



⇒ Navazující magisterský studijní program „Veřejná správa“, podzim 2015, 1. semestr ⇐

Navazující program celoživotního vzdělávání „Veřejná správa“, podzim 2015, 1. semestr

NP102Zk Organizace veřejné správy

Garant: JUDr. Stanislav KADEČKA, Ph.D.

STUDIJNÍ MATERIÁL K TÉMATU

Historie organizace veřejné správy v České republice.

1. Vývoj veřejné správy do roku 1620

Velká Morava - *dvorské sjezdy, dvorské úřady, hradská správa*

- první útvar se všemi atributy státu, moc koncentrována v rukou panovníka, ostatní orgány plnily jen poradní a výkonnou funkci (shromáždění velmožů/dvorské sjezdy, na panovníkově dvoře dvorské úřady), správními a církevními centry hradiště

Počátek Českého státu - *panovník, družina, dvorské sjezdy, hradská správa*

Od počátku 13. století do roku 1419

Ústřední správa – *královská kancelář, kancléř, dvorské úřady, zemský soud, zemský sněm, generální sněm, hofmistr, hejtman*

Místní správa - *purkrabí, purkrabství Pražského hradu*

Od husitství do roku 1620

Společné úřady zemí České koruny – *česká královská kancelář, hejtmanství německých len, rada komory královské, královská prokuratura*

Dvorské úřady - *dvorský sudí, čestné úřady*

Zemské úřady - *zemští úředníci, nejvyšší purkrabí, menší zemští úředníci (Čechy a Morava), zemská vláda (Slezsko)*

Zemské desky - *relátoři, kvaterny, pùhony*

- zemské desky původně zaznamenávaly průběh a výsledky jednání zemského sněmu, pověření členové sněmu (relátoři) je zapisovali do svazků (kvaterny)
- později vývoj ve veřejné knihy s evidencí pohybu veškerého majetku, zápisy se považovaly za nevyvratitelný důkaz





Místní správa - *krajští hejtmani, kraje*

Městská správa - *rychtář, městská rada, purkmistr, cechy*

Vrchnostenské a vesnické orgány - *vladař, purkrabí, hejtman, rychtář*

2. Počátky formování moderní veřejné správy (1620-1848)

- přeměna zastaralého feudálního správního aparátu na orgány umožňující provádění absolutistických reforem a přerod v moderní politický stát

Ústřední správa – *centralizace, byrokratizace, osvícenství*

- po Bílé hoře posílení moci panovníka, ústřední orgány (dikasteria) zajišťovaly zahraniční politiku, vojenství, dvorské finance. Zřízen Nejvyšší soudní úřad a Všeobecný vojenský apelační soud. Nejvyšší politický úřad pro naše území – česká a rakouská dvorská kancelář.
- po nástupu Josefa II. přechod od gremiálního způsobu rozhodování k monokratickému
- s vládou Františka I. nastoupil policejní absolutismus. Spojení politické a finanční správy a politické správy a soudnictví. Místo česko-rakouské dvorské kanceláře vytvořeno v roce 1792 tzv. Directorium, společné pro komorní a politické věci východní i západní části monarchie. Poté ovšem návrat k dvorské kanceláři a došlo také k důslednému oddělení politické správy, finanční správy a soudnictví.
- klíčové poradní a koordinační orgány na přelomu 18. a 19. století – státní rada, konferenční rada (užší orgán rozhodující tam, kde se neshodla státní rada)

Správa jednotlivých zemí – *provincie, gubernium, zemské sněmy a výbory*

- jednotlivé české země měly povahu závislých kolonií, v Čechách v čele s místodržitelstvím (později zemské gubernium), ve Slezsku vrchní úřad.
- s nástupem Marie Terezie eliminace vlivu zemských úřadů a náhrada královskými reprezentacemi, ty se později přeměnily na zemská gubernia v čele s purkrabím (na Moravě hejtman)
- za Josefa II. sjednoceny orgány Moravy a Slezska do společného moravkoslezského gubernia
- za Leopolda II. v roce 1790 opět obnovena česko-rakouská dvorská kancelář, obnovení stavovských zemských výborů (správa zemského jmění, v čele prezidenti zemských úřadů)

