

# K postupu reformy veřejné správy v České republice

Soňa Skulová

## 1. CO JE NUTNO PŘEDESLAT

V nedávných dnech ve Sbírce zákonů publikované nové zákony o obcích a o krajích<sup>1</sup> potvrzují, že reforma veřejné správy v České republice se v posledním období stává oprávněně aktuálním a frekventovaným pojmem, a nabývá zcela konkrétních kontur. Tedy také v této oblasti se začínáme přiřazovat k široké skupině moderních států, ve kterých reformní procesy ve veřejné správě patří k významným tématům v podstatě již od počátku 20. století, výrazně pak od začátku 70. let<sup>2</sup>. Uvedený jev nepochybně souvisí s rozvojem a významem studií zabývajících se kvalitou a efektivností veřejné správy, a také rozvojem správní politiky v jednotlivých státech.

Pojmu reforma veřejné správy bývá používáno různě, někdy v širších souvislostech společenských i právních, aniž by panovala obecná shoda, někdy i povědomost, o jeho obsahu, rozsahu a významu. Často se setkáváme s určitým zjednodušeným nebo zúženým pojetím reformního procesu, někdy i s úplným jeho nepochopením. Co je nutno uvědomit si již v úvodu každého pojednání, zabývajících se reformou veřejné správy z hlediska právního, je skutečnost, že daný pojem není právně definován, a jen obtížně by mohl být, jak vyplývá z dalšího.

Problematickostí případného pokusu o právní definici reformy veřejné správy spočívá přímo v samotném objektu, jenž má být podroben reformě, nebo lépe řečeno, který má projít procesem reformování, přičemž v průběhu reformního procesu by se z objektu měl stát rovněž aktivní subjekt připravovaných a realizovaných změn. Veřejná správa není jevem pouze právním, resp. není představována pouze svou právní stránkou, tedy právní úpravou určující organizaci a činnost veřejné správy. V případě veřejné správy jde o složitý, multikriteriální společenský jev, který má vedle právní dimenze mnohé další rozměry, a je představován také svou stránkou politickou, ekonomickou, personální, manažerskou, infromatickou, sociologickou a dalšími.

Na veřejné správě a jejím zkoumání může si zkrátka „na své přijít“ vedle právní vědy také řada jiných disciplín, a to nejen z okruhu věd společenských. Z toho plyne nutná integrující, nebo také hybridní povaha vědního oboru nazývaného správní věda, která z efektivnosti veřejné správy učinila svůj hlavní účel a která do předmětu svých zkoumání zařazuje rovněž otázky správní politiky a správních reforem<sup>3</sup>. Výše zmíněná charakteristika veřejné správy je zřejmě hlavním důvodem, proč v právních předpisech nebyl ani učiněn pokus podat právní definici veřejné správy. Nutné je také mít stále na zřeteli výrazný specifický znak zkoumaného jevu, a to, že jde o součást společenského řízení, součást systému veřejné moci ve státě.

Veřejné správě lze nepochybně přičíst znaky systému, neboť nese všechny znaky systémového fenoménu, včetně existence různých subsystémů, prvků, vazeb mezi nimi, přičemž kvalita celého systému není pouhým součtem kvalit jednotlivých prvků. Jde o složitý společenský systém, a to systém otevřený, propojený s vnějším prostředím řadou vztahů, tedy vstupů a výstupů, ať již jde o vztahy k dalším složkám veřejné moci (zejména státních orgánů zákonodárných, soudních, kontrolních), když veřejná správa představuje v podstatě výkonnou moc státě, a dále jsou tu četné a rozmanité vztahy k veřejnosti a jejím jednotlivým složkám, zejména k občanům.

Konkrétní systém veřejné správy je vždy do značné míry determinován historickým vývojem, politickými, ekonomickými a širšími společenskými podmínkami jednotlivých států nebo jejich částí. Vzhledem k různosti jednotlivých systémů veřejné správy nepřipadá v úvahu jeden vzor „ideální“ veřejné správy, a stejně tak neexistuje jeden „univerzální“ recept, který by měl vést ke zlepšování každého takového systému.

