

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

OBNOVA DEMOKRATICKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY
PO ROCE 1989, JEJÍ TRANSFORMACE A
REFORMA V OBDOBÍ 1990-2002

RECONSTRUCTION OF DEMOCRATIC PUBLIC
ADMINISTRATION AFTER 1989, ITS TRANSFORMATION AND
REFORM IN THE PERIOD 1990-2002

Předkládá: Bc. Alena Ježková

Vedoucí bakalářské práce: PhDr. Lukáš Valeš Ph.D.

2022/2023

OBSAH

1. Úvod
 2. Veřejná správa
 - 2.1. Definice veřejné správy
 - 2.2. Rozdělené veřejné správy
 - 2.2.1. Státní správa a samospráva
 - 2.2.2. Funkční a organizační dělení
 - 2.2.3. Dělení dle subjektů
 - 2.3. Státní správa
 - 2.4. Samospráva
 - 2.5. Subjekty a vykonavatelé veřejné správy
 - 2.5.1. Rozdíl mezi subjekty a vykonavateli veřejné správy
 - 2.5.2. Subjekty veřejné správy
 - 2.5.3. Vykonavatelé veřejné správy
 3. Historie veřejné správy do roku 1989
 - 3.1. Veřejná správa v meziválečném Československu
 - 3.1.1. Období vzniku samostatného Československa
 - 3.1.2. Slovensko jako součást Československa
 - 3.1.3. Územní samospráva v českých zemích v prvních letech Československé republiky
 - 3.1.3.1. Morava
 - 3.1.3.2. Slezsko
 - 3.1.3.3. Okresní správa
 - 3.1.3.4. Obecní samospráva
 - 3.1.2. Vývoj veřejné správy ve 20. letech
 - 3.1.2.1. Ústřední správa
 - 3.1.2.2. Místní samospráva
 - 3.1.3. Vývoj veřejné správy ve 30. letech (130-148)
 - 3.1.3.1. Organizační zákon
 - 3.1.3.2. Vývoj ve 30. letech
 - 3.2. Veřejná správa ve druhé Československé republice
 - 3.2.1. Situace ve státě
 - 3.2.3. Územní správa
 - 3.3. Veřejná správa v protektorátu Čechy a Morava
 - 3.4. Veřejná správa v poválečném Československu
 - 3.4.1. Formování poválečného státu v období války
 - 3.4.2. Národní výbory
 - 3.4.3. Veřejná správa v osvobozeném Československu
 - 3.5. Veřejná správa v socialistickém Československu
 - 3.5.1. Ústřední samospráva
 - 3.5.2. Územní samospráva
 - 3.5.2.1. Národní výbory v letech 1948-1954
 - 3.5.2.2. Národní výbory v letech 1954-1960
4. Obnova demokratické veřejné správy po roce 1989

- 4.1. Poslední léta československé federace
- 4.2. Ústřední státní správa
 - 4.2.1. Formování nové ústavy
 - 4.2.2. Personální změny ve státních a místních orgánech
 - 4.2.3. Parlamentní volby
 - 4.2.4. Formování demokracie a změny ve správě po volbách
- 4.3. Územní samospráva
 - 4.3.1. Zákon o obcích
 - 4.3.1.1. Obce a jejich charakteristika
 - 4.3.1.2. Referendum a počet zastupitelů v zastupitelstvech
 - 4.3.1.3. Obecní rada a její komise
 - 4.3.1.4. Starosta obce
 - 4.3.1.5. Obecní úřad
 - 4.3.2. Volby do zastupitelstev
 - 4.3.2.1. Obecní policie
 - 4.3.3. Okresní úřady
- 4.4. Cesta ke konci federace
 - 4.4.1. Vypracování nové Ústavy
 - 4.4.2. Budoucnost federace
 - 4.4.3. konec České a Slovenské federativní republiky
- 5. Transformace a refoma veřejné správy v letech 1990-2002
 - 5.1. Důvody reformy
 - 5.2. Fáze refomy
 - 5.2.1. První fáze refromy veřejné správy
 - 5.2.1.1. Obec jako základní jednotka územní samosprávy
 - 5.2.1.2. Okresní správa
 - 5.2.1.3. Morava a Slezsko
 - 5.2.2. Druhá fáze reformy veřejné správy
 - 5.2.2.1. Ústava České republiky
 - 5.2.2.2. Otázky reformy veřejné správy
 - 5.2.2.3. Vývoj orgánů státní správy
 - 5.2.2.4. Vznik krajské správy
 - 5.2.3. Třetí fáze reformy veřejné správy
 - 5.2.3.1. Územní správa
 - 5.2.3.2. Státní správa
 - 5.2.4. Zaměstnanci ve veřejné správě
 - 5.2.4.1. Zákon o úřednících územních samosprávných celků
 - 5.2.4.2. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostního sborů
 - 5.2.4.3. Služební zákon a zákon o státní službě
- 6. Závěr
- 7. Resumé
- 8. Přehled pramenů

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Alena JEŽKOVÁ**
Osobní číslo: **R21N0021P**
Studijní program: **N0421A220001 Veřejná správa**
Téma práce: **Obnova demokratické veřejné správy po roce 1989, její transformace a reforma v období 1990-2002**
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Veřejná správa
3. Historie veřejné správy do roku 1989
4. Obnova demokratické veřejné správy po roce 1989
5. Transformace veřejné správy v letech 1990-2002
6. Reforma veřejné správy v letech 1990-2002
7. Závěr

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

Seznam doporučené literatury:

Politologické aspekty veřejné správy, Valeš Lukáš, 2006
Dějiny české veřejné správy, Schelle Karel, 2009
Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy, Mates Pavel, Matula Miloš, 1999
Reforma české veřejné správy v České republice, Marek Jiří, Pánková Markéta, 2003
Vývoj veřejné správy v Českoslovenku a České republice, Čechák Vladimír, 2004

Vedoucí diplomové práce: **Doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2022**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**



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



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 31. srpna 2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma "Obnova demokratické správy po roce 1989, její transformace a reforma v období 1990-2002" zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, ze kterých jsem čerpala, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni

.....

Alena Ježková

Dne

.....

Poděkování

Ráda bych poděkovala doc. PhDr. Lukášovi Valešovi Ph.D., za odborné vedení práce, cenné rady, trpělivost a ochotu při tvorbě diplomové práce.

Anotace

Tato diplomová práce se věnuje obnově demokratické veřejné správy pro roce 1989 a transformaci a reformě veřejné správy mezi lety 1990-2002. Diplomová práce je rozdělena do do pěti kapitol, které jsou dále členěny do dalších podkapitol. Tato práce popisuje, jak probíhal vývoj veřejné správy od první republiky do roku 1989. V následujících kapitolách je popsána obnova demokracie, která probíhala od roku 1989. V posledních kapitolách diplomové práce je přiblíženo, jak se veřejná správa transformovala a reformovala v období od roku 1990 do roku 2002.

Annotation

This thesis focuses on the restoration of democratic public administration in 1989 and the transformation and reform of public administration between 1990 and 2002. The thesis is divided into five chapters, which are further subdivided into subchapters. This thesis describes how the development of public administration took place from the First Republic to 1989. The following chapters describe the restoration of democracy that has taken place since 1989. In the last chapters of the thesis, the transformation and reform of public administration from 1990 to 2002 is presented.

Klíčová slova

Veřejná správa, obnova veřejné správy, transformace, reforma, státní správa, územní správa, samospráva, Česká republika

Keywords

Public administration, public administration renewal, transformation, reform, state administration, territorial administration, self-government, Czech Republic

1. ÚVOD

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolila obnovu demokratické veřejné správy po roce 1989 a její transformaci a reformu v letech 1990-2002. Cílem této diplomové práce je přiblížení a vysvětlení četných proměn, kterými si veřejná správa v České republice od konce roku 1989 prošla. Diplomová práce je členěna do pěti tématických celků, které jsou následně rozděleny na další kapitoly a podkapitoly. Tyto tématické celky se zabývají definicí veřejné správy, historií veřejné správy na území České republiky, obnovou demokratické veřejné správy a transformací a reformami veřejné správy.

První kapitola této práce se věnuje definici a přiblížení pojmu veřejné správy. Dále je v této kapitole také obsaženo rozdělení veřejné správy, její subjekty a státní správa a samospráva.

Ve druhé kapitole jsem se zaměřím na historii veřejné správy v období od první republiky do roku 1989. Tato kapitola je rozdělena na podkapitoly, které se zaměřují na meziválečné Československo, druhou Československou republiku, protektorát Čechy a Morava, poválečné Československo a správu v socialistickém Československu.

Třetí kapitola navazuje na kapitolu o historii veřejné správy a popisuje obnovu demokratické veřejné správy po roce 1989. V této kapitole jsou popsána poslední léta našeho státu jako federace a proces ukončení federace a vznik České republiky.

V kapitole transformace a reforma veřejné správy popisují, jak od roku 1990 proběhla reforma veřejné správy. Tuto kapitolu rozděluji na několik dalších podkapitol, které se věnují jednotlivým fázím reformy veřejné správy a také je zde kapitola věnovaná zaměstnancům veřejné správy.

2. VEŘEJNÁ SPRÁVA

2.1. Definice veřejné správy

Vysvětlení pojmu veřejná správa není lehkým úkolem, jelikož jasná a bezproblémová definice nebo popis tohoto pojmu prakticky neexistuje. Všechny definice, které kdy byly vytvořeny závisí na historické době, ve které byly vytvářeny a na vědeckém oboru jejich autorů. Veřejná správa bude jinak definována v 19. století a jinak v dnešní době. Jednodušší je negativní vymezení veřejné správy, tedy stanovení toho, co je veřejná správa ve vztahu k okolí.¹

Dříve se pojmem "veřejná správa" označovala pouze správa vykonávaná státními orgány, která měla za úkol zajistit obecné blaho a rozhodovat o tom, co je třeba udělat v zájmu veřejnosti. Stát tak dával najevo, že pouze on a jeho orgány jsou schopni a oprávněni vykonávat správu věcí veřejných. Tento přístup popíral možnost existence občanské společnosti, která může také vykonávat správu věcí veřejných.²

Dnes se však tento přístup změnil a stát již není jediným nositelem veřejné správy. Úkoly, které dříve vykonával monopolně stát, jsou nyní částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy, jako jsou samosprávné svazky. Vykonávání veřejné správy může být na základě zákona pověřeno i dalšími subjekty.³

Nejlepší cestou k definování je však vyjmenování a definice charakteristik jednotlivých znaků, které veřejná správa nese. Vymezení tohoto pojmu se tak stane lehčím a méně komplikovaným. Díky definování pomocí znaků zjišťujeme, že veřejná správa je činností, která se týká veřejného zájmu nebo sleduje jiné obecní cíle. Je vykonávána v podzákonné formě a má výkonný charakter. Veřejná správa má buďto mocenskou povahu nebo povahu organizační- z té poté plyne její dělení na vrchnostenskou a nevrchnostenskou. Dále pak může být dělena na výsoštnou

¹ Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 9-10

² Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 9-10

³ Hedrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006: str. 9

nebo nevýsostnou. Toto dělení plyne z toho, že se osoby veřejného práva projevují jako specifické prostředky veřejného nebo soukromého práva.⁴

Avšak i pojmy, které jsou obsaženy ve znacích veřejné správy, mohou být problémové. Hned v prvním znaku se setkáváme s pojmem veřejného zájmu. Veřejný zájem je sice běžně využíván v českém právu, a to i na té nejvyšší úrovni, ale obsahem tohoto práva není definice veřejného zájmu. Vymezení tohoto pojmu je přenecháno na výkladu soudní praxe. Například krajský soud v Hradci Králové uvádí, že veřejný zájem je takový zájem, jehož nositelem je společnost. V jiném případě o tomto pojmu hradecký krajský soud mluví jako o zájmu, který je možné označit za obecně prospěšný. Krajský soud v Českých Budějovicích zase uvádí, že veřejný zájem nelze spatřovat jen v zájmu státu nebo státních institucích, ale objevuje se také tam, kde je nutné umožnit užívání věci, která je v soukromém vlastnictví.⁵

Veřejná správa je charakterizována jako činnost vykonávaná ve veřejném zájmu, na rozdíl od správy soukromé, která je vykonávána v zájmu soukromém. Veřejná správa je také více vázána právem a je převážně "vrchnostenskou" činností.⁶

Pojem "veřejná správa" může být chápán jako určitý druh činnosti, tedy jako spravování nebo jako instituce, která veřejnou správu vykonává. V prvním případě jde o správu v materiálním pojetí, ve druhém o správu v pojetí formálním. Správa v materiálním pojetí je činností státních nebo jiných veřejných institucí, která není činností zákonodárnou ani soudní. Tento druh činnosti můžeme vymezit pozitivně nebo negativně.⁷

Veřejná správa se zabývá řešením různých situací v naší společnosti a má za úkol spravovat věci, které jsou důležité pro veřejný zájem. Tyto věci nejsou přesně definovány z hlediska práva, ale obecně se jedná o záležitosti, které jsou

4 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 9-10

5 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 9-10

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

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

prospěšné pro celou společnost. Veřejná správa slouží k zajištění různých veřejných úkolů.⁸

2.2. Rozdělení veřejné správy

2.2.1. Státní správa a samospráva

Encyklopedie veřejné správy definuje veřejnou správu jako “správu veřejných záležitostí, která je uskutečňována ve veřejném zájmu jako projev, respektive součást veřejné moci...jde o organizovanou činnost, která musí být svěřena určitému subjektu, který zaručuje, že bude vykonávána. Tímto subjektem je v první řadě stát, dále jiné subjekty, které byly státem zákonem zmocněny. ...veřejná správa je tvořena dvěma subsystemy ,a to státní správou a samosprávou”.⁹

Tato definice nám ukazuje, že veřejná správa je dále dělena na samosprávu a státní správu. Státní správa bývá někdy zaměňována za veřejnou správu. Toto tvrzení je ovšem špatné, jelikož se jedná se o dva různé termíny. Avšak v předlistopadové době a v knihách, které se tehdy publikovaly, byly tyto dva pojmy považovány za stejný. Hlavním důvodem, proč tomu tak bylo, byla zejména absence druhého subsystemu.¹⁰

Každý z těchto subsystemů představuje odlišné principy fungování veřejné správy a oba tyto systém mají nezastupitelnou roli jak ve veřejné správě, tak ve fungování demokratického státu.¹¹

2.2.2. Funkční a organizační dělení

Funkčním dělením se rozumí činnost, kterou veřejná správa vykonává. Konkrétně se jedná například o vydávání aktů, nakládání s veřejnými prostředky

⁸ Hrozinková E., Vladimír Novotný, Správní právo procesní, Linde Praha, a.s. 2006, str. 19

⁹ Hrozinková E., Vladimír Novotný, Správní právo procesní, Linde Praha, a.s. 2006, str. 19

¹⁰ Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 13

¹¹ Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 29

nebo její kontrolní činnost. V organizačním pojetí veřejné správy se zaměřujeme na její strukturu. ¹²

2.2.3. Dělení dle subjektů

Veřejnou správu lze také rozdělit z hlediska subjektů, které tuto správu vykonávají. Základní dělení je tady na stát a nestátní veřejnoprávní subjekty. Veřejnoprávní subjekty pak můžeme dále rozdělit na veřejnoprávní korporace a na ostatní veřejnoprávní subjekty. Do veřejnoprávních korporací patří územní samospráva, tedy obce a kraje, profesní samospráva a jiné korporace, které představují například vysoké školy. Ostatní veřejnoprávní subjekty jsou například veřejné fondy a nadace. ¹³

2.3. Státní správa

Státní správa je někdy také označována jako původní forma veřejné správy. Toto označení vyplynulo ze sledování celospolečenského zájmu, na který se státní správa zaměřuje. Společenský nebo veřejný zájem je také záměrem samosprávy, ale tento zájem je zde zaměřen na určité území nebo skupinu.

Cílem státní správy je fungování dle princip 3E. To znamená být co nejehospodárnější, nejefektivnější a nejúčinnější. Důležité pro státní správu je také být co nejvíce profesionální. ¹⁴

Na princip 3E navazují další principy, kterými se státní správa řídí. Prvním z nich je monokratický princip. Monokratický princip určuje, že v čele státního orgánu je jedna pověřená osoba, která daný orgán vede a jeho jménem rozhoduje. Dalším principem je jmenovací princip. Díky jmenovacím principu jsou vedoucí osoby do svých vedoucích pozic jmenovány. Třetí z hlavních principů je princip hierarchické podřízenosti a nadřízenosti. Udává nám že orgán státní správy, a

¹² Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 26

¹³ Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 27

¹⁴ Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 29-30

všichni kdo jej představují, jsou podřízeni a omezeni orgánem vyšší instance. Kromě hierarchické nadřazenosti má výše postavený orgán také právo na přezkum rozhodnutí jeho podřízených orgánů. Dodržování těchto principů umožňuje vyšší efektivitu státní správy. Tato efektivita se zobrazuje primárně v krizových situacích, které si vyžadují okamžité a pohotové rozhodnutí.¹⁵

U státní správy také nalezeny více omezení, než je u samosprávy. Státní správa není omezena jen právními předpisy, ale také akty, které vydají nadřízené orgány. Například usnesení vlády nebo směrnice ministerstev.¹⁶

2.4. Samospráva

Samospráva představuje pravý opak hierarchické a monokratické státní správy. Stejně jako státní správa, má i samospráva své základní principy, díky kterým funguje. Pokud chceme státní správu a samosprávu porovnat, tak principy samosprávy jsou většinou přesné opaky principů státní správy.¹⁷

Prvním principem je demokratičnost, kdy základní orgány samosprávy jsou demokraticky voleny občany a těm jsou přímo odpovědné. Na tento princip navazuje další, který zakotvuje demokratické způsoby rozhodování, neboli kolektivní rozhodování. Na každém rozhodnutí se podílí celý kolektiv, nikoliv jen jedinec. Dalším principem je podřízenost a nadřízenost. Ty zde funguje ve dvojitým smyslu. Na jednu stranu zde funguje hierarchická podřízenost uvnitř samosprávy, kdy ostatní samosprávné orgány jsou podřízeny základnímu volenému orgánu. Například tedy různé výbory vytvořené v obci jsou podřízeny zastupitelstvu. Na druhou stranu samospráva jako taková nepodléhá žádnému orgánu státní správy. Ačkoliv se územní samospráva dělí na nižší a vyšší, nejedná se o hierarchické rozdělení, ale pouze o rozsah. Dalším významným principem je také autonomnost rozhodnutí orgánů samosprávy. Díky demokratickému zvolení rozhodujících orgánů mají tyto orgány velkou autonomii v jejich rozhodnutí, ta jsou zpravidla

15 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 29-30

16 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 29-30

17 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 30-33

konečná a žádný jiný orgán, který stojí mimo danou samosprávu, nemůže do daných rozhodnutí vstupovat. Výjimkou je samozřejmě zásah na základě soudního rozhodnutí.¹⁸

Velkým rozdílem mezi samosprávou a státní správou je také právo na vlastní majetek a svobodné nakládání se svými financemi. Samosprávy mají toto právo pouze v záležitostech, které se týkají jejich vlastní samostatné působnosti.¹⁹

Legitimita soukromé správy je odvozena od občanů, kteří ji volí. Občané mají možnost v každém volebním období vyjádřit svůj názor ohledně zvolených zástupců. Ve volbách tak mohou rozhodnout o tom, jsou-li s nimi spokojeni nebo nikoliv. Kromě toho, že občané udávají legitimitu, jsou také více zapojeni do procesu rozhodování a hlavně také do procesu kontroly samosprávy. Občané své názory mohou vyjádřit buď to prostřednictvím zastupitelů, které si zvolili, anebo to můžou udělat přímo, například vystoupením na zasedání.²⁰

Jednou z funkcí, které nese hlavně místní samospráva, je škola demokracie. Lidé se na místní úrovni učí jak fungují demokratické mechanismy a jak se můžou v demokracii rozvíjet a pohybovat. Místní samospráva je skvělým způsobem, kde se propojuje veřejná správa a politika. Místní politici se tak mohou naučit jak fungovat v politice, ale zároveň také jak spravovat veřejný majetek a pracovat s ním. Aby správně mohl fungovat celý státní systém, je potřeba, aby do něj vstupovali politici, kteří již budou vybaveni nějakými zkušenostmi a znalostmi. Ty mohou sbírat právě díky samosprávě.²¹

Samospráva bývá také označována jako čtvrtá moc ve státě- vedle zákonodárné, soudní a výkonné. Samospráva má stejnou nezávislost jako ostatní 3 moci. Tato nezávislost je zakotvena v několika právních předpisech. Například v zákoně č. 128/2000 Sb., zákon o obcích. V tomto zákoně je uvedeno, že státní

18 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 30-33

19 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 30-33

20 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 30-33

21 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 30-33

orgány a orgány krajů mohou zasahovat do samostatné působnosti jen v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona a zasahovat může jen způsobem, který je zákonem stanoven. Další zakotvení nalezneme v Ústavě České republiky, v článku 101 v odstavci 4. Zde je stanoveno, že stát může do činnosti územních samospráv zasahovat jen v případě, vyžaduje-li to ochrana státu a jen takovým způsobem, který je stanovený zákonem.²²

Lukáš Valeš ve své knize Politické aspekty veřejné správy popisuje samosprávu jako “lakmusový papírek demokracie”. Toto přirovnání použil docent Valeš kvůli totalitním a autoritářským režimům, které se během historie našeho státu dostali několikrát k moci., Právě během těchto režimů se samospráva velmi utlačovala, a územní samospráva byla v některých případech zcela zrušena. Příklady mohou být události, které nastaly v září roku 1939 nebo únorové události z roku 1948. Dnes jsme z těchto nepříznivých událostí poučení a samosprávu je nutné dnes více ochraňovat.²³

2.5. Subjekty a vykonavatelé veřejné správy

2.5.1. Rozdíl mezi subjektem a vykonavatelem veřejné správy

Na první pohled můžeme považovat tyto pojmy za zcela rozdílné. Jejich následným definováním prokážeme, že tomu tak není. Jako subjekty veřejné správy označujeme právnické osoby, které jsou nositelem veřejné správy. Tyto subjekty mají právní subjektivitu a jedná se o úřady či instituce, které mohou veřejnou správu vykonávat. Na druhou stranu vykonavatelé jsou konkrétní orgány těchto úřadů či institucí, které ve skutečnosti vykonávají veřejnou správu.²⁴

2.5.2. Subjekty veřejné správy

Tyto subjekty nesou odpovědnosti za plnění veřejných úkolů a tím i správné plnění veřejné správy. Za tyto subjekty jsou považovány:

22 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 30-33

23 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 30-33

24 Ministerstvo vnitra České republiky, Studijní text pro úřednickou zkoušku, str 6

- stát
- jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon nebo Ústava
- veřejnoprávní korporace
- veřejné ústavy a veřejné podniky
- státní fondy
- nadace a nadační fondy
- obecně prospěšné společnosti
- veřejné výzkumné instituce

Tyto subjekty mohou veřejnou správu vykonávat přímo nebo nepřímo. Přímo veřejnou službu vykonává pouze stát, a to prostřednictvím úřadů nebo orgánů. Nepřímo tuto správu vykonávají všechny ostatní subjekty, na které tuto moc deleguje státu. Nejčastěji tuto přenesenou působnost můžeme vidět u obcí a krajů.²⁵

2.5.3. Vykonavatelé veřejné správy

Vykonavatelé veřejné správy jsou přímo správní orgány, které stojí v čele subjektů. V rámci příslušného subjektu fakticky vykonávají veřejnou správu. Nemají však právní subjektivitu. Příkladem vykonavatelů mohou být úřady, magistráty nebo například zastupitelstva.²⁶

²⁵ Ministerstvo vnitra České republiky, Studijní text pro úřednickou zkoušku, str. 6

²⁶ Ministerstvo vnitra České republiky, Studijní text pro úřednickou zkoušku, str. 6

3. HISTORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY DO ROKU 1989

3.1. Veřejná správa v meziválečném Československu

3.1.1. Období vzniku samostatného Československa

Rozhodujícím dnem nejen pro správu Česka a Slovenska, ale pro celé národy se stal 28. říjen 1918, kdy došlo k vyhlášení samostatného československého státu.