Krajská správa – *kraje, hejtmani, krajské úřady*

- stavovský ráz, hejtmani vybírání z místních stavů (působnost ve věcech veřejné správy, berní a vojenské věci, později i oblast trestní, soudnictví a politická správa), na Moravě vývoj rychlejší, než v Čechách
- krajské úřady měly sídla v krajských městech, pravomoci postupně narůstaly (školství, průmysl a obchod, ...)
- Josef II. utvořil nové rozdělení krajů (Čechy 16, Morava 6, Slezsko 2)

Správa měst – *městská rada, purkmistr, radní, obecní starší*

- až do poloviny 18. století relativně ponechána stará městská privilegia





- tereziánské reformy znamenaly posílení státního dohledu (mj. dohled krajských hejtmanů), v čele měst postupně odborně připravený úřednický aparát, magistrát byl i nadále volen měšťany, ale zúžena možnost volby (tzv. zkoušení radní)
- purkmistr, radní a obecní starší (dohromady městská rada) představovali laický prvek

Vrchnostenská správa – hejtman, rychtář, justiciář

- hejtman - dohlížel na chod hospodářství a závislé obyvatelstvo
- rychtář - v čele vesnické samosprávy, jmenovaný vrchností
- justiciář - osoba právnického vzdělání vykonávající na panství nezávislé soudnictví
- od poloviny 18. století výraznější vliv státu - berně, robotní patenty, ...

3. Veřejná správa v období habsburské monarchie (1848-1918)

Ústřední správa – společná ministerstva, odpovědnost císaři

- od roku 1848 dikasteria nahrazena ministerstvy (ministři jmenováni panovníkem), zřízeny kolegiální ministerské rady (vlády), důraz na jednotnou politickou linii
- *státní kancléř* - ministr zahraničí a císařského domu, silné postavení; dále zřízena ministerstva vnitra, financí, spravedlnosti a ministerstvo války (ostatní později)
- úkolem ministrů bylo provádět zákony, vydávali nařízení, služební řády, instrukce atd.
- vláda s císařem vydávala tzv. císařská nařízení (ve stavu nouze), sestavovala rozpočet

Místní správa

Okresní správa – okres, okresní hejtman, okresní úřad

- 1850 - nová organizace postátněné veřejné správy - v čele korunních zemí místodržitel, země děleny na kraje v čele s krajským prezidentem, nejnižšími správními jednotkami okresy s okresními hejtmany
- okresy tvořeny pokud možno tak, aby se moc nelišily počtem obyvatel ani rozlohou
- okresní úřady (podkrajské úřady) v čele s hejtmanem - poměrně široká působnost ve věcech veřejných a politických (souhlasy k manželství, dozor nad tiskem, výkon tzv. cizinecké policie, zabraňování epidemií, silniční policie, také správa v oblasti lesní, polní a honební)
- úkolem vynucování zákonů a úředních nařízení vůbec

Krajská správa – krajské vlády, krajské úřady, krajský představený

- dřívější krajské úřady v polovině 19. století zrušeny a nahrazeny krajskými vládami (jen v Čechách a na Moravě)
- systém postupně upraven tak, že první instancí byla okresní hejtmanství, druhou krajská vláda a třetí ministerstvo vnitra

Zemská politická správa – země, místodržitel, zemská vláda

- z gubernií se staly země, v jejichž čele stál místodržitel (později zemský šéf), jejich vliv postupně rostl, poradním sborem byla zemská rada
- jednotlivé země (místodržitelství) se dělily na departmenty (podle svěřené agendy)





- pravomoc vydávat zemský zákoník, prosazovat dodržování zákonů, rozhodovat o stížnostech na podřízené úřady

Územní samospráva – *obecní zřízení, obecní představenstvo, starosta, krajská samospráva, zemská samospráva*

Obecní samospráva – *obec, představenstvo, výbor, komise, statutární města*

Okresní samospráva – *okres, okresní zastupitelstvo, okresní výbor, okresní starosta, silniční výbory*

Zemská samospráva – *zemský sněm, zemský výbor, zemský hejtman*

Uherská veřejná správa – *municipia, komitáty, municipální města, slúžnovské okresy*

