandátů
OF	53,15 %		68
KSČ	13,48 %		15
KDU	20,24 %		9
HSD-SMS	15,58 %		9
VPN		32,54 %	19
KDH		18,98 %	11
KSČ		13,81 %	8
SNS		10,96 %	6
MKDH		8,58 %	5

¹¹¹ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). str. 330.

¹¹² VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. a kol. *Komunální a parlamentní volby v Československu a jižních Čechách v roce 1990*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2015. str. 169.

Tabulka č.3 - Výsledky parlamentních voleb (8.-9.června 1990) do Sněmovny lidu Federálního shromáždění – systém poměrného zastoupení, voleb se účastnilo 96,8 % voličů.¹¹³

Poznámka: OF – Občanské fórum, KSČ – Komunistická strana Československa, KDU – Křesťanská a demokratická unie, HSD-SMS – Hnutí za samosprávnou demokracii-Společnost pro Moravu a Slezsko, VPN – Verejnost' proti násiliu, KDH – Kresťansko-demokratické hnutie (KDH), SNS – Slovenská národná strana, MKDH – Súžitie a Maďarské kresťansko-demokratické hnutie

Nový parlament v červenci 1990 zvolil československého prezidenta, kterým se stal dosud úřadující Václav Havel. V OF, které vstupovalo do voleb jako jednotný reprezentant různorodých politických proudů, se po volbách v červnu 1990 objevují vnitřní názorové rozpory. Z pravicových a konzervativních proudů OF se v Olomouci 23. února 1991 zformovala Občanská demokratická strana (ODS), která se ve svém programu hlásila k liberální transformaci společnosti, a byla vedená tehdejším federálním ministrem financí Václavem Klausem. Z OF se dále oddělila Občanská demokratická aliance (ODA), která vznikla v roce 1989. Sociálně demokratická část OF se oddělila do obnovené Československé sociální demokracie (ČSSD) a ze zbylých částí OF se vytvořilo Občanské hnutí (OH), které např. reprezentovali chartisté Jiří Dienstbier nebo Petr Pithart.¹¹⁴

3.5 Rozdělení státu

V otázce státoprávního poměru existovaly dva rozdílné pohledy. Většina české veřejnosti zastávala názor jednoho silného státu, který převyšuje své dílčí složky. Slovenská společnost upřednostňovala spíše spolek států, které by upravily svoje vzájemné koexistování. Rozdílné pohledy se projeví v březnu 1990, kdy se projednával zákon o změně názvu státu. Varianty názvu Československá republika nebo Československá federativní republika, které byly upřednostňovány českou stranou, narazily na slovenské straně na odpor. Výsledkem sporu bylo možné užívání názvu *Česko-Slovenská federativní republika* na Slovensku. V dubnu 1990 byl přijat nový název státu - *Česká a Slovenská federativní republika*. Důležitou součástí ústavního vývoje v letech 1990-1992 tvořila jednání o poměru kompetencí republik a federace. Upraveno poprvé ústavním zákonem č. 556/1990 Sb., který přenesl několik, do té doby federálních kompetencí, na republikové orgány.¹¹⁵

¹¹³ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 101-102.

¹¹⁴ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). str. 332-333.

¹¹⁵ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 473.

Druhé řádné parlamentní volby, které proběhly 6. a 7. června 1992, měly spíše než charakter voleb o politickém systému charakter voleb o podobě a rychlosti ekonomické reformy, která se stala hlavním tématem voleb. Vítězem voleb v České federativní republice do Sněmovny lidu Federálního shromáždění se stala koalice ODS s menší Křesťansko-demokratickou stranou (KDS), která získala 34 % hlasů. Vítězem voleb ve Slovenské federativní republice se stalo Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS) pod vedením Vladimíra Mečiara, které vzniklo oddělením od VPN a které získalo 33,5 % hlasů. Na federální úrovni se vytvořila koalice ODS, HZDS a KDU-ČSL. Problém povolebního fungování České a Slovenské Federativní republiky spočíval v odlišných názorech a přístupech k ekonomické reformě. Česká strana reprezentovaná V. Klausem prosazovala rychlou transformaci ekonomiky prostřednictvím již probíhající kupónové privatizace. Slovenská strana reprezentovaná V. Mečiarom prosazovala pozvolnou ekonomickou reformu a zároveň usilovala o přenesení více kompetencí na úroveň národních vlád.¹¹⁶ Politický vývoj, ovlivňovaný rozdílnými názory nejvyšších politických představitelů, postupně směřoval k rozdělení Československa.

Na jednáních mezi českou a slovenskou stranou byly zvažovány a vyjednávány možné postupy, které by vedly k zachování federace a současně postupy, které by vedly k zániku federace. Slovenská národní rada (SNR) 17. července 1992 schválila Deklaraci o svrchovanosti Slovenské republiky. V návaznosti na přijetí této deklarace prezident V. Havel 20. července 1992 abdikoval.¹¹⁷ Představitelé vládnoucích politických stran se 26. srpna 1992 v Brně dohodli na termínu zániku federace, který byl stanoven na 31. prosince 1992. Dne 1. září 1992 přijala SNR Ústavu Slovenské republiky, která vstoupila v platnost 1. října 1992. Některá ustanovení Ústavy Slovenské republiky byla v rozporu s dosud platnou federální ústavou.¹¹⁸

Konec Československa byl koncipován jako zánik federace. Do konce roku 1992 byly přesunuty další kompetence z federativních orgánů na republikové

¹¹⁶ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). str. 334-335.

¹¹⁷ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). str. 335

¹¹⁸ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 116.

orgány ústavním zákonem č. 493/1992 Sb.¹¹⁹, dále bylo dosaženo dohody o způsobu dělení majetku federace mezi Českou republiku a Slovenskou republiku ústavním zákonem č. 541/1992 Sb.¹²⁰. Dne 25. listopadu 1992 byl přijat ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské federativní republiky.¹²¹ Následovalo schválení Ústavy České republiky Českou národní radou (ČNR) 16. prosince 1992. 31. prosince zanikla Česká a Slovenská federativní republika a vznikly nové, oddělené státní útvary, Česká republika a Slovenská republika.¹²²

3.6 Veřejná správa v revoluční době

V roce 1986 se uskutečnily poslední volby podle komunistického vzoru, nejednalo se o volby v dnešním slova smyslu, ve kterých si volič vybírá mezi různorodými politickými stranami a kandidáty. Na hlasovacích lístcích byla jednotná kandidátka Národní fronty (NF), kde vedle sebe kandidovaly členové všech povolených politických stran (Komunistická strana Československa, Československá strana socialistická a Československá strana lidová) a společenských organizací a hnutí sdružených v Národní frontě. Volby byly uskutečněny společně pro volby do MNV, ONV, KNV, ČNR, SNR, Sněmovny lidu Federálního shromáždění a Sněmovny národů Federálního shromáždění.¹²³

Pokud odhlédneme od povinného členství v Národní frontě, ve které se sdružovalo velice široké spektrum organizací, lze i zde paradoxně nalézt organizace zastřešující svým rámcem rozvoj tzv. občanské společnosti. Formálně prorežimní uspořádání NF současně umožňovalo členům organizací poměrně svobodné sdružování na základě svých zájmů, především ve druhé části komunistické vlády, kdy již nebylo nutné neustále manifestovat podporu komunistickému režimu. U řady organizací začleněných v NF převažovala věcná náplň činnosti nad politickou manifestací. Organizace pořádaly pro vlastní členy řadu společenských a kulturních akcí, besed apod. Tímto způsobem se posilovalo „pospolitě vědomí“ členů

¹¹⁹ Ústavní zákon, kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a některé další ústavní zákony - <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=493&r=1992>

¹²⁰ Ústavní zákon o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku - <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=541&r=1992>

¹²¹ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004. str. 117.

¹²² HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 474-475.

¹²³ VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. a kol. *Komunální a parlamentní volby v Československu a jižních Čechách v roce 1990*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2015. str. 11-12.

organizací a následně se přesunovalo i do činnosti orgánů MNV. Při rychlé obnově svobodné občanské společnosti po 17. listopadu 1989 zaujímala tato společenská činnost významnou roli.¹²⁴

V důsledku úzké spolupráce orgánů NF s orgány MNV se podíleli na „místní politice“ i lidé, kteří neměli mocensko-politické ambice. Motivem těchto lidí bylo občanské vědomí, zlepšení fungování věcí v obci, hájení zájmů vlastní organizace a názorů jejích členů na správu veřejných záležitostí. Na podobném principu fungovala česká komunální politika i před rokem 1948, respektive 1938. V 2. polovině 80. let byla považována ochota se angažovat z pohledu představitelů MNV za prioritní při výběru kandidátů do orgánů MNV. Tento princip byl odlišný od fungování vyšších NV, které u kandidátů především kladly důraz na loajalitu k režimu. Rozdílné principy vedly k napětí mezi jednotlivými NV a orgány KSČ.¹²⁵

Rozhodování o všech podstatných otázkách, které souvisely s organizací a způsobem výkonu veřejné správy, probíhalo nadále v orgánech KSČ. Národní výbory a další organizace sdružené v NF nadále vykonávaly do značné míry úlohu „výkonného mechanismu“, kterým se realizovala rozhodnutí a usnesení orgánů KSČ. Řada přítomných problémů a nevyřešených otázek souvisejících s činností správního aparátu se prakticky, vzhledem k vedoucí úloze a kontrole ze strany KSČ, otevřeně neprojevila po celé období činnosti národních výborů.¹²⁶

Důležitým faktorem ve městech a obcích byl místní patriotismus, který v určitých sídlech plnil úlohu při řešení věcných otázek chodu sídla a byl podstatný i při událostech po 17. listopadu 1989. Kromě prvků formální demokracie ve své struktuře a fungování vybočovaly MNV z normalizačního systému moci také obsahovou náplní. MNV musely řešit věci správy veřejných záležitostí, u které byla podstatná především věcná stránka věci a nikoliv mocenská. V důsledku základní premise normalizace, která byla často nad rámec ekonomických možností MNV, docházelo ke střetům představitelů MNV s funkcionáři KSČ. Odlišnou roli zastávaly MNV a vyšší NV s funkcionáři KSČ také po událostech 17. listopadu 1989. Představitelé MNV, kteří reálně znali současný stav věcí, se pokoušeli o kontakt s místními opozičními skupinami již koncem prvního revolučního týdne.

¹²⁴ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 65.

¹²⁵ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 66.

¹²⁶ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004, str. 96.

