



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

# Preferovaná varianta územně správního členění státu

Ministerstvo vnitra ČR

srpen 2016

V návaznosti na odbornou studii Analýza možných řešení administrativního členění státu a v průběhu diskuzí v rámci pracovní skupiny pro administrativní členění státu, která byla zřízena na podkladě doporučení Rady vlády pro veřejnou správu, byly formulovány čtyři základní varianty (podrobně rozpracováno v kompletním podkladovém materiálu Harmonizace územně správního uspořádání státu v příloze):

1. varianta, tzv. nulová varianta předpokládá zachování současného stavu. Tato varianta není zárukou pro přehledný a jednoduchý výkon státní správy do budoucna a neřeší problematické oblasti.
2. varianta, zrušení krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (dále jen „zákon č. 36/1960 Sb.“), ponechání územních obvodů okresů, ale zanesení správních obvodů obcí s rozšířenou působností a samosprávných krajů jako základních skladebních prvků územně správního členění státu při zachování speciálních členění. Tato varianta byla zvolena jako nejvhodnější.
3. varianta, tedy zrušení krajů a okresů dle zákona 36/1960 Sb., nastavení správních obvodů samosprávných krajů a obcí s rozšířenou působností jako základních skladebních prvků při zachování existence speciálních členění. Tato varianta by přinesla více organizačních a legislativních změn, mohla by znamenat i vyšší finanční náklady.
4. varianta pak spočívá ve zrušení zákona č. 36/1960 Sb., bez náhrady. Toto zrušení by přineslo jednak vyšší počet parciálních zákonných úprav navazujících na zrušení zákona č. 36/1960 Sb., jednak věcné důsledky spojené s odstraněním pojmu okres a jeho nahrazením v legislativě. Proto nelze tuto variantu doporučit.

Po široké diskuzi se pracovní skupina pro Administrativní členění státu, složená ze zástupců jednotlivých ústředních správních úřadů, sdružení samospráv a některých dalších institucí, kterých se předmětná problematika dotýká, shodla na obecné přijatelnosti varianty 2., a tato byla dopracována jako preferovaná varianta územně správního členění státu.

Preferovaná varianta vychází z koncepce stejného základu pro samosprávné členění a územně správní členění státu. V tomto smyslu je rovněž zcela organická vazba územně správního členění státu na obvody obcí s rozšířenou působností. Věcně se jedná o variantu vytvoření nového zákona o územním členění státu, který by zrušil kraje podle zákona č. 36/1960 Sb., zavedl nové územně správní uspořádání založené na správních obvodech obcí s rozšířenou působností a samosprávných krajích při zachování stávajících okresů (při respektování jejich skladebnosti se správními obvody obcí s rozšířenou působností) pro některé správní orgány dosud využívající toto správní členění.

### **Koncepční východiska**

Dlouhodobě udržitelné věcné a legislativní řešení by mělo vycházet z potřeby jednoho základního všeobecného územně správního členění státu. Takové členění samozřejmě

a priori nevylučuje existenci případně i většího počtu speciálních správních uspořádání vhodných pro jednotlivé obory veřejné správy. Vytváření nesouladných koncepcí veřejné správy již v samotném všeobecném územně správním členění je však základní vadou každého územního uspořádání, které se úspěšně vyhýbá velká většina evropských států. Speciální správní členění pro různé obory veřejné správy by proto měla být zřizována jen zcela výjimečně a na základě důkladného odůvodnění.

V tomto smyslu pokládá předkladatel za vhodné vycházet jednak z geografických vlastností mikroregionální a mezoregionální struktury České republiky, jednak z kontinuity s historickým vývojem v převážné části období od r. 1848.

Z historického hlediska je možné se opřít o kontinuitu okresního členění v letech 1849–1960, která se vyznačovala mírným, relativně stálým, růstem počtu okresů a která je velmi blízká struktuře obvodů obcí s rozšířenou působností.

V České republice je dnes jednoznačně uplatněn spojený model výkonu veřejné správy na úrovni obcí i na úrovni krajů. Z tohoto spojeného modelu vyplývá především, že územní členění státní správy a samosprávy spolu úzce vzájemně souvisí a nelze tato členění řešit zcela odděleně. Situace spojeného modelu vede rovněž k tomu, že podstatnou část státní správy v území dnes již vykonávají orgány samosprávy v přenesené působnosti, a proto členění dané výkonem této přenesené působnosti musí být výrazně bráno v úvahu i při územně správním členění státu.