Tímto příspěvkem bych chtěla poskytnout určitý ucelenější pohled na reformní proces ve veřejné správě v České republice, jak je právě v současném období uskutečňován a jeho další postup připravován, včetně širšího rámce sledovaných cílů a principů. V žádném

<sup>1</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a také zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

<sup>2</sup> Srov. např. s historií vývoje místní správy ve vybraných zemích v publikaci *Místní správa v liberálních demokraciích* (editor J.A. CHANDLER, vydalo nakladatelství Doplněk, Brno, 1998), nebo např. W.J.M. KICKERT, F.A. VAN VUGHT: *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*, Prentice Hall, London, 1995, str. 30 a n., KERAUDREN, P.: *Administrative Reform, ethics and openness: the balance between effectiveness and administrative identity*, in *International Review of Administrative Sciences* (IRAS), č. 1/1994, str. 41 a n., KLAGES, H., LOFFLER, E.: *Administrative modernization in Germany – a big qualitative jump in small steps*, IRAS, č. 3/1995, str. 373 a n., KICKERT, W.J.M., JORGENSEN, T.B.: *Introduction: managerial reform trends in Western Europe*, IRAS, č. 4/1995, str. 499 a n., VEREBELYI, I.: *Modernization of Hungarian public administration*, IRAS, č. 3/1993, str. 409, a n., BRUDNEY, J.F., HEBERT, F.T., WRIGHT, D.S.: *Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform*, in *Public Administration Review*, č. 1/1999.

<sup>3</sup> Srov. např. s HENDRYCH, D.: *Základy správní vědy*, ALEKO, Praha, 1992, str. 34 a n.

případě zde nebude podán rozbor jednotlivých nově přijatých, resp. projednávaných zákonů a návrhů zákonů, které vlastně představují konkrétní právní formy jednotlivých reformních kroků. Takovým tématům bude nutno věnovat samostatný analytický a systematický pohled a prostor.

## 2. JE REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY NUTNÁ A POTŘEBNÁ ?

Je především věcí vedoucích politických sil a orgánů (zde mám na mysli především zastupitelské orgány), aby formulovaly žádoucí cílový stav veřejné správy a hlavní kroky, které mají být podniknuty k jeho naplnění. Jde o obecné cílové zadání, jehož společenská nezbytnost, plynoucí z neudržitelnosti dosavadního *statu quo*, byla nepochybně jedním z důvodů zásadních politických a společenských změn, ke kterým u nás došlo v roce 1989 a v letech následujících. Je pak logicky otázkou opět politickou, proč reforma veřejné správy, zahájená na samém počátku polistopadové transformace v ČR, se neprosadila v dalším období mezi politické priority<sup>4</sup>, a dostatečně konkrétní a ucelená reformní koncepce pro vytvoření moderní a demokratické veřejné správy začala být u nás soustavně vytvářena a posléze i realizována teprve v bezprostředně uplynulých (přibližně dvou) letech a měsících. Proto také proces naplňování těchto legitimních představ a požadavků společnosti (ne ve všech ohledech slučitelných, konzistentních a promyšlených) zdaleka nebyl ukončen, a v podstatě nyní jsou spouštěny jeho podstatné konkrétní kroky, máme-li na mysli zásadní institucionální stránku reformy.

Reformní procesy u nás jsou, vedle shora zmíněných vlastních motivů „vnitřních“, provázány s dalším významným cílovým zaměřením naší veřejné správy, a to přibližováním a vytvářením předpokladů pro nejširší systémové propojení s tzv. *evropským právním prostorem*, představovaným zejména správním systémem Evropské unie a jejích jednotlivých členských zemí, po právní stránce zajišťovaným závazkem ČR ke sblížení práva ČR s právem Evropských společenství<sup>5</sup>, a dále slučitelnost se standardy *evropského správního práva*, jejichž rámec může být chápán ještě širěji, zejména na bázi Rady Evropy, jejíž členskou zemí ČR je<sup>6</sup>. Dlužno poznamenat, že základní hodnotové zaměření u obou, do značné míry se překrývající, okruhů motivů – „vnitřních“ i „evropských“ – je nerozporné, tedy vytvoření moderní, demokratické, efektivní veřejné správy, respektující lidská práva a základní svobody, s odpovídající právní úpravou, te-

dy především předpisy správního práva.

Vytváření uvedeného jednotného prostoru vyžaduje existenci dostatečně kapacitních, pružných a vhodných správních struktur a systémů, jakož i správních postupů a dalších mechanismů, které zaručí kompatibilitu naší veřejné správy s širším evropským systémem, po právní stránce zejména schopnost přijmout a řádně aplikovat tzv. *acquis communautaire*. Neznamená to, že správní systémy a jejich činnosti budou ve všech zemích stejné, ale budou respektovat a schopny prosazovat společně sdílené principy:

- *právního státu,*
- *otevřenosti, transparentnosti a odpovědnosti,*
- *efektivnosti a účinnosti.*

K tomu je nutno poznamenat, že vytvoření odpovídajících struktur, systémů a procedur je výlučně naší záležitostí, „Evropa“ nám nic konkrétního nediktuje. Rozhodující je postup správním směrem k vytýčeným hodnotám a principům demokratického a právního státu ve sféře výkonu veřejné správy a jeho institucionální zajištění. V tomto směru pak motivujícím měl být posudek Evropské komise k žádosti České republiky o členství v Evropské unii, zveřejněný v červenci 1997 a další hodnotící zprávy, které obsahovaly četné výhrady směrem k naší veřejné správě (a nejen k ní), ale i k nedostatku strategie reformy veřejné správy, jakož i malé prioritě, která byla těmto otázkám ze strany vlády přiznávána.