Funkcionáři KSČ a vyšších NV se řídili pouze pokyny z ÚV KSČ. Společný veřejný zájem, podpořený místním vědomím, představitelů MNV a opozičních skupin byl podstatným znakem listopadových změn. Tímto způsobem mohlo dojít k zachování hladkého chodu správy a k bezproblémovému předání moci.¹²⁷

U všech historicky významných událostí a politických změn v českých zemích, včetně 17. listopadu 1989, je pro chování místní politiky a obecní správy typický zájem na dobrém fungování místní správy. Vždy existoval veřejný zájem, aby přechod správy mezi končícím a nově začínajícím politickým režimem proběhl bez problémů a aby byla zachována kontinuita správy obecných záležitostí. Veřejná správa a znalost jejího fungování ovlivnila nové politické složení MNV. V některých sídlech neměli členové z řad OF ani elementární představu o fungování orgánů NV. K politickým funkcím ve správě se tak často dostali představitelé ostatních stran sdružených v NF, zejména ze strany lidové a socialistické, kteří měli s fungováním ve správě zkušenosti. OF naopak obsazovalo politicky vlivnější NV na vyšších úrovních.¹²⁸

¹²⁷ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 67-69.

¹²⁸ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 70.

4 Reforma veřejné správy

Zásadní význam pro dobré fungování každého státu má veřejná správa. Prostřednictvím veřejné správy se realizuje státní politika, respektive samosprávné politiky. Veřejná správa je současně sférou přímého kontaktu občana se státem a občané státu se mohou přímo podílet, především formou samosprávy, na politice ve své obci a kraji. Fungující systém veřejné správy je důležitým atributem pro efektivní stát. Moderní veřejná správa, kromě sledování indexu efektivity, se vyznačuje také aplikací evropského principu subsidiarity, podle kterého by se měl výkon správy realizovat na úrovni, která je nejbližší občanovi (např. v obci, kde žije). Tato subsidiarita není realizovaná na úkor odbornosti nebo efektivity výkonu veřejné správy. Profesionalita pracovníků veřejné správy patří v současné době k základním pilířům veřejné správy.¹²⁹

Princip subsidiarity se pojí s principem dekoncentrace, který spočívá v přesunu kompetencí orgánů státní správy z centra do regionů nebo v přesunutí výkonu správy do oblastí, kterých se výkon přímo týká. Přesun kompetencí ze státních orgánů na místní a regionální orgány se označuje jako decentralizace. Oba principy se v ČR prolínají. Dalším významným znakem moderní veřejné správy je demokratický charakter. Zapojením veřejnosti do správy veřejných záležitostí dochází k větší legitimizaci současného politického systému. Podstatná je kontrola veřejné správy veřejností. Systém veřejné správy indikuje existující politický režim a jeho systém. ČR přešla od nedemokratického politického systému k demokratickému, včetně složitého procesu reformy veřejné správy, která odpovídá moderním nárokům profesionální, decentralizované a demokratické správy.¹³⁰

Dosavadní vývoj reformy veřejné správy v České republice lze podle prof. Pomahače rozdělit do následujících etap:

- 1) období federálního státu (1990-1992)
- 2) období dvou koaličních vlád (1992-1997)
- 3) období menšinové vlády sociálně-demokratické (1998-2002)¹³¹

¹²⁹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 72.

¹³⁰ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 72-73.

¹³¹ POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 242.

4.1 Období federálního státu 1990-1992

V průběhu prvního reformního roku byla zrušena celá soustava národních výborů (MNV, ONV, KNV), dále byla vytvořena samostatná obec a zřízeny okresní úřady jako orgány státní správy s všeobecnou působností v území okresů.¹³² Základem nového správního uspořádání se stal ústavní zákon č. 294/1990 Sb.¹³³, kterým byla změněna organizace místní správy v části ústavy z roku 1960. Základem místní samosprávy se stala obec. V souvislosti s ústavní změnou byly přijaty příslušné prováděcí zákony, kterými byly zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze a zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.¹³⁴

Po změně ustanovení čl. 86 a čl. 87 Ústavy Československé socialistické republiky byla stanovena základem místní samosprávy obec, která je právnickou osobou s právem vlastního hospodaření a správy majetku, do jejíhož zastupitelstva se konají volby na základě obecného, tajného, rovného a přímého volebního práva a která může ve věcech místní samosprávy vydávat obecně závazné vyhlášky.¹³⁵ Hospodaření obcí bylo upraveno v zákonech ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí České republiky (rozpočtová pravidla republiky) a zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí.¹³⁶

4.1.1 Transformace národních výborů

Obcemi se podle obecního zřízení staly územní celky, které byly obcemi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona a obce, které vzniknou po nabytí účinnosti toho zákona. Území obce tvořilo jedno katastrální území nebo soubor katastrálních území, pokud se obec členila na části, která měla vlastní katastrální území. Za město se považovala obec, ve které do počátku účinnosti tohoto zákona působil městský

¹³² POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 242.

¹³³ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb. - *Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů* - <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=294&r=1990>

¹³⁴ SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 227.

¹³⁵ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 73-74.

¹³⁶ SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 227.

národní výbor. Městem se stala i obec, kterou tak určilo předsednictvo ČNR na návrh vlády ČR nebo na návrh obce po vyjádření vlády.¹³⁷

Statutární města, tedy města se zvláštním statutem, která se mohou v zájmu své efektivní správy členit na městské obvody nebo části, byla v původním návrhu obecního zákona označena pouze čtyři – Brno, Ostrava, Plzeň a Ústí nad Labem. Tento návrh vyvolal diskuze a politické střety, které vyústily ve vytvoření konečného návrhu, ve kterém bylo v §3 obecního zřízení označeno za statutární města 13 měst. Předsednictvo ČNR mělo možnost na návrh vlády nebo na návrh jiného města toto statutární město určit.¹³⁸ V současné době existuje 26 statutárních měst, tento počet lze měnit pouze změnou zákona o obcích.¹³⁹

Zvláštní postavení hlavního města Prahy bylo zakotveno již zmíněným zákonem č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Na Prahu se vztahoval tento zákon a také zákon o obcích, základní pozitivně právní úprava byla dvojí. Zákon o obcích představoval generální předpis – *lex generalis*, pokud zvláštní zákon podle §71 nestanovil jinak. Zvláštním zákonem byl zákon č. 418/1990 Sb., který působil jako *lex specialis* subsidiárně ve věcech, které byly odlišně upraveny obecnou úpravou zákona o obcích.¹⁴⁰

4.1.2 Vznik okresních úřadů

Na okresní úrovni začaly působit okresní úřady jako orgány státní správy 1. instance anebo jako orgány odvolací v případech, kdy v první instanci rozhodovaly v přenesené působnosti obce, zvláště obce s pověřenými obecními úřady. Kromě okresních úřadů působilo v území okresů množství dekoncentrovaných orgánů státní správy, která nebyla propojena s reformní strategií, ale s praktikami silnějších ministerstev, která si zřízení těchto orgánů dokázala prosadit. Některé tyto orgány státní správy působily v územích, která nesdílěla hranice okresů, například finanční úřady, celní úřady nebo báňské úřady.¹⁴¹ Důležitou skutečností pro reformu veřejné správy měla být dočasnost tohoto zřízení, konkrétně u okresních úřadů se plánovala

¹³⁷ SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. str. 227-228.

¹³⁸ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 74.

¹³⁹ Zákon č. 128/2000 Sb. – Zákon o obcích (obecní zřízení) - <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁴⁰ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 76.

¹⁴¹ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 243,

dvouletá existence těchto úřadů. Následně měly být okresní úřady nahrazeny vyšším stupněm územní samosprávy.¹⁴²

Okresní úřady byly považovány za quasi-samosprávné instituce, zvláště na základě některých oprávnění okresních shromáždění. Okresní shromáždění, která byla nepřímo volena obecními zastupitelstvy, se scházela zpravidla několikrát ročně, a i přes některé projevy zde nelze hovořit o územní samosprávě. Jako náhrada středního stupně samosprávy byly vytvářeny dobrovolné svazy obcí, které vznikly na základě novely obecního zřízení z roku 1992, jednalo se nicméně o provizorní a nedostatečné řešení.¹⁴³

4.1.3 Zrušení krajských národních výborů

Na vyšších úrovních samospráva uplatněna nebyla. KNV byly zrušeny bez náhrady. Část kompetencí KNV přešla na ústřední správní úřady a část na nově vzniklé okresní úřady. Docházelo ke zřizování nových specializovaných orgánů, které byly zřizovány na základě zákonů, které regulovaly státní správu v jednotlivých oborech. Některé ústřední správní úřady zřídila svá detašovaná pracoviště v území. Tímto způsobem klesala koordinace výkonu státní správy. Nebylo možné uplatnit princip subsidiarity ve veřejné správě.¹⁴⁴ Kraje jako správní článek zůstaly zachovány.¹⁴⁵

Problémem zřízení vyšší samosprávy byly odlišné názory zákonodárců na jejich uspořádání. Diskutováno bylo především, zda má být vyšší samospráva realizována formou na úrovni zemí nebo na úrovni krajů. Nejintenzivnější diskuze probíhala v letech 1990-1992, v roce 1991 byl vytvořen vládní výbor pro zemské zřízení, který připravil osm variant řešení uvedené otázky. Vyšší samosprávu v podobě zemského zřízení se nepodařilo zřídit. Pozice stoupenců zemského zřízení v následujícím období postupně slábly a při následujících projednáváních otázky vyšší samosprávy začala převažovat koncepce krajského zřízení.¹⁴⁶

¹⁴² VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 78.

¹⁴³ MALAST, J. *Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989*. Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni, 2009, roč. 2009, č. 3, str. 224-225.

¹⁴⁴ VOSTRÁ, L., ČERMÁKOVÁ, J., GROSPÍČ, J. ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference: Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 44.

¹⁴⁵ POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 242.

