

ÚZEMNÍ VYMEZENÍ REGIONŮ V ČESKÉ REPUBLICE VE VZTAHU K REFORMĚ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

DEFINITION OF REGIONS IN THE CZECH REPUBLIC IN RELATION TO PUBLIC ADMINISTRATIVE REFORM

DOC. JUDR. ING. RADEK JUR JÍK, PH.D.

Ústav práva a humanitních věd | Department of Law and Social Science
Provozní ekonomická fakulta | Faculty of Business and Economics
Mendelova univerzita v Brně | Mendel University in Brno
✉ Zemědělská 1, 602 00 Brno, Czech Republic
E-mail: jurcik@mendelu.cz

Anotace

V příspěvku autor analyzuje územní členění České republiky z hlediska územní samosprávy, (členění na vybrané územní samosprávné celky), kraje jako správní obvody podle zákona o územním členění státu a členění České republiky z hlediska EU na NUT2. V rámci rozdílnosti územního členění státu a rozdílných územních vymezení nadkraj, velkých a malých krajů, územních obvodů okresů a obcí s rozšířenou působností je poukázáno na praktické problémy při výkonu veřejné moci. V daných souvislostech autor dává doporučení ke sjednocení územního členění a souvislosti s regionální politikou.

Klíčová slova

územní členění, kraj, reforma veřejné správy, regiony, NUT2, regionální politiky

Annotation

This paper deals with analyse of regional division of the Czech Republic with a view to municipal authorities (region's divisions), regions as administrative districts according to Law on regional division and division of the Czech Republic with the view of the EC on NUTS 2. In the framework fragmentation of regional division of the Czech Republic and different regional divisions state regions, large regions and small regions, district and municipalities with extended powers we point out practical problems concerning execution of public power. In framework of above mentioned conditions author gives recommendations for the unification of regional division and author point out on regional politics.

Key words

regional division, region, reform of public administration, districts, NUTS2, regional politics

JEL classification: R11, R50, H77

Úvod

Tento příspěvek se zabývá územním vymezením regionů v České republice podle jejich administrativních hranic a klade si za cíl identifikovat přetrvávající nevyřešené otázky související s reformou veřejné správy a rovněž na to, zda pokud není vyřešeno územní členění, může to způsobovat rovněž nejistotu v rámci realizace regionálních politik a v ideálním případě by v rámci neustále probíhajících změn mělo být i ve vztahu k vyjasnění kompetencí sjednocení území krajů a nadkrajů a rovněž okresů ve vztahu k obcím s rozšířenou působností.

1. Regionální a evropské len ní eské republiky

Regionální len ní každého státu je významným aspektem nastavení funk ních ekonomických vazeb každého státu (Cooke, P., Piccaluga, A., 2006). eská republika má vícero územních rozd lení na územní celky. Jiné územní len ní je pro samosprávné kraje, jiné pro výkon ástí ve ejné moci, jiné z pohledu region NUTS2 (region soudrřnosti). Problémem je tedy nadále p etrvávající duální stav v podob pojetí kraj jako vy—ích územn samosprávných celk na stran jedné a krajské len ní státu jako n kterých správních obvod na stran druhé. Tato situace je zap í in na historickém vývojem organizace správy na na—em území. Zákonem . 280/1948 Sb., o krajském z ízení, do—lo k vytvo ení 14 kraj , které v—ak byly po 11 letech své existence, zejména pro malou rozlohu, zákonem . 36/1960 Sb., o územním len ní státu, ve zn ní pozd j—ích p edpis , nahrazeny 7 kraji novými. V této souvislosti lze hovo it o tzv. švelkých krajích. Zvlá—tní postavení získalo hl. m sto Praha. Zákon roz lenil území R na správní obvody v rovin kraj a okres a je ve své podstat zákonem geografickým, který vymezuje pouze územní plochy státu a sám k nim neváfle fládné ú ady i jiné ve ejnoprávní instituce. Teprve afl zvlá—tní zákony do takto vymezených území kraj umístily ve ejn -mocenské orgány krajské úrovn . V eské republice nadnesen e eno existují stále t i druhy kraj :

- Nadkraje ó len ní z hlediska EU, jsou vymezeny jednotkou NUTS 2 (M rtlová, L., 2011).
- Velké kraje ó kraje jako správní obvody.
- Malé kraje ó územní samosprávné celky.