Úkol reformovat veřejnou správu a základní hodnotové cílové zaměření reformy zdají se být dostatečně odůvodněny. Přitom naléhavost úkolu je s přibývajícím (nebo spíše s nevyužitě uplynulým) časem stále intenzivnější.

Je možná vhodné zamyslet se nad rozsáhlostí úkolu, nad šíří záběru reformy, nebo vůbec nad významem pojmu reforma, reformovat. Nejširší pojetí evokuje změnu, přeměnu, směřující ke zlepšení stavu. Potřebu znovu formovat, vytvořit, zlepšit změnou, odstranit nedostatky, odchylky, a při tom vyloučit zneužití nebo nesprávné použití. Najdeme i definice zahrnující vzdání se neodpovědné nebo nemorální praxe.

S ohledem na shora naznačenou povahu veřejné správy dotýká se reformní proces jak jejích prvků ekonomických a materiálních (majetek, finance, hospodaření, rozpočty, budovy, vybavení, výpočetní technika, další technické a jiné prostředky), osobních (zastupitelé na obecní a krajské úrovni, zaměstnanci správních úřadů na vyšší i nižší úrovni, zaměstnanci veřejnoprávních korporací), politických (volená reprezentace, politická místa – úrovně politického rozhodování,

<sup>4</sup> ČEBIŠOVÁ, T.: Spravovědná studia a reforma veřejné správy, in *Veřejná správa a právo*, pocta DUŠANU HENDRYCHOVI k 70. narozeninám, C.H.Beck, Praha, 1997, str. 35.

<sup>5</sup> Viz např. TICHÝ, ARNOLD, SVOBODA, ZEMÁNEK, KRÁL: *Evropské právo*, C.H. Beck, Praha, 1999, str. 788.

<sup>6</sup> Viz např. rozhovor s O. VIDLÁKOVOU in *Veřejná správa* 99 č. 51–52/1999, str. 14, nebo R. POMAHAČ IN HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo – obecná část*, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, str. 356.

působitě politických sil a vlivů), a v neposlední řadě právních. Veřejná správa a její složky jsou nositeli a vykonavateli pravomocí v rámci své působnosti, přičemž bez zákonného základu nemůže veřejná správa, zejména ve svém mocenském, regulativním působení existovat a fungovat. Subjekty vykonávající veřejnou správu rozhodují v řadě záležitostí dotýkajících se práv a povinností osob, a jsou v některých případech zmocněny vydávat právní předpisy.

Skutečnost, že veřejná správa je v základních rysech i v mnohých podrobnostech své organizace a činnosti upravena právními předpisy, vede nutně k závěru, že reforma veřejné správy musí najít svůj odraz v příslušných, resp. potřebných právních úpravách.

Právní úpravy, ať už ve formě novelizací předpisů stávajících nebo právních předpisů zcela nových, musí, vzhledem k hlavním cílovým zadáním reformy, odpovídat určitým kritériím. Měl by se do nich vhodně promítat trvalý požadavek, a to že veřejná správa odpovídá potřebám společnosti a státu, a to po stránce svého uspořádání a svých úkolů. Veřejná správa by měla být tak uspořádána a vybavena (i z hlediska svých pravomocí), aby byla schopna spravovat a řídit stanovený okruh veřejných záležitostí, a to v souladu s (na politických místech) formulovanými potřebami – cíli společnosti, v určeném rozsahu, a na úrovni odpovídající přinejmenším stupni rozvoje společnosti, tedy na příslušné civilizační úrovni.

Z prostého srovnání výše naznačených kritérií a hodnot moderní a demokratické veřejné správy na jedné straně a na straně druhé jejich zajištění a realizace v podmínkách naší veřejné správy lze na otázku položenou v úvodu tohoto oddílu odpovědět kladně. Reforma je potřebná. A lze předpokládat, že stejné otázky si zvykne klást častěji, a že hledání „správných“ odpovědí se stane trvalým jevem, s odpovídající mírou odborné kvality a institucionálního zajištění. Že tedy veřejná správa bude trvale předmětem odborného zkoumání, včetně vyvozování odpovídajících závěrů a doporučení, která budou požívat potřebné autority k tomu, aby mohla být brána na zřetel v politickém rozhodování i v činnosti veřejné správy samotné.