¹⁴⁶ VOSTRÁ, L., ČERMÁKOVÁ, J., GROSPÍČ, J. ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a*

4.2 Období dvou koaličních vlád 1992-1997

První koaliční vláda, která vznikla na pomezí června a července 1992 pod předsednictvím Václava Klause, se ve svém programovém prohlášení zavázala, že bude pokračovat ve správní reformě. Vláda se především zavázala k přenesení rozhodovacích pravomocí a povinností co nejbližší k občanovi za účelem vytvoření odpovídající územní uspořádání státu, jehož základem budou samosprávné obce a tradiční regiony.¹⁴⁷ Vláda se také zavázala předložit ČNR návrh Ústavy České republiky, která měla být definována jako nově koncipovaný ústavní systém, který bude moderní a funkční a bude obsahovat vyvážení moci zákonodárné, výkonné a soudní.¹⁴⁸

4.2.1 Ústava české republiky

Dne 16. prosince 1992, 15 dnů před zánikem federace, byla přijata Ústava ČR. Nová ústava ČR znamenala další významný dokument ve vývoji územní samosprávy na území ČR. Tato ústava výslovně upravuje problematiku územní samosprávy a upravuje ji důkladněji a podrobněji než předchozí ústava. Ustanovení této ústavy týkající se územní samosprávy mají charakter obecné rámcové úpravy, která odkazuje na jednotlivé zákonné právní normy.¹⁴⁹

Od 1. ledna 1993 jsou ústavní základy územní samosprávy definovány v ústavním zákoně ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Se zřetelem na tehdejší politické spory o existenci a podobě vyššího stupně samosprávy byl přijat čl. 99 Úst. ve znění: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.*“¹⁵⁰ Podle čl. 103 mělo o názvu konkrétního VÚSC rozhodovat jeho zastupitelstvo. Necelé čtyři roky trval stav, kdy nedošlo k naplnění čl. 99 a č. 103 Úst., až do té doby, dokud Parlament ČR ve druhé polovině roku 1997 přijal vládní návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků.¹⁵¹ Ústava zaručuje právo na samosprávu ve svém čl.8: „*Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*“ Samosprávě se věnuje celá VII. hlava Ústavy ČR.

Slovenské republiky: sborník z mezinárodní konference: Třešť, 22.-24. října 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. str. 44-45.

¹⁴⁷ Programové prohlášení vlády – Klaus 1992 - <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>

¹⁴⁸ POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 243.

¹⁴⁹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 80.

¹⁵⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 89.

¹⁵¹ MALAST, J. *Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989. Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni*, 2009, roč. 2009, č. 3, str. 224-225.

Územní samosprávě zřejmě náleží zvláštní postavení mezi samosprávami, protože ústava se nezmiňuje o samosprávě profesní nebo věcné.¹⁵²

4.2.2 Realizace programových prohlášení

Programová prohlášení vlád, které vládly v období let 1992-1997, nebyla v souladu s jednáním těchto vlád. I přes proklamovanou prioritu, kterou byla reforma veřejné správy, neprojevovaly tyto vlády zájem na její realizaci. Postoje vlád jsou dokumentované na příkladu tehdejšího Úřadu pro legislativu a veřejnou správu (ÚLVS), který byl zřízen zákonem č. 474/1992 Sb.¹⁵³, a v roce 1996 zrušen. Výsledky činnosti úřadu se za celou dobu jeho existence nestaly podkladem pro rozhodnutí vlády, které by vymezilo reformu veřejné správy.¹⁵⁴

ÚLVS byl vládním místem pro zpracování strategie reformy, v jehož čele stál místopředseda vlády. Legislativní činnost vlády spojená s činností týkající se přípravy koncepce reformy veřejné správy a její implementace byly považovány za výhodné řešení, které bylo takto hodnoceno i zahraničními experty. V otázkách správní reformy nebyla shoda ani v Poslanecké sněmovně, ani v koaliční vládě, jejíž předseda Václav Klaus upřednostňoval ekonomickou reformu před správní reformou.¹⁵⁵

Za účasti širokého expertního týmu, který byl složen převážně z praktiků obecní samosprávy a ústřední i územní státní správy, vypracoval ÚLVS koncepci reformy územní správy a také návrh řešení reformy ústřední státní správy. Tyto koncepce nebyly zpravidla zařazeny na program jednání vlády. Poslanecká sněmovna zřídila v únoru 1993 dočasnou komisi pro otázku územněsprávního uspořádání a v únoru 1994 byla změněná na stálou komisi Poslanecké sněmovny pro reformu veřejné správy. Pod tlakem této komise a Poslanecké sněmovny byl v září 1994 projednán jediný koncepční dokument Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy. Vláda prostřednictvím tohoto dokumentu prosadila např.

¹⁵² VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 80.

¹⁵³ <http://www.badatelna.eu/fond/4836/zakladni-informace/> - Zákon České národní rady o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky - <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=474&r=1992>

¹⁵⁴ SVOBODA, I., SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo (Key Publishing).

¹⁵⁵ POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 244.

způsob voleb do VÚSC nebo způsob vybavení VÚSC majetkem, větší množství záměrů z reformních iniciativ se jí nicméně prosadit nepodařilo.¹⁵⁶

K realizaci vládního prohlášení nedošlo zejména kvůli politickému postoji vládnoucí ODS, které současný stav systému vyhovoval. Místní úroveň správy vykonávaly orgány samosprávy a na okresní úrovni fungovaly okresní úřady jako orgány státní správy. Tento systém byl relativně funkční, relativně finančně nenáročný a přehledný. ODS takto realizovala část svého volebního programu, který mj. stál na principech levného státu s minimem byrokratické zátěže.¹⁵⁷

V letech 1992-1996 docházelo k častému propojování správní a politické organizace. Vedoucí místa okresních úřadů byla obsazována lidmi z koaličních vládních stran, zvláště z ODS. ODS jako nejsilnější vládní strana ovládala ve velké míře prostřednictvím okresních úřadů dění ve státě a fungování státního aparátu. ODS upřednostňovala centralizovanou a unitární podobu státu. Takový model státu umožňoval efektivnější a jednodušší řízení z centra. Problémy existovaly na úrovni mezi okresními úřady a centrem.¹⁵⁸

Chybějící článek v podobě KNV byl podstatný, kromě politické činnosti především jako správní jednotka, která koncentrovala výkon správy v celém spektru oblastí. Část pravomocí zrušených KNV přešla na okresní úřady a část na centrální instituce. V praxi se ukázalo, že je krajský článek správy nezbytný pro její dobré fungování. Vznikem detašovaných pracovišť rostla finanční náročnost správního aparátu. Dále v souvislosti se se zřizováním detašovaných pracovišť stávala správa nepřehlednou, nekoordinovanou a roztržitou. Za problém byl také považován některými stranami demokratický deficit, kdy se mohli občané podílet na správě veřejných záležitostí na úrovni obcí a měst a další úrovní byla až Poslanecká sněmovna. ODS dlouhou dobu bránila vzniku krajské samosprávy, protože preferovala centralizovaný model správy. Až zhoršení politického postavení ODS, které bylo vyvoláno ekonomickou krizí na počátku jara 1997, umožnilo menším koaličním stranám v rámci koalic přijetí ústavního zákona o zřízení krajů.¹⁵⁹

¹⁵⁶ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 244.

¹⁵⁷ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 82.

¹⁵⁸ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 82.

¹⁵⁹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 83.

4.3 Cíle reformy veřejné správy

Cíle reformy veřejné správy v ČR reagovaly na požadavky Evropské unie (EU), které byly kladeny na ČR po podání její přihlášky ke členství v roce 1996. Principy veřejné správy, mezi které se řadí spolehlivost, předvídatelnost, odpovědnost, transparentnost, manažerské způsoby řízení, profesionalita a účast občanů, byly promítnuty do reformních procesů ve veřejné správě v ČR.¹⁶⁰

V důsledku politické krize skončila druhá vláda Václava Klause a byla jmenována poloúřednická vláda Josefa Tošovského, jejímž hlavním úkolem bylo připravit ČR k řádným volbám do Poslanecké sněmovny.¹⁶¹ I přes krátkou dobu existence poloúřednické vlády podepsala tato vláda za ČR Evropskou chartu místní samosprávy. ČR se podpisem tohoto dokumentu charty zavázala k jejímu respektování při přípravě reformy veřejné správy. Tošovského vláda připravila řady programových dokumentů reformy veřejné správy a rozdělila budoucí průběh reformy na tři etapy.¹⁶²

První etapou reformy veřejné správy bylo sjednocení roztržštěné státní správy v krajích vytvořením funkční krajské samosprávy. Druhá etapa byla zaměřená na zrušení okresních úřadů a převodu jejich pravomocí na kraje, a zvláště na obce tzv. třetího typu. Jednalo se o obce, které mají počet obyvatel nad 15 000 (obec 3. typu mohla být i menší, pokud to bylo nutné) a které by vykonávaly správu i pro okolní obce ve svém správním obvodu. Třetí etapa obsahovala celkový proces modernizace státní správy, zvláště na úrovni ústředních státních orgánů.¹⁶³

4.4 Období menšinové vlády sociálně-demokratické 1998-2002

Vláda ČSSD v čele s předsedou Milošem Zemanem, která vznikla z voleb, které se konaly v polovině roku 1998, prohlásila, že v zahraniční politice bude pokračovat ve snaze o vstup do EU a pokračovala v započaté reformě veřejné správy, ke které se zavázala ve svém programovém prohlášení z července 1998.¹⁶⁴

¹⁶⁰ VOSTRÁ, L., ČERMÁKOVÁ, J., GROSPÍČ, J. ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference: Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. str. 14.

¹⁶¹ POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 246.

¹⁶² VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 84.

¹⁶³ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 84-85.

¹⁶⁴ POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 247.

Přijetí ústavního zákona, který upravoval VÚSC, předcházely dlouhé diskuze, které se týkaly počtu krajů a dalších souvisejících otázek. V roce 1997 byl přijat ústavní zákon o vytvoření VÚSC, které byly stanoveny formou krajů. Tento zákon zakotvil územní vymezení krajů. Dalšími otázkami k řešení se bylo možné zabývat do nabytí účinnosti tohoto zákona, který nabyl účinnosti dne 1.1.2000.¹⁶⁵

Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, bylo vytvořeno celkem 14 vyšších územních samosprávných celků, které se skládaly z hlavního města Prahy, vymezeného územím hlavního města Prahy, a 13 krajů, které byly vymezeny územím příslušných okresů. Zároveň bylo přijato nové znění čl. 99 Úst.: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“¹⁶⁶ Podle čl. 100 odst. 3 Úst. lze změny v krajích, zrušení nebo vytvoření nového kraje provést pouze ústavním zákonem.¹⁶⁷

Počet krajů a jejich sídel je totožný s kraji, které existovaly v letech 1949-1960. Velikost krajů z hlediska jednotek pro čerpání pomoci z fondů EU působila problémy. Velikost VÚSC byla od počátku až na výjimky nedostatečná. Tento problém byl řešen organizačními opatřeními včetně legislativních úprav. Aby mohlo být čerpáno z fondů EU, je využívána tzv. statistická nomenklatura jednotek NUTS, tzv. regiony soudržnosti.¹⁶⁸

Současně s účinností ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, až dosud existují v ČR dvě roviny významu krajů. Kraje v jedné rovině existují jako VÚSC, kterých je 14 včetně hlavního města Prahy, a kraje dále existují v jiné rovině a v jiném vymezení jako jednotky územního členění státu, kterých je 7, a které jsou zřízeny platným zákonem o územním členění státu z roku 1960. Územní členění státu z roku 1960 má význam např. pro rozdělení územní působnosti u krajských soudů a krajských státních zastupitelství.¹⁶⁹

¹⁶⁵ LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. ed. *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí: Praha 22.-23.11.2005*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. str. 58.