Ústavní zákon . 347/1997 Sb., o z ízení vy—ích územních samosprávných celk , s ú inností od 1. ledna 2000 vytvo il celkem 14 kraj , jako vy—í územn samosprávné celky. Ústavodárce v tomto ohledu volil zcela jednozna n inspiraci v krajském uspo ádání z roku 1948. Jejich území je ur eno vymezením okres podle zákona . 36/1960 Sb. Je t eba poukázat na skute nost, fle kraje byly z ízeny jako jednotky územní, krajské samosprávy za ú elem výkonu ve ejné správy v podmínkách jejího tzv. smí—eného modelu. Nov vzniklé kraje se tedy územn li—í od d ív j—ích velkých kraj , v nichfl p sobily do roku 1990 krajské národní výbory. O d sledku vzniku dvojího krajského uspo ádání se v d lo, problém tkv l v tom, fle p ípadným zru—ením zákona . 36/1960 Sb. by n které orgány státní správy a zejména a p edev—ím soudy ztratily územní základ své p sobnosti. Problematika duálního len ní nalézá své praktické problémy v rovin správního soudnictví. Vycházíme-li z p edpokladu, fle flalobu ve správním soudnictví lze podat proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, který ve v ci rozhodl v posledním stupni (§ 68 a § 69 s. . s.), místní p íslu—nost je ur ena § 7 odst. 2 s. . s. obecn skrze místo sídla tohoto správního orgánu. Nej ast ji t mito orgány budou krajské ú ady, na kterých hodlám demonstrovat p etrvávající nejednotnost. Jsou kraje, kdy flalobce podává flalobu proti jejich rozhodnutí ke správnímu soudu, který má své sídlo na území kraje jiného. Nap . o flalobách proti rozhodnutím Krajského ú adu Pardubického kraje rozhoduje Krajský soud v Hradci Králové, proti flalobám Krajského ú adu Libereckého kraje rozhoduje Krajský soud v Ústí nad Labem.

Dal—í poznámka sm uje k vlastnímu uspo ádání kraj jako vy—ích územn samosprávných celk . Zatímco velké kraje podle zákona . 36/1960 Sb. byly vzájemn shodné co do rozlohy a po tu obyvatel, u kraj podle ústavního zákona . 347/1997 Sb., tomu tak není. Vzniká tak problém soum itelnosti jednotlivých krajských samospráv. Z toho vyplývají rovn fl regionální disparity (Kutscherauer, A., 2011).

Za dal—í problém a prvek nep ehlednosti lze považovat vznik tzv. region soudrřnosti jako významného prvku pro rozvoj region (Wokoun, R., Peluch, M., 2011), které jsou vymezeny na základ zákona . 248/2000 Sb., o podpo e regionálního rozvoje, ve zn ní pozd j—ích p edpis . Regionem je územní celek vymezený pomocí administrativních hranic kraj , okres , správních obvod obcí s pov eným obecním ú adem, správních obvod obcí s roz—í enou p sobností, obcí nebo sdružení obcí. Kraje jsou totiž ve v t—in p ípad svou rozlohou i po tem obyvatelstva poddimenzované ve vztahu k erpání prost edk v novaných na podporu politiky soudrřnosti Evropskou unií. Na základ tohoto zákona proto do—lo k roz len ní území R na 8 vzniklých šnakraj ō (region soudrřnosti, M rtlová, L., 2011) organizovaných podle euroregion NUTS 2. Z t chto region soudrřnosti se pouze Praha, St ední echy a Ostravsko územn kryjí se samosprávnými kraji, n které regiony soudrřnosti sestávají z dvou kraj (nap . Zlínský a Olomoucký