### 3. JAKÉ BYLY POČÁTKY A JAKÝ JE SOUČASNÝ STAV REFORMNÍHO PROCESU

Na počátku polistopadového období existovala politická vůle veřejnou správu reformovat. Veřejná správa totalitního centralistického státu, který např. neznal pojem samospráva, zejména územní samospráva, jako organickou, a dnes již opět neodmyslitelnou, část veřejné správy, nemohla v nezměněné podobě a stejnými metodami plnit úkoly moderního demokratického právního státu.

Prvním krokem bylo rozhodnutí o zrušení krajských národních výborů na počátku roku 1990, změna názvu i obsahu hlavy sedmé Ústavy (z „Národních výborů“ na „Územní samosprávu“) ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., a toto první legislativní období vyústilo v přijetí zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, zákona ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákona ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, zákona ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, a o málo později zákonů upravujících majetek státu a obcí, a zákona o místním referendu.

Současně byla přijímána řada zákonů (jak zákonou formou výslovně požaduje čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR) vytvářejících současnou, poměrně složitou strukturu specializovaných (dekoncentrovaných) správních úřadů. Vedle nich vznikaly faktickou cestou ještě tzv. nepravé dekoncentráty, tedy územní pracoviště (nemající povahu samostatných úřadů) některých ministerstev.

Byly tedy realizovány základní nutné, i některé méně nutné (což je věc názoru), změny v systému územní, zejména místní správy, došlo k obnovení principu územní samosprávy. V průběhu let byly přijímány četné novelizace příslušných právních předpisů, směřující často ke změnám nebo upřesnění organizačních a kompetenčních norem, ale i k obsahové stránce výkonu veřejné správy.

Nutno však konstatovat, že reformní proces se po dlouhém období neodvíjel podle určité ucelené, promyšlené, prodiskutované a schválené koncepce. Vývoj v jednotlivých oblastech a rezortech veřejné správy nebyl veden podle jednotné či alespoň koordinované linie, s předem stanoveným cílovým stavem. I když jednotlivé vlády, zejména ve svých programových prohlášeních, přiznávaly reformě, resp. racionalizaci veřejné správy, prioritu, konkrétními výstupy byla v průběhu 90. let pouze některá usnesení vlád k přenášení působnosti na obce, resp. obsahující harmonogram legislativních prací, jejichž výsledky – předlohy zákonů však v roce 1994 vláda nepřijala. Až v roce 1997 bylo přijato usnesení vlády k postupu reformy, které bylo později změněno. Koncepční materiál k reformě veřejné správy byl projednán Tošovského vládou v květnu 1998, avšak nebylo již možno přistoupit k realizačním krokům<sup>7</sup>.

Původní požadavek zásadní změny nevyústil v soustavné a dostatečně široké reformní úsilí, ani nevedl ke vzniku instituce, která by se reformou veřejné správy komplexně, koncepčně, na vědecké úrovni a se závaznými výstupy zabývala. V období let 1992–1996 existoval Úřad pro legislativu a veřejnou správu, řízený místopředsedou vlády, který měl m.j. reformu veřejné správy ve své kompetenci, a který pracoval na určitých podkladových materiálech. V celkovém ohlednutí lze vyjádřit politování nad obecně nízkým využíváním vě-

<sup>7</sup> Viz STRECKOVÁ, Y.: Příprava reformy veřejné správy, in *Universitas* č. 1/1999, str. 46–48. V tomto článku náměstkyně ministra vnitra současně přiblížila hlavní body obsahu reformy veřejné správy.

deckých poznatků z oboru správních věd v reformním procesu, jakož i poznatků a zkušeností zahraničních.

V roce 1997 byl přijat, bez předchozí širší odborné diskuze o míře a obsahu tohoto zásadního decentralizačního kroku (a m.j. bez zjištění názorů občanů), ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, zavádějící od 1.1.2000 novou úroveň územní samosprávy – 13 krajů a hlavní město Prahu jako vyšší územní samosprávné celky, s vymezením jejich území, avšak bez řešení otázky jejich kompetencí. Tím byla zřejmě definitivně opuštěna idea zemského zřízení, kterou v sobě jako alternativu ke krajům neslo dosavadní znění čl. 99 Ústavy.

Po volbách v roce 1998 byl na ministerstvu vnitra vytvořen úsek reformy veřejné správy, na kterém započaly intenzivní práce na přípravě koncepce reformy veřejné správy, a vytváření potřebných organizačních podmínek. Návrh koncepce reformy veřejné správy projednala vláda v březnu 1999. Strategickými záměry reformy a jejího legislativního zajištění se stala reforma územní správy a s ní související problémy reformy ústřední správy, neboť územní správy byla chápána jako největší část systému veřejné správy a její organizace představovala jeden z nejzávažnějších limitů efektivity veřejné správy. Existující instituce, formy, nástroje a metody ve veřejné správě měly zůstat zachovány, pokud se osvědčily, a pokud vytvářely podmínky pro naplňování cílů reformy.