4. Veřejná správa v meziválečném Československu (1918-1938)

Vznik samostatného Československa – *Národní výbor, recepční zákon,*

- „recepční norma“ z 28.10.1918 - první zákon československého státu - veškeré dosavadní zemské a říšské normy prozatím zůstávají v platnosti, všechny státní, okresní i samosprávné úřady podléhají *Národnímu výboru*
- Martinská deklarace - 30. 10. 1918 - deklarace spojení Čechů a Slováků ve společném státě
- funkci mocenského a správního aparátu plnily národní výbory, poté na přelomu let 1918/1919 zrušeny

Územní samospráva - *zemská samospráva, okresní samospráva, obecní samospráva, statutární města*

- ústavou z roku 1918 byla veškerá zákonodárná moc přenesena na Národní shromáždění, později vytvořeny zemské správní výbory a okresní správní komise
- v oblasti obecní samosprávy přijat volební řád obcí a novela obecního zřízení - výrazné posílení demokratických prvků, obecní zastupitelství voleno všemi oprávněnými voliči
- statutární města postavena na roveň okresním politickým úřadům (vlastní politická správa)

Vývoj veřejné správy ve dvacátých letech

Ústřední správa – *ústřední orgány, ministerstva*

- ústřední orgány - Nejvyšší kontrolní účetní úřad, Státní úřad statistický, Státní úřad pozemkový
- ministerstva - zahraničí, vnitřní správa, finance, vyučování a národní osvěta, spravedlnost, průmysl, obchod a živnosti, doprava, veřejné práce, zemědělství, národní obrana, sociální péče, veřejné zdravotnictví a tělesná výchova

Místní správa – *župa, okres, zemský župní svaz, župní zákon*

- župní zákon - únor 1920 - vnitřní správu vykonávají župní a jim podřízené okresní úřady, obvody župních úřadů možno měnit jen zákonem, v čele okresního úřadu okresní náčelník, v čele župy župan, župní zastupitelstvo mělo pravomoci v oblasti hospodářské, správní, finanční, normotvorné a správního soudnictví
- organizační zákon - 1927-1928 - odstranění dvojkolejnosti, vytvoření jednotného správního systému na území Československa, rozhodující vliv má ministerstvo vnitra, novými





správními jednotkami země (Česká, Moravskoslezská, Slovenská, Podkarpatoruská) v čele se zemským prezidentem, pod nimi okresní hejtmanství v čele s hejtmanem; působnost zemských zastupitelstev - hospodářská a správní, normotvorná, správní soudnictví, poradní

5. Změny státní správy a územní samosprávy v druhé Československé republice (1938-1939)

- *mnichovský diktát, trializme státu, zmocňovací zákon, obecní tajemníci*
- postupná fašizace státu, tzv. Žilinskou dohodou vytvořena slovenská autonomie (J. Tiso jmenován ministrem pro správu Slovenska), poté i autonomie Podkarpatské Rusi
- zmocňovací zákon - Národní shromáždění zmocnilo vládu, aby mohla dva roky všechny opatření, na něž by byl potřeba zákon, provádět formou vládních nařízení
- v okupovaných okresech rozpuštěna zastupitelstva a přidělena pod nejbližší okres
- rozpuštění komunistické strany a nahrazování jejích zástupců v obcích členy Národní jednoty, zřízení obecní tajemníci (částečně vykonávali i samostatnou působnost obce)

6. Změny veřejné správy v protektorátu Čechy a Morava (1939-1945)

První období protektorátu – protektorát, oberlandrat, protektorátní správa

- protektorát měl autonomní statut, ale všechna svá výsostná práva směl vykonávat jen v souladu s cíly Říše
- příkazy okresním hejtmanům i zemskému prezidentovi dával nově šéf civilní správy, starostové v obcích nahrazení německými komisaři (Němci)
- vytvořeny okresy Oberlandratu (každý velikosti cca 5 okresních hejtmanství, 10 v Čechách a 5 na Moravě) jimž podléhala všechna správní odvětví přejetá pod Říši, v čele vrchní zemští radové
- 15. 4.1939 oficiálně ustaven protektor (K. von Neurath) jako zástupce říšských zájmů - potvrzoval ministry, vydával nařízení, právo veta u právních norem
- v roce 1940 rozpuštěna zemská zastupitelstva a volené orgány okresů