Z hlediska vztahu k vyššímu uspořádání jsou obce s rozšířenou působností systémově vhodným mikroregionálním členěním, neboť vycházejí ze stejné koncepce v geografickém i historickém smyslu jako vyšší územní samosprávné celky (dále v textu je pro zjednodušení používán pojem „samosprávné kraje“) ve funkci mezoregionálních struktur. Využití okresů v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ústavní zákon č. 347/1997 Sb.“) bylo dáno pouze tím, že jiné jednotky než okresy nebyly tehdy k dispozici, pokud nemělo být území krajů definováno výčtem všech obcí.

Rovněž z hlediska územní organizace státní správy dochází postupně ke změnám, které souvisejí s demografickými změnami, elektronizací i zvyšující se mobilitou obyvatel. V řadě oborů veřejné správy není okresní členění již od počátku uplatněno, v jiných oborech dochází ke kombinaci okresního uspořádání s jiným členěním, např. z hlediska existence kontaktních míst a poboček. Z hlediska vývojové tendence je důležité vidět, že v některých oborech, které měly okresní členění, dochází k vytváření nejnižšího členění na úrovni krajů a nižší orgány se stávají pouhými pracovišti a v jiných případech dochází k seskupování do jednotek větších, než jsou okresy.

Z uvedených hledisek vycházejí obvody obcí s rozšířenou působností jako v současné době optimální základ z možných struktur pro mikroregionální uspořádání veřejné správy a samosprávné kraje jako základ pro mezoregionální uspořádání veřejné správy. Okresy jako územní obvody pro členění vybraných orgánů státní správy budou odvozeny právě

z mikroregionální struktury (obvody obcí s rozšířenou působností), ale zároveň musejí být v souladu s mezoregionální úrovní, tedy se samosprávnými kraji, což je dosaženo i dnešním stavem. Všechny ostatní územní jednotky pro výkon veřejné správy by měly být z těchto jednotek odvozené, případně na ně pojmově navázané. Výjimky jsou pochopitelně možné u speciálních správních členění vycházejících ze specifických potřeb jednotlivých oborů.

Toto koncepční východisko v žádném případě neznámá, že by se speciální správní členění musela přizpůsobovat všeobecnému územně správnímu uspořádání, zejména také z hlediska počtu a stanovení konkrétních kompetencí orgánů veřejné správy. Za potřebnou však považuje předkladatel jednotnost všeobecného územně správního členění.

### **Legislativní řešení**

Z legislativního hlediska je potřebné v právní úpravě územně správního členění uvést správní obvody obcí s rozšířenou působností, okresy a samosprávné kraje jako jednotky všeobecného územně správního členění státu. Tyto jednotky však nemohou mít ani v legislativním vyjádření ekvivalentní povahu. Základ spočívá v obvodech obcí s rozšířenou působností a samosprávných krajích, okresy by měly být koncipovány jako odvozené od obvodů obcí s rozšířenou působností a také z hlediska návaznosti na dosavadní právní úpravu.

Při novém územně správním členění státu není možné pominout ani hledisko přehlednosti jednak z hlediska koordinace veřejné správy, jednak z hlediska adresátů veřejné správy. V obou případech je vhodné jedno přehledné členění jako základ územního uspořádání státu, od kterého mohou pochopitelně existovat odchylky v případě speciálních správních členění. Současný stav vytváří u adresátů ve veřejné správě značné pochybnosti nejen v případě konkrétní příslušnosti orgánů veřejné správy, ale také z hlediska systému veřejné správy jako celku.

Z hlediska přehlednosti a elegance právní regulace pokládá předkladatel za potřebné nahradit dosavadní právní úpravu novým zákonem o územně správním členění státu, který by vycházel z výše uvedených věcných hledisek.

Současný zákon o územním členění státu byl již vícekrát novelizován a také s ohledem na dobu jeho vzniku jde o zákon již spíše historicky výjimečný. Dle poznatků z teorie legislativy není vhodné provádět novelizaci v případě, že zákon byl již novelizován vícekrát a prováděné změny byly rozsáhlé a týkaly se podstaty upravovaných vztahů. Všechny uvedené podmínky jsou v případě tohoto zákona o územním členění státu jednoznačně splněny a proto ani z legislativního hlediska není současný stav udržitelný nebo dobře napravitelný pouhou změnou tohoto zákona.