Vodítkem při formulaci cílů a způsobů jejich dosažení v reformním procesu se stala kritéria efektivity, vycházející ze základních funkcí veřejné správy, hlavních vývojových tendencí těchto funkcí a předpokladů jejich účinného plnění. Jde tedy o chápání efektivity s širokým pojetím, efektivity společenské, pro niž byla v koncepčním materiálu nastíněna kritéria směřující k plnění požadavků právního státu, rozvíjení demokratických mechanismů, respektování principu subsidiarity<sup>8</sup>, účelnosti a hospodárnosti rozhodování veřejné správy, odbornosti a správní kultury při jejím výkonu, vytváření podmínek pro integrační procesy do EU, a pro uspokojování společenských a individuálních potřeb občanů.

Současně byl v koncepčním materiálu podán přehled legislativních návrhů, které měly být v krátkém období předloženy pro naplnění reformních záměrů<sup>9</sup>.

Kromě uplatnění již zmíněného principu subsidiarity jsou v reformních návrzích patrné tendence k decentralizaci, která znamená zejména přenesení působnosti ze státních, a v tom především centrálních, úřadů na orgány územní samosprávy, a dále princip dekoncentrace, jímž má být dosaženo přenesení působnosti (zejména operativní, výkonové povahy) z vyšších úřadů státní správy na nižší správní stupně. V určitém zjednodušení má uplatnění těchto principů vést k větší demokratičnosti a efektivitě veřejné správy, k jejímu přiblížení místům a adresátům správních činností, a přispět k pojetí veřejné správy jako služby.

Výsledky přípravných prací legislativní povahy řešící 1. fázi (ze dvou předpokládaných) reformy územní správy byly v listopadu 1999 předloženy Poslanecké sněmovně. Většina z těchto návrhů zákonů již byla Parlamentem schválena, některé již publikovány ve Sbírce zákonů, jak jsme v úvodu zmínili. Návrhy některých zákonů se budou legislativní orgány znovu zabývat, další návrhy budou předkládány.<sup>10</sup>

Tomu však předcházelo určité politické rozhodnutí, neboť základní přístupy ke koncepci reformy územní správy byly v březnu 1999 předloženy k posouzení Poslanecké sněmovně, a to ve třech variantách uspořádání územní správy, přičemž všechny vycházely z existujícího ústavního řešení územní samosprávy<sup>11</sup>. Poslanecká sněmovna se přiklonila k variantě tzv. spojeného modelu výkonu územní samosprávy i státní správy na obou stupních – obcí i krajů, když tento tzv. „spojený model“ se uplatňuje na úrovni obcí, již od jejich vzniku.

Tvůrci reformní koncepce se museli řídit ústavními východiskami obsaženými zejména v hlavě sedmé Ústavy, jejichž uplatnění s sebou neslo některé problémy. Předně bylo nevyhnutelné vycházet z výše citovaného územně samosprávného členění státu, přičemž bylo nutno reagovat na existující územní členění státu stanovené v dosud platném zákoně č. 36/1960 Sb., podle něhož se území státu člení na kraje (ovšem ještě oněch deset původních krajů), které se člení na okresy, a ty se člení na obce (zde jde už o stejné územní jednotky). Dále bylo nutno vzít v úvahu skutečnost, že podle různých zvláštních zákonů existují ještě jiná územně správní členění pro výkon některých správních agend některými specializovanými dekoncentrovanými orgá-

<sup>8</sup> Princip subsidiarity vyjádřuje článek 4 odst. 3. a 4. Evropské charty místní samosprávy, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1. září 1999: „Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponese především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěřá tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivity a hospodárnosti.“, a „Pravomoci poskytnuté místním společenstvím jsou zpravidla plné a výlučné. Jiný orgán, ústřední či regionální, do nich může zasáhnout nebo je omezit jen stanoví-li tak zákon.“ Uvedené články Charty patří k těm, jimiž se Česká republika považuje být vázána.

<sup>9</sup> Podrobně je možno se s celým materiálem seznámit na webových stránkách ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz/reforma/index.html>. Na těchto stránkách je zároveň možné zapojit se do průběžné probíhající diskuze k reformě veřejné správy. Celý koncepční materiál byl rovněž publikován jako příloha týdeníku vlády ČR Veřejná správa 99, č. 19.

<sup>10</sup> Některé uvedené a dále uváděné informace byly podány na semináři pořádaném Nadací Fond pomoci místní správě a Ministerstvem vnitra ČR ve dnech 10.12.1999 a 18.4.2000, nebo vycházejí z plánu legislativních prací vlády ČR.

<sup>11</sup> Srov. čl. 99 Ústavy, ve znění úst.z. č. 347/1997 Sb.: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“

ny, a také samostatně stanovené soudní obvody.