¹⁶⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 89-90.

¹⁶⁷ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. str. 41-42.

¹⁶⁸ LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. ed. *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí: Praha 22.-23.11.2005*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. str. 58.

¹⁶⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 91.

V květnu 1999 rozhodla Poslanecká sněmovna pro smíšený model veřejné správy. Smíšený model je založený na výkonu státní správy územní samosprávou a současně mohou existovat specializované orgány státní správy, které nedisponují všeobecnou působností.¹⁷⁰ Důležitým zákonem pro reálné fungování krajů je zákon č. 129/2000 Sb., dalšími důležitými zákony jsou také zákony, které jsou spojeny s hospodařením územních samospráv. Dne 12. listopadu 2000 proběhly první volby do krajských zastupitelstev. Okamžikem nabytí účinnosti zákona o obcích¹⁷¹ a zákona o krajích bylo dokončeno vytvoření dvoustupňové územní samosprávy.¹⁷²

Vznik krajské soustavy má podíl na posílení demokratičnosti veřejné správy. Krajskou soustavou byly posíleny prvky územní samosprávy a byly překonány nejvýraznější problémy výkonu veřejné správy na krajské úrovni. Kromě pozitiv má zřízení krajské samosprávy i svá negativa. Mezi negativa a problémy lze zařadit např. počáteční nedostatečné finanční krytí ze strany státu, koordinaci mezi státní politikou a politikou kraje a nárůst počtu úředníků.¹⁷³

Z hlediska zvolení krajské samosprávy jako prvku správního členění ČR se nabízí otázka, jakým způsobem by se vyvíjela veřejná správa v případě, kdy by byla zvolena koncepce zemského zřízení. Koncepce zemského zřízení, která byla prosazována některými politickými uskupeními, ale i jednotlivými poslanci (viz. Valeš), by nejspíše vytvořila protiváhu centrálním orgánům a snížila by se ekonomická zátěž v podobě menšího množství úředníků. Zemské zřízení by mohlo teoreticky vytvořit vlastní samosprávné orgány a dále rozvinout vlastní správní členění. Krajské zřízení je pro centrálních orgány výhodnější z hlediska většího množství menších celků a jejich menší soudržnosti, která by mohla být v případě země přítomna ve větší míře a mohla by teoreticky vést k dlouhodobým sporům mezi jednotlivými zeměmi a centrem a vůči jednotlivým orgánům např. vládě nebo konkrétnímu ministerstvu. Současný smíšený model veřejné správy je aplikovaný především z ekonomického hlediska.

¹⁷⁰ VOSTRÁ, L., ČERMÁKOVÁ, J., GROSPÍČ, J. ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference: Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. str. 46.

¹⁷¹ Zákon č. 128/2000 Sb.-Zákon o obcích (obecní zřízení) <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁷² VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 85-86.

¹⁷³ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 87.

4.4.1 Zánik okresních úřadů

Na zrušení okresních úřadů měl podíl decentralizační a dekoncentrační charakter reformy veřejné správy, který svěřoval více pravomocí a odpovědnosti samosprávným orgánům. Vliv měla i skutečnost existence okresních úřadů jako výlučných orgánů státní správy a existence smíšeného modelu samosprávy na úrovni obcí a krajů. Tato část reformy je založena na zrušení okresních úřadů a přechodu jim svěřeným kompetencím na ostatní orgány veřejné správy.¹⁷⁴

ČR má v současné době 76 okresů, jejich struktura a počet jsou v zásadě ustálené od správní reformy v roce 1960. Okresní správní uspořádání je nejtrvalejší a nejstálejší forma dělení státu, která vznikla již v dobách rakousko-uherské monarchie a zůstala zachována až do dnešní doby. Se zánikem okresních úřadů nezanikly okresy jako správní jednotky a současně zůstaly okresy jako nejnižší správní jednotky pro řadu oborů (např. hygienické stanice, policie, atd.).¹⁷⁵

Tradice okresů a jejich zakotvenost v českém správním a občanském povědomí měla vliv po roce 1989 na to, že se okresy staly efektivním a velmi funkčním článkem veřejné správy v porevoluční době a přispěly ke stabilizaci správy. Okresní úřady byly poměrně dobře personálně obsazeny i díky pravidelnému doškolování jejich pracovníků. Okresní úřady zvládaly také zvýšení státní administrativy. Za problém lze označit politické řízení a provázanost vedení okresních úřadů s vládnoucími politickými stranami.¹⁷⁶ V provázanosti okresních úřadů s politickými stranami lze spatřit podobný znak ve formě dosazování stranicky smýšlejících lidí komunistickou stranou do orgánů státní správy v době totalitního režimu.

V roce 2000 byl schválen nový zákon o okresních úřadech č. 147/2000 Sb., podle kterého měla činnost okresních úřadů skončit do 31. prosince 2002.¹⁷⁷ Legislativní balík vlády obsahoval návrh novel zákonů o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze, návrh zákonů o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti

¹⁷⁴ VOSTRÁ, L., ČERMÁKOVÁ, J., GROSPÍČ, J. ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference: Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. str. 48.

¹⁷⁵ BALÍK, S. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). str. 24-25.

¹⁷⁶ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 87-88.

¹⁷⁷ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. str. 484.

s ukončením činnosti okresních úřadů a o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce. Zpracován byl také návrh zákona o úřednících územních samosprávných celků.¹⁷⁸

I přes politické provázání okresních úřadů s politickými stranami se jednalo o relativně dobře fungující prvek české veřejné správy a teoreticky mohl tento tradiční prvek správy pokračovat ve své činnosti v jiné formě, pokud by proběhla reforma veřejné správy odlišným způsobem. Otázkou je, jak moc by bylo finančně náročné teoreticky zřídit jako další stupeň samosprávy “střední samosprávné celky“ v podobě okresů, které by disponovaly orgány na stejné bázi, jako jsou koncipovány orgány obcí a krajů a byl by tak vytvořen třetí stupeň územních samosprávných celků, nebo zda by bylo výhodnější zrušení krajské samosprávy a přesunutí kompetencí krajů na “střední samosprávné celky“ ve formě okresů a na obce. Lze konstatovat, že pro takový způsob reformy by byl nutný důkladný, profesionální výzkum všech souvisejících informací a možností.

4.5 Vznik obcí s rozšířenou působností

V soustavě obcí byly nově zřízeny v souvislosti se zrušením okresních úřadů tzv. obce třetího typu-obce s rozšířenou působností. Přesun velkého množství kompetencí z okresních úřadů směřovalo zvláště k tomuto typu obcí. O obcích s rozšířenou působností se jako o nově včleňované kategorii obcí vedly diskuze, které dosavadní obce prvního a druhého typu se stanou obcemi třetího typu.¹⁷⁹ Nově zřízenými obcemi třetího typu se automaticky stala všechna města s počtem obyvatel nad 15 000. Obcemi třetího typu se staly i menší obce v tom případě, kdy v dostupné vzdálenosti, která byla stanovena na maximálně 20 km, nebylo město stanovené velikosti. Obě komory Parlamentu přidávaly k vládnímu návrhu zákona další obce.¹⁸⁰

K 1. lednu 2003 bylo zákonem č. 314/2002 Sb. určeno 205 obcí s rozšířenou působností a 388 obcí s pověřeným obecním úřadem. Vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů s rozšířenou působností, byly vymezeny správní obvody obcí s rozšířenou

¹⁷⁸ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 250.

¹⁷⁹ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. str. 51.

¹⁸⁰ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002, str. 251.

působností.¹⁸¹ Určení správního obvodu obce bylo posuzováno technokraticky nebo politicky. Docházelo k situacím, kdy byly některé obce zařazeny do správního obvodu obce třetího typu, která nebyla pro tyto obce přirozeným mikroregionálním centrem a dostupnost byla pro tyto obce složitější. Vytvořením obcí třetího typu a zánikem okresních úřadů byla završena další etapa reformy veřejné správy.¹⁸²

Nutnost správních reforem po roce 1989 byla nezbytná. Reformy měly za následek demokratizaci, dekoncentraci a decentralizaci jednotlivých subjektů veřejné správy a přiblížení veřejné správy občanovi, který má možnost se na ní aktivně podílet. Veřejná správa prošla velice složitým společenským vývojem a možnostmi, jakými se mohla teoreticky ubírat, je značné množství. V mnoha případech byla veřejná správa ovlivňována především konkrétní vládní mocí, která v rámci prosazování své politiky a svého programu přímo ovlivnila směr vývoje veřejné správy. Rozhodování o veřejné správě se dostávalo do situací, kdy byla měněna základní struktura správy, která byla vázána na velký počet zákonných a prováděcích aktů a ovlivnila tradiční postavení správy. Neustálý vývoj veřejné správy a její stav je hodnotovým ukazatelem dosažené společenské úrovně dané společnosti.

¹⁸¹ LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. ed. *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí: Praha 22.-23.11.2005*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. str. 66.

¹⁸² VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 92.

5 Současná místní samospráva

5.1 Zákonná úprava územní samosprávy

V současné době je obsažena úprava územní samosprávy, kromě zákonů, které upravují působnost na jednotlivých úsecích veřejné správy, podle prof. Hendrycha především v těchto pramenech:

- Ústava (zvláště čl.8 a hlava sedmá);
- Listina základních práva a svobod (zvláště čl. 17 odst. 5, čl. 18, čl. 36 LPS);
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky;
- Evropská charta místní samosprávy (vyhlášena pod č. 181/1999Sb.);
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení);
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí;
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení);
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů;
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze;
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností;
- zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu;
- zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu;
- zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu;
- zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem;
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní);
- zákon ČNR č. 172/1991., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí;

- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů;
- zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách;
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků;
- zákon ČNR č. 533/1991 Sb., o obecní policii;
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů;
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).¹⁸³

5.2 Územní samospráva v České republice

Územní samosprávu v ČR zastupují územní samosprávné celky, které se dělí na obce, které jsou základní územní samosprávné celky a na kraje, které jsou vyšší územní samosprávné celky (VÚSC).¹⁸⁴ Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.¹⁸⁵ Obce a kraje jsou veřejnoprávní korporace, které se odlišují od státu, a které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.¹⁸⁶ Za základní znaky územních samosprávných celků je možné pokládat jejich územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.¹⁸⁷ Ústavní zakotvení územní samosprávy je v hlavě sedmé Ústavy ČR. Samotné vymezení územní samosprávy v Ústavě ČR, které se věnuje celá jedna hlava ústavy, dokládá její mimořádné postavení v základech demokratického právního státu.