## Věcné řešení

Věcné řešení vychází z několika základních požadavků. Těmito požadavky jsou vytvoření obecného územně správního členění státu založeného na jednotném východisku, kontinuita s dosavadními kroky reformy veřejné správy, vazba na přirozené mikroregionální a mezoregionální struktury v geografickém smyslu a minimalizace zásahů i nákladů ve veřejné správě při dodržení předcházejících požadavků.

Jednotný základ územně správního členění státu vyžaduje překonání dosavadní situace, kdy fungují dvě územně správní členění se zcela jinou prostorovou koncepcí.

Dosavadní reformní kroky ve veřejné správě vycházely jednoznačně ze spojeného modelu výkonu veřejné správy a snahy uplatnit přirozená geografická centra a jejich spádové obvody. V tomto směru se tedy vychází z nutnosti vzájemné vazby mezi samosprávným členěním a územně správním členěním. Nejsou proto vhodné takové jednotky, které by se svou koncepcí odlišovaly od samosprávného členění nebo byly dokonce neskladebné s jednotkami samosprávného členění. Případné výhody odlišení samosprávného členění a územně správního členění z hlediska dělby moci nemohou vyvážit faktickou nejednotnost územně správního členění, za situace, kdy podstatnou část výkonu státní správy realizují orgány samosprávy v přenesené působnosti.

Prostorové vazby, které jsou základem územně správního členění, mají komplexní povahu a souvisejí jednak s obecným geografickým mikroregionálním a mezoregionálním uspořádáním, jednak s jeho konkrétními parametry vztahujícími se ke komfortu pro občany a hodnocení ze strany občanů. Z hlediska úspornosti řešení a minimalizace zásahů do fungujících subsystémů veřejné správy je však třeba zvolit řešení, které počítá s uplatněním dosavadních okresů, jako odvozených jednotek definovaných výčtem příslušných správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Do současné doby je 33 obcí (a dva případy neskladebnosti v rámci hl. města Prahy), které tuto skladebnost nesplňují. Vyřešení těchto případů je podmínkou dalšího koncepčního řešení územně správního členění. Speciálních správních členění se navrhované řešení nedotýká. Samosprávné kraje jsou v současné době definované v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., pomocí okresů, ovšem okresů k počátku účinnosti tohoto ústavního zákona, tedy k 1. 1. 2000. Jakákoliv další změna povahy nebo území těchto okresů, a dokonce ani jejich úplné zrušení žádným způsobem nenarušuje tento ústavní základ vymezení krajů.

Pokud jde o samotné zrušení krajů podle zákona č. 36/1960 Sb., je na této úrovni možné přistoupit k jejich zrušení, neboť územně správní ani speciální členění státní správy již nepočítají s těmito kraji. Kromě toho existence dvou druhů krajů přináší problémy z hlediska terminologie a je v nesouladu s legislativními zásadami.

Ve vztahu k definici a způsobu vymezení územně správních jednotek se vycházelo z následujících principů:

Obec je vymezena zákonnou úpravou samosprávy. V tomto smyslu je území obce určeno výčtem katastrálních území, na nichž se obec rozkládá. Každá obec se celým svým územím nachází na území jednoho a téhož kraje. Každá část území kraje s výjimkou vojenských újezdů musí náležet k území některé obce.