V návrzích připravovaných zákonů bylo také nutno reagovat na další ustanovení Ústavy, jako je občanství kraje (čl. 100 odst. 1), a skutečnost, že obec i kraj jsou samostatně spravovány zastupitelstvy (čl. 101 odst. 1 a 2), která by proto mezi orgány obce i kraje měla mít prioritní postavení a pravomoci.

Pro otázku rozdělení výkonu územní samosprávy mezi obce a kraje pak bylo stěžejním ustanovení čl. 104 odst. 2 Ústavy, který naplňuje zásadu subsidiarity, když říká: „Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.“

Věcné záměry a návrhy zákonů se odvíjely od již uvedeného základního politického zadání přijatého Poslaneckou sněmovnou. Zvolená varianta tzv. „spojeného modelu“ byla rozpracována a ve svém důsledku znamená ponechání spojeného výkonu samosprávy a některých agend státní správy na úrovni obcí, dále rozšíření okruhu věcné působnosti v oblasti státní správy (tzv. přenesená působnost) u tzv. pověřených obecních úřadů, které již nyní vykonávají některé náročnější státněsprávní agendy nejen pro svůj obvod, ale i pro několik obcí spadajících do jejich územního obvodu. Uvažuje se o snížení jejich počtu a odpovídajícím zvětšení okruhu jejich územní působnosti.

Dalším správním stupněm pak budou kraje, vykonávající opět svou samostatnou (samosprávnou) působnost, a také prostřednictvím krajského úřadu stanovený okruh působnosti státní správy, které na ně budou zákonem přeneseny, z nichž některé přejdou od ústředních orgánů státní správy.

V takto načrtnutém systému se do budoucna stává problematickým postavení okresních úřadů, jako správních úřadů vykonávajících výlučně státní správu na některých věcných úsecích. Při nezbytné existenci ústředních správních úřadů okresní úřady dotvářejí až čtyřstupňový model státní správy, který by pak byl, s ohledem na velikost státu a rozsah území krajů, snad až příliš horizontálně členitý a v instančním postupu obtížně prostupný. Řešení otázky okresních úřadů, resp. případné přenesení jejich působnosti na zmíněné „větší“ pověřené obecní úřady, by mělo být připraveno na rok 2003, avšak problém je zatím otevřen. V případě neexistence okresních úřadů by úlohu odvolacího orgánu ve vztahu k rozhodování obcí, přesněji obecních úřadů a pověřených obecních úřadů, zaujímal krajský úřad. Soustavu územních správních orgánů by pak doplňovaly již existující (ale nikoliv nutně všechny) zákonem vytvořené specializované (dekoncentrované) orgány státní správy.

Je samozřejmé, že komplexní změnu systému územní správy nelze provést v jednom okamžiku, neboť nelze připustit ochromení výkonu správních agend. Kontinuita a nepřetržitost musí být zajištěna. Z těchto

důvodů je reforma pojednána ve dvou fázích, na sebe navazujících a prolínajících se. V současném období jsou vytvářeny podmínky pro spuštění realizace první fáze, která po přijetí potřebných zákonů bude znamenat vytvoření krajského správního stupně, včetně přenesení stanovených působností z centra na úroveň krajů.

Kontinuita v majetkových otázkách je rovněž sledována. Souběžně je řešena materiální a dislokační stránka existence budoucích krajů. Velmi citlivou otázkou je pak personální práce, neboť nelze připustit vznik obecné nejistoty u pracovníků veřejné správy. Rovněž zde je nutno hledat kontinuitu a podmínky pro setrvání kvalitních osob.

Realizace uvedených reformních kroků započne v návaznosti na účinnost nových zákonů, zejména o volbách do zastupitelstev krajů, o krajích, o obcích, a dalších. Tato část reformy by měla být završena do konce roku 2002. Na to by měla navázat druhá fáze reformy územní správy, která by se měla týkat zejména správy místní, tedy správních úrovní pod úrovní krajů, zejména posílení působnosti obcí. Přesnější kontury těchto dalších kroků jsou teprve projednávány a připravovány, je možných více variant. Půjde opět o významná politická rozhodnutí, která však již budou připravována za aktivní účasti nově vytvořených krajů a jejich orgánů.

Cílem reformního procesu není však pouhá stránka organizačního uspořádání veřejné správy, ale také stránka obsahová, jak již bylo rozvedeno výše. Výchoziskem bylo provedení určité analýzy činností veřejné správy a formulování problémových míst a otázek, jejichž odstranění nebo řešení může přispět ke zvýšení úrovně činnosti veřejné správy. K tomu směřují práce na *dalších koncepčních materiálech*, zaměřených na potřebné oblasti nebo stránky výkonu veřejné správy.