Ústava rozděluje obce a kraje na základní a vyšší územně samosprávné celky, které ale nejsou jeden druhému nadřízené nebo podřízené. Všechny územní samosprávné celky mají rovné postavení a neexistuje mezi nimi hierarchický stav. Z ústavy je možné určit základní znaky územního samosprávného celku. Mezi

¹⁸³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 90.

¹⁸⁴ čl. 99 Ústavy ČR

¹⁸⁵ čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR

¹⁸⁶ čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR

¹⁸⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 90-91.

základní znaky územního samosprávného celku patří území, občané, kteří žijí na daném území a právo na samosprávu.¹⁸⁸

Územní samosprávné celky vykonávají samostatnou a přenesenou působnost. Samostatnou působnost vykonává územní samosprávný celek spravováním vlastních záležitostí samostatně, na vlastní odpovědnost a je vázán pouze právním řádem. Obce a kraje v samostatné působnosti především hospodaří se svým majetkem, spolupracují s dalšími obcemi a kraji, projednávají některé správní delikty a vyhlašují místní referenda a vydávají obecně závazné vyhlášky (OZV). V přenesené působnosti vydávají územní samosprávné celky nařízení.¹⁸⁹

Na postavení a význam územní samosprávy má vliv i judikatura Ústavního soudu. Místní samosprávu považuje ÚS ve svém nálezu ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/02 za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.¹⁹⁰ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 38/97 pojímá o obsahu samostatné působnosti, do které by se měly řadit takové věci, které svými kořeny tkví právě v místním společenství a mají k němu specifický vztah za předpokladu, že mohou být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti samostatně zvládnuty.¹⁹¹

5.3 Obec

Obec je základním územním společenstvím občanů, které tvoří územní celek, který je vymezený hranicí obce. Obec je veřejnoprávní korporací, která disponuje vlastním majetkem. V právních vztazích vystupuje obec pod svým jménem a nese odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a stará se o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem, který je vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech.¹⁹²

Obec své záležitosti spravuje samostatně. Orgány státní správy a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a to pouze způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti

¹⁸⁸ BŘEŇ, J. *Základní charakteristika veřejné správy*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2014, str. 23.

¹⁸⁹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 93-95.

¹⁹⁰ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 114.

¹⁹¹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 93.

¹⁹² HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007, str. 128-129.

může být omezen jen zákonem. Každá část území ČR je součástí území určité obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Obec má jedno nebo více katastrálních území. Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak.¹⁹³

Podle dat z Českého statistického úřadu existuje v současné době 6258 běžných obcí¹⁹⁴, 393 obcí s pověřeným obecním úřadem¹⁹⁵ a 206 obcí s rozšířenou působností.¹⁹⁶ Samostatnou působnost mohou vykonávat samosprávné subjekty pouze na svém území, v případě přenesené působnosti vykonávají běžné obce státní správu v základním rozsahu a pouze ve správním obvodu, který se kryje s územím vlastní obce. Obce s pověřeným obecním úřadem vykonávají státní správu v širším rozsahu než běžné obce a ve větším správním obvodu a obce s rozšířenou působností vykonávají státní správu ve větším rozsahu a na větším území než běžné obce a obce s pověřeným obecním úřadem.¹⁹⁷

Mezi orgány obce se řadí zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.¹⁹⁸ Ústavně zakotveným orgánem je zastupitelstvo obce¹⁹⁹ a mezi zákonně zakotvené orgány se řadí ostatní orgány v obci včetně zastupitelstva městské části.²⁰⁰

5.3.1 Třídění obcí

Obce jako základní orgány samosprávy lze rozdělit podle splnění určitých podmínek za obec, městys, město nebo statutární město. Zvláštní postavení náleží hlavnímu městu Praze.²⁰¹

5.3.1.1 Městys

Městys je historický typ obcí, který stojí na pomezí mezi městem a obcí. Obec je městysem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny. Obec, která měla oprávnění užívat označení městys před datem 17. května 1954, je městysem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny.

¹⁹³ SCHELLE, K. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. str. 488.

¹⁹⁴ ČSÚ - <http://apl.czso.cz/iSMS/cisdet.jsp?kodcis=65>

¹⁹⁵ ČSÚ - <http://apl.czso.cz/iSMS/cisdata.jsp?kodcis=61>

¹⁹⁶ ČSÚ - <http://apl.czso.cz/iSMS/cisdet.jsp?kodcis=43>

¹⁹⁷ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 101.

¹⁹⁸ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 160.

¹⁹⁹ čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR

²⁰⁰ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. str. 77.

²⁰¹ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 132.

Pokud se sloučí dvě nebo více obcí, z nichž žádná není městem, ale alespoň jedna je městysem, je nově vzniklá obec městysem. V případě, že se oddělí část městyse a vzniknou dvě nebo více obcí, pak obec, které zůstane název dosavadního městyse nebo část jeho názvu, je i nadále městysem.²⁰²

5.3.1.2 Město

Obec, která má alespoň 3000 obyvatel, je městem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Obec, která byla městem před datem 17. května 1954, je městem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny, který na žádost obce stanoví a zároveň určí den, kdy se obec stává městem. Sloučí-li se dvě nebo více obcí, z nichž alespoň jedna je městem, je nově vzniklá obec městem. Oddělí-li se část města a vzniknou dvě nebo více obcí, pak obec, které zůstane název dosavadního města nebo část jeho názvu, je i nadále městem. Město samostatně spravuje zastupitelstvo města. Mezi další orgány města patří rada města, starosta města, městský úřad a zvláštní orgány města.²⁰³

5.3.1.3 Statutární město

Statutární města jsou města vyjmenovaná v zákoně o obcích. Tato města se mohou členit na městské obvody nebo části. Členění statutárních měst se provádí Statutem města, který je vydáván formou OZV. Takto vytvořené městské obvody nebo části mají vlastní orgány samosprávy. Městské části a obvody nemohou nabývat vlastní majetek. Ve statutu statutárního města je nutné upravit majetek statutárního města, který se svěřuje městským částím a obvodům a rozsah oprávnění při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv. Oprávnění městské části a obvodu se svěřovaným majetkem je evidováno v katastru nemovitostí. Orgány statutárních měst vykonávají přenesenou působnost, která je zákonem svěřena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Orgány městských obvodů a městských částí vykonávají přenesenou působnost, kterou podle zákonů vykonávají orgány obcí.²⁰⁴

Statutárními městy v současné době jsou Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-

²⁰² HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 133.

²⁰³ SCHELLE, K. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. str. 486-487

²⁰⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 134-135.

Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov a Třinec.²⁰⁵

5.4 Orgány obce

5.4.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je kolektivní orgán, který je složen z členů, kteří jsou voleni v přímých volbách občany obce. Obecní zřízení stanovuje minimální a maximální počet členů zastupitelstva, který závisí na počtu obyvatel obce. Počet členů zastupitelstva stanoví dosavadní zastupitelstvo nejpozději 85 dnů přede dnem voleb.²⁰⁶ Následující tabulka zobrazuje velikost zastupitelstva v závislosti na velikosti obce:

Počet občanů	Počet členů zastupitelstva
≤ 500	5 – 15
500 – 3 000	7 – 15
3 000 – 10 000	11 – 25
10 000 – 50 000	15 – 35
50 000 – 150 000	25 – 45
150 000 a více	35 – 55

Tabulka č.4 – Počet členů zastupitelstva obce v závislosti na počtu obyvatel obce²⁰⁷

Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem obce a náleží mu rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti. Zastupitelstvo rozhoduje v záležitostech, které jsou mu svěřeny na základě zákona a může si vyhradit další pravomoc v rámci samostatné působnosti obce, kromě pravomocí, které jsou v zákoně vymezeny radě. Zastupitelstvo má vyhrazeno např. vydávání OZV, rozhodování o vyhlášení místního referenda, schvalování rozpočtu, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek, rozhodování o založení nebo rušení právnických osob. Podstatné je oprávnění zastupitelstva rozhodovat o některých právních jednáních obce, např. o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí a o jejich zastavení.²⁰⁸

²⁰⁵ Zákon č. 128/2000 Sb. – Zákon o obcích (obecní zřízení) - <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

²⁰⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 106.

²⁰⁷ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 128.

²⁰⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 106.

Zastupitelstvo obce volí ze svých členů starostu, místostarosty a další členy rady obce a odvolává je z funkce. Zastupitelstvo není příslušné rozhodovat v přenesené působnosti obce, výjimku tvoří situace, kdy není zřízena rada obce a nařízení obce jako právní předpis v přenesené působnosti vydává zastupitelstvo. Svoji působnost vykonává zastupitelstvo na svých zasedáních, která jsou veřejná. Minimálně se musí zastupitelstvo sejít jedenkrát za tři měsíce. Zasedání svolává a zpravidla řídí starosta. Starosta má povinnost svolat zasedání zastupitelstva, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva, nestanoví-li zákon jinak.²⁰⁹

Zastupitelstvo obce je schopné se usnášet, je-li přítomna alespoň nadpoloviční většina všech jeho členů. K platnému hlasování je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva, nestanoví-li zákon jinak. O průběhu zasedání zastupitelstva se vyhotovuje zápis. Zastupitelstvo může být rozpuštěno rozhodnutím Ministerstva vnitra v případě, že se zastupitelstvo nesešlo k zasedání po dobu delší než šest měsíců tak, aby bylo usnášeníschopné nebo může být rozpuštěno v případě, že zastupitelstvo nebo jiný orgán obce nepostupoval v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum.²¹⁰

5.4.1.1 Orgány zastupitelstva

Orgány zastupitelstva obce jsou jednotlivé výbory. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva. Počet členů výboru je vždy lichý. V zákoně není stanoven minimální počet členů výboru, z logiky věci vyplývá, že nejmenší počet může být tři. Návrhy a stanoviska předkládají výbory zastupitelstvu. Zastupitelstvo musí vždy zřídit výbor finanční a kontrolní a podle potřeby zřizuje ostatní výbory. Zastupitelstvo zřizuje výbory jako své kontrolní a iniciativní orgány. V obcích, kde podle posledního sčítání lidu žije nejméně 10 % občanů, kteří se hlásí k jiné národnosti než české, musí být zřízen výbor pro národnostní menšiny. Výbory plní úkoly stanovené zastupitelstvem a jsou mu ze své činnosti odpovědné.²¹¹

Finanční výbor kontroluje hospodaření s finančními prostředky a majetkem obce a plní další úkoly podle pověření zastupitelstva. Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady. Kontrolní výbor dohlíží na dodržování

²⁰⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 106-107.