Prvním zákonem, který byl vyhlášen Československem se stala recepční norma, která byla připravena narychlo a šita tzv. horkou jehlou. Nikdo totiž nepředpokládal, že rozpad Rakousko-Uherska proběhne ještě v roce 1918, a proto muselo při převzetí moci ve státě dojít k improvizaci. Až 14.10. 1918 se sešli představitelé politické scény v čele s Aloisem Rašínem. Na tomto setkání se politici shodli, že připravované zákony jsou nedostatečné, a proto v noci na 28. října došlo k přípravě textu prvního zákona. Tento zákon oznamoval, že veškeré zákony a nařízení zůstávají zatím v platnosti. Recepčním zákonem došlo k převzetí rakousko-uherského právního řádu a veřejné správy. Avšak kvůli rakousko-uherskému vyrovnání došlo k převzetí dvou zcela jiných právních řádů a nastane tedy právní dualismus. Obsahově však mohly být využívány jen takové právní normy, které byly v souladu s charakterem nově vzniklého státu.²⁷

Do čela politického dění se postavil Národní výbor. Ten se stal ústředním orgánem se zákonnou i výkonnou mocí. Následně probíhalo jednání ohledně správy v německých okresech, kdy se obě strany shodly na tom, že státní správa zůstane nezměněna a bude nadále pokračovat ve stejném fungování.²⁸

V průběhu prvních dnů existence československého státu docházelo k pořizování se Národního výboru a dalších institucí. Na konci měsíce tedy měl pražský Národní výbor ve svých rukou většinu státní správy. Obdobně to také fungovalo na Moravě. Vzhledem ke složitější situaci na Slovensku zde mělo

27 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 91-96

28 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 91-96

rýsování státního aparátu pomalejší průběh. Když se válka uchylovala ke konci, Slováci neměli politický orgán, který by je reprezentoval. Až 12. října 1918 se uskutečnil sjezd představitelů Slovenské národní rady a došlo k vytvoření Národní rady, která se stává politickým orgánem Slovenska. 30. října 1918 proběhlo shromáždění v Tatra bance, kde byl ustanoven vznik Slovenské národní rady a také byla vydána Deklarace, která ustanovuje myšlenku společného bytí obou národů.²⁹

Začátkem listopadu 1918 dochází k rozšíření sítě národních výborů v okresech a v obcích. Podle pokynu pražského Národního výboru měli všechny okresní výbory vykonávat pravomoc na jejich území. Způsoby jakými vznikly tyto orgány, byly různé. V některých případech funkci národního výboru převzala městská rada, jindy probíhalo rozšíření okresní hospodářské rady. Začátkem prosince 1918 však došlo k jejich zrušení, na Slovensku byly tyto obdobné orgány zrušeny v lednu 1919.³⁰

Jedním z prvních vážných problémů, na které nově vzniklé Československo narazilo, bylo vypořádání se s Němci v českém pohraničí. Den po vyhlášení samostatného Československého státu se konal sjezd německých politiků ve Vídni, kde vydali protest proti připojení území, která byla osídlena Němci k Československu. Došlo ke vzniku 4 německých provincií, které však neměly dlouhého trvání. V průběhu prosince 1918 byla tato území obsazena československým vojskem. Tímto však problém s německým obyvatelstvem vyřešen nebyl.³¹

3.1.2. Slovensko jako součást Československa

V důsledku národnostních konfliktů, komplikované politické situace a jiných problémů došlo na Slovensku k utvoření dvou politických skupin. První část politické scény byla menší a získala pro svou politiku české politické kruhy, jejichž představitelkami se staly odbočky téměř všech českých stran na Slovensku. Druhá

29 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 91-96

30 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 91-96

31 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 91-96

část se postavila do ofenzivy vůči české politice a její hlavní představitelkou byla Slovenská ľudová strana. Kromě této strany podporovaly všechny ostatní slovenské politické strany centralistické snahy českých politických kruhů.³²

Do čela Slovenské ľudové strany se postavil Andrej Hlinka, který v roce 1919 začal prosazovat autonomii Slovenska v rámci ČSR. Svě představy opíral hlavně o Pittsburskou dohodu z roku 1918. Podle čechoslovanistické teorie byli Slováci považováni za větev jednotného československého národa. Této teorie využila Hlinkova strana ve svůj prospěch a na jejím základě začala rozvíjet protičeskou politiku, kterou postavili hlavně na základě klerikalismu a nacionalismu. Tato situace vyvrcholila během období druhé Československé republiky a následném vyhlášení samostatného Slovenského státu. Podle platných zákonů byl úředním jazykem jazyk československý, kdy na Slovensku se úřadovalo v jazyce slovenském.³³

K řízení slovenských záležitostí bylo vytvořeno ministerstvo pro správu Slovenska. Toto ministerstvo mělo zvláštní postavení a pravomoci. Kompetence ministra, který byl Vavro Šrobár, byla narozdíl od jiných ministerstev omezena územně. Její věcné omezení však bylo sporné. Ministr na tomto postu měl plnou moc nad správou Slovenska a byl substitutem všech celostátních ministerstev. Spolupracovalo s ním čtrnáct referátů, kteří byli postupně přetvořeni v samostatná slovenská oddělení. Činnost tohoto orgánu byla ukončena v roce 1927 díky zavedení organizačního zákona.³⁴

3.1.3. Územní samospráva v českých zemích v prvních letech Československé republiky

Recepčním zákonem byly kromě ústředních úřadů převzaty také samosprávné orgány, ale bylo zřejmé, že stará organizace územní samosprávy neodpovídala požadavkům nově vzniklého státu. Největší nejasnosti se objevily v

32 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 97-98

33 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 97-98

34 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 97-98

otázkách zemské samosprávy. V roce 1913 došlo Anenskými patenty ke zrušení zemského sněmu a zemského výboru a ty byly nahrazeny zemskou správní komisí. Tato situace však nastala jen v Čechách, na Moravě a ve Slezsku byly původní orgány oficiálně stále funkční, ale fakticky přestaly fungovat. V důsledku vzniku republiky navíc zemské sněmy ztratily na svém významu, a tak zákonodárná moc byla přenesena na Národní shromáždění a část pravomocí zemských samosprávných orgánů zanikla. 13.11. 1918 byla zrušena zemská správní komise a místo ní byl zřízen zemský správní výbor.³⁵

3.1.3.1. Morava

V době vzniku republiky zde stále působil zemský správní výbor, který byl zvolený sněmem markrabství moravského. V prosinci 1918 podalo několik členů Národního shromáždění návrh, aby na Moravě byl zřízen zemský správní výbor, který by jmenovala vláda. Na jaře 1919 byl tento návrh přijat a realizován.³⁶

3.1.3.2. Slezsko

Komplikovanější situace byla ve Slezsku, kde se potýkali se složitými národnostními politickými problémy. Ty si vynutili jiný postup, než jaký byl aplikován v Čechách a na Moravě.³⁷

Základem zemského zřízení byl zemský řád z roku 1861. Poslední volby do zemského sněmu byly v roce 1909 a poslední volby do zemského výboru se uskutečnily v roce 1910. V období první světové války však sněm nebyl svolán a tak se ústředním orgánem stal zemský výbor. V tomto správním stavu zastihl Slezsko vznik republiky.³⁸

35 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 98

36 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 99

37 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 99-100

38 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 99-100

Již 26.11. 1918 proběhl první pokus o přizpůsobení zemské správy novým podmínkám, ten ale skončil neúspěchem. Proto se zástupci zemského slezského výboru obrátili na vládu s požadavkem o jejich rozpuštění a nahrazení jejich orgánu zemskou správní komisí. Vláda teno jejich požadavek akceptovala.³⁹

3.1.3.3. Okresní správa

Na této správní úrovni působila v době převratu okresní zastupitelstva, výbory a komise. Na Moravě a ve Slezsku působily jen silniční výbory. Již v období monarchie byla okresní samospráva jeden z nejslabších článků veřejné správy. Proto byly tyto zastupitelské orgány rozpuštěny a byly nahrazeny okresními správními komisemi. Ta byla složena z dvanácti členů, kteří byli vybíráni z jednotlivých politických stran.⁴⁰

3.1.3.4. Obecní samospráva

Obecní samospráva byla asi nejdiskutovanější oblastí veřejné správy v tomto období. Tato oblast byla problémová již před vznikem první republiky a s jejím vznikem se obecní samospráva dostala do nové situace. Obecní orgány přestaly plnit funkci jakýchsi “obránců národních zájmů” před Vídeňskými centrálními orgány. To bylo jedním z důvodů, proč zesílily hlasy zastánců zrušení dvojkolenosti veřejné správy.⁴¹

Předmětem pozornosti Národního shromáždění se nejprve stala reforma volebního práva do obcí. Výsledkem bylo vydání dvou zákonů. První z nich byl zákon č. 75/1919, který upravoval volební řád do obecních orgánů. Druhým zákonem byl zákon č. 76/1919, který obsahoval novelu obecního zřízení. Tato novela přinesla do obecní samosprávy spoustu demokratických prvků, platila však

39 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 99-100

40 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 100

41 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 100-106

jen pro české země a jednalo se o pouze částečnou kodifikaci, která regulovala jen nejnmutnější.⁴²

Významné změny přinesla novela v samotné organizaci obecních orgánů. Dle této novely se rozeznávaly čtyři druhy obecních orgánů- obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta a komise. Obecní zastupitelstvo se skládalo z různého počtu zastupitelů dle počtu obyvatelstva v obci. Do svého čela volili starostu obce a radu obce, která se skládala ze starosty, jeho náměstka a ostatních členů rady. Novela také změnila postavení starosty, který do této doby sám vedl celou obecní agnedu a obecní rada byla do té doby jen poradním orgánem. Nově se však rada stala usnásějícím se orgánem, který rozhodoval společně.⁴³

Kromě pravidelných orgánů mohly být vytvořeny také mimořádné orgány, které představoval vládní komisař a správní komise. K jejich vytvoření však mohlo dojít pouze v případě rozpuštění obecního zastupitelstva zemským úřadem. Pokud k rozpuštění došlo, stanovil okresní úřad pro obec přechodný orgán. Mohl to být vládní komisař, správní komise nebo oba tyto orgány. Pokud však vznikly oba orgány, náležel správní komisi jen poradní hlas. Ke tvorbě těchto orgánů docházelo hlavně v období po převratu především ve městech nebo obcích, kde měli samosprávné orgány v rukách Němci.⁴⁴

Dalším zásahem do obecní samosprávy bylo vydání zákona č. 329/1921, který byl označován jako první finanční novela. Tato novela upravovala finanční hospodaření obcí. Došlo zde hlavně k vymezení vzniku a postavení finančních komisí. V roce 1927 vešla v platnost druhá finanční novela, která měla utužit nepřímé závislosti samosprávných celků na politické správě prostřednictvím zasahování státu do finančního hospodaření samosprávy.⁴⁵

42 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 100-106

43 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 100-106

44 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 100-106

45 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 100-106

Novela k obecnímu zřízení se částečně také vztahovala na statutární města. Jednalo se o města se zvláštním statutem samosprávné korporace. Tato města vykonávala v přenesené působnosti politickou správu první instance a byla tak postavena na úroveň okresním úřadům. V Čechách to byla Praha a Liberec, na Moravě Brno, Jihlava, Olomouc, nebo Znojmo a ve Slezsku Opava a Frýdek.⁴⁶

3.1.2. Vývoj veřejné správy ve 20. letech

3.1.2.1. Ústřední správa

Právním základem pro vytvoření státní správy byl zákon č. 2/1918, kterým byly zřízeny nejvyšší státní úřady. Jednalo se o ministerstva a při vzniku republiky jich vzniklo dvanáct. Jednalo se o:

- ministerstvo zahraničí
- ministerstvo pro správu vnitřní
- ministerstvo pro správu financí
- ministerstvo pro správu vyučování a národní osvětu
- ministerstvo pro správu spravedlnosti
- ministerstvo pro správu průmyslu, obchodu a živností
- ministerstvo pro správu dopravy
- ministerstvo pro správu veřejných prací
- ministerstvo pro správu zemědělství
- ministerstvo pro správu národní obrany
- ministerstvo pro správu sociální péče
- ministerstvo pro správu veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy

Prvními československými ministry byli členové prozatímní vlády, která se nacházela v Paříži. Prezidentem se stal Tomáš Garrigue Masaryk, který také zároveň stál v čele ministerstva financí. Ministrem vnitra a zahraničí se stal Eduard Beneš a do pozice ministra války byl jmenován Milan R. Štefánik. Když byl ministrem války právě Milan Štefánik, došlo k existenci dvou ministerstev pro vojenské záležitosti. Prvním bylo ministerstvo národní obrany v Praze a druhým

46 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 100-106

ministerstvo války v Paříži. Po smrti Štefánika však zaniklo pařížské ministerstvo.

47

V dalším období vznikla ministerstva další. Konkrétně ministerstvo pro zásobování lidu, ministerstvo pošt, telegrafů a telefonů, ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organizaci správní a ministerstvo pro Slovensko. Ministerstva mohla být zřizována jen zákonem. Jejich vnitřní organizace nebyla předepsána, ale vycházelo se z organizace rakouských ministerstev. V každém ministerstvu existovalo prezidium, které vyřizovalo veškeré prezidiální věci. Dále mělo na starost jednání se zákonodárnými sbory, vykonávalo tiskovou a zpravodajskou službu a další.⁴⁸

Ministerstvo se členilo na několik odborů, v jejichž čele stáli odboroví přednostové. Odbory se dále členily na oddělení, která měla vymezené kompetence. Dalšími ústředními správními úřady vedle ministerstev byly nejvyšší účetní kontrolní úřad, státní úřad statistický a státní úřad pozemkový.⁴⁹

3.1.2.2. Místní samospráva

Dosavadní veřejná správa se značila těžkopádností, existencí obrovského množství právních předpisů a dvojí legislativou- zemskou a říšskou. Dalším velkým problémem byla také různost jednotlivých samospráv v českých zemích.⁵⁰

Se vznikem nové Československé republiky bylo také nutné do systému samosprávy aplikovat Slovensko a Podkarpatskou Rus, primárně proto, aby došlo k zamezení autonomistickým snahám, které se po vzniku republiky na Slovensku objevovaly.⁵¹

47 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 106-107

48 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 106-107

49 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 106-107

50 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 108-120

51 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 108-120

Probíhala jednání o spoustě různých návrhu na sjednocení samosprávy. První úspěch se však objevil až s návrhem v roce 1919, u kterého došlo k prvnímu schválení. Jednalo se o návrh župního zákona. Jeho předlohu podal vládě Antonín Švehla. Podle předlohy tohoto zákona měly vnitřní správu vykonávat župní a okresní úřady, kdy župní úřady měly být podřízeny přímo ministerstvu vnitra.⁵²

Na župní úřady měla přejít agenda zemských politických správ, zemských sněmů, zemských výborů a Slovenských komitátů. Do čela zmíněných úřadů měl být postaven župan. Dále v těchto úřadech měla fungovat zastupitelstva, která by byla ustanovena jen v případě, kdy by dvě třetiny členů složily slib věrnosti republice. Dále byl volen župní výbor, který by byl volen ze zastupitelstva a obsahoval osm členů a osm náhradníků. Dalšími orgány, které měly vzniknout v župních zastupitelstvech byly župní komise a župní úřady, které mohly rozpustit župní zastupitelstvo.⁵³

Další ideou bylo stmelování žup do župních svazů, což byla nejproblematičtější část navrhovaného zákona. Jednalo se o tři svazy, a to český, moravskoslezský a slovenský.⁵⁴

Okresní úřady měly být nižší instancí veřejné správy a do čela měl být postaven okresní náčelník. Funkce zde měly vykonávat okresní úřady a vedle nich určené obce. I okresní úřady měly mít zřízené své jednotlivé orgány, podobné jako měly župy.⁵⁵

Celý župní zákon byl však jen hodně teoretický a k jeho reálné aplikaci došlo jen na Slovensku. K prvním velkým změnám i v Čechách došlo až ve 30. letech, kdy byl aplikován první zákon, který provedl značnou změnu v místní samosprávě.⁵⁶

52 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 108-120

53 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 108-120

54 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 108-120

55 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 108-120

56 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 108-120

3.1.3. Vývoj veřejné správy ve 30. letech (130-148)

3.1.3.1. Organizační zákon

Do roku 1927 neproběhla v Československu žádná změna veřejné správy, která by unifikovala veřejnou správu v tomto státě. Naopak se veřejná správa v Československu ještě více zkomplikovala, díky župnímu zákonu, který byl i přes dlouhé přípravy aplikován pouze na Slovensku. Tento fakt zavinil rozdělení veřejné správy na tři systémy, jeden na Slovensku, druhý v českých zemích a třetí v Podkarpatské Rusi.⁵⁷

Přes všechny komplikace se ale v roce 1927 podařilo prosadit zákon, který reorganizoval veřejnou správu a poprvé od vzniku republiky jí dal řád. Jednalo se o zákon č. 125/1927 o organizaci politické správy, jinak známý jako organizační zákon.⁵⁸

Základní jednotkou administrativního dělení se stalo několik zemí. Jednalo se o zemi Českou, Moravskoslezskou, Slovenskou a Podkarpatskou Rus. Každá z těchto zemí měla své sídlení město. V Čechách to byla Praha, na Moravě Brno, na Slovensku se tímto městem stala Bratislava a v Podkarpatské Rusi Užhorod. Zemské úřady byly hlavním výkonným orgánem zemské správy a přešla na ně pravomoc zemských správ politických, zemských výborů, župních úřadů a civilní správy a žup z Podkarpatské Rusi. V čele těchto úřadů stál zemský prezident jmenovaný prezidentem republiky.⁵⁹

Nižšími správními jednotkami byly okresy. Kromě okresů na této úrovni vykonávala správu také města se zvláštním statusem a s regulovaným magistrátem. Okresní úřady převzaly agendu, která dříve náležela okresním politickým správám, zastupitelským okresům, silničním výborům a přednostům v Podkarpatské Rusi. V čele úřadu byl okresní hejtman.⁶⁰

57 Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy

58 Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy

59 Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy

60 Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy

3.1.3.2. Vývoj ve 30. letech

Novelizované obecní zřízení z roku 1919 zůstávalo právním základem pro místní samosprávu, bylo doplněno finančními novelami a dalšími právními předpisy. Největším zásahem do obecní samosprávy byl zákon č. 122/1933 Sb., kterým se upravoval volební řád do obecních zastupitelstev. Tento zákon prodloužil volební období obecních zastupitelstev na 6 let a zavedl potvrzování starostů státními orgány.⁶¹

V roce 1937 byl přijat zákon č. 111/1937 Sb., kterým se doplňoval volební řád pro volby do obcí. Tento zákon stanovil, že volební strana, která nezíská ve volbách do obecního zastupitelstva mandát, musí hradit náklady na tisk kandidátek. Pokud však volební strana získala mandát v některé z komor parlamentu, nemusela platit náklady ani v případě, že by v obecních volbách zcela propadla. Tato opatření zásadně ovlivnila obecní samosprávu v 30. letech.⁶²

3.2. Veřejná správa ve druhé Československé republice

3.2.1. Situace ve státě

Období druhé republiky je historické období naší země, jehož počátek nastal přijetím Mnichovské dohody a jeho konec vznikem protektorátu Čechy a Morava. Kromě změny státních hranic došlo také ke změně oficiálního názvu našeho státu. Druhá republika se oficiálně jmenovala Česko-slovenská. Toto období se vyznačovalo fašiací státu, ke které postupně docházelo během období druhé republiky.⁶³