kraj, i Jihomoravský kraj a Vyso ína). V jednom p ípad e t í kraj . Kritérium za azení do jednotek NUTS je po et obyvatel, kte í na daném území mají trvalé bydli-t . Regiony NUTS 1 mají mít 3 ó 7 mil. obyvatel, regiony NUTS 2 v rozmezí 800 tis. ó 3 mil. obyvatel a regiony NUTS 3 by nem ly p esáhnout 150 ó 800 tis. obyvatel. Vymezení územních jednotek NUTS v R pro pot eby statistické a analytické a pro pot eby EU. Uvedené roz len ní bylo provedeno usnesením vlády eské republiky . 707 ze dne 26. íjna 1998 k návrhu na vymezení územních jednotek NUTS v R pro pot eby statistické a analytické a pro pot eby EU, dle kterého vláda doporu ila p edsedovi SÚ, aby po dohod se Statistickým ú adem Evropských spole enství (Eurostatem) vymezil statistické územní jednotky NUTS na území eské republiky dle návrhu p edloženého vlád . EU dopisem ze dne 22. ledna 1999 sd lil generální editel Eurostatu pan Y. Franchet, fle po konzultaci s hlavními uřivatelí regionální statistiky v Komisi, p íjímá Eurostat návrh na regionální pr ezy eské republiky (jedna územní jednotka na úrovni NUTS 1, 8 jednotek na úrovni NUTS 2 a 14 jednotek na úrovni NUTS 3). Tato klasifikace doznala zm n, kdyfl s ú inností od 1. ledna 2008 byla sd lením eského statistického ú adu . 201/2007 Sb., o aktualizaci Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS), jímfl eský statistický ú ad podle § 19 odst. 2 zákona . 89/1995 Sb. , o státní statistické slufb , ve zn ní pozd jích p edpis , sd lil zavedení aktualizované Klasifikace územních statistických jednotek.

Tab. 1: Název a po ty územních jednotek v R

Název	Po ty	Vykonává p sobnost:	Charakteristika
kraje	14	Státní správa a samospráva	Silné postavení a vliv hejtman
Velké kraje	7	Ve ejná moc	Slábnoucí role, postupné šlu ování nadkraj s kraji
Nadkraje	8	Vyrovnaní disparit (nerovností) mezi regiony	Regiony soudrřnosti
Okresy	76	Ve ejná moc	Okresní ú ady neexistují, území okres definuje území kraj
Po et obcí s roz-í enou p sobností (tzv. malé okresy)	205	Státní správa	Silné postavení, možné sjednocení s okresy

Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky . 1 vyplývá, fle je nesoulad mezi po tem kraj , nadkraj a velkých kraj a rovn fl územní nesoulad mezi okresy a obcemi s roz-í enou p sobností. Toto len ní má význam pro rozdílné správní obvody orgán ve ejné moci a nenapomáhá realizaci a efektivnosti funkcí státu.

Tab. 2: Správní obvody obcí s roz-í enou p sobností (SO ORP) od 1. 1. 2013 ve St edo eském kraji

Název SO ORP	Po et obcí		Katastr. vým ra v km ²	Po et obyvatel		Po et obcí, ve kterých se nachází			
	celkem	z toho m st		celkem	ve v ku 15 - 64 let	po-ta	matrika	-kola	zdrav. za .
	1	2	5	6	7	10	11	12	13
St edo eský kraj	1 145	83	11 015	1 291 816	878 467	399	197	391	359
Bene-ov	51	6	690	57 815	39 382	16	7	18	17
Beroun	48	3	416	58 157	39 135	20	7	20	18
Brandýs nad Labem -Stará Boleslav	58	5	378	95 579	64 743	23	9	23	27
áslav	37	1	274	25 125	17 094	12	3	10	11
erno-ice	79	9	580	128 326	86 383	37	23	39	36
eský Brod	24	1	184	19 545	13 198	5	2	7	3