²¹⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 107.

²¹¹ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 186.

právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem v oblasti samostatné působnosti a plní další úkoly podle pověření zastupitelstva. Tento výbor má nejméně tři členy a jeho členy nemohou být starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu a osoby, které zabezpečují rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.²¹²

V částech obce může obec zřídit osadní výbor, který má minimálně 3 členy. Předseda osadního výboru je volen z řad členů osadního výboru zastupitelstvem. Osadní výbor disponuje oprávněním předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy, které se týkají rozvoje části obce a rozpočtu obce, vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu a radě k rozhodnutí, pokud se týkají části obce, vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaných občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce.²¹³

5.4.2 Rada obce

Výkonným orgánem obce v samostatné působnosti je rada obce, která za výkon samostatné působnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V přenesené působnosti rozhoduje rada v případě, stanoví-li tak zákon. Rada je složena ze starosty, místostarosty (místostarostů) a dalších členů rady. Počet členů rady je nejméně 5 a maximálně 11 členů, přičemž její počet je lichý. Počet členů rady nesmí přesáhnout jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. Rada není volena v obcích, ve kterých má zastupitelstvo méně než 15 členů. V obci, ve které není zřízena rada, plní funkci rady starosta.²¹⁴

Schůze rady obce jsou neveřejné a konají se dle potřeby. Rada je usnášeníschopná při přítomnosti nadpoloviční většiny všech jejích členů. K platnému rozhodnutí nebo usnesení rady je nutný souhlas nadpoloviční většiny všech jejích členů. V případě, že je starosta nebo místostarosta odvolán z funkce nebo na tuto funkci rezignoval, přestává být i členem rady. Při odvolání rady jako celku zůstávají starosta a místostarosta (místostarostové) ve funkci. Klesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady pod 5 a na nejbližším zasedání

²¹² HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 187.

²¹³ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 187.

²¹⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 173-174.

zastupitelstva obce nebude počet členů rady doplněn nejméně na 5, bude vykonávat působnost rady zastupitelstvo do doby zvolení potřebného počtu členů rady obce.²¹⁵

Rada obce pořizuje zápis ze své schůze, který podepisuje starosta společně s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se uvádí počet přítomných členů rady, schválený pořad schůze rady a průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis musí být vyhotoven do 7 dnů od konání schůze. Zápis ze schůze rady se ukládá u obecního úřadu, kde je zpřístupněn veřejnosti. Rada vydá jednací řád, ve kterém stanoví podrobnosti o jednání rady obce.²¹⁶

5.4.2.1 Komise rady obce

Rada obce může zřizovat komise obecní rady. Funkční období komise, jejíž členové jsou jmenováni a odvoláváni radou, je závislé na funkčním období zastupitelstva. Komise zasílá návrhy radě nebo radí místní exekutivě. V komisích se objevují zástupci zájmových skupin, např. ve sportovní komisi často zasedají představitelé sportovních klubů. Zákon stanoví, kdy komise vykonávají působnost v přenesené působnosti obce. Je zákonem stanoveno, kdo jménem obce tyto orgány vytvoří včetně stanovení odborné problematiky, kterou se tyto orgány zabývají a kritéria, která musí členové těchto orgánů splňovat. Často se jedná o kritérium odbornosti nebo bezúhonnosti. Členy obvykle tvoří externí experti a odborníci z příslušných pracovišť úřadu obce a starosta nebo místostarostové. Mezi typické komise patří přestupková komise, krizový štáb a povodňová komise.²¹⁷

5.4.3 Starosta

Starosta je monokratickým orgánem obce, který je volen zastupitelstvem obce z řad jeho členů a je ze své činnosti odpovědný zastupitelstvu. Starosta především reprezentuje obce a plní další úkoly, které jsou stanoveny v zákoně o obcích. Starosta může provést některé úkony až po jejich schválení zastupitelstvem obce nebo radou obce, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné.²¹⁸

Starosta řídí a svolává zasedání zastupitelstva, podepisuje zápis o průběhu zasedání, podepisuje obecně závazné vyhlášky nebo jiná usnesení zastupitelstva, organizuje zasedání rady, podepisuje nařízení a usnesení rady. Dále starostovi

²¹⁵ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 174

²¹⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 174.

²¹⁷ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 129-130.

²¹⁸ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. str. 68.

náleží oprávnění pozastavit výkon usnesení rady z důvodu nesprávnosti a předložit danou věc k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva.²¹⁹ Starosta statutárního města a hlavního města Prahy se označuje jako primátor.

5.4.4 Obecní úřad

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li funkce tajemníka zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Rada obce má oprávnění zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, ve kterých jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Obecní úřad v samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti a rozhoduje v případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.²²⁰

Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností zřizují funkci tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. Ostatní obce mohou zřídit funkci tajemníka podle zákona o obcích. Tajemník obecního úřadu má odpovědnost za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné a přenesené působnosti vůči starostovi. V případě, že není v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu určen, plní povinnosti tajemníka starosta.²²¹

5.5 Kraj

Vyšším územně samosprávným celkem je kraj. Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek a příjmy stanovené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem dle vlastního rozpočtu. Kraj v právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.²²²

Kraj spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat pouze v případech, kdy to vyžaduje ochrana

²¹⁹ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. str. 68-69.

²²⁰ SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. str. 239

²²¹ SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. str. 239-240.

²²² SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. str. 240.

zákonu a jen způsobem, který stanovuje zákon. Rozsah samostatné působnosti lze omezit jen zákonem. Do samostatné působnosti kraje se řadí záležitosti, které jsou v zájmu kraje a jeho občanů v případě, kdy se nejedná o přenesenou působnost kraje. Při výkonu státní správy je kraj správním obvodem a má povinnost zabezpečit výkon přenesené působnosti. Pro výkon samostatné působnosti může kraj zakládat a zřizovat organizační složky kraje a právnické osoby, pokud nestanoví zákon jinak. Přenesenou působnost vykonávají orgány kraje ve věcech, které stanoví zákon.²²³

Organizace krajů se v zásadě shoduje s organizací obcí. Mezi orgány krajů se řadí zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman kraje, krajský úřad a zvláštní orgány kraje.²²⁴



Obrázek č.1 – Soustava krajů v ČR, včetně krajských sídel podle zákona č. 347/1997 Sb.²²⁵

V současné době existuje 14 VÚSC, které jsou složeny z 13 krajů a hlavního města Prahy.

Jmenovitě se jedná o tyto vyšší územní samosprávné celky:

1. Hlavní město Praha, vymezené územním hlavního města Prahy;

²²³ SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. str. 240.

²²⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 109.

²²⁵ <http://www.krajskeurady.cz/news.php>

2. Středočeský kraj se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram a Rakovník;
3. Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatice, Strakonice a Tábor;
4. Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany a Tachov;
5. Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary a Sokolov;
6. Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice a Ústí nad Labem;
7. Liberecký kraj se sídlem v Liberci, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Jablonec nad Nisou, Liberec a Semily;
8. Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, vymezený územím okresů Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov;
9. Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy a Ústí nad Orlicí;
10. kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě, vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou,
11. Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, vymezený územím okresů Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo;
12. Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov a Šumperk;
13. Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě, vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava a Ostrava-město;
14. Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně, vymezený územím okresů Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín a Zlín.²²⁶

²²⁶ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. str. 41-42.

5.6 Orgány kraje

5.6.1 Zastupitelstvo kraje

Nejdůležitějším orgánem kraje je volené zastupitelstvo kraje, které je nadřazeno všem ostatním krajským orgánům a z jehož členů se volí rada a hejtman. Přímá demokratická legitimita zastupitelstva je dána volbami občanů, které se konají každé čtyři roky. Počet zastupitelů je odvozen od počtu obyvatel kraje. Určující je počet obyvatelstva k 1. lednu roku, v němž se konají volby do zastupitelstva. Krajských voleb se mohou účastnit pouze politické strany a hnutí, které jsou registrované u Ministerstva vnitra (MV) ČR. Nezávislí kandidáti mohou kandidovat v krajských volbách jen v rámci politických stran, zatímco ve volbách do obecních zastupitelstev mohou kandidovat samostatně nebo jako skupina.²²⁷

Počet obyvatel kraje	Počet členů zastupitelstva
Do 600 000 obyvatel	45 členů
Nad 600 000 do 900 000 obyvatel	55 členů
Nad 900 000 obyvatel	65 členů

Tabulka č.5 – Počet členů zastupitelstva kraje podle počtu obyvatel kraje²²⁸

Velice podstatnou pravomocí zastupitelstva kraje je možnost zákonodárné iniciativy vůči poslanecké sněmovně. Zastupitelstvo může jako celek zasílat návrhy zákonů nebo jejich novel a Poslanecké sněmovna má povinnost se těmito návrhy zabývat. Zastupitelstvo disponuje možností podzákoné normotvorby a s ní související vydávání OZV, které je považováno za originární normotvornou činnost, kterou lze omezit pouze za účelem ochrany zákona a na základě zákona. MV může pozastavit účinnost OZV, je-li v rozporu se zákonem. V případě, že zastupitelstvo takto napadený právní předpis nezmění nebo nezruší, MV musí podat návrh na zrušení k ÚS.²²⁹

Zastupitelstvo kraje schvaluje rozpočet a může vydávat vlastní obligace. Zastupitelstvo je usnášeníschopné, pokud je přítomna alespoň polovina zastupitelů. Zasedání zastupitelstva jsou veřejná a musí zasedat minimálně jednou za tři měsíce. V případě, že o svolání zastupitelstva požádá nejméně jedna třetina zastupitelů, musí zastupitelstvo uskutečnit jednání do 21 dní. Právem přednostního vystoupení

²²⁷ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 202-203.