V tomto období se republika potýkala s velkým hospodářským oslabením a nastala státní krize a to nejen ekonomická, ale také morální a ideové. Podepsáním mnichovské dohody došlo odebrání téměř třetiny původního Československa a tím

61 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 75

62 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 75

63 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 149-153

také k úbytku téměř pěti milionů obyvatel. Na území, které bylo našemu státu odebráno, se nacházela velmi značná část průmyslu, surovin a paliv, o které republika odebráním sudet přišla.⁶⁴

Situace, která u nás vznikla, byla důvodem, proč se k politické moci ve státě mohly dostat krajně levicové politické směry. V říjnu 1938 byla reorganizována vláda a vznikl nový kabinet. Dva dny po vzniku nové vládní síly abdikoval tehdejší prezident Eduard Beneš na svou funkci a opustil republiku.⁶⁵

Vzniklé krize využily také separatistické strany na Slovensku a v Podkarpatské Rusi a začaly prosazovat své politické názory. Své názory prosazovala hlavně Hlinkova strana, která brala mnichovský diktát jako vhodnou příležitost pro jejich plán osamostatnění Slovenska. Ministr Matuš Čermák, který byl s Hlinkovou stranou velmi spjat, dokonce oznámil prezidentu republiky, že podá demisi pokud všechna moc na Slovensku nebude předána do rukou Hlinkovy strany. V říjnu se uskutečnilo zasedání v Žilině, na kterém se sešli zástupci všech významným slovenských politických stran. Výsledkem tohoto jednání byla Žilinská dohoda, která zakotvovala požadavek na vytvoření slovenské autonomie a slovenské vlády, v jejímž čele by stál Jozef Tiso. Pražská vláda tento požadavek přijala, a ještě ten samý den byl Tiso jmenován ministrem pro správu Slovenska a o pár dní později vytvořil slovenskou autonomní vládu. Členem slovenské vlády se stal také vůdce německých fašistů na Slovensku a tím došlo k odstranění demokratického režimu. Obdobná situace probíhala také v Podkarpatské Rusi.⁶⁶

V listopadu 1938 byl zvolen novým prezidentem republiky Emil Hácha a byl také jmenován nový kabinet, jelikož vláda, která do té doby fungovala podala demisi.⁶⁷

64 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 149-153

65 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 149-153

66 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 149-153

67 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 149-153

Dalším významným krokem bylo zavedení zmocňovacího zákona, kterým byla zmocněna vláda, aby po dobu dvou let prováděla všechna opatření ke kterým by za normálních okolností bylo zapotřebí schválení zákona pomocí vládních nařízeních. Zároveň byl prezident zmocněn na jednomyslný návrh vlády změnit ústavu.⁶⁸

Podle pokynů z Berlína se v březnu 1939 odpojilo Slovensko a vytvořilo samostatný stát. Odpojila se také Podkarpatská Rus, která se stala nedobrovolnou součástí Maďarska. V této době prezident Hácha podepisuje dokument, na jehož základě je na našem území vytvořen Protektorát Čechy a Morava. Hned v noci po podepsání tohoto dokumentu přijíždí do Čech nacistická vojska a zaniká tak Československo.⁶⁹

3.2.3. Územní správa

Odebrání sudet a fašistický proces se rovněž podepsal na územní samosprávě. Jedno z prvních opatření se týkalo právě sudet a okresní samosprávy, jelikož došlo k odříznutí některých z okresních sídel, ale jejich některé okresní části zůstaly pořád součástí Československa. Těm byla přidělena správa nejbližších okresních úřadů. Postupně však došlo k likvidaci územní samosprávy, docházelo k rozpuštění okresních zastupitelstev a v lednu 1939 došlo k vyvrcholení, kdy byla rozpuštěna také zemská zastupitelstva.⁷⁰

Toto období se dotklo také obcí. Nejprve byli odstraněni zástupci levicových stran z orgánů obcí. Dále se začalo mluvit o předčasných volbách. Největším zásahem však bylo zřízení obecních tajemníků, jejichž hlavním úkolem byl výkon přenesené působnosti. Další opatření vláda již nestihla provést, jelikož došlo k likvidaci republiky.⁷¹

68 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 149-153

69 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 149-153

70 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 149-153

71 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 149-153

3.3. Veřejná správa v protektorátu Čechy a Morava

Právním základem Protektorátu Čechy a Morava byl výnos Adolfa Hitlera z 16. března 1939. Tento výnos stanovil, že území bývalé republiky je nyní územím Říše. Obyvatelé německé národnosti žijící na bývalém území Československa se stali příslušníky německého státu. Ostatní obyvatelé byli příslušníky Protektorátu.

Protektorát měl autonomní status, ale všechna jeho výsostná práva musel vykonávat v souladu s Říší. V čele stál prezident a zastávce říšských zájmů, kterým byl protektor. Zahraněční záležitosti zastupovala Říše, která také oficiálně měla poskytovat Protektorátu vojenskou ochranu a kromě toho měla také právo vydávat právní předpisy, které pro Protektorát platily. Hitlerovým rozkazem byla výkonná moc svěřena do rukou vrchního velitele nacistické armády. Ten dále vydal rozkaz, ve kterém bylo zdůrazněno, že veřejná správa, policie, veřejné závody a ostatní orgány byly nuceny pokračovat ve svojí činnosti a všechny tyto orgány musí neprodleně poslechnout příkaz německých vojenských úřadů.⁷²

Šéf civilní správy zasahoval do protektorátní administrativy. Dával příkazy okresnímu hejtmanovi a zemskému prezidentovi. Zakazoval jim styk s nadřizenými orgány a požadoval kontrolu nad jejich korespondencí. Kromě těchto zásahu do správy také nacisté propouštěli české zaměstnance a určovali zásady používání jazyka v úředním procesu. Dále vznikaly nacistické bezpečnostní orgány, například gestapo.⁷³

Stav okupace německými vojsky skončil po měsíci, tedy 15. dubna 1939. V ten moment do svého úřadu nastoupil protektor Konstantin von Neurath, který se tak postavil do čela německých orgánů na našem území. Protektor byl jmenován Adolfem Hitlerem a byl odpovědný pouze jemu. Zastupoval vůdce Říše na našem území a s ním i celou německou vládu. Jeho hlavním úkolem bylo dohlížet, aby v Protektorátu byly dodržovány politické směrnice Německa. Dále měl také značná práva vůči české správě, například potvrzoval protektorátní ministry nebo podával námítky proti individuálním právním aktům. Později mohl rovněž provádět výnosy

72 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 7-11

73 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 7-11

protektorátu a normotvornou činnost. Dále mohl měnit autonomní právo nebo dokonce zrušit dosud platné právní předpisy, které byly v rozporu se zřízením Protektorátu.⁷⁴

3.4. Veřejná správa v poválečném Československu

3.4.1. Formování poválečného státu v období války

První formování podoby správy po válce začalo již v době, kdy ještě válka zuřila. Odpovědí na okupaci a odtržení Slovenska byla snaha o obnovení našeho národa a státní samostatnosti. Prvním orgánem, který prosazoval existenci české státnosti byl Československý národní výbor, který vznikl na podzim roku 1939 v Paříži. Tento národní výbor při svém vzniku vyhlásil, že až do ukončení války přebírá záležitosti československého lidu a zároveň také prohlásil, že Československá republika i nadále existuje v mezinárodním právu. Po porážce Francie v druhé světové válce se tento zahraniční orgán přesunul do Londýna, kde fungoval až do konce válečného konfliktu. V Londýně na své činnosti Národní výbor začal pracovat ještě víc intenzivně a měl v plánu vytvořit celý systém orgánů, který byl znám jako prozatímní státní zřízení. Toto státní zřízení bylo tvořeno prezidentem republiky, vládou a Státní radou.⁷⁵

Nejpodstatnější částí prozatímní vlády byl prezident, kterým byl Eduard Beneš. Ten sice v Československu abdikoval a opustil zemi, ale jeho abdikace byla brána jako neplatná, a proto byl i nadále uznáván za prezidenta republiky. Prezident byl nositelem ústavně-právní kontinuity, jmenoval vládu a zřizoval Státní radu. V červenci roku 1939 jmenoval prezident Beneš emigrační vládu v Londýně a předsedou vlády se stal J. Šrámek. Prezident se dále stal nositelem zákonodárné moci a převzal také agendu Národního shromáždění, která byla dána Ústavou Československé republiky. Státní rada byla poradním orgánem pro prezidenta a pomocný a kontrolní orgán pro prozatímní zřízení Československé republiky.⁷⁶

74 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 7-11

75 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 163-165

76 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 163-165

Československo bylo tedy i nadále plnoprávně uznávaným státem v mezinárodním měřítku a také se zařadilo do protihitlerovské koalice. V prosinci roku 1943 podepsalo Československo smlouvu o přátelství, vzájemné pomoci a poválečné spolupráci se Sovětským svazem. Součástí tohoto jednání bylo také probrání otázek poválečného uspořádání Československa.⁷⁷

Součástí příprav na znovu uspořádání státu po osvobození byla příprava legislativy. Hlavním pramenem se stal dekret č. 10 Úř. věst. o dočasné správě osvobozeného území. Tento dekret zřídil úřad pro správu osvobozeného území a v jeho čele byl vládnoucí delegát, který byl jmenovaný prezidentem a to jen po dobu, dokud sídlo vlády nebude opět na území republiky. Vládnoucí delegát byl zmocněn, aby na území státu mohl provádět usnesení vlády a mohl na území republiky zastupovat všechny ministry. Svou činnost vykonával dle právních předpisů, které byly vydané do 29. září 1938. Dále se řídil dekrety prezidenta republiky a předpisy vlády, které byly vydány v zahraničí. V nezbytných případech však také mohl vydávat prozatimní vládní nařízení. V srpnu 1944 byl vydán ústavní dekret o obnovení právního pořádku, který řešil problematiku právní kontinuity. Tento dekret stanovil, že právní předpisy, které byly vydány, které byly vydány před podpisem Mnichovské dohody, pocházejí ze svobodné vůle občanů Československa a jsou tedy součástí československého právního řádu. Naopak právní předpisy, které byly vydány v období Protektorát nejsou součástí tohoto právního řádu.⁷⁸

3.4.2. Národní výbory

Hlavní otázkou v oblasti veřejné správy byla kontinuita či diskontinuita poválečné veřejné správy se správou z první republiky. Došlo k téměř jednohlasné shodě na diskontinuitě a zároveň se také objevila myšlenka na obnovení národních výborů. Národní výbory měly v naší historii velkou tradici a objevily se i v období okupace. V období Protektorátu byly národní výbory koordinační s sjednací orgány pro odboj a časem se změnily na jakési revoluční orgány lidové moci. Největšího rozmachu dosáhly v období mezi roky 1941-1943, v oblasti domácího

77 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 163-165

78 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 163-165

odboje a po napadení Sovětského svazu byly národní výbory prostředníkem pro spolupráci mezi komunistickými a nekomunistickými hnutími odporu. Avšak většina těchto orgánů byla rozbita během teroru, který nastal v Protektorátu po atentátu na protektora Heydricha. Na Slovensku došlo k rozmachu národních výborů hlavně v období slovenského národního povstání.⁷⁹

Z tradice národních výborů vyšel i zahraniční odboj, kdy jako první významný orgán v exilu vznikl právě Československý národní výbor v Paříži. Právě díky tomuto významnému postavení v historii a v období Protektorátu zaujaly národní výbor v poválečném Československu významné místo.⁸⁰

Formování poválečné veřejné správy souviselo s celkovým novým charakterem nového Československa. Veřejná správa byla v zájmu obou křídel odboje a první snahy o její budoucí formování byly zaznamenány již v letech 1942-1943. Na zasedání zástupců z KSČ a zástupců sociálních demokratů se hovořilo právě o tématu národních výborů. Ty se měly stát nejen orgány, které byly v čele odboje, ale také základem budoucího demokratického zřízení.⁸¹

V dalším období vývoje poválečné republiky bylo sblížení a vzájemná spolupráce komunistického a občanského odboje. Toto sblížení vyvrcholilo v roce 1943, kdy prezident Beneš jednal s představiteli komunistické strany v Moskvě. Na toto jednání navázala další, která se konala v Londýně. 1. července 1944 došlo v Londýně k ujednání stanovisek k vedení osvobozenického boje a také k ujednání myšlenek na obnovení národních výborů. Edvard Beneš tato stanoviska přijal a formování národních výborů začalo zhruba půl roku před kapitulací Německa.⁸²

Komunisté předpokládali, že národní výbory budou voleny přímo lidem, jelikož se jednalo o orgány, které vzešly právě z národně osvobozenického boje.

79 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 173-178

80 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 173-178

81 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 173-178

82 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 173-178

Národní výbory vyšších stupňů měly být voleny nepřímou, tudíž prostřednictvím delegátů zvolenými národními okresními výbory.

V dubnu roku 1944 vydala londýnská vláda stanovisko, ve kterém povolila vytvoření národních výborů a také vydala směrnice pro jejich organizaci. Došlo k uznání národních výborů jako orgánů veřejné správy, ale jednalo se jen o orgány dočasné. V dalších měsících došlo k debatám o charakteristice a postavení národních výborů. Proto byl v září 1944 vydán dekret o národních výborech. Ten stanovil, že na území republiky budou národní výbory jen prozatímní orgány veřejné správy a budou fungovat ve všech oborech. Národní výbory budou také přímo podřízené vládě. Dále bylo stanoveno, že obce a okresy nebudou mít národní výbory, ale jen správní komisaře. Další vývoje těchto institucí se měly odvíjet o stavu, který nastane po osvobození Československa.⁸³

3.4.3. Veřejná správa v osvobozeném Československu

5.4. 1945 byl v Košicích vyhlášen první poválečný vládní program, který vtyčil hlavní úkoly, na které je nutné se v nejbližší době soustředit. Tento program je také známý jako Košický vládní program. Jedná se o jeden z nejdůležitějších dokumentů, které v novodobé historii Česka a Slovenska známe.⁸⁴

Jak již bylo zmíněno, myšlenka nových národních výborů začala vznikat již v Protektorátu. Po osvobození Československa bylo však nutné pro tyto orgány vytvořit právní úpravy. V českých zemích byla původně právní úprava národních výborů obsažena ve vládním nařízení 4/1945 Sb. Na Slovensku dostaly národní výbory právní základ prostřednictvím nařízení předsednictva slovenské národní rady.⁸⁵

Národní výbory plnily v osvobozeném státě různé úkoly. Nejvýznamnějším úkolem bylo však očištění státu od kolaborantů a zdráců. Vybíraly a navrhovaly osoby, které zastávaly funkce soudců a další významné funkce v procesech stíhání

83 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 173-178

84 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 173-178

85 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 173-178

kolaborantů. Tato funkce jim však příslušela jen v Čechách. Na Slovensku národní výbory volily jen osoby, které na soudech působily. Tyto mimořádné lidové soudy byly zřizovány jen v sídlech krajských soudů a rozhodovaly v pětičlenných senátech. Dále se národní výbory podílely na řešení národní otázky. V této oblasti se staraly hlavně na odsunu německého obyvatelstva a znovuosidlování vybydleného pohraničí. Významné úkoly měly také v sektoru hospodářství, kde zaváděly národní správy a podílely se na přípravě a provádění znárodnění a konfiskace. V oblasti zemědělství se národní výbory také podílely na pozemkové reformě.⁸⁶

Poválečný vývoj veřejné správy šel jiným směrem, než jakým se vyvíjel před druhou světovou válkou. V souvislosti s vytvořením nové ústavy byla kladena otázka zemského uspořádání. Konkrétně, zda-li má být zemské uspořádání zachováno nebo by se mělo přejít na menší správní celky. Také byla znovu otevřena otázka národních výborů.⁸⁷

Všechny významné politické strany přicházely s různými koncepty, jak by měla správa do budoucna vypadat. Jediné názory, na které byl kladen důraz pocházely z komunistické strany. V roce 1948 nastala jakási diktatura komunistické strany, která vykazovala největší podporu. Proto také návrh nové ústavy pocházel z této strany. Jejich koncept ústavy byl v květnu 1948 přijat. Tato nová ústava nepočítala již se zeměmi, ale místo nich zakotvovala systém krajských národních výborů. Ty byly charakterizovány jako nositelé a vykonavatelé státní moci. Po přijetí nové Ústavy proběhl v Kroměříži sjezd zástupců národních výborů, kde byly vymezeny hlavní zásady nového správního zřízení. Krátce na to byl vydán zákon č. 280/1948 Sb. o krajském zřízení, kterým se definitivně zrušilo zemské zřízení.⁸⁸

86 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 173-178

87 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 173-178

88 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 182-184

3.5. Veřejná správa v socialistickém Československu

3.5.1. Územní samospráva

3.5.1.1. Národní výbory v letech 1948-1954

Zakotvení národních výborů do československé ústavy se dá považovat za počátek nové etapy života národních výborů. V této fázi se reorganizace správy dotýkala primárně krajů, ale předpokládalo se, že v budoucnosti se zaměří rovněž na okresy a na místní správu.⁸⁹

Krajské národní výbory byly podřízeny vládě, a pokud by neplnily své povinnosti, mohly být vládou rozpuštěny. Rozhodující postavení v krajských národních výborech měla pléna, která rozhodovala o zásadních směrech jak v činnosti, tak v politice krajských národních výborů. Zákon taktéž zaváděl tzv. referentský systém, kdy v čele stál referent, který zajišťoval agendu národních výborů. U všech krajských národních výborů bylo vytvořeno jedenáct orgánů, kterým byla svěřena vybraná část agendy národního výboru. Jednalo se například o orgán pro všeobecné vnitřní věci, plánování, bezpečnost, školství, osvětu a tělesnou výchovu, práci a sociální věci, zdravotnictví, finance nebo vnitřní obchod. Poradními orgány pro krajské národní výbory byly komise.⁹⁰

Krajská soustava umožnila přebudování správy v okresech. Nejprve proběhly úpravy územních obvodů, následkem čehož byly původní okresy zmenšeny, což zapříčinilo vznik 35 nových okresů. Sídla nově vytvořených okresů vznikla v přirozených hospodářských a kulturních centrech daného území. Téměř konečnou podobu získaly okresy v roce 1949, kdy byl konstituován systém okresních národních výborů, který byl postaven na obdobných principech jako systém krajských národních výborů.⁹¹

89 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 398-390

90 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 398-390

91 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 398-390

Vývoj národních výborů v padesátých letech pokračoval stejným směrem, který byl zahájen květnovou ústavou. Na krajské národní výbory postupně přecházela všekrá pravomoc zrušených úřadů.⁹²

3.5.2.2 Národní výbory v letech 1954-1960

V lednu roku 1954 vznikl návrh nového ústavního zákona o národních výborech, který byl v březnu stejného roku přijat Národním shromážděním. Společně s ním byl schválen zákon o volbách do národních výborů. Národní výbory byly charakterizovány jako “místní orgány státní moci pracujícího lidu Československa, jako nejširší organizace pracujících opírajících se ve své činnosti v krajích, okresech a obcích o svazek dělníků, rolníků a pracující inteligence”. Zákonem byla potvrzena také krajská organizace, tedy krajské, okresní a místní národní výbory. Ty ve své činnosti byly podřízeny vládě. Městské národní výbory byly zřízeny v sídlech krajských národních výborů a byly postaveny na úroveň okresních národních výborů.⁹³

Národní výbory všech stupňů byly voleny na tříleté období. Aktivní volební právo zde bylo stanoveno od 18 let a pasivně mohl být občan zvolen od 21 let. Do krajských výborů byl volen jeden člen na sedm tisíc obyvatel kraje, ale v krajích do 525 000 obyvatel se volilo 75 členů. Do okresních národních výborů se volil jeden člen na 1000 obyvatel. Do městských národních výborů se volil jeden člen na 100 obyvatel, ve městech nad 150 000 obyvatel se volilo 300 členů. V místních národních výborech byl volen jeden člen na 50 obyvatel, v obcích do 400 obyvatel bylo voleno 9-11 členů, v obcích do 600 obyvatel bylo voleno 12 členů a v obcích nad 40 000 obyvatel to bylo 200 členů.⁹⁴

Výkonným orgánem národního výboru byla rada, která byla volena z členů národního výboru. Rada byla podřízena nejen vládě, ale také svému národnímu výboru a radám vyšších instancí.

92 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 398-390

93 Schelle K. Vývoj veřejné správy, Key Publishing s.r.o., 2008, ISBN 978-8-87071-92-2, str. 390-396

94 Schelle K. Vývoj veřejné správy, Key Publishing s.r.o., 2008, ISBN 978-8-87071-92-2, str. 390-396

K vytvoření, zrušení nebo podstatné změně v organizaci kraje bylo potřeba zákona, některé územní změny mohla však také provádět vláda. K vytvoření, zrušení nebo územní změně v okresech bylo potřeba vládního nařízení. Změny v okresech prováděly krajské národní výbory. V obcích tyto změny prováděly okresní národní výbory.