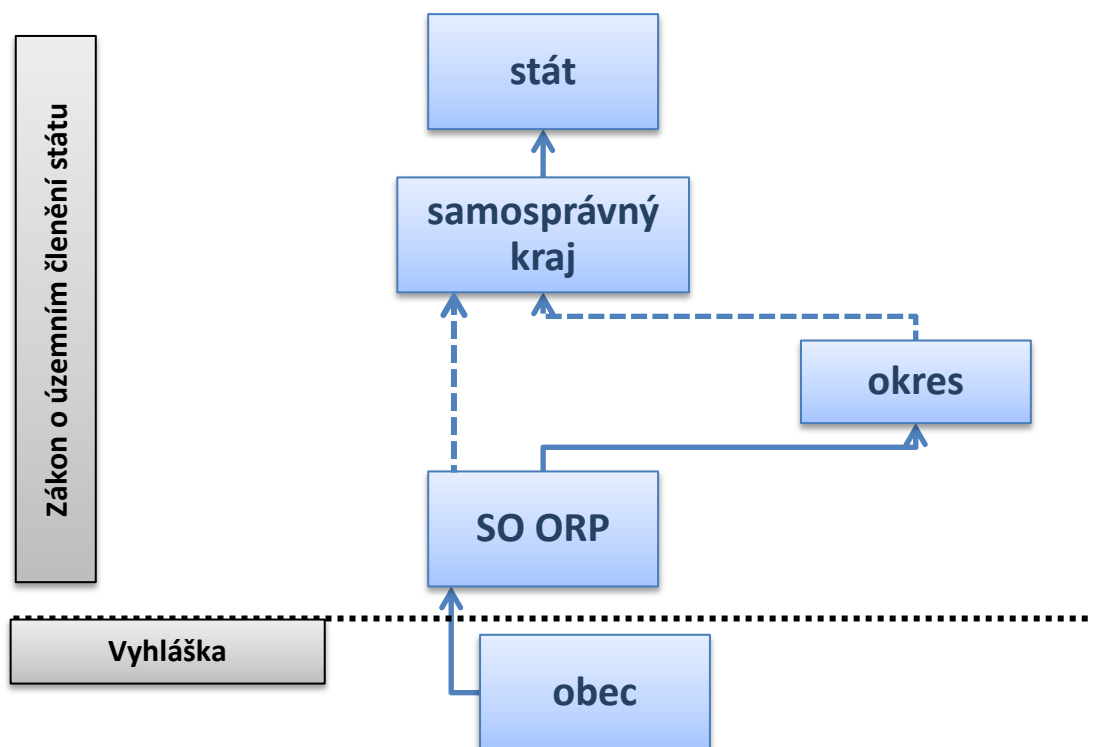
Obec s rozšířenou působností je rozhodující pro výkon státní správy v přenesené působnosti orgány samosprávy na mikroregionální úrovni.

Každá obec se celým svým územím musí nacházet v jednom správním obvodu obce s rozšířenou působností, s výjimkou hlavního města Prahy, a každá část území správního obvodu obce s rozšířenou působností musí náležet k území některé obce. Výjimku představují vojenské újezdy, které nejsou podle platného právního stavu součástí žádné obce, spadají však do správního obvodu obce s rozšířenou působností, což bude zachováno. Správní obvod obce s rozšířenou působností je vymezen vyhláškou Ministerstva vnitra.

Okres je dosud vymezen bez zřetele k obcím s rozšířenou působností a jejich správním obvodům. Nově by se předpokládalo vymezení okresů výčtem obcí s rozšířenou působností, jejichž správní obvody by tvořily součást okresu. Také zde by byla dodržena zásada, že každý správní obvod obce s rozšířenou působností se musí celým svým územím nacházet na území jednoho a téhož okresu a každá část území okresu musí náležet k území některého správního obvodu obce s rozšířenou působností tvořícího součást okresu. Výčet obcí s rozšířenou působností, jejichž správní obvod tvoří území okresu, by byl uveden přímo v zákoně o územně správním členění státu.

Samosprávné kraje jsou vymezeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., pomocí okresů. Uvedený ústavní zákon má na mysli okresy ve stavu k 1. 1. 2000, kdy nabyl účinnosti. Vzhledem k tomu, že ani při přizpůsobení hranic okresů správním obvodům obcí s rozšířenou působností nebude nutné měnit hranice krajů, není třeba do tohoto ústavního zákona zasahovat. Nový zákon o územně správním členění státu by provedl vymezení krajů podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností s tím, že tyto kraje by byly věcně totožné se samosprávnými kraji podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Podle uvedeného ústavního zákona je již nyní dodrženo, že každá část území kraje náleží k území některého okresu tvořícího součást kraje a každý okres se celým svým územím nachází na území jednoho a téhož kraje.

Vzhledem k tomu, že by kraje zřízené zákonem č. 36/1960 Sb. byly zrušeny bez náhrady, není nutné tyto jednotky dále upravovat. Celý systém obecného členění státu je znázorněn na obrázku níže.