²²⁸ Zákon č. 129/2000 Sb. Zákon o krajích (krajské zřízení) - <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

²²⁹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 199-200.

na zasedání zastupitelstva disponuje ministr nebo jiný člen vlády, poslanec či senátor. Přijetí jakéhokoliv usnesení zastupitelstvem vyžaduje nadpoloviční většinu všech zastupitelů.²³⁰

5.6.1.1 Orgány krajského zastupitelstva

Krajské zastupitelstvo může vytvářet výbory, které slouží zastupitelstvu jako iniciativní a kontrolní orgány. Výbory předkládají zastupitelstvu svá doporučení, návrhy a stanoviska. Ze zákona musí zastupitelstvo zřídit kontrolní výbor, finanční výbor a výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost. V krajích, ve kterých žije více než 5 % občanů, kteří se hlásí k jiné národnosti než české, musí být zřízen výbor pro národnostní menšiny. Zastupitelstvo může zakládat i jiné výbory na základě svého uvážení.²³¹

Kontrolní výbor především kontroluje usnesení zastupitelstva a rady a dohlíží na dodržování právních předpisů. Finanční výbor je zaměřený na kontrolu hospodaření s finančními prostředky a majetkem kraje. Pozice finančního výboru je silná vzhledem k pozici při tvorbě rozpočtu kraje. Výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost v souvislosti se změnami v demografickém vývoji posuzuje změny v soustavě škol, usiluje o zkvalitnění péče, kterou poskytují školy a posuzuje záměry na poskytování dotací v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu. Předseda výboru musí být současně členem zastupitelstva kraje.²³²

5.6.2 Rada kraje

Výkonným orgánem kraje v samostatné působnosti je rada kraje. Za výkon své působnosti je rada odpovědná zastupitelstvu. Stanoví-li tak zákon, rozhoduje rada ve věcech přenesené působnosti. Radu kraje tvoří hejtman, náměstek nebo náměstci hejtmána a další členové rady. Počet členů rady je závislý na počtu obyvatel kraje. Kraj s počtem obyvatel do 600 000 má radu s 9 členy, a kraj s počtem obyvatel nad 600 000 má radu s 11 členy. Klesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady tak, že rada není usnášeníschopná a na nejbližším zasedání zastupitelstva nebude počet členů rady doplněn, bude vykonávat působnost rady

²³⁰ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 205.

²³¹ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 204.

²³² VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 204.

zastupitelstvo do doby zvolení potřebného počtu členů rady. V takovém případě má zastupitelstvo možnost svěřit hejtmanovi výkon pravomoci rady.²³³

Frekvence jednání rady kraje není na rozdíl od zastupitelstva stanovena. Rada koná jednání dle potřeby. Jednání rady jsou neveřejná. K přijetí usnesení rady je potřeba většina všech hlasů všech členů rady. Nejpozději do deseti dnů od konání rady se vyhotoví zápis z jednání rady, ve kterém se uvede počet přítomných členů rady, schválený program schůze, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis z jednání rady podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana společně s ověřovateli. Zápis z jednání rady se ukládá u krajského úřadu k nahlédnutí. V průběhu každého zasedání zastupitelstva podává rada zprávu o své činnosti.²³⁴

Rada kraje ve vlastní působnosti zabezpečuje hospodaření podle schváleného rozpočtu a provádí rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem. Rada ve vztahu ke krajskému úřadu stanoví počet zaměstnanců a výši prostředků na platy těchto zaměstnanců. V souladu se zákonem č. 312/2002 Sb. rada jmenuje a odvolává vedoucí odborů krajského úřadu na návrh ředitele krajského úřadu. Rada ukládá krajskému úřadu plnění úkolů v oblasti samostatné působnosti a kontroluje jejich plnění a přezkoumává opatření, která přijal krajský úřad v samostatné působnosti.²³⁵

Rada kraje stanovuje pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. Ve vztahu k právnickým osobám a organizačním složkám, které byly zřízeny nebo založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem, vykonává rada zakladatelské a zřizovatelské funkce. V normativní oblasti vydává rada nařízení kraje. Rada ve vymezeném rozsahu rozhoduje o majetkoprávních úkonech kraje a současně zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech, které patří do samostatné působnosti kraje v tom případě, pokud nejsou tyto pravomoci vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo.²³⁶ Rada kraje disponuje možností, stejně jako rada obce, zřizovat jako svoje poradní orgány

²³³ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 198.

²³⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 198.

²³⁵ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 199.

²³⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. str. 199.

komise. Platí stejná pravidla jako u zřizování výborů krajského zastupitelstva, s tím rozdílem, že není zákonem nařízen vznik určené komise.²³⁷

5.6.3 Hejtman kraje

Hejtman kraje je čelný monokratický orgán kraje, který zastupuje kraj navenek. Hejtman je volen zastupitelstvem z řad členů zastupitelstva. Hejtman odpovídá za výkon své funkce zastupitelstvu. Některé úkony, které vyžadují schválení zastupitelstvem nebo radou, může hejtman provést pouze po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné. Hejtman je zastoupen svými náměstky, kteří jsou voleni zastupitelstvem z řad členů zastupitelstva. Zastupitelstvo má možnost zvolit více náměstků hejtmana a svěřit jim vykonávání určitých úkolů. Náměstek hejtmana, který je určen zastupitelstvem, zastupuje hejtmana v době jeho nepřítomnosti a jedná a rozhoduje ve věcech svěřených hejtmanovi.²³⁸

Hejtman kraje společně s náměstkem hejtmana podepisuje právní předpisy kraje, dále hejtman po přechodím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele krajského úřadu. Odvolání nebo jmenování ředitele krajského úřadu je bez přechodího souhlasu ministra vnitra neplatné. Hejtman stanovuje podle zvláštního předpisu plat řediteli krajského úřadu, na základě zákona zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, odpovídá za objednání přezkoumání hospodaření kraje za minulý kalendářní rok, zaopatřuje ochranu utajovaných skutečností, informuje občany o činnosti kraje a vykonává úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou hejtmanovi svěřeny na základě rozhodnutí zastupitelstva, rady nebo je tak stanoveno zákonem.²³⁹

5.6.4 Krajský úřad

Krajský úřad zajišťuje plnění úkolů v samostatné působnosti, které jsou mu uloženy zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí. Rada ukládá úkoly krajskému úřadu pouze v rozsahu své působnosti, kterou má svěřenou zákonem. Krajský úřad rozhoduje v samostatné působnosti v případech stanovených zákonem. Krajský úřad kontroluje činnost orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti podle zvláštního právního předpisu. Krajský úřad je tvořen ředitelem krajského úřadu a zaměstnanci kraje zařazenými do krajského úřadu.

²³⁷ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 206.

²³⁸ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. str. 158-159.

²³⁹ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. str. 159.

V čele krajského úřadu je ředitel, kterého v případě nepřítomnosti zastupuje zástupce ředitele.²⁴⁰

Krajský úřad vykonává přenesenou působnost ve věcech, které nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu, radě, nebo zvláštnímu orgánu. Krajský úřad především přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, ukládá sankce podle zákona, zajišťuje odbornou a metodickou pomoc obcím, zabezpečuje koordinaci výstavby a provoz informačního systému, který je kompatibilní s informačními systémy veřejné správy, zřizuje funkci koordinátora pro romské záležitosti a vykonává další působnosti, které mu svěřuje zákon. Krajský úřad je členěn na odbory a oddělení.²⁴¹

5.7 Zájmová samospráva

Mezi znaky zájmové samosprávy v ČR lze řadit zákonný základ jejich zřízení, kdy s výjimkou soukromých vysokých škol jsou všechny subjekty zájmové samosprávy zřízeny zákonem. Dalším znakem je právní osobnost a s ní související právní subjektivita, kterou disponují subjekty zájmové samosprávy kromě Univerzity obrany v Brně a Policejní akademie České republiky v Praze, které jsou organizačními složkami státu. Mezi znaky se řadí také ekonomický základ, který zaručuje subjektům vlastní majetek a hospodaření a osobní základ, který je pro účast v některých profesních komorách povinný.²⁴²

Do zájmové samosprávy se řadí profesní komory s povinným členstvím, mezi které patří např. České advokátní komora, Notářská komora České republiky, Exekutorská komora České republiky, Komora auditorů České republiky, Česká lékařská komora a Česká stomatologická komora. Mezi komory s nepovinným členstvím se řadí Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky. Mezi další subjekty zájmové samosprávy patří vysokoškolská samospráva.²⁴³

²⁴⁰ SCHELLE, K. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. str. 498.

²⁴¹ SCHELLE, K. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. str. 498.

²⁴² BŘEŇ, J. *Základní charakteristika veřejné správy*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2014, str. 23-24.

²⁴³ BŘEŇ, J. *Základní charakteristika veřejné správy*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2014, str. 23.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo podat komplexní výklad o obnově místní samosprávy ve světle Sametové revoluce. Diplomová práce se věnuje Sametové revoluci a jejímu vlivu na státoprávní vývoj České republiky, v dalších částech práce je zpracována problematika obnovy místní samosprávy a její současná úprava.

V první řadě jsem se ve své práci věnoval definování veřejné správy. Lze vyvodit, že veřejná správa je činnost, která sleduje veřejné nebo jiné obecné cíle a je vykonávána ve veřejném zájmu. Pro veřejnou správu je typický její výkonný charakter a podzákonná činnost. I přes čerpání informací z mnoha relevantních zdrojů musím konstatovat, že dojít k jednoznačné a konečné definici veřejné správy není možné, lze se k ní pouze přiblížit.

Cílem další části práce bylo přiblížit veřejnou správu po roce 1945. Zásadním bodem byly volby konané 26. května 1946, které zaručily silnou pozici KSČ, která po únorovém převratu prosadila koncepci národních výborů a zrušila zemské zřízení, které bylo nahrazeno nově vzniklým krajským zřízením. Nejdůležitější skutečností bylo faktické odstranění prvku samosprávy. Prosazená koncepce národních výborů se ukázala jako málo účinná a neefektivní, o čemž svědčí i časté reformy národních výborů, které ale zlepšení fungování národních výborů nepřinesly. Zvláštní postavení měly místní a městské národní výbory, ve kterých se přibližně od 70. let 20. století podařilo do jejich činnosti zapojit i občany, kteří do té doby nebyli politicky aktivní, a měli zájem na zlepšení veřejných věcí ve vlastní obci.

V kapitole o Sametové revoluci jsem vymezil důvody revoluce, kterými byly především ekonomické výsledky ČSSR a neudržitelnost totalitního režimu ve světle globálních a místních změn. Důležitým prvkem bylo také komunisty perzekuované chartistické hnutí, které se výrazně podílelo na obnově demokratického státu. Dne 17. listopadu 1989 započala Sametová revoluce, která vyvrcholila pádem totalitního režimu a zásadními změnami ve struktuře státu. Podstatným znakem všech změn vládnoucích režimů je kladení důrazu na zachování kontinuity veřejné správy, která zásadním způsobem ovlivňuje fungování celého státu.