Hendrichova správní reforma – správní reforma, vedoucí okresní hejtman

- zahájena reorganizace vlády a ministerstev po vzoru Říše, postupný proces likvidace samosprávy
- tzv. Hendrichova správní reforma - 1942 - protektorát zmocněn ke všem opatřením, jimiž se Čechy a Morava co nejvíce přizpůsobí Říši, prosazení přímého vlivu nacistů na úřady politické správy, zrušení a sloučení některých okresů, jmenován tzv. vedoucí okresní hejtman

7. Změny veřejné správy v osvobozeném Československu (1945-1948)

Prozatímní zřízení ve Velké Británii a tvorba nové koncepce veřejné správy – Československý národní výbor v Paříži, Státní rada, prezident, vláda, vládní delegát

- Československý národní výbor - 1939, Paříž, demonstrace existence české státnosti, tvořen prezidentem, emigrační vládou a Státní radou





- v roce 1944 zřízen Úřad pro správu osvobozeného území v čele s vládním delegátem
Národní výbory – volební právo do národních výborů, Prozatímní národní shromáždění, budovatelská vláda, komunistické koncepce
- v únoru 1944 výzva exilové vlády k vytvoření národních výborů ve všech obcích, okresech a zemích jako „orgánů jednotného boje a po osvobození jako demokratických orgánů veřejné správy“, o jejich bližší povaze však velké diskuze
- 1945 - na základě nepřímých voleb vytvořeno Prozatímní národní shromáždění a také celá soustava národních výborů (vytvořeny a kontrolovány lidem, všestranné pravomoci)
- důsledná decentralizace

8. Veřejná správa v socialistickém Československu (1948-1990)

Ústřední správa – ministerstva, ústřední orgány, federace

- přesun pravomocí na vládu, mohla nařízením měnit a rušit působnost orgánů veřejné správy včetně ministerstev (1948-1960)
- definitivně zrušeno zemské zřízení (konec Moravskoslezské, České a Slovenské země)
- 1968 - uzákoněna federace, došlo tedy k částečné decentralizaci, souběžná existence orgánů federálních, českých a slovenských

Místní správa

Národní výbory (NV)

- 1948-1954 – krajské NV podřízeny vládě, pokud neplnily úkoly, mohly být rozpuštěny; rozhodující postavení má plenum, zaveden tzv. referentský systém (agendu zajišťovaly referáty), nově vytvořeny okresní NV a místní NV
- 1954-1960 – ústavní zákon o národních výborech, formálně podléhají moci pracujícího lidu ČS, materiálně řízeny stranickými orgány dle příslušné úrovně,
struktura – krajské, okresní, městské (zřízeny v sídlech krajských NV a postaveny na roveň okresních NV), místní, národní výbor hl. m. Prahy, obvodní (zřízeny jen tam, kde existoval městský NV), nově ústřední NV
- 1960-1967 - struktura stejná – krajské, okresní, městské, místní a obvodní NV, pouze nová zákonná úprava, která řešila velikost krajů a okresů, jakož i vnitřní členění NV
- 1967-1990 – v Bratislavě zřízen NV města Bratislavy, v roce 1968 změněn a NV hl. m. Slovenska Bratislavy; na Slovensku zrušeny krajské NV, jejich působnost přešla na krajské NV, ministerstva a ostatní orgány; v roce 1970 krajské zřízení obnoveno; městské NV nově členěny na kategorie, NV zajišťují jak výkon státní správy, tak samosprávy

9. Veřejná správa od roku 1990

Změny na počátku 90. let – revoluce 1989, obecní zřízení, okresní úřady, města

- systém národních výborů nevyhovující, návrat k tradičnímu správnímu systému
- základem místní samosprávy obec (městy byly obce, v nichž původně působil městský národní výbor) mohou vystupovat v právních vztazích svým jménem, stanoveno 13 statutárních měst (upravují si své vnitřní poměry obecně závaznou vyhláškou)





Vývoj od roku 1993 – rozpad Československa, Ústava České republiky, obce, vyšší územní samosprávné celky