Název SO ORP	Po et obcí		Katastr. vým ra v km ²	Po et obyvatel		Po et obcí, ve kterých se nachází			
	celkem	z toho m st		celkem	ve v ku 15 - 64 let	po-ta	matrika	-kola	zdrav. za .
	1	2	5	6	7	10	11	12	13
Dob í-	24	2	318	21 536	14 592	11	4	9	9
Ho ovce	37	3	246	29 027	19 577	11	6	14	8
Kladno	48	5	351	120 572	81 930	23	12	26	22
Kolín	69	5	584	79 877	53 953	23	10	22	20
Kralupy nad Vltavou	18	2	131	30 399	20 757	8	3	8	6
Kutná Hora	51	3	643	49 234	33 526	21	11	13	13
Lysá nad Labem	9	2	121	23 427	15 966	5	2	4	5
M lník	39	3	457	43 144	29 239	19	8	19	15
Mladá Boleslav	98	7	810	107 892	74 762	32	17	23	26
Mnichovo Hradi-t	22	1	213	16 578	11 319	7	2	6	3
Neratovice	12	2	113	30 605	21 399	7	4	9	6
Nymburk	39	3	355	39 178	26 431	12	7	16	10
Pod brady	35	2	349	30 531	20 410	8	5	11	6
P íbram	75	3	925	70 150	48 464	18	13	18	21
Rakovník	83	3	896	55 411	38 215	28	18	24	26
í any	52	3	377	60 009	40 277	12	6	17	16
Sedl any	22	3	449	22 219	15 224	8	7	12	11
Slaný	52	3	369	39 412	26 776	16	4	11	9
Vla-im	48	2	496	25 756	17 526	10	5	7	8
Votice	15	1	289	12 312	8 189	7	2	5	7

Zdroj: Správní obvody obcí s roz-í enou p sobností k 1. 1. 2013, 2013.

Z tabulky . 2 vyplývá, že stejně jako u duality kraj se do pop edí dostávají kraje jako územní samosprávné celky, tak v p ípad šsoubojež územního len ní mezi okresy a obcemi s roz-í enou p sobností vít zí v mnoha sm rech územní vymezené dle obcí s roz-í enou p sobností.

2. Historické d vody duality územního len ní

eská republika se v rámci postkomunistických stát st ední Evropy adí k zemím, které reálnou reformu ve ejné správy zahájily nejpozd ji. Zásadní zm ny byly uskute n ny afl v letech 2001 (vznikem krajské samosprávy) a 2003 (zru-ením okresních ú ad a vznikem správních obvod obcí s roz-í enou p sobností). P esto n které zm ny v této oblasti nastaly jifl v roce 1990.

Bezprost edn po zm n politické situace v roce 1989 do-lo ke **zru-ení krajských národních výbor** , av-ak kraje jako územní jednotky z staly nadále zachovány. Kraje z období p ed rokem 1990 také z staly (a dosud z stávají) územní jednotkou p sobností ady orgán a institucí (soudy, policie, aj.). Beze zm ny byly p evzaty i okresy, pouze okresní národní výbory byly transformovány na okresní ú ady. V pr b hu celých 90. let 20. století nastala na okresní úrovni jediná významn j-í zm na, a sice obnovení okresu Jeseník v roce 1996. Jinak docházelo pouze k p esun m n kolika málo obcí mezi sousedními okresy. **Nových 14 kraj zahájilo innost 1. 1. 2001**. Byly poskládány ze stávajících okres (platných od roku 1960, resp. 1996). To zp sobilo zna nou velikostní nevyrovnanost, mnohem v t-í, nejl jakou vykazovaly kraje existující v letech 1949-60 (jichfl byl stejný po et a m ly úpln stejná sídla; jediným rozdílem bylo, že Praha nem la postavení kraje). **Ustavení vy-ích územn správních celk (kraj)** bylo tzv. I. etapou reformy ve ejné správy. V roce 2002 vyvrcholily p ípravy tzv. II. etapy, jejífl podstatou je **zru-ení okresních ú ad a jejich nahrazení novými správními**

obvody obcí s roz-í enou p sobností (n kdy nazývané jako malé okresy; t ch je celkem 206, v . Prahy), to v-e s ú inností od 1. 1. 2003. Po ukon ení innosti okresních ú ad byla významná ást jejich kompetencí p enesena práv na tyto obce s roz-í enou p sobností. Je ov-em t eba zd raznit, fle sou asn nebyly zru-eny dosavadní okresy jako územní jednotky. Ty jsou nadále spolu s obcemi základem územního len ní státu. Je z ejmé, fle okresy lze tedy i nadále pouffvat k identifikaci p íslu-nosti jednotlivých sídelních lokalit a sou asn se pouffvá rovn fl územní len ní nadkraj , zejména pro oblast justice a n kterých dekoncentrovaných orgán státní správy. Sou asn územím okres má svoji územní p sobnost vymezena ada specializovaných orgán státní správy a rovn fl toto území okres je významné i proto, fle u velkých i malých kraj se jejich území vymezuje územím okres .