Takovým materiálem je připravovaná *koncepte reformy ústřední správy*, kterou by se vláda měla zabývat v nejbližším období. Jedním ze sledovaných záměrů je oprostění ústředních orgánů státní správy od operativních a rutinních činností, jakož i od řady věcí vyřizovaných ve správních řízeních v prvním stupni nebo v postavení odvolacího orgánu, které značně zatěžují kapacitu těchto úřadů. Jde o racionalizační krok, avšak sledovány jsou také požadavky decentralizace a dekoncentrace, neboť tyto agendy by měly zejména přejít na krajské úřady. Hlavním posláním centrálních správních úřadů by mělo být, jak to předpokládá zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy<sup>12</sup>, plnění úkolů analytických, koncepčních, formulování politik a programů daných odvětví, příprava návrhů potřebných právních předpisů, a také zajišťování mezinárodní spolupráce, včetně prací na připojení republiky k EU, a dále úkoly kontrolní a dozorové povahy, vykonávané především specializovanými organizačními jednotkami. Dosud poměrně rozšíře-

<sup>12</sup> Srov. §§ 20–27 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění.

ná detašovaná, územní pracoviště ministerstev by měla být převedena do krajských úřadů.

Stěžejní úlohu pro dosažení kvalitní veřejné správy sehrávají lidé, personální stránka veřejné správy. Reformní procesy a reformovaná veřejná správa budou klást zvýšené nároky na kvalifikaci osob podléhajících se na výkonu veřejné správy. Nelze předpokládat výraznější snížení počtu osob ve veřejné správě, neboť k přílišné redukci agend nedojde, spíše k jejich přesunům a obsahové proměně, a dále vyvstávají nové úkoly spojené s integračními procesy do EU. Opomenout nelze ani vznik nových samosprávných subjektů – krajů, s volenými zastupitelstvy. Uvedené skutečnosti a dosavadní neexistence uceleného systému přípravy odborníků ve veřejné správě a pro veřejnou správu vedly ke zpracování *konceptce přípravy pracovníků ve veřejné správě*, kterou vláda schválila v červnu 1999. Systém vzdělávání je nyní rozpracováván<sup>13</sup>

Dalším významným koncepčním materiálem bude *standardizace veřejných služeb*, na jehož přípravě spolupracují ministerstva vnitra a pro místní rozvoj. Uvedený materiál by měl představovat zajištění východisek pro vytvoření srovnatelné úrovně poskytovaných veřejných služeb, zejména v obcích a krajích. Tento úkol však předpokládá zpracování koncepcí všech odvětví veřejné správy.

Dále jsou připravovány *konceptce informačních systémů veřejné správy*, *konceptce zvýšení účinnosti řízení veřejné správy*, a *konceptce zvýšení veřejné kontroly*. Změny se připravují také ve sféře organizací řízených a zřizovaných orgány veřejné správy, které budou postupně převedeny na nižší stupně, tedy na kraje a některé na pověřené obecní úřady s již rozšířenou působností, což by se mělo uskutečnit do konce roku 2002. Uvedené změny budou vyžadovat změnu příslušných právních předpisů.

Kromě doposud přijatých a již uvedených zákonů o obcích, o krajích a o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, nacházejí se v různých stádiích legislativního procesu také zákon o hlavním městě Praze, zákon o okresních úřadech, zákon o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích a dalšími zákony. Ekonomické stránky života obcí se dotkně předložený, a obtížně hledající politický konsenzus, návrh zákona o obecních daních.

Další „balík“ zákonů připravuje ministerstvo financí. Tyto zákony by měly řešit nutné základní otázky, a to přechod některých věcí a práv ze státu na kraje, změnu rozpočtových pravidel, rozpočtové určení výnosu některých daní, rozpočtová pravidla územních samosprávných celků, otázky majetku České republiky, a to tak, aby mohly být účinné od 1.1.2001, s výjimkou věcí týkajících se krajů, které by měly být upraveny již od vzniku krajů (listopad 2000). Majetkové a také organizační přechody (řízených organizací, včetně

zrušení institutu rozpočtových organizací) mají se realizovat k datu 1.1.2001. Při projednávání uvedených návrhů dají se očekávat ještě intenzivní diskuze. Návrh zákonné úpravy podpory regionálního rozvoje připravuje ministerstvo pro místní rozvoj.

Doposud jsme se zabývali zejména onou částí reformních aktivit, které lze pořídit pojmu *reforma územní správy*.

*Reforma veřejné správy* má však širší obsah, který lze obecně vztáhnout k celé oblasti veřejné správy. Z hlediska **kvality a obsahu výkonu veřejné správy** je do rámce reformního procesu posledních let nutno dále řadit další počiny, které již povětšinou nabýly formy zákona, nebo se tak stane poměrně brzy. Uvedené zákony směřují ke zkvalitnění činnosti veřejné správy, k odpovědnějšímu, otevřenějšímu a demokratičtějšímu vztahu veřejné správy ke společnosti a k občanům.