95

Ústřední národní výbor hlavního města byl postaven na stejné úrovni jako krajské národní výbory a také byl podřízen vládě. Toto území bylo také samostatnou územní jednotkou a ke změnám v něm bylo potřeba zákona. Stejný status měla také Bratislava, ale k důležitým změnám bylo potřebné vydání zákona Slovenskou národní radou. Národní výbory na svých zasedání projednávaly místní a celostátní otázky, primárně pak usnesení vlády. Dále měly tyto výbory také normativní pravomoc, kdy mohly vydávat obecně závazná nařízení, konkrétně v případě pokud to bylo nezbytné k plnění jejich úkolů. Tato nařízení pochopitelně nesměla být v rozporu s právními předpisy. Obecně závazná nařízení musel podepsat předseda a tajemník národního výboru. Tato nařízení mohla být vydána jen v případě, že je odsouhlasil národní výbor vyšší instance nebo jeho rada. U nařízení krajských národních výborů je musela schválit vláda.⁹⁶

3.5.2.3. Národní výbory v letech 1960-1967

Na konci 50. let se objevily vážné problémy v hospodářství. V té době se také objevila myšlenka, že socialismus je již dokončený a měl by začít přechod ke komunistické společnosti. Poté, co byl schválen nový zákon o územním členění státu, se změnila struktura národních výborů. Krajů a okresů bylo méně - kraje se snížily z 19 na 10, a počet okresů se snížil v České republice z 180 na 76 a na Slovensku z 111 na 32. To mělo negativní vliv na regiony a oslabilo některá tradiční centra jako Olomouc, Zlín nebo Pardubice.⁹⁷

Vzhledem k vedoucí úloze Komunistické strany Československa, která byla zakotvená v nové ústavě, byl vývoj správních institucí výrazně ovlivněn

95 Schelle K. Vývoj veřejné správy, Key Publishing s.r.o., 2008, ISBN 978-8-87071-92-2, str. 390-396

96 Schelle K. Vývoj veřejné správy, Key Publishing s.r.o., 2008, ISBN 978-8-87071-92-2, str. 390-396

97 Mates P., Kapitoly z historie veřejné správy v letech 1948-1989, Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, 1996, ISBN 80-7079-846-7, str. 31-38

rozhodnutími a usneseními orgánů KSČ, zejména jejich sjezdů v oblasti veřejné správy. Proto také usnesení XII. sjezdu Komunistické strany Československa o postavení národních výborů v socialistické společnosti posloužilo jako podklad pro vypracování nové právní normy, kterou přijalo Národní shromáždění jako zákon č. 69/1967 Sb. o národních výborech. Tento zákon přinesl pouze drobné změny ve struktuře národních výborů a zachoval třístupňovou soustavu. Základní úroveň představovaly městské a místní národní výbory. V okresních a větších městech byly zřízeny městské národní výbory, které určoval krajský národní výbor na návrh okresního národního výboru. V Praze byl zřízen Národní výbor hlavního města Prahy a v okresech působily okresní národní výbory a v některých obcích, které byly připojeny k Praze, místní národní výbory. Situace v hlavním městě byla upravena zákonem č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze. Uvedený zákon vymezil i kompetence a vzájemné vztahy mezi jednotlivými orgány národních výborů. Nejvyšším orgánem bylo plenární zasedání, které se vyjadřovalo ke všem zásadním otázkám, volilo předsedu, místopředsedy a radu výboru. Plenární zasedání byla veřejná a příslušný národní výbor informoval občany předem o jejich programu, místě a době konání. Zákon stanovil minimální počet plenárních zasedání národních výborů. Rada národního výboru zůstala výkonným orgánem s obecnou působností. Změnilo se postavení komisí, které byly definovány jako iniciativní a kontrolní orgány. Vykonávaly kontrolní činnost ve vztahu k fungování organizací řízených národním výborem a také ve vztahu k odborům národního výboru. Vedle těchto komisí byl vytvořen institut tzv. správních komisí. Ty měly pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech občanů a organizací v případech stanovených zvláštními zákony. Tyto komise vedla rada národního výboru, která odpovídala za jejich činnost. Zároveň byly podřízeny příslušné správní komisi národního výboru vyššího stupně. Příkladem správních komisí byly komise pro posuzování sociálního zabezpečení, komise pro péči o rodinu a děti, komise pro interrupce a protialkoholní komise. (Karel Schelle KEY Publishing s.r.o. Vysoká škola finanční a správní, Praha, 2004) ⁹⁸

98 Schelle K. Vývoj veřejné správy, Key Publishing s.r.o., 2008, ISBN 978-8-87071-92-2

3.6. Veřejná správa po roce 1968

3.6.1. Přejchod od unitárního státu k federaci

Dle ústavy z roku 1960 bylo Československo unitárním státem. Od roku 1968 se však začalo pracovat na federalizaci státu. Federalizaci Československa předcházelo napětí, které začalo vrcholit na konci roku 1967. V lednu následujícího roku proběhl sjezd KSČ, na kterém došlo k personálním změnám v této straně a tím také vyvrcholilo napětí, které se ve státě již nějakou dobu stříдалo. Největší změnou v komunistické straně bylo oddělení nejvyšší stranické pozice a nejvyšší státní funkce, tedy prezidenta republiky. V KSČ se také začaly více a více objevovat demokratické prvky.⁹⁹

Základem vývoje státního uspořádání Československa byl ústavní zákon č. 143/1968 sb. o československé federaci z 27.10. 1968. Zákon byl přijat jednomyslně a v platnost vstupoval 1. ledna 1969. Ve druhé hlavě tohoto zákona bylo ustanoveno jak bude ve federaci rozdělená působnost mezi Českou republiku a Slovensko. Zákon stanovil, že do výlučné kompetence republik patřila zahraniční politika, národní obrana, federální státní hmotné rezervy, federální zákonodárství a správa a ochrana federální ústavnosti. Do společné působnosti federace patřilo plánování, finance, emisní činnost, cenové věci, zahraniční hospodářské vztahy průmysl, zemědělství, doprava, pošty a telekomunikace, rozvoj vědy a techniky, práce, mzdy a sociální politika, sociálně ekonomické informace, právní úprava socialistického podnikání, normalizace, věc měř a vah, průmyslová práda, vnitřní pořádek a bezpečnost státu a věc tisku a jiných informačních prostředků.¹⁰⁰

Nejvyšším orgánem federace bylo Federální shromáždění tvořeno ze sněmovny lidu a sněmovny národů, přičemž si obě tyto komory byly rovnoprávné. Sněmovna lidu se skládala z 200 poslanců, kteří byly voleni z celého Československa přímou volbou. Sněmovna národů reprezentovala rovné postavení obou republik. Bylo zde voleno 150 poslanců, kdy 75 jich pocházelo z Česka a 5 ze Slovenska. Práce Federálního shromáždění byla řízena předsednictvem, které se skládalo ze 40

99 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 82-86

100 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 82-86

členů. Polovina tohoto představenstva byla volena Sněmovnou lidu a druhá polovina byla volen Sněmovnou národů.¹⁰¹

V novém zákoně bylo také definováno postavení prezidenta republiky. Ten byl zvolen Federálním shromážděním a právě Federálnímu shromáždění byl odpovědný. Jeho sídlem byla jak Praha, tak Bratislava.¹⁰²

Dále zákon upravoval postavení a kompetence federální vlády. Federální vláda byla nejvyšším výkonným orgánem ve státě. Skládala se z předsedy, místopředsedů, ministrů a státních tajemníků. K zajištění oblastí, které spadaly do působnosti celé federace byla zřízena federální ministerstva. Federální ministerstva byla:

- ministerstvo zahraničních věcí
- ministerstvo národní obrany
- ministerstvo vnitra
- ministerstvo plánování
- ministerstvo financí
- ministerstvo zahraničního obchodu
- ministerstvo práce a sociálních věcí

Vedle ministerstev fungovaly také federální výbory, například výbor pro ceny, technický a investiční rozvoj, průmysl, dopravu nebo zemědělství a výživu.

V další hlavě zákona o československé federaci nalezneme úpravu republikových státních orgánů. Česká národní rada a Slovenská národní rada byly nejvyšší zastupitelské sbory a jediné zákonodárné orgány republik. Česká národní rada se skládala z 200 členů a Slovenská národní rada se skládala ze 150 členů.¹⁰³

101 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004) , EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 82-86

102 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004) , EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 82-86

103 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004) , EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 82-86

3.6.2. Změny ve struktuře orgánů

Od roku 1970 začal proces, kdy docházelo k posilování úlohy federálních orgánů. Jedním z nejvýznamnějších kroků bylo zavedení zákona č. 125/1970 Sb., který doplňoval zákon o československé federaci. Například na základě tohoto zákona přešla měna do výlučné působnosti federace.¹⁰⁴

Dalším zákonem, který upravoval nové uspořádání orgánů ve federaci byl ústavní zákon č. 126/1970 Sb., který nahrazoval dosavadní federální výbory federálními ministerstvy. Nově tak byla zřízena další federální ministerstva, konkrétně:

- ministerstvo pro technický a investiční rozvoj
- ministerstvo paliv a energetiky
- ministerstvo hutnictví a strojírenství
- ministerstvo zemědělství a výživy
- ministerstvo doprav
- ministerstvo spojů

Nově byla zřízena Státní plánovací komise, která byla ústředním orgánem správy v Československé socialistické republice pro národní hospodářské plánování. V čele tohoto orgánu stál předseda, který byl také současně ministrem federální vlády.¹⁰⁵

Dalším významným orgánem, který v této době vznikl, byl Výbor lidové kontroly Československé socialistické republiky. Jednalo se o ústřední orgán státní správy na úseku kontroly.¹⁰⁶

V roce 1975 byl přijat ústavní zákon č. 5/1975 Sb., který doplňoval zákon o československé federaci. V článku jedna tohoto zákona bylo ustanoveno, že pokud prezident federace nemůže svou činnost vykonávat po dobu delší, než je jeden rok, může Federální shromáždění zvolit nového prezidenta na nové funkční období.

104 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 81-92

105 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 81-92

106 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 81-92

Tento zákon byl vydán účelně, kvůli zdravotnímu stavu prezidenta Svobody, který byl dlouhodobě nemocný, ale odmítl abdikovat. V den vydání tohoto zákona navrhlo Federální shromáždění jako prezidentského kandidáta Gustava Husáka. Ten byl hned druhý den jednomyslně zvolen prezidentem.¹⁰⁷

Ve druhé polovině osmdesátých let nastaly velké politické změny v Sovětském svazu. Tyto změny ovlivnily všechny východní země, včetně Československa. Díky těmto změnám došlo k jakémusi uvolnění na politické scéně a také ke změnám ve správě. Důležité změny byly uskutečněny na základě ústavního zákona č. 193/1988 Sb., o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, a také na základě zákona č. 194/1988 Sb., o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy. Tyto zákony charakterizovaly činnost federálních orgánů státní správy v “novém” systému řízení a zdůrazňovaly nutnost jejich spolupráce s příslušnými orgány republik. Dále kladly důraz na vytváření podmínek pro rozvoj hospodářské činnosti a soutěže.¹⁰⁸

3.6.3. Národní výbory

Federativní uspořádání republiky také ovlivnilo činnost národních výborů. Zákon o československé federaci omezil centralistické tendence a došlo k začlenění národních výborů do kompetence republikových zastupitelských orgánů. Zároveň došlo k posunu kompetencí a k navýšení pravomocí národních výborů nižších stupňů.¹⁰⁹

Na začátku 70. let bylo ve federaci více než 10 000 obcí a počet národních výborů byl 2 685, přičemž velká většina z nich působila v obcích, kde nebylo ani 2 000 obyvatel. Touto problematikou se vláda začala zabývat již v roce 1967, ale kvůli vývoji politických událostí byl tento problém odsunut na pozdější dobu a znovu se začal řešit právě na počátku 70. let. Na základě vládního usnesení č. 100/1967 Sb. bylo navrženo vyselektovat střediska perspektivního osídlení. V Česku bylo vybráno 170 obcí, které byly označeny jako střediska oblastního

107 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 81-92

108 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 81-92

109 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 226

významu a 1 029 obcí, které byly označeny jako střediska místního významu. Na Slovensku došlo ke stejnému výběru obcí, kdy do první kategorie bylo zvoleno 77 obcí a do druhé 606. Realizace tohoto vládní nařízení byla uskutečněna v průběhu 70. let. Toto snížení počtu obcí a zvětšení základních územních celků znamenalo výrazný zásah do územního uspořádání. Nové územní celky vznikaly dvěma způsoby. Buďto to se nový správní územní celek utvořil sloučením více obcí do jednoho celku nebo byl pro více obcí vybrán jeden místní národní výbor.¹¹⁰

V tomto období byly národní výbory na konci své existence, jelikož byly v zákonu č. 367/1990 Sb., o obcích zrušeny.¹¹¹

110 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 92-96

111 Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5, str. 226

4. OBNOVA DEMOKRATICKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989

4.1. Poslední léta československé federace

Země střední a východní Evropy prošly v druhé polovině roku 1989 vývojem, který vytvořil změny, které poskytly možnost pro změny v oblasti politiky. V Československu se tento politický vývoj urychlil událostmi, které nastaly 17. listopadu. Konflikt mezi studenty s Veřejnou bezpečností přinesl různé následky, například vznikla nová politická strana Občanské fórum. Václav Havel, který stál v čele Občanského fóra, stranu definoval jako okamžitou a prozatímní reprezentaci kriticky smýšlejících občanů. Svůj politický program zaměřili na destrukci stávajících poměrů a také koncipovali pozitivní společenské změny. Nejprve se soustředili na ekonomický vývoj země, ale brzy se také zaměřili na problematiku zastupitelských orgánů a změny ve správních orgánech.¹¹²

Po listopadových událostech došlo ke stávkám v pražských divadlech a brzy na to vyhlásily stávku také pražské vysoké školy. 20. listopadu došlo opět ke shromáždění občanů na Václavském náměstí, kde k nim promluvili zástupci Občanského fóra, mezi nimiž byl také budoucí prezident Václav Havel. O tři dny později k lidem promluvil také Alexander Dubček. 25. listopadu se na pražské Letné sešlo více než 750 000 obyvatel. Zde se k lidem pokusil promluvit předseda vlády Ladislav Adamec, jehož proslov však nebyl přijat příznivě. Adamec předchozího dne odešel ze své pozice předsednictva ústředního a byl nahrazen Karlem Urbánkem. V neděli toho týdne se poprvé setkali představitelé vlády a zástupci Občanského fóra. Na jejich setkání se nejprve zaměřili na vzájemnou komunikaci mezi stranami. Jejich další jednání bylo hned za dva dny, kde strany probíraly požadavky Občanského fóra. To požadovalo zejména personální změny ve vedení Federálního shromáždění a odvolání funkcionářů a poslanců, kteří se zpronevěřili svému poslání v politice. Dále také požadovali vypuštění čtvrtého článku Ústavy, který stanovoval vedoucí úlohu KSČ. Poslední z podstatných změn byl požadavek na rekonstrukci vlády, kde specifikovali, aby se ministrem obrany

112 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 97-98

stal zkompromitovaný civilista. Všechny požadavky OF byly podpořeny veřejností.

113

Hned 29. listopadu došlo k vydání zákona, který změnil Ústavu. Tím byl splněn jeden z požadavků OF, jelikož došlo ke zrušení článku čtyři, tedy zakotvení vedoucí úlohy KSČ. Velké změny proběhly také ve vládních orgánech. V prosinci byla jmenována nová vláda, která splňovala představy OF. To se ale nepodařilo, jelikož v nové vládě stále zůstalo 16 ministrů, kteří byli z KSČ. Ladislav Adamec tedy ještě jednou jednal s OF o novém složení vlády. Na tomto jednání OF navrhlo přímo konkrétní jména na konkrétní ministerské pozice. S těmito návrhy však Ladislav Adamec nesouhlasil a podal demisi. Další návrh vlády sestavil Marián Čalfa a na jeho návrh jmenoval prezident Gustav Husák novou vládu, která se již skládala převážně z nekomunistů. 5. prosince byla jmenována nová vláda jak v Česku tak na Slovensku. O pár dní později na své funkci rezignoval prezident Gustav Husák. Po dohodě uvnitř pozice byl jako další vhodný kandidát na prezidenta vybrán Václav Havel. 19. prosince byl přijat zákon, který upravoval ústavní zákon o československé federaci. Bylo upraveno, že v případě, když se uvolní prezidentský post před skončením volebního období současného prezidenta, tak se do čtyřiceti dnů uskuteční volba prezidenta nového. V tomto případě se volba konala veřejným hlasováním. Takto zvolený prezident bude zvolen na čtyřicet dní a na konci tohoto období musí dojít k ustanovení nového Federálního shromáždění, které bude zvolené ve svobodných a demokratických volbách. Federální shromáždění v čele s Alexandrem Dubčekem provedlo prezidentskou volbu, do které byl jediným kandidátem Václav Havel. Jeho volba byla veřejná a nikdo z přítomných hlasujících se nezdržel hlasování ani nebyl proti, tudíž byl Václav Havel jednomyslně zvolen novým prezidentem Československé republiky.¹¹⁴

4.2. Ústřední státní správa

Všechny tyto politické změny se promítaly do zastupitelských, mocenských a správních orgánů. Výrazně se také oživily úvahy o státoprávním uspořádání,

113 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 97-98

114 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 97-98

včetně vztahů mezi republikami ve federaci. Problémem, který se řešil již od vzniku federace, byla ústava. Do tohoto období fungoval náš stát na základě novelizované socialistické ústavy z roku 1960 a na ústavním zákoně o československé federaci. Tyto právní dokumenty však nebyly ani zdaleka dostačující legislativou pro nastávající změny.¹¹⁵

4.2.1. Formování nové ústavy

Již během roku 1989 se členové disentu věnovali přípravě nové ústavy a v prosinci její návrh předložili Občanskému fóru. Největší změny v ústavě se týkaly hlavně pojetí charakteru státu, který se zde definoval jako demokratický, sociálně spravedlivý, právní a zajišťující rovnost všem lidem v osobní svobodě nebo ochraně majetku před zákonem. V oblasti vztahu republik a federace návrh ústavy reaguje na změny politické situace, ale prakticky zanechává základy, které byly položeny v zákoně o československé federaci. Ústava ponechává výlučné i sdílené kompetence Česka a Slovenska.¹¹⁶

V hlavě X byla upravena územní a místní samospráva. Zde byl ještě předpokládán systém národních výborů, které byly podřízeny vládě republik. Samospráva se řídila Ústavou federace, ústavami republik a ostatními zákony. Návrh ústavy se nevyjadřoval k počtu úrovní žádné správy, ačkoliv teoreticky připouští dvoustupňové soustavy, tedy obecní orgány a republika. Návrh této ústavy byl sice napsán, ale nikdy nebyl předložen na jednání zákonodárných sborů.¹¹⁷

4.2.2. Personální změny ve státních a místních orgánech

Jeden z nejdůležitějších předpokladů pro změny v politickém systému byly posuny ve složení zastupitelských sborů. Široká veřejnost a OF vytvářeli tlak na Federální shromáždění, který vedl k rezignaci nejen jejích členů ale i členům národních rad a výborů všech stupňů. V tomto období byly vydány také dva ústavní

115 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 99

116 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 99-100

117 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 99-100

zákony. První byl zákon SNR 6/1990 Sb., o mimoriadnom doplnení národných výborov o nových poslancov, který se týkal výborů na Slovensku. Pro Čechy byl vydáno zákon č. 14/1990 Sb., o odvolání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů. Tyto ústavní zákony posvětily reálný stav, který ve federaci byl. V roce 1990 bylo vyměněno zhruba 50% poslanců v zákonodárných sborech a zhruba 35% poslanců v národních výborech. Nejmenší výměna poslanců potkala místní národní výbory v menších obcích. Tato personální změna ve všech orgánech přispěla k velkému zvýšení intenzity práce a jednalo se o velký pokrok. ¹¹⁸

4.2.2. Parlamentní volby

V dubnu ukončila činnost Národní fronta, která ve všech volbách v Československu od roku 1948 předkládala jednotnou kandidátku. Její ukončení bylo důsledkem politických změn. Před jejím ukončením byl vydán zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách. Tento zákon stanovil, za jakých podmínek mohou politické strany vznikat a co je nutné k jejich evidenci. Evidence politických stran byla v kompetenci ministerstev vnitra. ¹¹⁹

V březnu 1990 vyhlásilo Federální shromáždění volby a jejich termín byl stanoven na 8. a 9. června. Také byly vyhlášeny volby do České národní rady a následně probíhaly volby do Slovenské národní rady. Již předtím byl vydán zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů. Tímto zákonem bylo stanoveno ukončení volebního období Federálního shromáždění, dále také volební období obou sněmoven Federálního shromáždění a volební období České národní rady. ¹²⁰

Nově byl stanoven počet poslanců Sněmovny lidu na 150 členů z původních 200. Dále byl taxativně vymezeny jejich funkce.

118 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 101-102

119 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

120 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

V červnu tedy došlo k volbám, ve kterých byl přijet systém poměrného zastoupení. Pro Federální shromáždění a České národní rady byla stanovena pětiprocentní hranice, pro Slovenskou národní radu byla stanovena hranice ve výši tří procent. Volební účast v tomto roce byla relativně vysoká. Volby do Federálního shromáždění se zúčastnilo 96,8% obyvatel. Do České národní rady byla jen o trochu nižší volební účast a do tohoto orgánu volilo 96,8%. Jak v České republice, tak na Slovensku, skončily volby s výrazným vítězstvím Občanského fóra. Výraznější úspěch se Občanskému fóru dostal v České republice, kde tato politická strana získala 51,15% všech hlasů.¹²¹

Na základě výsledků voleb byl Marián Čalfa pověřen sestavením nové federální vlády. Předsedou Federálního shromáždění byl opět zvolen Alexander Dubček. V nově složeném Federálním shromáždění došlo k volbě prezidenta republiky, kdy byl opět jediným kandidátem Václav Havel, který s počtem 234 hlasů z 284 volbu vyhrál.¹²²

Do všech rozhodujících pozic v zákonodárných sborech a výkonných orgánech byly jmenováni představitelé Občanského fóra. Demokratizace státu, která započala v posledních měsících roku 1989, vedla k zvyšování úlohy zákonodárných sborů, republik a vládních a státních institucí. Tyto instituce se zaměřily převážně na legislativu, která by umožnila řešení stávajících problémů a další rozvoj demokracie.¹²³

4.2.3. Formování demokracie a změny ve správě po volbách

Jedním z největších problémů, se kterými se stát potýkal, byla vyváženost kompetencí mezi federálními orgány a orgány jednotlivých republik. Jejich dělení nebylo za prvních pět let existence prakticky změněno. Pro počátek 90. let bylo charakteristické zvyšování úlohy jednotlivých republik na úkor funkce celkové federace. Prvním krokem ke změnám v těchto institucích bylo vydání ústavního

121 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

122 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

123 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

zákona č. 13/1990 Sb., který rozdělil ministerstvo dopravy a spojů na dvě samostatná federální ministerstva.¹²⁴

Ústavním zákonem č. 296/1990 Sb. došlo ke zrušení některých federálních ministerstev a dalších orgánů, které patřily do federální státní správy. Po zrušení těchto institucí zůstaly ve federaci tato federální ministerstva:

- federální ministerstvo zahraničních věcí
- federální ministerstvo obrany
- federální ministerstvo vnitra
- federální ministerstvo financí
- federální ministerstvo zahraničního obchodu
- federální ministerstvo práce a sociálních věcí
- federální ministerstvo dopravy
- federální ministerstvo spojů
-

Těmito kroky byla nastavena nová struktura ústředních orgánů státní správy. Pro upřesnění kompetencí těchto orgánů byl vydán zákon č. 384/1990 Sb., o vymezení působnosti České a Slovenské federativní republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti.¹²⁵

Výrazné změny probíhaly v Radě obrany státu. Vydáním zákona č. 160/1990 Sb., ve kterém byl posílen civilní charakter Rady obrany státu. Další zákon, který posílil Radu obrany státu byl zákon č. 133/1991 Sb., který posílil rozhodovací pravomoci rad obrany státu jednotlivých republik vůči dalším.