Předkládaná koncepce vychází ze stejného základu pro samosprávné členění a územně správní členění státu. Proto i pro územně správní členění je rozhodující obec a všechny vyšší jednotky přirozeně respektují obce a jejich území. V tomto smyslu je rovněž zcela organická vazba územně správního členění státu na obvody obcí s rozšířenou působností, které ostatně byly vytvořeny pro účely výkonu státní správy, nikoliv pro vlastní samosprávu. Nebylo by proto systémové, aby stát vycházel z jiných hledisek při členění pro výkon přenesené působnosti samosprávy a z jiných hledisek při všeobecném územně správním členění státu. To platí i v tom smyslu, že v ČR neexistují žádné orgány státní správy se všeobecnou působností, jakákoliv členění odvozená od kompetencí orgánů státní správy mají tedy pouze povahu speciálního členění. Justiční soustava stojí mimo územněsprávní členění státu a z tohoto pohledu ji lze vnímat, jako speciální členění stanovené vlastním zákonem.

Ve vazbě na vyšší jednotky územně správního členění lze vycházet ze srovnatelného základu mikroregionální koncepce obvodů obcí s rozšířenou působností a mezoregionální koncepce samosprávných krajů.

Z hlediska **členění výkonu státní správy v hlavním městě Praze** je nutno si uvědomit, že vnitřní členění Prahy, je upravováno statutem hl. města Prahy (obecně závaznou vyhláškou), podle zákona 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Praha je především městem. Podle zákona č. 36/1960 Sb., je Praha členěna na obvody Praha 1–10. Vyhláškou č. 564/2002 Sb. o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, jsou již nyní městské obvody a městské části mezi sebou skladebné. Výjimkou je pouze správní obvod městské části Praha 11 a správní obvod Praha 17, v jejichž případě budou neskladebnosti řešeny dále.

Ve vztahu k hlavnímu městu Praze se tedy předpokládá, že funkci okresů budou v zásadě plnit obvody (dle zákona 36/1960 Sb.) Praha 1–10 a funkci obcí s rozšířenou působností městské části Praha 1-22. Stávající dílčí nesoulady ve skladebnosti mezi nimi týkající se části území městských částí Praha 11 a Praha 17 by byly odstraněny. Z legislativního hlediska však musí být řešení odlišné než ve standardních krajích vzhledem k tomu, že vyšší územně správní celek Hlavní město Praha je obcí a krajem současně.<sup>1</sup>

### **Zhodnocení preferované varianty**

Na základě rozboru věcných, legislativních a organizačních důsledků a identifikovatelných nákladů u jednotlivých variant je nutno přistoupit k jejich předběžnému vyhodnocení.

Z hlediska věcných důsledků je třeba rozlišovat mezi možnostmi zásahů do současného stavu a z toho vyplývajícími praktickými důsledky na straně jedné a dlouhodobě optimálním uspořádáním veřejné správy na straně druhé.

Z prvního hlediska vychází v tomto smyslu ze zvažovaných variant řešení jako nejlepší varianta č. 2, neboť je spojena pouze s omezenými zásahy do existující struktury veřejné správy. Faktické důsledky se omezí na změnu příslušnosti 33 obcí, kde dosud není dosaženo skladebnosti mezi územními obvody obcí s rozšířenou působností a okresy a v podobném smyslu také na úpravu obvodů a městských částí hl. města Prahy. Také z terminologického hlediska nejsou v této variantě nezbytné speciální náklady na přejmenování orgánů veřejné správy.

Na úrovni vyšších územně správních celků dochází i v této variantě ke zrušení krajů z roku 1960. Toto zrušení je však prvkem všech variant kromě nulové varianty a v současné době již není spojeno s náklady ani s organizačními nebo personálními přesuny.

Varianta č. 2 tedy přináší celkově minimální náklady při dosažení základních cílů změny územně správního členění státu v současném období. Za tyto základní cíle lze označit odstranění souběžné existence dvou druhů krajů, vytvoření skladebnosti všeobecného územně správního členění a vytvoření nové koncepce územního členění opřené o kraje a obce s rozšířenou působností při ponechání okresů.

---

<sup>1</sup> V souladu se zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění, určuje Praha dělbu působností mezi město a městské části svým statutem, a to i v přenesené působnosti. Pokud by tuto otázku měl řešit standardním způsobem zákon o administrativním členění státu, musel by být současně změněn i zmíněný zákon o hlavním městě Praze. Na stejném principu jako úprava je přitom postavena i dělba působností mezi město a městské části ve statutárních městech podle zákona č. 128/2000 Sb., v platném znění, nehledí-li se už k souvislostem ústavní regulace a Evropské charty místní samosprávy. Právní řešení by mělo být tedy postaveno na stejných principech jako na ostatním území státu, v poměru ke konkrétním městským obvodům a částem však vyžaduje součinnost hlavního města Prahy.