V nejbližích měsících měl by být projednán návrh zákona o státní službě některých státních zaměstnanců (služební zákon), zpracovaný ministerstvem práce a sociálních věcí. Jde o předpis, jehož absence (s výjimkou osob sloužících v ozbrojených sborech nebo zpravodajských službách, které vykonávají službu podle zvláštních zákonů) negativně ovlivňuje personální základ veřejné správy z hlediska jeho kvality, stability a perspektiv, a je České republice dlouhodobě vytýkána Evropskou komisí. V souvislosti s tímto zákonem se hovoří také o nutnosti upravit zákonem pracovní právní vztahy zaměstnanců územní samosprávy, na něž by se přirozeně zákon o službě státní nevztahoval.

Otevřenost a transparentnost veřejné správy řeší jako obecná norma zákon o svobodném přístupu k informacím (zák.č. 106/1999 Sb., ve znění zák.č. 101/2000 Sb.). Právo na informace o stavu životního prostředí bylo konkretizováno zákonem č. 123/1998 Sb. Z druhé strany pocítovanou potřebu ochrany informací osobní povahy, zpracovávaných v systému veřejné správy, řeší nový zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, když současně předchodí zákon č. 256/1992 Sb. byl jako překonaný zrušen. Zefektivnění práce s informacemi ve veřejné správě řeší navrhovaný zákon o informačních systémech veřejné správy.

Ke zvýšení odpovědnosti za výkon veřejné správy a jejích vykonavatelů, tedy včetně orgánů územní samosprávy, přispěla nová zákonná úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným, úředním postupem, obsažená v zákoně č. 82/1998 Sb.

Rovněž zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochrání práv, posiluje princip odpovědnosti, když jeho hlavním posláním je přispívat k ochraně základních práv a svobod, a to tím, že „působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí..., pokud je v roz-

<sup>13</sup> K charakteristice dosavadní situace viz SKULOVÁ, S.: Význam vzdělávání pracovníků veřejné správy a jeho odraz v právním řádu České republiky, ČPVP č. 1/1999, str. 52–55.



poru s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností...<sup>14</sup>

Zkvalitnění rozhodovací činnosti veřejné právy a zdokonalení soudní kontroly této činnosti mohou významnou měrou ovlivnit připravovaný nový zákon o správním řízení, který je v gesci ministerstva vnitra, a zákon o správním soudnictví, na kterém pracuje ministerstvo spravedlnosti. Předloženy k projednání by měly být v tomto roce.

#### 4. ZÁVĚREM

Vymezit přesné časové a věcné hranice reformy veřejné správy nelze, a není ani důvodu uvedený společenský, politický, právní a ekonomický reformní proces takto vymezovat. Ani předestřené nástupní dosavadních i připravovaných reformních kroků není jisté úplné. Z předloženého pokusu o postihu hlavních fází, bodů a kroků reformy je však nepochybné, že reformní proces ve veřejné správě České republiky probíhá, a v posledním období se zintenzivňuje, že naše veřejná správa se mění a bude měnit. Někdy v důsledku zcela konkrétních cílených a realizovaných aktivit, někdy vlivem nepřímého působení určitých faktorů, včetně faktorů právních. Ať už nastíněný, objektivně existující, reformní proces bude rychlejší či pomalejší, více nebo méně úspěšný, projevený v té či oné variantě, podstatnou skutečností je, že nejpozději současně s objektivním začal probíhat také reformní pro-

ces „subjektivní“. Jsou jím změny v myslích lidí, a to jak těch, kteří ve veřejné správě působí, tak zejména těch, pro které zde veřejná správa je – jejich adresátů, „zákazníků“. A tento reformní proces a s ním spojená oprávněná očekávání a představy již zastavit nelze. V tom je možno spatřovat hlavní garance pokračování a naplňování úkolů reformy veřejné správy.

#### SUMMARY

*This article is concerned with the public administration reform in the Czech Republic. It is concerned with the motives for and the beginning of the reformatory process that started at the beginning of the 90's; it is also concerned with its unsystematic and not very intensive progress. A systematic reforming on the basis of the conception of a public administration reform which was approved of by the Government has been going on for nearly two years and has already resulted in first passed laws and acts concerning territorial administration reform. This reform will be dealt with in the necessary contexts mentioned in this article. Public administration reform must, however, be conceived of in a broader context, it must also be considered a change within the very concept and content of public administration activities, a change towards a democratic and open public administration realized in the conditions of a legal state.*

<sup>14</sup> Srov. § 1 zákona č. 349/1999 Sb.