16. července došlo ke vzájemné dohodě federální vlády a republikových vlád o vytvoření komise složené z předsedů legislativních rad federálních a obou republikových vlád. Úkolem této komise bylo zaměřit se na analýzu možností legislativních úprav, které by směřovaly k rozšíření sféry působnosti národních republik.¹²⁶

124 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

125 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

126 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

Dočasným uzavřením problému mezi federací a republikami bylo vydání zákona č. 556/1990 Sb. Tento zákon měnil zákon o československé federaci a předpokládalo se, že vytvoří prostor pro reálné fungování federace. Zmíněný zákon však naopak přispěl k pozdějšímu rozpadu federace. Tento zákon kromě jiného také přispěl ke vzniku státního vlastnictví. Doposud totiž fungovalo jen vlastnictví federace. Dále potvrdil právo České a Slovenské republiky zřizovat vlastní ozbrojené bezpečnostní sbory a upravovat jejich postavení, oprávnění a ostatní poměry. Podstatnou změnou však bylo odstoupení od členění působnosti federace a republik do tří sfér- výlučné kompetence federace, společná působnost federace a republik a výlučná působnost republik. Kompetence byly redukovány jen na dvě sféry a to působnost federace a působnost republik. Tento zákon vstoupil v platnost 1.1. 1991.¹²⁷

Otázky životnosti federativní republiky byly jedním z hlavních klíčů, které ovlivňovaly jak strukturu federálních správních orgánů, tak dělbu sfér činnosti mezi nimi a příslušnými orgány. Už od začátku 90. let rostla úloha národních politických reprezentací, a to i při řešení otázek dalšího vývoje společného státu a jeho podoby, včetně názorů na jeho rozpad. Přijetí již zmíněného zákona č. 556/1990 Sb. bylo dočasným vyřešením situace a také odpovídalo představám jednotlivých politických subjektů. V roce 1991 a 1992 bylo toto uspořádání prostorem pro další vnitropolitický spor. Tlak na novou organizaci rostl hlavně díky blížícím se parlamentním volbám, které měly nastat v druhé polovině roku 1992. V souvislosti s těmito volbami došlo také k vydání nových volebních zákonů. V České republice ve zmíněných volbách vyhrála koalice Občanské demokratické strany a Křesťansko-demokratické strany., kdy tato koalice získala více jak třetinu všech hlasů. Na Slovensku bylo jednoznačným vítězem Hnutí za demokratické Slovensko, které také získalo více než třetinu hlasů. Předsedové těchto politických stran se stali předsedy jednotlivých vlád. Předsedou vlády v Česku se stal Václav Klaus a předsedou slovenské vlády byl Vladimír Mečiar. Po těchto volbách byla budoucnost federace již v rukách politických stran jednotlivých republik. Kráče po volbách byl prezidentem Václavem Havlem požádán Václav Klaus o zahájení jednání sestavení federální vlády. Samotným sestavením vlády byl prezidentem

127 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

pověřen Jiří Stránský ze strany ODS, který se nakonec stal také předsedou federální vlády.¹²⁸

Ústavní zákon, který byl vydán po volbách, zrušil některé orgány federální ústřední správy. A tak došlo ke snížení počtu federálních ministerstev. Nově byla federální ministerstva pouze tato:

- federální ministerstvo financí
- federální ministerstvo zahraničních věcí
- federální ministerstvo obrany
- federální ministerstvo vnitra
- federální ministerstvo hospodářství
- federální ministerstvo kontroly

Na tento zákon navazoval zákon č. 494/1992 Sb., který upravil rozdělení působností mezi federací a republikami v oblasti tisku a informačních médií. Oba zmíněné zákony byly jen dalším krokem k rozpadu federace, jelikož funkčnost federace byla stále více omezována. Ve druhé polovině roku 1992 se na základě několika jednání reprezentací obou republik ukázalo, že nejlepší cestou bude klidné ukončení existence společného státu.¹²⁹

4.3. Územní samospráva

4.3.1. Zákon o obcích

Cesta ke konci federace přinesla změny také v oblasti územní státní správy a samosprávy. Již od začátku roku 1990 směřovaly všechny provedené změny k rozdělení státní správy a samosprávy. Prvním výrazným momentem v sérii změn byl zaznamenán ukončením činnosti národních výborů a Národní fronty. Tyto orgány zanikly díky zavedení zákona o obcích. Nově se základní územní jednotkou staly obce. Postavení obcí bylo upraveno v zákonech, které přijaly národní rady každého státu zvlášť. V České republice byl přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obcích

128 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

129 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 103-108

a zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech. Tyto dva zákony se staly základem územní správy a samosprávy v České republice. V rámci republik byl tímto krokem nastaven jednostupňový systém samosprávy. Základním a jedním stupněm se tedy stala obecní zastupitelstva a vyšším zastupitelským orgánem byla Česká národní rada.¹³⁰

4.3.1.1. Obce a jejich charakteristika

V první hlavě bylo definováno, které územní celky jsou obcemi a dále bylo upřesněno, které obce jsou městy. *“Městem je obec, v které od počátku účinnosti tohoto zákona působil městský výbor. Městem je i obec, kterou určí předsednictvo České národní rady na návrh vlády České republiky nebo na návrh politického vyjádření vlády.”* Zákon dále stanovil výčetem statutární města, a kromě toho také stanovil, že statutárním městem může být i každé další město, které navrhne vláda nebo příslušné město, a jež po vyjádření vlády stanoví statutárním městem Česká národní rada. Statutární města v době vydání tohoto zákona byly České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí na Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Opava, Ostrava a Havířov.¹³¹

V první hlavě tohoto zákona jsou také obsaženy charakteristiky obce a občana. V šestém paragrafu zákona o obcích je uvedena důležitá informace, která uvádí, že každá část České republiky je součástí nějaké obce, pokud tedy zákon nestanoví jinak. Tímto prohlášením zákon udává, že každá část, s výjimkou vojenských újezdů, je spravována příslušnou obcí, městem nebo statutárním městem. Tyto správní jednotky vykonávaly pro danou oblast všechny správní funkce. Zároveň je každá obec součástí konkrétního okresu.¹³²

V paragrafu 10, 11 a 12 byly stanoveny podmínky pro sloučení nebo rozdělení obcí. Ke sloučení obcí mohlo dojít pouze na základě předchozího projednání s příslušným okresním úřadem a název takto nově vzniklé obce bylo nutné projednat s ministerstvem vnitra České republiky. Pokud by se chtěly sloučit

130 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 108

131 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 108

132 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 108

obce, které patřily do více okresů, musela tento skutek projednat vláda. Při rozdělení obce na více částí rozhodovalo o tomto skutku ministerstvo vnitra, aby došlo k zamezení případného umístění obvodu jedné obce do dvou okresů.¹³³

Ve druhé hlavě tohoto zákona byly upřesněny působnosti obce, kdy první oddíl této hlavy byl věnován samostatné působnosti obce, včetně podmínek vydávání obecně závazných vyhlášek nebo pravidel pro hospodaření obce. Do samostatné působnosti patřilo například schvalování programu rozvoje územního obvodu obce, poskytování příjmů a darů, sestavování rozpočtu obce a následného hospodaření podle něj nebo možnost vyhlášení místního referenda a realizace jeho výsledků. Druhá část pak byla věnována výkonu státní správy v přenesené působnosti. Přenesená působnost byla vykonávána v rozsahu podle zvláštních zákonů. Poslední část této hlavy upravovala statutární města.¹³⁴

4.3.1.2. Referendum a počet zastupitelů v zastupitelstvech

Třetí hlava se zabývala problematikou místního referenda. Stejně jako je tomu teď, tak v místním referendu rozhodovali občané. Rozhodovali však v otázkách ohledně sloučení nebo rozdělení obce. V dalších případech bylo možné referendum vyhlásit v případě, že o to požádala alespoň třetina členů obecního zastupitelstva nebo jedna desetina občanů starších 18 let. Další oddíl této hlavy se soustředil na obecní zastupitelstvo. To bylo složeno z členů zastupitelstva, jejichž počet byl stanoven vždy před vyhlášením voleb. V obcích do 3 000 obyvatel bylo voleno 7-15 členů zastupitelstva. V obcích, které měly počet obyvatel v rozmezí 3 000- 20 000 obyvatel, bylo voleno 15-30 zastupitelů. Tam, kde bylo 20 000-50 000 obyvatel bylo voleno 25-40 členů zastupitelstva a v obcích nad 50 000 obyvatel se volilo 35-50 zastupitelů. Ve statutárních městech se volilo v rozmezí 50-70 zastupitelů. Volby zastupitelů v hlavním městě Praze byly upraveny zákonem č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. V dalších paragrafech nalezneme práva a povinnosti členů zastupitelstva a také zastupitelstva, jako celku.¹³⁵

133 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 108

134 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 108

135 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 109

4.3.1.3. Obecní rada a její komise

Dále se zákon zmiňuje také o dalších orgánech zastupitelstva. Obecní rada je v tomto zákoně definována jako *“výkonný orgán obce jak v oblasti samostatné působnosti, tak v oblasti přenesené působnosti. Při výkonu samostatné působnosti odpovídá obecní rada obecnímu zastupitelstvu. Při výkonu přenesené působnosti je obecní rada podřízena okresnímu úřadu.”* Obecní rada byla tvořena starostou, jeho zástupcem a dalšími radními. Jejich počet musel být lichý, kdy mohlo být nejméně 5 členů a nejvíce 13. Tento počet však nesměl přesahovat jednu třetinu počtu zastupitelů. V případě, kdy zastupitelstvo mělo 15 a méně členů, nebyla rada volena a její funkci vykonával starosta. Ve městech fungovala na této pozici městská rada, ve statutárních městech to byla rada města a v jejich obvodech obvodní nebo místní rada. Obecní rada byla oprávněna ukládat úkoly útvarům veřejné bezpečnosti, a to za účelem zabezpečení veřejného pořádku. Dále byla oprávněna nařídít právníkům osobám poskytnout pomoc v případech živelné pohromy nebo jiných událostí.¹³⁶

Obecní rada mohla také zakládat své orgány, konkrétně to byly komise. Zpravidla vždy se zakládala finanční komise a kontrolní komise. Kromě těchto dvou komisí mohly být zřízeny komise například pro školství, zdravotnictví a další. Zřízení těchto komisí bylo však dobrovolné.¹³⁷

4.3.1.4. Starosta obce

Dalším obecním orgánem byl starosta, jehož základní rysy, kompetence a práva a povinnosti byly obsaženy v zákoně o obcích. Ve své činnosti byl odpovědný obecnímu zastupitelstvu. Ve statutárních městech nebyl na této funkci starosta, ale primátor a místo zástupce starosty zde byl náměstek nebo více náměstků.¹³⁸

136 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 109-110

137 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 109-110

138 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 110

4.3.1.5. Obecní úřad

Obecní úřad byl dalším z obecních orgánů. Byl tvořen starostou, zástupcem starosty a pracovníky úřadu. V čele tohoto úřadu stál starosta. Ve městech byl tento úřad nazýván jako městský úřad, ve statutárních městech to byl úřad města a v jeho obvodech úřad městských úřadů nebo městských částí. Obecní úřad mohl zřídit pozici tajemníka obecního úřadu, v ostatních úřadech bylo zřízení této pozice vyžadováno. Jmenování tajemníka obecního úřadu muselo být projednáno s okresním úřadem. Jmenování tajemníka městského obvodu muselo být projednáno s úřadem města a jmenování tajemníka v úřadu města muselo být projednáno s ministrem vnitra. Tajemník byl v obecním úřadu nadřízen všem pracovníkům tohoto úřadu.¹³⁹

Tento zákon přinesl zásadní změnu v organizaci územní veřejné správy. Zásadně zde byla odlišena samospráva a výkon státní správy, která byla vykonávána prostřednictvím přenesené působnosti. Tyto dva druhy výkonu byly dosud stále směřovány. Také byl stanoven vztah mezi obcemi a jejich orgány ke státní správě. Jednou z nejdůležitějších změn bylo to, že obecní zastupitelstva začala vykonávat jejich samostatnou působnost nezávisle podle platných zákonů. Účinnost tohoto zákona byla stanovena na den voleb do obecních zastupitelstev.¹⁴⁰

4.3.2. Volby do zastupitelstev

V září v roce 1990 byl vydán zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Podle tohoto zákona bylo možné volit kandidáty, kteří byly na kandidátkách různých politických stran nebo politických hnutí a koalic. Kromě nich ale bylo také možné volit také nezávislé kandidáty. Narozdíl od SLOvenska nebyla v České republice zavedena přímá volba starosty. Na jeho volbě se podílelo pouze zastupitelstvo.¹⁴¹

139 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 110

140 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 110

141141 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 111-112

V souladu s tímto zákonem proběhly volby 23. a 24. listopadu 1990. Volební účast byla nižší, než ve volbách do parlamentu. V České republice se těchto voleb zúčastnilo 73,54% občanů a na Slovensko to bylo dokonce o 10% méně. Vedle nezávislých kandidátů se ve volbách utkalo 53 politických subjektů, na Slovensku to bylo 36 subjektů. V České republice v těchto volbách vedlo Občanské fórum, které získalo 35,57% hlasů a téměř 32% mandátů. Na druhém místě s 17,24% hlasů byla KSČM. Nezávislí kandidáti získali ve volbách sice pouhých 6% hlasů, ale téměř 20% mandátů. Na Slovensku se na prvním místě umístilo Kresťasno-demokratické hnutie, které získalo 27,4% hlasů a téměř 20% mandátů. Druhá strana byla Verejnost' proti násiliu s 20,4% hlasů a na třetím místě se umístila Komunistická strana Slovenska.¹⁴²

Obecní zastupitelstva, která byla zvolena v byla ve své funkci až do roku 1994 a vykonávala svou funkci i po rozpadu Československa. V dubnu roku 1991 byl přijat zákon České národní rady, díky kterému přešel do vlastnictví obcí některý majetek ze státního majetku. Do majetku obcí přešly zejména pozemky a nemovitosti. Tímto krokem vznikly pro nové zastupitelstva nové problémy, jelikož se jednalo o složitý převod a hospodaření s novým majetkem. Kromě tohoto státního majetku přešel do správy obcí také majetek, který dříve patřil Komunistické straně a již byl 1. června 1990 odňat.¹⁴³

4.3.2.1. Obecní policie

Dále byl vydán zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, který byl přijat pro lepší zajištění veřejného pořádku. Tento zákon upravoval možnost obcí si zřídit obecní policii a také vymezoval rámec jejich činností. Tuto obecní policii podle zákona řídil starosta, pokud tedy touto funkcí nepověřilo zastupitelstvo jiného člena zastupitelstva. Obecní rada mohla také určitého strážníka pověřit k plnění vybraných úkolů. V tomto zákoně byla spolupráce obecní policie a státní policie zmíněna pouze okrajově, její upřesnění se objevilo až v dalších novelizacích zákona o obecní policii. Obecní policie byl právním subjektem a její zaměstnanci nebyli ve služebním poměru, ale v poměru pracovním. Zřízení obecní policie bylo čistě v

142 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 111-112

143 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 111-112

kompetenci obce, tudíž nebylo možné její zřízení nakázat. Hlavní náplní práce obecní policie byl dohled na dodržování obecně závazných právních předpisů a ochrana veřejného pořádku. Obecní policie měla právo ukládat a vybírat pokuty a držet dohled nad dodržováním pravidel občanského soužití.¹⁴⁴

4.3.3. Okresní úřady

Okresní úřady byly zřízeny již v roce 1990 zákonem č. 425/1990 Sb. Okresní úřady byly původně zřízeny ve městech, ve kterých byly do účinnosti tohoto zákona okresní národní výbory. Úkolem okresních úřadů byl výkon státní správy na jejich území. Výkonem státní správy mimo jejich obvodní území je mohl pověřit jen zákon České národní rady. Okresní úřady mohly vydávat obecně závazné vyhlášky, které samozřejmě musely být v souladu s právními předpisy Československa.¹⁴⁵

V čele okresního úřadu stál přednosta, který byl jmenovaný vládou na návrh ministerstva vnitra. Přednosta byl nadřízen všem ostatním pracovníkům okresního úřadu. Mohl zřizovat další orgány, které okresnímu úřadu byly podřízeny. Kontrolu nad okresními úřady měla vláda, která také řešila zásadní otázky ohledně výkonu státní správy okresními úřady a sjednocovala činnost orgánů státní správy ve vztahu k okresním úřadům. Okresní úřady převzaly výkon funkce zakladatelů státních podniků. Tato funkce doposud náležela okresním a krajským národním výborům.¹⁴⁶

Podle paragrafu 22 zákona o okresních úřadech byl okresní úřad povinen zajistit volbu do okresního shromáždění do šedesáti dnů od zastupitelských voleb. Volba do okresního shromáždění byla nepřímá a jeho členi byli voleni obecními zastupitelstvy tajným hlasováním na jejich zasedání. Počet členů okresního zastupitelstva byl úměrný k počtu obyvatel v daném okrese. Okresní shromáždění muselo uspořádat shromáždění nejméně dvakrát do roka a jeho svolání zajišťoval

144 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 112

145 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 112-113

146 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 112-113

přednosta. V případě, kdy o svolání shromáždění požádala minimálně jedna pětina jeho členů, musel přednosta do 14 dnů toto shromáždění svolat.¹⁴⁷

Okresní shromáždění kontrolovalo činnost okresního úřadu a také hospodaření okresního úřadu za uplynulý rok. Dále schvalovalo rozdělení dotací do jednotlivých obcí a prosazovalo jejich společné zájmy.¹⁴⁸

Vnitřní strukturu okresního úřadu určoval jejich přednosta se souhlasem ministra vnitra. V okresních úřadech byly pro výkon státní správy zřizovány jednotlivé referáty v čele s jejich vedoucím. Mimořádné postavení měly živnostenský a pozemkový referát, které byly označeny za samostatné.¹⁴⁹

K jednomu z důležitých úkolů okresních úřadů patřil dohled nad výkonem státní správy obcí, které jej vykonávaly v přenesené působnosti.

V Plzni, v Brně a v Ostravě vykonávaly činnost okresních úřadů magistráty. V Praze tuto činnost vykonával magistrát zároveň s úřady jejich městských částí. Okresní úřady měly svou strukturu stabilizovanou prakticky až do zániku federace.

150

4.4. Cesta ke konci federace

Po událostech v roce 1989 převládal v Československu názor na zachování jednoho společného státu. Sice se objevovaly otázky na společné soužití republik ve federaci, ale myšlenka na rozdělení Československa v této době ještě nebyla protlačována. Avšak již v roce 1990 se objevily ojedinělé názory, ve kterých se zmiňovalo o možnosti osamostatnění republik. 30. března došlo v Bratislavě k první demonstraci za odpojení Slovenska, Tuto akci nebrala v potaz ani jedna z vlád a nepokládali ji velký význam.¹⁵¹

147 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 112-113

148 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 112-113

149 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 112-113

150 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 112-113

151 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 113-114

V dubnu proběhlo ve Federálním shromáždění jednání o novém názvu federálního státu. V tom stejném měsíci se sešly vlády Česka a Slovenska, které jednaly o oddělení rozpočtů pro oba státy a o samostatném hospodaření obou států. Tyto kroky nebyly však považovány za cestou k rozdělení federace, ale spíše vedly ke konci dosavadního centralismu.¹⁵²

V červnu se konaly první volby do Federálního shromáždění, ve kterých pouze jedna strana požadovala samostatnost Slovenska a jednalo se o Slovenskou národní stranu. Také byl proveden výzkum veřejného mínění, ve kterém pro zachování společného státu hlasovalo 90% Čechů a 70-80% Slováků. Krátce po parlamentních volbách se opět setkali předsedové české a slovenská vlády, ale ani na tomto jednání však nedošlo k názoru na rozdělení federace. Vítězná strana voleb na Slovensku se vyjádřila, že základní suverenita je suverenita republiky a suverenita federace je odvozená. Podle jejich názoru by v působnosti federace měly zůstat jen otázky zahraniční politiky, obrany státu a finanční politiky. Ostatní záležitosti by měly přejít do samostatné kompetence států.¹⁵³

K dalšímu jednání vlád došlo na začátku srpna 1990. Na tomto jednání navrhla slovenská strana vytvoření tří emisních bank - jedné centrální a dalších dvou v každé republice. Kromě toho také představitelé Křesťansko-demokratického hnutí vystoupili s požadavkem na změnu federace na konfederaci. Jednání vlád tedy vyústilo v přesun dalších kompetencí do samostatné působnosti republiky, ale neakceptovalo slovenský nápad se zřízením samostatných bank.¹⁵⁴

Na Slovensku se později tohoto roku objevily tendence, které usilovaly o vyhlášení svrchovanosti slovenských zákonů nad těmi federálními. Tyto tendence se projevovaly zejména ze stran a hnutí, které zdůrazňovali národní problematiku.