Ústřední správa –ministerstva, ústřední orgány

- ústředními orgány jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady s konkrétně vymezenou působností na území celé ČR, dle působnosti nadřízené ostatním správním úřadům

Místní správa

Obecní zřízení - *obecní zřízení, nižší územní samosprávné celky, starosta, zastupitelstvo, rada, komise*

Krajské zřízení - *kraj, vyšší územní samosprávné celky, zastupitelstvo, rada, hejtmán, krajský úřad*

10. Související oblasti

- vývoj specializované správy – finanční, sociální, vojenské, správa církevní
- vývoj správního soudnictví

STUDIJNÍ PRAMENY

Právní předpisy

Ústavy

- Dubnová ústava či Pillersdorfova ústava – 1848
- Březnová či Stadionova ústava – 1849
- Únorová či Schmerlingova ústava – 1861
- Prosincová ústava – 1867
- Prozatímní ústava – 1918
- Ústavní listina Československé republiky – 1920
- Ústava Československé republiky – 1948
- Ústava Československé socialistické republiky – 1960
- Ústava České republiky – 1993

Ústavní zákony, zákony, podzákoné předpisy

- zákon č. 2/1918 Sb., o zřízení nejvyšších správních úřadů
- zákon č. 11/1918 Sb., tzv. „recepční zákon“
- zákon č. 75/1919 Sb., o volebním právu do obcí
- zákon č. 76/1919 Sb., novela obecního zřízení
- zákon č. 126/1920 Sb., o správní reformě (tzv. „župní zákon“)





- zákon č. 210/1920 Sb., o prozatímní úpravě politické správy na Slovensku
- zákon č. 127/1927 Sb., o organizaci politické správy (tzv. „organizační zákon“)
- zákon č. 126/1927 Sb., volební zákon
- zákon č. 270/1934 Sb., o volbách do zemských a okresních zastupitelstev a o jejich funkčním období
- zákon č. 208/1937 Sb., o zřízení státních policejních úřadů
- ústavní dekret č. 1/1940 Úř. věst., o ustanovení Státní rady
- vládní nařízení č. 80/1941 Sb., o správní působnosti vlády
- ústavní dekret č. 12/1942 Úř. věst., o prozatímním výkonu moci zákonodárné
- vládní nařízení č. 14/1942 a č. 208/1942 Sb., o nové organizaci některých ústředních úřadů
- ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst., o obnovení právního pořádku
- dekret č. 18/1944 Úř. Věst., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění
- vládní nařízení č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí
- vládní nařízení č. 49/1945 Sb., o prvních volbách do okresních a zemských národních výborů
- zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení
- nařízení vlády č. 139/1949 Sb., o organizaci lidové správy v okresech
- nařízení vlády č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů
- zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech
- zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech
- ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- zákon č. 2/1969 Sb., zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- zákon č. 126/1970 Sb., o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky
- zákon č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev
- zákon č. 49/1982 Sb., novela zákona o národních výborech a jejich působnosti
- zákon č. 294/1990 Sb., novela Ústavy, zákon o československé federaci a zkrácení volebního období národních výborů
- zákon č. 367/1990 Sb., o obcích
- zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích
- zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech
- ústavní zákon č. 3447/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze





- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu

Obecná studijní literatura

- Průcha, P.: *Správní právo, obecná část*. 8. vydání. Brno : Doplněk, 2012, s. 161 – 170.
- Hendrych, D.: *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 4. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2014.
- Horzinková, E. – Novotný, V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upr. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.
- Hendrych, D.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012.
- Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2013.

Specifická studijní literatura

- Schelle, K.: *Dějiny české veřejné správy*. 1. vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.
- Janák, J. - Hladíková, Z. - Doběš, J.: *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha : Lidové noviny, 2005.
- Vojáček, L. – Schelle, K. - Knoll, V.: *České právní dějiny*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008.

KONTROLNÍ OTÁZKY

1. *Kdo to byl justiciář?*
2. *Jaký typ správy reprezentoval místodržitel?*
3. *V jakém období existovala tzv. hradská správa?*
4. *Kdo byli relátoři?*
5. *Co znamenala Žilinská dohoda?*

Vypracoval: Mgr. Jakub Král