3. Deficity územního len ní

Vycházíme-li z premisy, fle organizace územní správy státu a ve ejné správy by m la být pokud mofno jednotná a p ehledná, pak musíme íci, fle šmnohost kraj ō jist není napln ním principu dobré správy v organiza ním pojetí. Kraje jsou odli-n vymezeny pro výkon samosprávy a ást státní správy. Jiné je kup . nastavení kraj pro výkon justice a odli-né je rovn fl i jejich nastavení z hlediska regionální podpory. Regiony NUTS 2 jsou p ítom základem pro poskytování prost edk z EU. Osobn se domnívám, fle cesta k náprav by m la být v rovin sjednocování, event. p ehodnocení dosavadních právních úprav, tak aby slofení a struktura regionálního len ní státu byla co nejlvíce p ehledná a jednoduchá. V souvislosti s krajskou strukturou v eské republice lze tedy konstatovat:

- krajská struktura R nenapluje princip regionálního len ní Evropské unie.
- krajská struktura pln nerespektuje historické hranice.
- v krátkodobém a st edn době perspektiv nemofno o ekávat zm ny v krajské struktu e s tím, fle s nevj t-í pravd podobností se existující krajské územn samosprávné struktu e spí-e p íz sobí státní správa.
- kraje jako územní samosprávné celky jsou nevyváfené co do rozlohy a po tu obyvatel.

De lege ferenda lze diskutovat o následujících otázkách, a to, zda by bylo vhodné: slou it velké a malé kraje. Diskuse slou it nadkraje a malé kraje ō v této souvislosti lze uvést, fle vyuuffvání strukturálních fond se p edpokládá pro R i do budoucna. Tomuto doporu ení brání malý po et obyvatel n kterých kraj , které nemohou z pohledu a pravidel EU p sobit jako samostatné regiony soudrfnosti. Lze rovn fl doporu it zapo ít diskusi o územním vztahu okres pro výkon státní správy (soudních okres , policejních, apod.) a území obcí s obecním ú adem s roz-í enou p sobností. Tento vztah je v nauce ignorován.

4. Význam sjednocení a dokon ení územního len ní pro realizaci regionálních politik a k efektivn j-ímu zaji- ování ve ejných slufeb

V rámci realizace ve ejných politik lze uvést, fle nep sobí funk n jiná struktura kraj , velkých kraj a nakraj nap . v oblasti zaji- ování bezpe nosti je jiná územní p sobnost krajských soud a krajských státních zastupitelství (len no dle velkých kraj) a policejní správy (len no dle kraj). V dané souvislosti se rovn fl slu-í poukázat na skute nost, fle pro regionální struktury má význam nejenom výkon ve ejné moci jako takový (by mezi ve ejné politiky lze adit i zaji- ování bezpe nosti), nicmén rovn fl z pohledu koordinace ve ejných politik nap . v oblasti ve ejného investování (Ochrana, F., Maaytová, A., 2012) a regionálních politik (Tvrdo , J., 2009). V dané souvislosti lze p ípomenout významný dopad koordinovaného zadávání ve ejných zakázek pro prosazování politik zam stnávání místn nezam stnaných lidí a sociálních politik (zdravotn postiflených lidí), kdyfl m fle hrát roli nap . systémové nastavování podmínek ve ejných zakázek. V rámci nich lze nastavovat sociální, environmentální a regionální aspekty a rovn fl touto politikou podporovat sociální a ekonomický rozvoj obcí a region (Viturka, M., 2013). V rovin praktické se i v d sledku nep ehledného územního len ní projevilo disfunk nost v rámci spolupráce nap . krajských pobo ek ú ad práce a regiony ohledn nastavování podmínky zam stnání ur ítého po tu místn nezam stnaných p í zadávání ve ejné zakázky v daném regionu (Jur ík, R., 2007). V daném sm ru lze

tedy doporu it vést diskuse o sjednocení územního len ní i pro lep-í realizaci regionální inová ní strategie a plánování (Jur ík, R. 2013) a spolupráce p í e-ení místní nezam stanosti a hlub-ího rozvoje malého a st edního podnikání (Skokan, K., 2013). Lze nepochybn nalézt i dal-í p íklady, kdy rozdílné územní len ní zp sobuje problémy v rámci rozvoje region .