152 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 113-114

153 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 113-114

154 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 113-114

V roce 1991 došlo k několika pokusům na půdě slovenské národní rady o vyhlášení této svrchovanosti.¹⁵⁵

4.4.1. Vypracování nové Ústavy

V únoru 1991 se politické reprezentace zaměřily na vypracování ústav pro obě republiky. Reprezentace států se však shodly jen na nutnosti sepsání nových ústav, jelikož v ostatních záležitostech se jejich názory rozcházely. V dubnu opět probíhala jednání, na kterých se probíral vhodný právní rámec pro vztah mezi federací a republikou. V dubnu byl také Slovenskou národní radou odvolán předseda Slovenské vlády Mečiar a na jeho pozici byl jmenován Ján Čarnogurský. Jeho nástupem na tuto pozici se ovlivnila vyhraněnost slovenského stanoviska na vzájemných jednáních mezi státy. Slovenská strana nyní jednoznačně požadovala, aby federace byla budována na základě smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou. Pro Českou republiku bylo toto stanovisko nepřijatelné, ale dávali prostor pro jednání. K určitému posunu došlo 17. června na jednání v Kroměříži. Na tomto jednání byl přítomen prezident Václav Havel. Předmětem jednání byla opět ústava federace a především postavení republiky k federaci a hlavně také koncepce jednotlivých republikových ústav. Zástupci obou stran se shodli na tom, že základem pro všechna další jednání bude předpoklad, že federace zůstane zachována. Také se shodli na vytvoření jednokomorového Federálního shromáždění a vytvoření malé federální vlády. Obě národní strany měly za úkol vypracovat smlouvu o státoprávním uspořádání, která měla obsahovat základní charakteristiky federace a hlavní body ústavy. Pokud v těchto návrzích dojde ke shodám, zpracuje Federální shromáždění návrh ústavy, který pak ratifikují obě vlády.¹⁵⁶

4.4.2. Budoucnost federace

Slovenská národní rada však ve svém návrhu vynechala všechny zmínky o federaci. V červenci se předseda slovenské vlády otevřeně vyslovil pro získání

155 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 113-114

156 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 114-115

samostatnosti Slovenska do roku 2000. I přesto se uskutečnilo další jednání, na kterém se opět obě strany dohodly na zachování federace. Vladimír Mečiar vyjádřil, že jejich strana si myslí, že nejlepší formou společného státu je konfederace. O pár dní později proběhla další demonstrace za samostatnost Slovenska. Zároveň v obou státech vznikly iniciativy na podporu společného státu, které požadovaly urychlené vypsání referenda. Pro vyhlášení referenda se vyslovil prezident republiky. Představitelé slovenské i české politiky si v této době stále více uvědomovali, že nyní již nejde o nalezení vhodné formy federace, ale spíše o její zachování. Proto se v říjnu v Luhačovicích sešli zástupci dvanácti politických stran obou zemí, kde jednali o existenci federace. Dále na toto téma jednali v Karlových Varech a ve Štiříně, ale zde nedošlo k žádné shodě mezi stranami.¹⁵⁷

Na začátku listopadu česká strana ustoupila od svého stanoviska a připustila možnost jednání o volnější formě státního uspořádání. Krátce na to se opět sešly národní rady a pokusily se shodnout alespoň na základních principech smlouvy o státoprávním uspořádání, ale jejich rozdílné názory zarazily jakýkoliv další postup v této situaci. Po tomto jednání také Federální shromáždění zamítlo návrh na vyhlášení referenda o zachování společného státu a ve stejný den bylo Slovenské národní radě podán návrh na hlasování o samostatnosti Slovenské republiky.¹⁵⁸

K významnějšímu posunu došlo až v lednu 1992, kdy se obě politické reprezentace shodly na , že katuvztahy mezi Českou a Slovenskou republikou budou řešeny smluvně a tato smlouva bude základním stavebním kamenem pro další rozvoj federace. Tímto krokem však jejich shody skončily a další jednání se opět nesla ve znamení neshod. Až v únoru 1992 se politické reprezentace dokázaly dohodnout na některých bodech této smlouvy.¹⁵⁹

V březnu se obě strany shodly že jednání o federaci budou pokračovat až po parlamentních volbách, které se blížily. V České republice bylo podle volebních průzkumů, učiněných v dubnu a v květnu, favoritem Občanské fórum. Na

157 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004) , EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 115-116

158 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004) , EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 115-116

159 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004) , EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 115-116

Slovensku se podle těchto průzkumů předpokládala výhra Hnutí za demokratické Slovensko. Právě tato politická strana se orientovala na posílení snahy o osamostatnění Slovenské republiky. Při svých výstupech často přednášely úvahy o vyhlášení státní svrchovanosti krátce po parlamentních volbách. V jejich návrzích nové slovenské ústavy se také objevuje funkce jejich vlastního prezidenta.¹⁶⁰

Dalším z prosazovaných zájmů této politické strany bylo vyhlášení referenda o samostatnosti Slovenska, jeho získání mezinárodní právní subjektivity a nová právní úprava vztahů s Českou republikou, která bude řízena formou uzavření státní smlouvy. Návrh této smlouvy obsahoval zachování společného trhu, volný pohyb lidí, zboží a peněz, společnou koordinaci zahraniční politiky a další. Zároveň ale smlouva ustanovovala samostatnou nezávislou emisní banku v každé republice, což znamenalo samostatnou měnovou a finanční politiku pro oba státy. Představa tohoto obsahu by vytvořila velice volné spojení republik v nějakém útvaru a byla natolik vnitřně rozporná, že vylučovala jakoukoliv reálnou funkčnost útvaru, kterou by zakládala.¹⁶¹

4.4.3. Konec České a Slovenské federativní republiky

Na začátku června se konaly parlamentní volby, ve kterých vyhrála Občanská demokratická strana a Hnutí za demokratické Slovensko. Ihned po volbách začaly tyto strany mezi sebou jednat. Na tomto jednání, které proběhlo v Brně, se ukázala opět jasná neshoda mezi stranami v otázkách budoucí formy země. I přesto došlo k dohodě o sestavení federální vlády. Na tomto jednání byly diskutovány jednotlivé postupy, které cílily na zachování federace, ale současně byla také probírána možnost zániku společného státu. Na dalším jednání v červnu v Bratislavě se obě strany dohodly na tom, že pokud by federace měla zaniknout, budou řešit její rozdělení ústavní cestou.¹⁶²

160 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 115-116

161 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 115-116

162 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 116-117

Na konci června byly již ustanoveny československé federální orgány. 3. července mělo dojít k volbě nového prezidenta, ke které však nakonec nedošlo. V souladu s ústavou měl tuto funkci nadále vykonávat dosavadní prezident Havel. Ten však ale na svoji funkci 20. července rezignoval. Tomu předcházelo schválení deklarace o svrchovanosti Slovenska, která byla schválena Slovenskou národní radou. Tento fakt značně zkomplikoval situaci federace a bylo již jasné, že federální stát je neudržitelný. Zástupci Občanské demokratické strany a Hnutí za demokracii Slovenska dospěly k dohodě o zániku federace. V srpnu na jejich setkání v Brně se obě strany dohodly na termínu zániku Československa, který byl stanoven na 31.12. 1992.¹⁶³

Relativně složitá situace nastala, když Slovenská národní rada schválila Ústavu Slovenské republiky, jenž vstoupila v platnost 1.10.1992. Tato ústava byla přijata jako úplná ústava Slovenské republiky a samostatného svrchovaného státu. Upravovala tedy možnost Slovenska vstoupit do státního svazku s jinými státy, a to výhradně na základě přijetí ústavního zákona o tomto aktu a referenda. Ačkoliv dohoda Česka a Slovenska stanovovala konec federace až k poslednímu dni tohoto roku, tak Ústava Slovenské republiky nechala vztah orgánů Slovenska k federálním orgánům neřešený. Zmiňovala se pouze v přechodných a závěrečných ustanoveních o taxativně vyjmenované části ústavy, která nabývala účinnost s příslušnými změnami ústavních poměrů České a Slovenské federativní republiky. Spousta ustanovení slovenské Ústavy tak byla v rozporu se stále platnou federální ústavou.¹⁶⁴

V říjnu přijalo Federální shromáždění zákon č. 494/1992 Sb., tzv. druhý velký kompetenční zákon, na jehož základě většina kompetencí, které doposud náležely federaci, přešla na orgány nově vznikajících republik. Federace o této době zajišťovala prakticky jen akty, které souvisely s jejím koncem. Představitelé obou republik se dohodly, že po zániku federace bude utvořena celní unie, a že další záležitosti, které usnadní první období existence samostatných států budou

163 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 116-117

164 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 116-117

upraveny smluvně. 29. října podepsaly předsedové vlád 16 dohod o vztazích mezi republikami po zániku federace.¹⁶⁵

V listopadu přijalo Federální shromáždění po několikadenním projednávání ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské federativní republiky. Byly stanoveny v zásadě tři principy. Prvním z nich byl územní princip, podle něhož přecházel majetek na nástupnický stát, na jehož území se nacházel. Tento princip byl využíván v otázkách nemovitého majetku. Druhým principem byl princip podílu počtu obyvatel států, podle něhož se majetek mezi republikami rozdělil v poměru 2:1, kdy větší podíl získala Česká republika. Třetí princip byl princip specifičnosti, který se používal v případech, které byly svým charakterem vyjímečné.¹⁶⁶

Současně s tímto zákonem se také předpokládalo přijetí zákona o zániku federace, ale vzhledem k výhradám obou stran byl tento zákon přijat až 25. listopadu. Zákon č. 542/1992 Sb. určoval tedy, že uplynutím posledního dne v roce 1992 zaniká Česká a Slovenská federativní republika a jejími nástupci budou Česká republika a Slovenská republika, na než předou kompetence federace k 1.1. 1993.¹⁶⁷

Již v listopadu došlo k přejetí plné kompetence za kontinuitu státní moci na území České republiky na Českou národní radu. V prosinci Česká národní rada přijala Ústavu České republiky, schválila návrh recepčního zákona a schválila smlouvu mezi nově vzniklými republikami o dobrém sousedství, přátelských vztazích a spolupráci. Dále byl 21. prosince schválen zákon o zřízení armády České republiky.¹⁶⁸

17. prosince se naposledy v historii sešlo Federální shromáždění a přijalo usnesení k ústavnosti procesu zániku České a Slovenské federativní republiky a o

165 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 116-117

166 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 116-117

167 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 116-117

168 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 116-117

vzniku nástupnických států. To byl také poslední dokument, který Federální shromáždění přijalo a krátce po 13. hodině ukončilo Federální shromáždění České a Slovenské federativní republiky svoji činnost. 31. prosince 1992 tak zanikla Česká a Slovenská federativní republika.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 116-117

5. TRANSFORMACE A REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V LETECH 1990-2002

Fungující veřejná správa má hlavní význam pro zdravé fungování každého státu, jelikož prostřednictvím veřejné správy dochází k realizaci státní politiky a k naplňování programových cílů politických stran ve vládě. Veřejná správa je mimo jiné také formou přímého kontaktu s občany ve státě se státem. Aby mohl být stát efektivní ve své práci, je nutné, aby měl také fungující systém veřejné správy.¹⁷⁰

5.1. Důvody reformy

Důvodů pro realizaci reformy veřejné správy bylo spousta. Prvním z nich byl nízký stupeň decentralizace a dekoncentrace. S tím souvisela vysoká koncentrace operativního řízení na ministerstvech a také chybějící regionální rozvojové programy. Ve státě panovala nízká úroveň horizontální koordinace činností orgánů veřejné správy, a to jak na jednotlivých ministerstvech, tak na dalších stupních veřejné správy. Klíčovým problémem byla malá efektivnost výkonu veřejného sektoru, kde prakticky neexistovala standardní vybavenost územními zařízeními sociální a technické infrastruktury a také zde byl zastaralý systém právního a finančního postavení subjektů veřejných služeb. Dalším problémem ve veřejné správě byla nízká účinnost používání forem, nástrojů a metod řízení ve veřejné správě a také malá systémovost ve veřejné kontrole a to jak profesionální tak i občanská. Jedním z posledních a hlavních důvodů reformy byla neexistence koncepčně propracovaného systému přípravy pracovníků ve veřejné správě, jejich pracovněprávní postavení a jejich odměňování.¹⁷¹

Všechny tyto uvedené důvody bylo potřeba vyřešit jak na úrovni ústřední veřejné správy, tak na úrovni územní veřejné správy. Vláda se v dokumentu jím vydaným zavázala k vynaložení maximálního úsilí k obratu veřejné správy od byrokratického orgánu, který obtěžuje občany k veřejné správě, která občanovi slouží.¹⁷²

170 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 72

171 Plnění Programového prohlášení vlády : reforma veřejné správy a všeobecná státní správa. Veřejná správa : týdeník vlády České Republiky, 2002, č. 21

172 Plnění Programového prohlášení vlády : reforma veřejné správy a všeobecná státní správa. Veřejná správa : týdeník vlády České Republiky, 2002, č. 21

Hlavním záměrem reformy bylo a stále je usilovat o to, aby veřejná správa poskytovala služby občanům. V souvislosti s přesunem kompetencí z centrální státní správy na regionální a místní úroveň bylo důležité stanovit jasný vztah mezi ústřední státní správou a územní veřejnou správou. Dalším úkolem bylo zlepšit účinnost výkonu ústřední státní správy, a to zejména posílením horizontální koordinace a spolupráce mezi jednotlivými jejími složkami, přesunem důrazu od operativních činností k posílení legislativní, koordinační, koncepční a kontrolní role ministerstev. Současně se cílem stalo položit základy pro vytvoření stabilní, apolitické a profesionální veřejné správy. Pro uskutečnění změny způsobu výkonu veřejné správy a zlepšení komunikace na horizontální i vertikální úrovni v rámci veřejné správy i směrem k dalším subjektům bylo klíčové prosazování moderních informačních a komunikačních technologií a systémů, což by mělo vést k lepšímu přístupu občanů ke službám veřejné správy.¹⁷³

5.2. Fáze reformy veřejné správy

Reformu veřejné správy v České republice lze rozdělit na několik fází. První fázi lze datovat mezi lety 1990-1992, druhou mezi roky 1992-1997 a třetí fáze probíhá od roku 1997 prakticky po současnost, ale v této práci se zaměříme na třetí fázi jen do roku 2002.

Její cílem bylo zlepšit kvalitu výkonu veřejné správy, modernizovat a zefektivnit ji pomocí informatizace, posílit profesionalitu úředníků a přiblížit státní správu občanům prostřednictvím decentralizace a dekoncentrace.¹⁷⁴

První fáze reformy veřejné správy, která měla za cíl obnovit obce na samosprávných principech a navázat na práci zrušených národních výborů. Hlavním bodem této fáze bylo vytvoření krajů jako vyšších územních samosprávných celků, což splnilo požadavek článku 99 Ústavy ČR. Vytvoření

173 Plnění Programového prohlášení vlády : reforma veřejné správy a všeobecná státní správa. Veřejná správa : týdeník vlády České Republiky, 2002, č. 21

174 Postránecký, J.: Reforma veřejné správy v České republice. In Grospič, J., Vostrá, L.: Reforma veřejné správy v teorii a praxi: Problémy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22. – 24. října 2003. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, ISBN: 80-86473-71-6, str. 14

krajů bylo svěřeno samostatnému ústavnímu zákonu, který byl schválen v roce 1997 jako ústavní zákon č. 347/1997 Sb. s účinností od 1. 1. 2000. Tento zákon vytvořil 14 krajů.¹⁷⁵

V roce 2000 byl přijat zákon o krajích a stanoveny termíny voleb do krajských zastupitelstev. Tento zákon byl označen jako zákon č. 129/2000 Sb. o krajích a byl následně upraven dalšími předpisy. Současně s tímto zákonem byly přijaty další zákony, mezi nimiž byl zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Klíčovým novým zákonem pro tuto práci byl zákon o obcích označený jako zákon č. 128/2000 Sb.

Druhá fáze reformy veřejné správy byla zaměřena na ukončení činnosti okresních úřadů. Tento krok byl motivován přenesením působnosti okresních úřadů na obce a kraje, nebo na orgány státní správy, jako je například Pozemkový úřad nebo Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Tento krok byl podpořen i filozofií tzv. spojeného modelu, který byl zaveden usnesením Poslanecké sněmovny ČR. Okresní úřady byly vnímány jako prvek systému dvojkolejné správy, který byl v rozporu s tímto modelem a proto bylo nutné jejich činnost ukončit. Tento krok sehrál důležitou roli při dalším procesu reformy veřejné správy v České republice.¹⁷⁶

V souvislosti s tímto přesunem působností bylo nutno změnit a doplnit stávající soustavu obcí. Byl vytvořen systém, který rozlišuje tři různé kategorie obcí podle rozsahu výkonu přenesené působnosti. Tento smíšený systém představuje velkou výzvu pro uskutečňování vzájemných vztahů mezi státem a územními samosprávami při zabezpečování a uskutečňování úkolů státu jejich prostřednictvím. Stejně tak vyžaduje kvalitní vztahy mezi "vyššími" a "nižšími" územními samosprávami.¹⁷⁷

Je třeba zdůraznit, že vztah mezi obcemi a kraji je založen na respektování autonomie samosprávného postavení obcí. Kraje mají vyšší postavení, nikoliv však

175 Klusáček, P.: Problematika malých obcí v České republice s ohledem na chod a efektivitu správy. Doktorská disertační práce. Brno: Masarykova univerzita 2008, str. 43

176 Klusáček, P.: Problematika malých obcí v České republice s ohledem na chod a efektivitu správy. Doktorská disertační práce. Brno: Masarykova univerzita 2008, str. 43

177 Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2004, ISBN 80-210-3350-9, str. 171 a 182

nadřazené postavení vůči obcím. Tento smíšený systém reforem veřejné správy v České republice představuje komplexní proces, který vyžaduje pečlivé plánování a koordinaci mezi všemi zúčastněnými stranami.¹⁷⁸

Třetí fáze reformy veřejné správy, která probíhá stále, se zaměřuje na zlepšení výkonu veřejné správy orgány územní samosprávy a na dokončení reformních opatření i na úrovni orgánů centrální správy. Na rozdíl od předchozích kroků, které přinesly více změn v organizaci územní správy než v jejím konkrétním obsahu, se v této fázi věnuje pozornost hlavně obsahové stránce reformy, která zahrnuje otázky účinnosti správy, správní kultury, etiky, modernizace a informatizace.¹⁷⁹

5.2.1. První fáze reformy veřejné správy v České republice

První etapa reformy veřejné správy probíhala v letech 1990-1992. Tato etapa je tedy datována ještě v existenci České a Slovenské federativní republiky. Po revoluci bylo podstatné, aby nová vláda reformovala systém správy státu tak, aby odpovídal novým demokratickým poměrům. Také měla být zajištěna kontinuita výkonu správy a nový model správy měl podpořit demokratické změny, které započaly v listopadu roku 1989. V československém prostředí byl obnoven systém veřejné správy, která zahrnovala správu státní i samosprávu, v první řadě hlavně na úrovni měst a obcí. Městské a obecní národní výbory byly transformovány na základní článek územní samosprávy a tím byla zahájena první fáze reformy veřejné správy.¹⁸⁰

5.2.1.1. Obce jako základní jednotka územní samosprávy

V roce 1990 byl tedy přijat zákon č. 294/1990 Sb., od základu změnil sedmou hlavu Ústavy Československé socialistické republiky. V této hlavě byly ustanoveny ústavní základy národních výborů. Po překopání tohoto ustanovení se ze základní místní správní jednotkou staly obce, které byly právnickou osobou a

178 Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání.

Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2004, ISBN 80-210-3350-9, str. 171 a 182

179 Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání.

Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2004, ISBN 80-210-3350-9, str. 171 a 182

180 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 73-74

měly právo na vlastní hospodaření a správu vlastního majetku. Volby do zastupitelstva obce se konaly na základě tajného, rovného a přímého hlasování. Zastupitelstvo mohlo ve věcech místní samosprávy vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústava položila jen základy této územní samosprávy, k její upřesnění došlo pomocí vydání zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. V tomto zákoně byly uzákoněny otázky ohledně samotných obcí, měst a statutárních měst. Dále zde byly upraveny otázky práv občanů vůči obci, samostatná a přenesená působnost a ustanovení ohledně jednotlivých obecních orgánů.¹⁸¹

Problém se objevil v otázce statutárních měst. To byla města, kterým byl přidělen zvláštní status a mohla se tak členit na městské obvody, čímž mohla tato města vykonávat efektivnější veřejnou správu. V původní verzi zákona byla mezi statutární města začleněna jen čtyři města, a to Brno, Ostrava, Plzeň a Ústí nad Labem. Proti tomuto se vzbouřila další města, která byla historicky, počtem obyvatel nebo svým potenciálem srovnatelná s těmito čtyřmi městy. Jelikož úkolem poslanců bylo zastupovat své volební obvody, do kterých patřila i města, která měla nárok na statut, snažili se tedy o prosazení jejich zařazení mezi statutární města. V konečném důsledku tak bylo 13 českých měst a hlavní město Praha označeno jako statutární města. Předsednictvo České národní rady mělo možnost na návrh vlády nebo jiného města toto město zařadit mezi statutární.¹⁸²

S rostoucí silou samosprávy bylo potřeba vyřešit další diskusní okruhy. Jedním z nich byla ekonomická samospráva nově vzniklých obcí. Ta byla považována za nutnou podmínku existence politické samosprávy, ale bylo jasné, že tento krok bude v nově vznikajícím tržní hospodářství velmi problematický. Nově přijatý zákon sice nesplňoval všechny atributy ekonomické samosprávy, ale poslanci se shodli na tom, že i bez těchto atributů je tento zákon dobrým krokem k zavedení územní samosprávy.¹⁸³

Podobný výsledek jako ekonomická samospráva mělo také místní referendum. Původně mělo místní referendum nálepku velmi silného zásahu do

181 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 73-74

182 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 74

183 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 75

činnosti obecního zastupitelstva, ale zákonodárny sbor došel k myšlence, že by zde docházelo k protikladu zastupitelské demokracie s demokracií přímou. Ve výsledku tedy místní referendum, jakožto prvek přímé demokracie, bylo možné použít jen v zákoně jmenovaných případech. Proces místního referenda byl upraven ve zvláštním samostatném zákoně.¹⁸⁴

Třetí palčivou otázkou se stala volba starosty. Pokládala se totiž otázka, zda-li by tato volba měla být přímá nebo nepřímá. Původně se vládní koncepce přikláněla na stranu volby starosty zastupitelstvem, ale někteří zákonodáři se obávali, že takto zvolený starosta nebude dostatečně samosprávný. Na toto téma vedla spousta debat, ale nakonec se původní koncepce nezměnila a zákon o obcích byl vydán s nepřímou volbou starosty.¹⁸⁵

Mezi obcemi a městy mělo zvláštní postavení hlavní město Praha. V říjnu 1990 byl přijat zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, takže vznikla dvojitá právní úprava tohoto města. Na Prahu se tedy vztahoval zákon o obcích a její vlastní zákon. Zákon o hlavním městě Praha však fungoval jako *lex specialis* a působil tedy subsidiárně v případech, kdy určitá skutečnost byla upravována odlišně od obecné úpravy obsažené v zákoně o obcích.¹⁸⁶

Dalším zákonem, který byl nezbytně nutný pro správné fungování územní samosprávy, byl zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Podle tohoto zákona probíhaly všechny volby do zastupitelstev obcí, měst, statutárních měst a do hlavního města Prahy a jejich obvodních a místních zastupitelstev. Volby do zastupitelstev byly konány na základě obecného, rovného, přímého a tajného volebního práva. Tyto volby byly proporční, voliči mohli preferovat jednotlivé kandidáty ve všech kandidujících stranách, ale mohli také volit jen celé kandidující politické strany. Tento původní zákon neměl moc dlouhou životnost, jelikož byl v roce 1992 nahrazen zákonem novým. Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu nahradil původní zákon. Byl

184 Valeš L. a kol., *Politologické aspekty veřejné správy*, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 75

185 Valeš L. a kol., *Politologické aspekty veřejné správy*, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 75-76

186 Valeš L. a kol., *Politologické aspekty veřejné správy*, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 76

podrobnější a rozsáhlejší, avšak ani tento zákon neměl dlouhého trvání a za další dva roky byl opět nahrazen.¹⁸⁷

5.2.1.2. Okresní správa

Narozdíl od městských a místních národních výborů, které byly transformovány na orgány samosprávy, byly okresní národní výbory přeměněny na okresní úřady, které byly orgány státní správy. K této přeměně došlo prostřednictvím zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech. Okresy tedy neměly být samosprávou, ale naopak měly podpořit státní správu. Vydáním zákona č. 425/1990 Sb., došlo k zřízení okresních úřadů, které primárně představovaly státní správu, ale zároveň také měly funkci jako nadřízený orgán obcí. Okresní úřady fungovaly jako odvolací orgány přezkoumávající rozhodnutí obcí a také jako kontrola činnosti orgánů obcí v přenesené působnosti.¹⁸⁸

Okresní úřady měly velmi důležité postavení v oblasti územní státní správy. Tyto úřady byly významné zejména v prvních letech republiky, kdy ještě nedošlo ke vzniku krajské správy. Byly charakterizovány jako decentralizovaný orgán státní správy se všeobecnou působností. Zřizovatelem okresních úřadů byla vláda, která také tyto orgány řídila a kontrolovala. Zároveň do některých specifických oblastí zasahovalo také Ministerstvo vnitra, které například koordinovalo vydávání směrnic, usměrňovalo fungování informačních systémů atd.¹⁸⁹

5.2.1.3. Morava a Slezsko

Reforma veřejné správy měla být dočasným řešením, zejména v případě okresních úřadů, s plánovanou dvouletou existencí. Předpokládalo se, že bude zřízena vyšší úroveň územní samosprávy, která nahradí okresní úřady. Zřízení této vyšší úrovně však provázela řada politických konfliktů, neboť nebylo jasné, jaká úroveň samosprávy má být realizována - zda půjde o obnovení krajského nebo zemského uspořádání. Politicky významnější byli politici prosazující druhou

187 Valeš L. a kol., *Politologické aspekty veřejné správy*, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 76-77

188 Valeš L. a kol., *Politologické aspekty veřejné správy*, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 78

189 Čechák V., *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004)*, EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 122

variantu, zejména členové Hnutí za samosprávnou demokracii, Společnost pro Moravu a Slezsko (HSD-SMS) a také někteří členové Křesťanské a demokratické unie a Československé strany lidové (KDU-ČSL). Jejich cílem bylo znovuzavedení samosprávy na úrovni českých historických zemí, což by podle jejich názoru mohlo obnovit dosud opomíjené postavení Moravy jako samostatného celku. Na počátku 90. let toto politické hnutí úspěšně prosazovalo svou vizi Moravy jako "přirozené spojnice mezi Čechami a Slovenskem" a v rámci zákonodárního sboru prosazovalo "Českomoravskou republiku" namísto České republiky. Otázku Moravy a Slezska bylo možné řešit dvěma způsoby - buď rozdělením České republiky na tři historické země a Prahu, nebo transformací stávající dvoučlenné československé federace, založené na národnostním principu, na tříčlennou česko-moravsko-slezsko-slovenskou federaci, založenou na zemském principu. Druhou možností však odmítala především slovenská politická reprezentace, která považovala realizaci zemského principu za oslabení postavení Slovenska, neboť by bylo degradováno z národního státu na pouhou provincii. Podle slovenského pohledu by navíc v takto vytvořené federaci měli Češi dva hlasy oproti jednomu slovenskému. Tímto krokem by Slovensko ztratilo svou výlučnost vyplývající z duality federace, kde má každý z partnerů právo veta. Otázka Moravy a Slezska se tak stala pouze českou otázkou a tehdejší vláda navrhla čtyři možná řešení situace a uspořádání České republiky. První variantou bylo zemské uspořádání, kdy by v rámci České republiky existovaly 2-4 země s vlastními vládami a sněmy. Druhá varianta bylo oblastní uspořádání, kdy by ve státě vzniklo 15-30 oblastí, které by byly řízeny centrálně z Prahy. Další možností bylo oblastní uspořádání, kdy by zůstaly zachovány historické zemské hranice, ale vzniklé země by neměly vlastní sněmy. A poslední variantou byla Česká republika jako spolkový stát, ve kterém by byly tři země.¹⁹⁰

Největší podporu obdržela varianta zemského uspořádání a pro ni se také vláda rozhodla a v roce 1991 se na ni začala připravovat. Horšící se vztahy mezi Českem a Slovenskem a následný rozpad federace však zamezili provedení tohoto plánu.¹⁹¹

190 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 77-79

191 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 77-79

5.2.2. Druhá fáze reformy veřejné správy v České republice

5.2.2.1. Ústava České republiky

Od 1.1. 1993 se Česká republika stala samostatným suverénním státem a v den jejího vzniku obrzřelo Ministerstvo vnitra písemné uznání její svrchovanosti od 68 zemí světa. V tento den také nabyla účinnost Ústava České republiky, která byla jako ústavní zákon přijata na poslední možnou chvíli, a to jen pouhých 15 dní před vznikem republiky.

Hned v prvním hlavě Ústavy je uzákoněno, že *“Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.”* Dále je v této hlavě ustanoveno, že zdrojem veškeré státní moci je lid a tato státní moc je vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Dále je zde také začleněna Listina základních práv a svobod, ochrana základních práv a svobod soudní mocí nebo například šetrné využívání přírodních zdrojů a ochrana přírodního bohatství.¹⁹²

Druhá hlava ústavy se zaměřuje na zákonodárnou moc, která náleží parlamentu. Parlament České republiky je dvoukomorový a skládá se z Poslanecké sněmovny, která má 200 poslanců volených na 4 roky, a ze Senátu, který je složen z 81 senátorů volených na 6 let, přičemž se jedna třetina Senátu volí každé dva roky.¹⁹³

Třetí hlava je věnována výkonné moci, tedy vládě a prezidentovi republiky. Prezident republiky je ústavní hlavou státu, je volen parlamentem na společné schůzi obou komor a není z výkonu své funkce odpovědný. Vláda je definována jako vrcholný orgán výkonné moci, je jmenována prezidentem a odpovídá Poslanecké sněmovně. Vláda je složena z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů. Prezident republiky jmenuje předsedu vlády, následně na návrh předsedy vlády jmenuje ostatní členy vlády a ty pověřuje zřízením ministerstev a dalších úřadů.¹⁹⁴

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

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

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

Ve čtvrté hlavě je zakotven Nejvyšší kontrolní úřad, neboli NKÚ. NKÚ je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu nad hospodařením se státním majetkem a nad plněním státního rozpočtu. Prezident a viceprezident NKÚ jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Postavení tohoto úřadu je přibliženo v zákoně č. 166/1993 Sb., který byl přijat v dubnu 1993.¹⁹⁵

Česká národní banka je zakotvena v páté hlavě Ústavy. ČNB je ústřední bankou státu a jejím hlavním úkolem je zajištění stability měny, tedy koruny. Do její činnosti lze zasahovat jen na základě zákona a její postavení a činnost jsou upraveny v zákoně č. 6/1993 Sb.¹⁹⁶

Ústava České republiky byla vlivným mezníkem ve vývoji územní samosprávy, jelikož přímo v Ústavě je tato problematika zakotvena daleko lépe, než v té předešlé. Ústava garantuje právo na samosprávu a toto právo zakotvuje v článku 8, které dále je rozvinuto v sedmé hlavě Ústavy. Zároveň zde ale vznikla jistá nerovnost mezi jednotlivými samosprávami, jelikož je zde zmiňována územní samospráva, ale ne samospráva profesní nebo věcná.¹⁹⁷

Kromě samosprávy obcí je také v Ústavě zakotveno ustanovení o vyšších územně samosprávných celcích. Původní vládní návrh tyto celky zmiňoval jako vyšší územně samosprávné celky s názvem kraj nebo region nebo země, ale společná zpráva výborů ČNR z tohoto názvu eliminovala slovo region a tak byla ponechána pouze možnost země nebo kraje.¹⁹⁸

Při projednávání návrhu ústavy došlo také k debatám na téma koncepcí a možných názvů VÚSC. Od poslanců se objevily návrhy jako historické země či kraje, Země česká, Země moravská a Země slezská. Dále se také objevil například návrh na společnou koncepci Českomoravské republiky. Žádný z těchto nápadů se však nesetkal s úspěšností a přijatá Ústava hovořila o VÚSC jako o zemích nebo krajích.¹⁹⁹

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

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

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

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

199 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 80-81

5.2.2.2. Otázky reformy veřejné správy

Již první vláda České republiky si položila otázku reformy veřejné správy jako jeden z nejdůležitějších cílů. Tato reforma byla dle vlády podmínkou ekonomické transformace a měla být zvýšena role samosprávy a decentralizace. S postupem privatizace a rozvojem tržních vztahů a institucí mělo dojít k zvýšení hospodárnosti a fungování státní správy.²⁰⁰

Vláda dále prohlašovala, že základním požadavkem bude přenesení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti blíže k občanům a tomuto požadavku bude také odpovídat územní uspořádání státu. Základem tohoto uspořádání budou obce, jakožto základní územní jednotka. Dále to budou přirozené regiony nebo historické územní celky.²⁰¹

Dalším cílem vlády bylo zkvalitnění samotné státní správy, a to díky zvýšení její profesionality a vybavení. Za tímto účelem chtěla vláda vytvořit zákon, který stanoví právní postavení pracovníků a jejich povinnosti. Do roku 1997 však tyto představy nebyly realizovány.²⁰²

5.2.2.3. Vývoj orgánů státní správy

V poslední den existence federace byl přijat Českou národní radou recepční zákon, který obsahoval opatření související se zánikem České a Slovenské federativní republiky. Podle tohoto zákona všechny právní předpisy federace zůstanou nadále v platnosti, pokud nebudou nahrazeny novými. Činnost a působnost Federálního shromáždění a bývalé vlády přechází na odpovídající orgány České republiky a tento fakt platil i pro ostatní orgány státní správy. Díky tomuto

200 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 81-82

201 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 81-82

202 Valeš L. a kol., Politologické aspekty veřejné správy, Aleš Čeněk 2006, ISBN 80-7380-010-1, str. 81-82

kroku mohla být zachována kontinuita činnosti veřejné správy i po vzniku republiky.²⁰³

Zákonodárným sborem se tedy stal Parlament složený z Poslanecké sněmovny a Senátu. Ve svém prvním funkční období si Poslanecká sněmovna zřídila tyto své výbory: organizační, hospodářský, mandátový a imunitní, petiční, pro lidská práva a národnost, rozpočtový, ústavně právní, branný a bezpečnostní, pro sociální politiku a zdravotnictví, pro veřejnou správu, regionální rozvoj a prostředí, pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, zahraniční a zemědělský. Tyto výbory zřizovaly další specifitější oblasti pro své podvýbory. Vedle těchto komisí působila také volební komise, která kontrolovala volby do orgánů sněmovny a orgánů, které podléhaly kontrole sněmovny.²⁰⁴

Nejvyšším orgánem výkonné moci byla vláda. Její struktura byla prakticky zformována ještě v období federace. V tomto období fungovala v České republice tato ministerstva:

- ministerstvo financí
- ministerstvo zemědělství
- ministerstvo zahraničí
- ministerstvo průmyslu a obchodu
- ministerstvo práce a sociálních věcí
- ministerstvo hospodářství
- ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci
- ministerstvo spravedlnosti
- ministerstvo státní kontroly (již v červnu 1993 zrušeno)
- ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
- ministerstvo vnitra
- ministerstvo zdravotnictví
- ministerstvo životního prostředí
- ministerstvo dopravy
- ministerstvo pro hospodářskou soutěž
- ministerstvo obrany

203 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 120-122

204 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 120-122

Vedle ministerstev byly další orgány, které ale neřídil člen vlády. Jednalo se hlavně o Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad pro veřejné informační systémy, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Komise pro cenné papíry a Národní bezpečnostní úřad. Vedoucí těchto úřadů byli jmenováni vládou, v některých případech prezidentem na návrh vlády.²⁰⁵

Tato soustava ústředních správních orgánů je ještě doplněna o úřady, které jsou podřízeny některému ministerstvu. Jedná se například o Českou inspekci životního prostředí, Českou správu sociálního zabezpečení nebo Českou obchodní inspekci atd. Dále mohou ministerstva zřizovat své územní pracoviště, například finanční úřady, celní úřady nebo hasičské sbory atd.²⁰⁶

5.2.2.4. Vznik krajské správy

Na počátku roku 1993 byla Listina základních práv a svobod implementována do českého ústavního pořádku a její dodržování je také zakotveno v Ústavě. LZPS má také velmi blízko k územní samosprávě.

V roce 1997 byl přijat zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, které byly tvořeny kraji. Tento zákon byl klíčový z hlediska celé reformy, jelikož ovlivnil vydání dalších zákonů, například nového zákona o obcích. Tímto zákonem bylo na území České republiky vytvořeno 14 vyšších územně samosprávných celků, krajů. Konkrétně byly vytvořeny tyto kraje:²⁰⁷

- Hlavní město Praha
- Středočeský kraj se sídlem v Praze
- Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích
- Plzeňský kraj se sídlem v Plzni
- Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech
- Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem

205 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 120-122

206 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 120-122

207 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 130

- Liberecký kraj se sídlem v Liberci
- Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové
- Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích
- Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě
- Jihomoravský kraj se sídlem v Brně
- Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci
- Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě
- Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně

5.2.3. Třetí fáze reformy veřejné správy v České republice

5.2.3.1. Územní správa

Reforma veřejné správy v roce 2002-2003 byla jedním z nejvýznamnějších kroků v modernizaci a efektivizaci státní správy v České republice. Cílem reformy bylo především decentralizovat a dekoncentrovat státní správu na okresní úrovni, čímž se měly úkoly, které dosud plnil stát, převést na samosprávu. To by mělo vést k lepšímu a efektivnějšímu plnění úkolů, větší autonomii a rozhodovací pravomoci místních samospráv a zlepšení kvality služeb poskytovaných občanům.²⁰⁸

Druhým cílem reformy bylo změnit územní uspořádání výkonu státní správy, které bylo založeno na zastaralém uspořádání z roku 1960. Toto uspořádání nebylo schopné plně reagovat na nové výzvy a požadavky moderní společnosti a státní správy. Proto byly přijaty opatření, která umožnila větší flexibilitu a rychlost při plnění úkolů, větší zapojení samosprávy a občanů do rozhodovacího procesu a lepší využití dostupných zdrojů.²⁰⁹

Podstatnou skutečností pro realizaci reformy, bylo vydání 3 zákonů v roce 2000. Jednalo se o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

²⁰⁸ Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 130

²⁰⁹ Ministerstvo vnitra ČR. Veřejná správa v České republice. 2. rozš. vyd. Praha : MVČR - úsek veřejné správy, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5. 9-10

a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha. Tyto zákony nabyly účinnosti ke dni konání voleb do krajských zastupitelstev v roce 2000.²¹⁰

Zákon o obcích je členěn do sedmi hlav a jedná se o zákon, který otázku obcí upravuje dodnes. V první hlavě tohoto zákona upravuje obecní zřízení. Obec je zde definována *“jako základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.”* Dále první hlava obsahuje ustanovení, který se týkají občanů obce a jejich práv a povinností. Podle tohoto zákona je občanem obce osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Také je zde obsaženo území obce a jeho změny. Hlava druhá tohoto zákona ustanovuje samostatnou působnost obce a sankce a pravidla její realizace. Třetí hlava je zaměřena na přenesenou působnost. Ve čtvrté hlavě nalezneme orgány obce, kterými jsou zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány. Je zde například určen počet zastupitelů, který je úměrný k počtu obyvatel obce. Ve čtvrté hlavě nalezneme postavení a činnost orgánů, které jsou zřízeny radou a zastupitelstvem. Jedná se například o různé výbory nebo iniciativní a kontrolní orgán. V předposlední šesté hlavě je zakotvena kontrola nad výkonem samostatné působnosti obce a také nad výkonem přenesené působnosti. V původní verzi tohoto zákona připadala kontrola obcí na okresní úřady, po jejich zrušení byl však zákon novelizován a kontrolu provádí kraje nebo Ministerstvo vnitra. V poslední hlavě zákona o obcích nalezneme otázky týkající se statutárních měst.²¹¹

Druhým velmi postatným zákonem byl zákon o krajích. Současně s ním byl přijat zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Po vydání těchto zákonů proběhly volby do krajských zastupitelstev. Zákon o krajích upravuje kompetence kraje, strukturu a organizaci krajských orgánů, dělbu působnosti mezi orgány kraje, otázku státního dozoru nad samostatnou i přenesenou působností, vztahy ústředních orgánů státní správy a krajů a postavení krajských úřadů k obcím a obecním úřadům. Zákon o krajích je členěn na 9 hlav. V první hlavě je stanoveno

210 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 131

211 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

postavení krajů a jejich orgánů. Kraj je *“veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem, hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu.”* Kraje vykonávají v rámci spravovaného území státní správu a také správu v samostatné působnosti. Dále je v první hlavě zakotveno právo na vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení kraje. Druhá hlava zákona byla později novelizací začleněna do hlavy první a vymezuje pojem občana kraje jako fyzickou osobu, která je státním občanem České republiky a je přihlášená k trvalému pobytu v některé z obcí nebo vojenského újezdu, které se nacházejí na území daného kraje. Ve třetí hlavě nalezneme zakotvenou působnost kraje, která je přenesená a samostatná. Hlava čtvrtá je zaměřena na orgány kraje, kterými jsou zastupitelstvo, rada kraje, hejtman, krajský úřad a další orgány, které si může kraj vytvořit. Pátá hlava je věnována orgánům zastupitelstva a rady kraje, kterými mohou být výbory. V hlavě šesté nalezneme dozor nad činností kraje, v sedmé hlavě je to vztah ministerstev a vlády ke krajům. Osmá hlava byla do zákona přidána novelizací a obsahuje principy, postupy a povinnosti krajských úřadů při kontrole přenesené působnosti obcí. V poslední hlavě zákona jsou přechodná a závěrečná ustanovení.²¹²

Zákon č. 131/2000 Sb., známý jako zákon o hlavním městě Praze, schválený dne 13. dubna 2000, upravuje postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce, stejně jako postavení městských částí. Vztahuje se pouze na Prahu a nahrazuje obecný zákon o krajích a obcích, které jsou vztahovány k Praze. Volby do zastupitelstva hlavního města a městských částí se konají podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Zákon o hlavním městě Praze umožňuje Praze vydávat Statut hlavního města Prahy prostřednictvím vyhlášky, který mimo jiné upravuje kompetenční vztah mezi městem a městskými částmi. Tento zákon nahradil dřívější zákon České národní rady o hlavním městě Praze.²¹³

V rámci reformy byly kompetence přeneseny na kraje a obce a okresní úřady byly zrušeny. Kompetence byly převedeny na existující pověřené obecní úřady a na nově stanovené obce s rozšířenou působností. Toto řešení umožnilo kvalitní výkon státní správy pro větší počet obyvatel než by bylo možné u původních pověřených obecních úřadů. Okresní úřady byly ukončeny k 31. prosinci 2002 a jejich