Jak jsem ve své práci uvedl, transformace veřejné správy po Sametové revoluci byla nezbytným krokem pro obnovení demokratických zásad, které nebyly v době komunistické nadvlády uplatňovány. Změnou prošla celá soustava národních výborů, která byla ve své finální podobě nahrazena ústavně zakotvenými obcemi a kraji. Diskuzi o podobě vytvoření vyšších územních samosprávných celků ovlivnilo rozdělení Československa, a především politická vůle vládnoucích stran. Vznikem krajské soustavy a zánikem okresních úřadů byla posílena demokratičnost veřejné správy a tímto způsobem se zvýšila role územní samosprávy ve veřejné správě.

Současná místní samospráva vychází z principů demokracie a odpovědnosti nevolených orgánů orgánům voleným, principu autonomie rozhodnutí orgánů samosprávy a volebního principu. Oproti totalitnímu sjednocenému rozhodování se uplatňuje smíšený model veřejné správy. Samospráva disponuje důležitou samostatnou působností při správě vlastních záležitostí a také přenesenou působností, kterou na orgán samosprávy přenáší stát. Vývoj veřejné správy je neustálý a vždy bude existovat možnost jejího výzkumu, který může přispět ke zlepšení a bude dále rozvíjet fenomén veřejné správy.

Před samotným zadáním této diplomové práce jsem považoval dané téma za jasně definované a srozumitelné, nicméně v průběhu zpracovávání práce jsem se dostal k mnoha publikacím, které na stejnou problematiku nahlízejí odlišným způsobem a odlišným způsobem jednotlivé procesy veřejné správy hodnotí. Studium pramenů jsem dosáhl jistého přehledu v oblasti tématu diplomové práce a získal nové znalosti související s vývojem, fungováním a strukturou veřejné správy. Předpokládám, že jsem vytvořil příručku, která dokáže čtenáři přiblížit historické, politické a časové souvislosti veřejné správy se zřetelem na vliv Sametové revoluce.

Resumé

The aim of my diploma thesis was to provide a coherent interpretation of local self-government renewal in the light of the Velvet Revolution. The thesis deals with the Velvet Revolution and its influence to evolution of the system of the Czech Republic. The following parts of the thesis address to local self-government renewal and its current arrangement.

First of all I dealt with defining of the public administration. It may be concluded that the public administration is a public action being carried out in a public interest, pursuing public or other general aims. Public administration is characterized by its executive character and lawful activities. Despite the fact that I tried to use only relevant sources of information, I must say that it is not possible to conclude an explicit and final definition of the public administration. One can only get closer to that definition.

The aim of the following part was to introduce the public administration after year 1945 issues. Regarding this aspect, the crucial point happened to be the elections held on May 26, 1946, which secured a strong position of the Communist Party which, after the „February coup“, pushed through the concept of national committees and abrogated the provincial system that was therefore replaced by the newly established regional establishment. Primary was the abolition of the element of self-government. The enforced concept of national committees proved to be inefficient and ineffective. That is evident in the very frequent reforms of the national committees that, nevertheless, did not improve the function of the national committees. Hence local and municipal committees held a special position, approximately since 1970s involving citizens that had not been politically active by then and that were interested in improving the public affairs in their own community.

In the chapter dealing with the Velvet Revolution, I defined its causes which mainly were the economic results of the Czechoslovak Socialist Republic and the unsustainability of the totalitarian regime in the light of global and local changes. One of the important elements was also the Chartist movement persecuted by the communists, that was boldly partaken in the renewal of the democratic state. On November 17, 1989, the Velvet Revolution began, culminating in the fall of the Soviet totalitarian régime together with some fundamental changes of the state's

structure. A significant character of all the changes within the governing regime is the emphasis on maintaining the continuity of the public administration since it fundamentally affects the functioning of the entire state.

As I have mentioned earlier, the transformation of the public administration after the Velvet Revolution was a necessary step in renewal of democratic principles that were not applied during the period of Communist hegemony. The whole system of national committees underwent a change and subsequently was transformed into constitutionally enshrined municipalities and regions in its final form. Arguing about the creation of higher territorial self-governing units was influenced by Czechoslovakia's split into the Czech Republic and Slovakia, and especially by a political will of the current ruling parties. By uprise of the regional system and elimination of the district authorities the democratic nature of the public administration was strengthened. In this way the role of local and regional authorities in public administration has increased.

Current local self-government is based on the principle of democracy and the responsibility of non-elected bodies to elected bodies, principle of autonomy of self-government agency decision-making, and principles of electoral law. Compared to totalitarian unified decision-making, a mixed model of public administration is applied. Self-government has an important and independent competence in its own affairs administration, as well as in the delegated powers transferred to the self-government agency by the state. The evolution of the public administration is continuous and there always will be chance of further researches that could contribute to the improvement and further evolve the phenomenon of public administration.

Before assigning this diploma thesis, I considered this topic was clearly defined and comprehensible, nevertheless during making of the thesis I found many publications that considered the same issue differently and they also evaluated each operation of public administration differently. By researching the sources I achieved certain overview of this thesis topic and acquired a new knowledge bearing on the evolution, functioning, and structure of the public administration. I suppose that I have created a handbook that can bring the historical, political, and temporal context of public administration in view to the influence of the Velvet Revolution closer to the reader.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

BALÍK, Stanislav, Tomáš POJAR, Ivo POSPÍŠIL, Michael ROMANCOV, Dušan TRÍSKA, Michal VODRÁŽKA a Alexandr VONDRA. *Helsinki Process, Velvet Revolution of 1989 and the Czech transformation: lesson for Korean peninsula?*. Praha: Prague Centre for Transatlantic Relations of CEVRO Institute, 2015. ISBN 978-80-87125-31-1.

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4.

BŘEŇ, Jan. *Základní charakteristika veřejné správy*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2014. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-29-7.

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

HENDRYCH, Dušan. *Právníký slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.

Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). V Olomouci: Právníká fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1.

HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.

HUSÁK, Petr Maxmilián. *Česká cesta ke svobodě: politické drama o šestnácti dějstvích s otevřeným koncem*. Praha: Mladá fronta, 2013. ISBN 978-80-204-2895-0.

KOPEČEK, Lubomír. *Éra nevinnosti: česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister & Principal, 2010. ISBN 978-80-87029-98-5.

KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-250-9.

KRAPFL, James. *Revoluce s lidskou tváří: politika, kultura a společenství v Československu v letech 1989-1992*. Přeložil Andrea PATRASOVÁ. V Praze: Rybka Publishers, 2016. ISBN 978-80-87950-23-4.

LOUDA, Tomáš, Jiří GROSPÍČ a Lenka VOSTRÁ, ed. *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí : Praha 22.-23.11.2005*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-001-2.

MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. ISBN 80-7079-407-0.

MATULA, Miloš. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0686-9.

POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Prague: C.H. Beck, 2002. ISBN 8071797480.

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6.

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

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

SCHELLE, Karel. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-374-7.

SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-66-X.

SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-22-9.

VALEŠ, Lukáš a Jiří PETRÁŠ. *Česká města a okresy v letech 1989-1990*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, z.ú., 2016. ISBN 978-80-7556-011-7.

VALEŠ, Lukáš a Jiří PETRÁŠ. *Komunální a parlamentní volby v Československu a jižních Čechách v roce 1990*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2015. ISBN 978-80-87472-91-0.

VALEŠ, Lukáš a Jiří PETRÁŠ. *Rok 1989 v jižních Čechách*. České Budějovice: Jihočeské muzeum v Českých Budějovicích ve spolupráci s Vysokou školou evropských a regionálních studií, 2015. Jihočeský sborník historický. ISBN 978-80-87311-69-1.

VALEŠ, Lukáš a Jiří PETRÁŠ. *Sametová revoluce v českých obcích, městech a regionech, aneb, 25 let poté*. V Českých Budějovicích: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2014. ISBN 978-80-87472-75-0.

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

VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

VOSTRÁ, Lenka, Jarmila ČERMÁKOVÁ a Jiří GROSPÍČ, ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník z mezinárodní konference : Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.

Odborné články

MALAST, J. *Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989. Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni, 2009, roč. 2009, č. 3, str. 214/215*

Právní předpisy

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

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

Zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 575/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních národních orgánů státní správy České republiky

Zákon č. 150/1948 Sb. Ústava Československé republiky

Zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

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

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

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

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

Zákon č. 172/1991., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu;

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Internetové zdroje

<http://www.badatelna.eu>

<https://www.vlada.cz>

<https://www.czso.cz>

<http://www.krajskeurady.cz>

<https://www.psp.cz>

<https://www.zakonyprolidi.cz>

<https://encyklopedie.soc.cas.cz>

<http://www.totalita.cz>

Seznam zkratk

ČNR – Česká národní rada

ČR – Česká republiky

ČSFR – Česká a Slovenská Federativní Republika

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

ČSSR – Československá socialistická republiky

ČSÚ – Český statistický úřad

EU – Evropská unie

FS – Federální shromáždění

HDP – Hrubý domácí produkt

KNV – Krajský národní výbor

KSČ – Komunistická strana Československa

MNV – Místní/městský národní výbor

MV – Ministerstvo vnitra

NF – Národní fronta

ODS – Občanská demokratická strana

OF – Občanské fórum

ONV – Okresní národní výbor

OZV – Obecně závazná vyhláška

SNR – Slovenská národní rada

SSSR – Svaz sovětských socialistických republik

ÚLVS – Úřad pro legislativu a veřejnou správu

ÚS – Ústavní soud

ÚSC – Územní samosprávný celek

ÚV KSČ – Ústřední výbor Komunistické strany Československa

VPN – Veřejnost proti násilí

VÚSC – Vyšší územní samosprávný celek

ZNV – Zemský národní výbor

Seznam tabulek a obrázků

Tabulka č.1 - Výsledky voleb do Ústavodárného národního shromáždění

Tabulka č.2 - Obsazení národních výborů podle voleb z května 1946 v procentních podílech

Tabulka č.3 - Výsledky parlamentních voleb (8.-9.června 1990) do Sněmovny lidu Federálního shromáždění

Tabulka č.4 - Počet členů zastupitelstva obce v závislosti na počtu obyvatel obce

Tabulka č.5 - Počet členů zastupitelstva kraje podle počtu obyvatel kraje

Obrázek č.1 - Soustava krajů v ČR, včetně krajských sídel podle zákona č. 347/1997 Sb.