Záv r

V sou asné dob se vyuffívá pro územní len ní dekoncentrovaných orgán státní správy 14 kraj (policie, krajské pobo ky Ú adu práce, finan ní a celní ú ady, katastrální ú ady), otázka obvod soud a státních zastupitelství na uvedené eká, cofl by v-ak vedlo nap . k nár stu krajských soud z 8 na 14, cofl je na hranici ekonomických mořností R. Otázka krajské struktury p es její diferenciaci se jifl nezadrřiteln vyvíjí ve prosp ch krajského len ní na 14 kraj . Nevy e-enu z stává vztah okres a územních obvod obcí s roz-í enou p sobností, v jejich rámci se vykonává p evářná ást ve ejné správy na nejniř-í úrovni. V sou asné dob si nelze p edstavit, fle by se kup . soudní struktura na úrovni okresních soud p ízp sobila územnímu len ní správních obvod obcí s roz-í enou p sobností. V takovém p ípad bychom se mohli setkat se situací jako za tzv. 1. republiky, kdy na jednom soudu p sobil jeden trestní a jeden civilní soudce. S jednocení územní struktury se v-ak jeví jako nezbytné pro zefektivn ní fungování výkonu ve ejné moci jako takového v eské republice.

Literatura

- [1] COOKE, P., PICCALUGA, A., (2006). *Regional development in the knowledge economy*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group. ISBN 0415578639.
- [2] JUR ÍK, R., (2007). The economic impact of the EC procurement policy *Agricultural economics-Zemedelska ekonomika*, vol. 53, iss.7, pp. 333-337. ISSN 0139-570X
- [3] JUR ÍK, R., (2013). Regional Innovation Strategy of the South Moravian Region as Local Self Government Entity and Economic Influence Of Small and Medium Size Enterprises in This Strategy. In *Proceedings Resilient Territories: Innovation And Creativity For New Modes Of Regional Development 19th APDR WORKSHOP. 1. vyd. Faro, Portugalsko: Faculty of Economics, University of Algarve Faro (Portugal)*, pp. 171-179. ISBN 978-989-96353-9-5.
- [4] KUTSCHERAUER, A., (2011). Disparities in long-term development of regions in the Czech Republic. In *14th International Colloquium on Regional Sciences*. Brno: Masarykova univerzita. pp. 25-36. ISBN 978-80-210-5513-1.
- [5] M RTLOVÁ, L., (2011). Comparing NUTS II Southeast regions. *14th International Colloquium on Regional Sciences*. Brno: Masarykova univerzita. pp. 25-36. ISBN 978-80-210-5513-1.
- [6] OCHRANA, F., MAAYTOVÁ, A., (2012). Východiska pro vytvá ení transparentního a nekorup ního systému zadávání ve ejných zakázek. *Ekonomický asopis*, vol.60, iss. 7, pp. 732-745. ISSN 0013-3035.
- [7] *Správní obvody obcí s roz-í enou p sobností k 1. 1. 2013.*, (2013). [online]. [cit. 2014-4-1]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/publ/1302-13-r_2013>.
- [8] SKOKAN, K., (2013). The history of modern business. *E&M Ekonomie a management*, vol. 16, iss. 4, pp. 170-170. ISSN 1212-3609.
- [9] TVRDO , J., (2009). The regional policy within knowledge economy ó theoretical-methodological circumstances. In *3rd Central European Conference in Regional Science*. Kosice, pp. 846-856. ISBN 978-80-553-0363-5.
- [10] VITURKA, M., (2013). Regional evaluation of social environment quality ó a case study of the Czech Republic. In *16th International Colloquium on Regional Sciences*. Brno: Masarykova univerzita. pp. 65-71. ISBN 978-80-210-6257-3. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-6257-2013-7.
- [11] WOKOUN, R., PELUCHA, M., (2011). Knowledge Economy as the modern phenomenon of competitiveness of States and Regions. In *14th International Colloquium on Regional Sciences*. Brno: Masarykova univerzita. pp. 25-36. ISBN 978-80-210-5513-1.

P ísp vek byl zpracován v rámci grantu IGA . 19/2014