212 Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

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

kompetence byly převedeny na nové orgány veřejné správy. Ministerstvo vnitra ČR. Veřejná správa v České republice. 2. rozš. vyd. Praha : MVČR - úsek veřejné správy, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5. str 10-11 Ukončení činnosti okresních úřadů a převedení jejich agendy na obce s rozšířenou působností a kraje si vynutilo přijetí dalších zákonů. Konkrétně jde o zákon č. 320/2002 Sb., který se zabývá převodem majetku, pracovníků a příslušnosti k hospodaření s majetkem v souvislosti se zrušením okresních úřadů. Z podzákoných norem byla vydána vyhláška Ministerstva vnitra č. 362/2002 Sb., která upravuje postupy při provádění spisové rozluky v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a stanoví způsoby převzetí spisového materiálu okresních úřadů jinými orgány.²¹⁴

Reforma veřejné správy v roce 2002-2003 byla tedy krokem k modernizaci státní správy a ke zlepšení služeb pro občany. Přinesla větší autonomii a rozhodovací pravomoci místním samosprávám a umožnila větší zapojení občanů do rozhodovacího procesu. Díky zrušení okresních úřadů se také snížily náklady na provoz a administrativu veřejné správy.²¹⁵

5.2.3.1. Státní správa

Parlament ve svém prvním funkční období přijal značné množství zákonů, nejvíce se jich vztahovalo hlavně na oblast ekonomiky státu. Také v tomto období byla zahájena privatizace národního majetku a byly přijaty zákony, které byly potřeba z hlediska rozpadu federace a změny národní situace.²¹⁶

Parlament také přijal zákony, které přispěly k jeho vlastnímu vývoji, například zákon č. 90/1995 Sb., kterým byl schválen jednací pořádek Poslanecké sněmovny. Tento zákon se dočkal novelizace v letech 2000 a 2001. Jednací řád vstoupil v platnost v srpnu 1995 a do té doby se Poslanecká sněmovna řídila jednacím řádem České národní rady, ten však neodpovídal potřebám Poslanecké sněmovny. Tento jednací řád je relativně obsáhlý dokument, obsahuje totiž celkem

214 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004) , EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 137

215 Ministerstvo vnitra ČR. Veřejná správa v České republice. 2. rozš. vyd. Praha : MVČR - úsek veřejné správy, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5. str 10-11

216 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004) , EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 125-128

21 částí. Tento zákon upravuje postavení poslanců, základní ustanovení týkající se zasedání PS nebo stanovuje průběh ustavující schůze. V tomto zákoně se také poprvé objevuje pojem funkcionáři sněmovny, které představuje předseda a místopředsedové PS. V zákoně jsou také upraveny orgány Poslanecké sněmovny-výbory, komise sněmovny a vyšetřovací komise. Dále jsou zde upravena pravidla pro stanovení předmětu jednání a schůzí sněmovny a také je zde věnována pozornost společným schůzím PS a Senátu. Jednací řád obsahuje také pravidla jednání o návrzích zákonů, otázkou vyhlašování zákonů, jednáním o mezinárodních smlouvách, interpelacemi poslanců a speciálně se zabývá problematikou návrhu zákona o státním rozpočtu. V závěrečné části jednacího řádu je ustanovena problematika postupu vyřizování petic a jiných podání občanů. Také je v závěrečné části zmíněna otázka voleb a nominací, činnost Kanceláře sněmovny a parlamentní výbory a komise. K jednacímu řádu jsou připojeny také dvě přílohy, které obsahují jednací řád Vyšetřovací komise a volební řád pro volby konané Poslaneckou sněmovnou.²¹⁷

Dalším významným zákonem pro Parlament byl zákon č. 247/1995 S., o volbách do Parlamentu do České republiky, a jak již název napovídá, jedná se o zákon upravující volby do obou komor Parlamentu. Přijetí tohoto zákona souviselo s blížícími se volbami, které se konaly v roce 1996. Rozhodnutími prezidenta republiky č. 11/1996 Sb. a č.12/1996 Sb. byly vyhlášeny volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu České republiky. Tyto volby proběhly 31. května a 1. června 1996. Ve volbách byla nejúspěšnější Občanská demokratická strana, která získala téměř 30% hlasů. Druhou nejvíce volenou stranou byla Česká strana sociálně demokratická, která získala více jak 26% voličských hlasů. Třetí v pořadí s 10% hlasů byla Komunistická strana Čech a Moravy. Po přepočtení hlasů stran a hnutí byla složena nová Poslanecká sněmovna. 68 mandátů získala ODS, 61 mandátů náleželo ČSSD, KSČM připadlo 22 mandátů, KDU-ČSL obdržela 18 mandátů a stejný počet mandátů náleže také Sdružení pro republiku. Poslední stranou, která obsadila mandáty v Poslanecké sněmovně byla občanská demokratická aliance, která získala 13 mandátů. Poslanecká sněmovna na své první schůzi jmenovala nové

217 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 125-128

vedení, kdy se předsedou PS stal Miloš Zeman. Nová PS zachovala stejné výbory, jako ta předchozí.²¹⁸

Na začátku července pověřil prezident republiky Václava Klause sestavením vlády, na jehož návrh ji 4. července jmenoval. Nová vláda během svého fungování zrušila Ministerstvo hospodářství a zřídila Ministerstvo pro místní rozvoj.²¹⁹

V listopadu se také konaly volby do Senátu a jednalo se o úplně první senátní volby v České republice. Tyto volby vzbudily u voličů větší ohlasy a zúčastnilo se jich více lidí, než voleb parlamentních. V prvním kole přišlo k volbám 35% lidí a ve druhém více než 30%. I v senátních volbách získala nejvíce hlasů ODS s ziskem 32 mandátů. Druhou stranou s počtem 25 mandátů se stala ČSSD, třetí bylo KDU-ČSL se 13 mandátů. 7 mandátů získala Občanská demokratická aliance a nezařazení byly 4 senátoři, přičemž dva z nich byly z KSČM a dva nezávislí.²²⁰

V roce 1997 se stát začal potýkat s ekonomickými problémy. Řešením této situace měly být tzv. Klausovy balíčky, které byly vlastně určité rozpočtové škrty. I přesto, že se vláda Václava Klause pokoušela o vyřešení ekonomické situace, tak si opozice u Parlamentu vynutila hlasování o důvěře vládě. Klausova vláda však těsnou většinou důvěru obdržela. Kromě ekonomické krize se v tomto roce také začalo jednat o vstoupení Československé republiky do Severoatlantické aliance, do které Česká republika vstoupila v březnu 1999.²²¹

Na podzim roku 1997 se objevily zprávy o nejasných sponzorských darech vládní straně a tato situace vedla k narušení vztahů ve vládní koalici a také k prím v ODS. Proto Klausova vláda podala na konci listopadu demisi a nahradila ji vláda premiéra Tošovského, která však ukončila činnost v červenci 1998. Tato celá

218 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 125-128

219 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 125-128

220 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 125-128

221 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 125-128

situace si vyžádala předčasné volby do Poslanecké sněmovny. V těchto volbách zvítězilo ČSSD, na druhém místě bylo ODS a na třetím KSČM. Předsedou nové Poslanecké sněmovny se stal Václav Klaus.²²²

V roce 2002 se uskutečnily další volby do PS, které opět vedla ČSSD v závěsu s ODS. Pětiprocentní hranici dále zvládla překonat KSČM a KDU-ČSL. Na základě výsledků voleb byl sestavením vlády pověřen Vladimír Špidla a jím navrhnutá vláda se ujala funkce 15. července 2002. V jejím čele stanul Vladimír Špidla, který na této pozici vystřídal Miloše Zemana.

Období let 1998-2002 byl velmi důležité pro celou veřejnou správu, jelikož v tomto období začala vrcholit příprava reformy veřejné správy a začala její realizace.²²³

5.2.4. Zaměstnanci ve veřejné správě

Jedním z pilířů, na kterých je postavena kvalita veřejné správy ve státě, je kvalita jejich zaměstnanců. Jejich kvalita je odvíjena od několika faktorů, mezi které patří jejich právní postavení. Na začátku 90. let byla práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy upraveny zejména zákoníkem práce, to však neodpovídalo potřebám a povaze veřejné služby. Proto se do právního systému implementovala zvláštní úprava postavení některých zaměstnanců veřejné správy, například vojáků, policie, hasičů, soudců atd. Další zvláštní úpravy těchto pracovníků se objevovaly v právních úpravách, které upravovaly jednotlivá odvětví veřejné služby, jako například školství nebo zdravotnictví.²²⁴

V roce 2000 a 2001 byly připraveny nové a koncepčně celistvé právní úpravy, například zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon nebo zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Všechny tyto zákony měly snahu o vyšší profesionalizaci zaměstnanců veřejné správy. Toho mělo být

222 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 125-128

223 Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7, str. 129

224 Reforma ústřední státní správy. Vláda ČR. 2003

dosaženo hlavně větší stabilizací zaměstnanců veřejné správy, přesnějším vymezením jejich práv a povinností, udělením kompenzací těmto pracovníkům a také vytvořením komplexního systému vzdělávání těchto zaměstnanců.²²⁵

5.2.4.1. Zákon o úřednících územních samosprávných celků

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, upravuje pracovní poměr úředníků pracujících v územních samosprávných celcích a také jejich vzdělávání. Tento zákon se vztahuje na úředníky obcí, krajů a hlavního města. Tento zákon definuje úředníka jako *“osobu podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.”* Plní tedy úkoly v přenesené a samostatné působnosti. Ostatní zaměstnanci těchto správních úřadů se řídí zákoníkem práce a jiným pracovněprávními předpisy.²²⁶

Zákon v sobě obsahuje práva a povinnosti těchto úředníků. Povinností úředníka je například jednání dle ústavního pořádku nebo zákaz přijetí daru, který souvisí výkonem zaměstnání. Kromě toho je v tomto zákoně ustanoven postup pro veřejné výzvy, výběrová řízení nebo samotný průběh a ukončení pracovního poměru.

V otázkách vzdělávání úředníků bylo tímto zákonem uloženo několik stupňů vzdělávání. První úroveň bylo vstupní vzdělávání, které obsahovalo znalost základů veřejné správy, jejich financí a evropského práva. Toto vzdělání musí být dokončeno do tří měsíců ode dne vzniku pracovního poměru. Druhým stupněm je průběžné vzdělávání, které zahrnuje prohlubující a speciální vzdělávání se zaměřením na správní činnost. Kromě toho se úředníci mohou také vzdělávat v jiných oblastech, například se učit jazyky. Posledním stupněm je vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadu. Územní celek pro každého svého úředníka

225 Reforma ústřední státní správy. Vláda ČR. 2003

226 Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

zpracovává jeho plán vzdělávání. Ten je vytvořen nejpozději do roka od vzniku pracovního poměru a nejméně jednou za tři roky se plnění tohoto plánu hodnotí.

Dle zákona se odborná způsobilost úředníků ověřuje zkouškou, na jejímž základě je obdrženo osvědčení. Úředník je povinen prokázat svou způsobilost k výkonu správních činností do osmnácti měsíců od vzniku jeho pracovního poměru.

227

Ze všech právních úprav, které se vztahují na zaměstnance veřejné správy, je tento zákon považován za nejlépe fungující. Značný postup zde byl zaznamenán v hlavě v oblasti vzdělávání. Všichni úředníci, kteří byli přijati do své pracovní pozice po 1. lednu 2003 tak prošli vstupním vzděláváním a například v roce 2006 si svou kvalifikaci prohloubilo skoro tři tisíce úředníků.²²⁸

5.2.4.2. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostního sborů

Tento zákon vstoupil v platnost v lednu 2007, což bylo o tři roky později než bylo původně plánováno. Jedná se o zákon, který byl ještě před svým vydáním několikrát novelizován a po začátku jeho účinnosti se dočkal dalších tří novelizací. Aktuálně platná verze tohoto zákona je již 27 novelou a na další roky jsou v plánu již další dvě novely.²²⁹

“Tento zákon upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu, jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby. Bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.” Takto je tento zákon definován paragrafu 1 odstavec 1 tohoto zákona. (zákon 361/2003) Tento zákon nahradila předešlou právní úpravu, která byla velmi zastaralá. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů také

227 Komenda A, Vzdělávání úředníků podle zák. č. 312/2002 Sb., Grospič J., Vostrá L., Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Aleš Čeněk, Plzeň 2004. s. 162-179. ISBN 80-86473-71-6. 169-173

228 Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby : Strategie realizace smart administration v období 2007-2015. Ministerstvo vnitra ČR, 2007

229 Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

upravuje kritéria, která je třeba splnit pro přijetí do služby, dále podmínky povýšení a poprvé je v tomto zákoně uvedena podmínka určitého vzdělání. Ta stanovuje, že po třech letech služby, po které bude zaměstnanec zaměstnán na dobu určitou, musí složit služební zkoušku, na základě které bude jeho smlouva prodloužena na dobu určitou. Nově je zde také zaveden zákaz podnikání a členství v politické straně, jelikož tyto činnosti se neslučují s výkonem služby.²³⁰

Nově byly uzákoněny některá stanoviska, která se neshodla s pochopením některých zaměstnanců. Jednalo se hlavně o řadové policisty, jelikož se tyto novinky týkaly jejich platového ohodnocení. Velmi diskutovaná byla povinnost odsloužit 150 hodin přesčasů bez vznikajícího nároku na náhradní volno nebo proplacení těchto odsloužených hodin. V nynější novele tohoto zákona je služba přesčas upravena pro příslušníky výhodněji. Lze ji nařídit pouze v důležitém zájmu služby a její rozsah nemůže být vyšší než 10,5 hodiny týdně a to nejvýše 2 týdnů po sobě jdoucích. Tento rozsah může být navýšen, ale jen v případech krizového stavu nebo ve vyjimečných případech.²³¹

5.2.4.3. Služební zákon a zákon o státní službě

Služební zákon byl původní verzí zákona, která upravovala službu státních zaměstnanců. Konkrétně se tento zákon definoval jako zákon, který *“upravuje právní poměry zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, organizační věci státní služby, přípravu fyzických osob na službu, služební vztahy státních zaměstnanců ve správních úřadech, odměňování těchto osob, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, řízení ve věcech služby, odměňování ostatních zaměstnanců v pracovním poměru ve správních úřadech, jakož i organizační věci vztahující se k zaměstnávání těchto zaměstnanců.”* Účinnost tohoto zákona byla však neustále odkládána, což došlo až do fáze, kdy byl tento zákon nahrazen zcela novým zákonem, a to zákonem č. 234/2014 Sb., zákonem o státní službě.²³²

230 Rajman J., Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. 112 : Odborný časopis požární ochrany, IZS a ochrany obyvatelstva, 2007

231 Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

232 Zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon

Zákon o státní službě. Tento zákon upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, organizační věci státní služby, odměňování státních zaměstnanců, služební vztahy zaměstnanců a řízení ve věcech služebního poměru. Dále upravuje organizační věci, které se týkají zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu. Dnes tento zákon prošel již 28 novelami a další dvě nové novely jsou naplánovány na tento rok.²³³

²³³ Zákon č. 234/2017 Sb., o státní službě

6. ZÁVĚR

Cílem mé diplomové práce bylo přiblížení a vysvětlení historie veřejné správy v České republice, obnovu její demokracie a také její transformaci a reformu v letech 1990-2002.

V první kapitole jsem přiblížila pojem veřejné správy. Jedná se o pojem, který nemá oficiální definici, proto jsem použila některé definice od různých autorů. Tímto krokem jsem dosáhla relativního vysvětlení tohoto pojmu. Dále jsem veřejnou správu také rozdělila podle některých kritérií. Dále jsem přiblížila pojmy státní správa a samospráva. Také jsou v této kapitole popsány subjekty a vykonavatelé veřejné správy.

Druhá kapitola je zaměřena na historii veřejné správy, konkrétně jsem se zaměřila na časový úsek od vzniku první republiky do roku 1989. V první podkapitole popisují vznik Československé republiky a budování veřejné správy v tomto období. Druhé období v této kapitole, je období druhé Československé republiky, kdy byla přijata Mnichovská dohoda a tím došlo k velkým změnám v naší veřejné správě. Následovalo období Protektorátu Čechy a Morava, kdy se náš stát stal územím Říše, která také řídila chod prakticky všech orgánů u nás. Další část je zaměřena na poválečné Československo, kdy docházelo k obnově správy zničené válkou. V socialistické Československu došlo ke značným změnám ve veřejné správě, například byly obnoveny národní výbory, které vznikly na několika úrovních. Po roce 1968 byl důležitý přechod od unitárního státu k federaci a otázka federace byla řešena prakticky až do jejího rozpadu. Vznikala nová ministerstva a byly definitivně zrušeny národní výbory.

Kapitola třetí se zaměřuje na obnovu demokratické samosprávy, která se nacházela ve špatném stavu díky předchozím rokům. K obnově demokratické veřejné správy docházelo hlavně v posledních letech existence federace. Česká republika i Slovensko se pokoušelo o záchranu společného státu, avšak to se jim podařilo. Proběhly změny jak ve státní správě tak v samosprávě, například byl vydán první zákon o obcích, díky kterému byly zrušeny národní výbory. Orgánem obcí byla zastupitelstva, která byla zvolena demokraticky, což přineslo větší podíl obyvatel na veřejné správě. Dále byly také zřízeny okresní úřady, které byly jednotkou státní správy na území okresů.

Poslední kapitola je zaměřena na transformaci a reformu veřejné správy. Hlavními důvody k reformě byla malá efektivnost veřejného sektoru, vysoká centralizace a koncentrace správy nebo neexistence systému přípravy pracovníků veřejné správy. Tato reforma by se dala rozdělit do tří fází, kdy první fáze měla za cíl obnovit obce. V druhé fázi byla ukončena činnost okresních úřadů a třetí fáze se zaměřila na zlepšení výkonu veřejné správy. Nejdůležitější právní předpisy, které byly během reformy vydány byly zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě. Také byla reformou zlepšena otázka postavení zaměstnanců veřejné správy.

Veřejná správa od první republiky prošla velmi významnými změnami a v porovnání s dnešní dobou se tento sektor opravdu zlepšil. Řekla bych že vzhledem k historickému kontextu a událostem, které se na našem území děly, si veřejná správa vedla velmi dobře. Nejvýznamnější změny přišly až se vznikem republiky a to hlavním díky zákonu o obcích a krajích a zákony, které upravují práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy. Jedná se velice dobře vypracované zákony, jejichž účinnost platí dodnes. Veřejná správa v České republice se má i tak stále kam posouvat a určitě budou dobré další změny v ní.

7. RESUMÉ

The aim of my thesis was to present and explain the history of public administration in the Czech Republic, the restoration of its democracy and its transformation and reform in 1990-2002.

In the first chapter I introduced the concept of public administration. It is a concept that has no official definition, so I used some definitions from different authors. The subjects and executors of public administration are also described in this chapter.

The second chapter focuses on the history of public administration, specifically I have focused on the period from the establishment of the First Republic to 1989.

Chapter Three focuses on the restoration of democratic self-government, which was in a poor state due to the previous years. The restoration of democratic public administration took place mainly in the last years of the federation.

The last chapter focuses on the transformation and reform of public administration. The main reasons for reform were the low efficiency of the public sector, the high centralisation and concentration of administration or the lack of a system for training public administration staff. This reform could be divided into three phases. The most important pieces of legislation that were issued during the reform were the Law on Municipalities, the Law on Regions and the Law on the Capital City. The reform also improved the status of civil servants.

The public administration has undergone very significant changes since the First Republic and the sector has really improved compared to today. I would say that, given the historical context and the events that took place in our territory, the public administration has done very well. The public administration in the Czech Republic still has some way to go, and there will certainly be further changes in it.

8. PŘEHLED PRAMENŮ

Použitá literatura

Čechák V., Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004), EUPRESS, 2004, ISBN 80-86754-22-7

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, ISBN 978-80-7400-624-1

Hrozinková E., Vladimír Novotný, Správní právo procesní, Linde Praha, a.s. 2006, ISBN: 80-7201-636-9

Klusáček, P.: Problematika malých obcí v České republice s ohledem na chod a efektivitu správy. Doktorská disertační práce. Brno: Masarykova univerzita 2008

Mates P., Kapitoly z historie veřejné správy v letech 1948-989, Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, 1996, ISBN 80-7079-846-7

Postránecký, J.: Reforma veřejné správy v České republice. In Grospič, J., Vostrá, L.: Reforma veřejné správy v teorii a praxi: Problémy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22. – 24. října 2003. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, ISBN: 80-86473-71-6

Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2004, ISBN 80-210-3350-9

Rajman J., Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. 112 : Odborný časopis požární ochrany, IZS a ochrany obyvatelstva, 2007

Schelle K. Vývoj veřejné správy, Key Publishing s.r.o., 2008, ISBN 978-8-87071-92-2

Schelle K. a kol. Dějiny české veřejné správy, Aleš Čeněk, 2009, Plzeň, ISBN 978-80-7380-203-5

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

Internetové zdroje

Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby : Strategie realizace smart administration v období 2007-2015. Ministerstvo vnitra ČR, 2007

Ministerstvo vnitra ČR. Veřejná správa v České republice. 2. rozš. vyd. Praha : MVČR - úsek veřejné správy, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.

Ministerstvo vnitra České republiky, Studijní text pro úřednickou zkoušku

Plnění Programového prohlášení vlády : reforma veřejné správy a všeobecná státní správa. Veřejná správa : týdeník vlády České Republiky, 2002, č. 21

Reforma ústřední státní správy. Vláda ČR. 2003

Zákony

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

Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

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

Zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

Zákon č. 234/2017 Sb., o státní službě

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Reforma ústřední státní správy. Vláda ČR. 2003