

Analýza možných řešení administrativního členění České republiky

Prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
Vysoká škola regionálního rozvoje v Praze

XIX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách
15. – 17. června 2016
Hotel Zámek, Čejkovice

Vývoj řešené problematiky

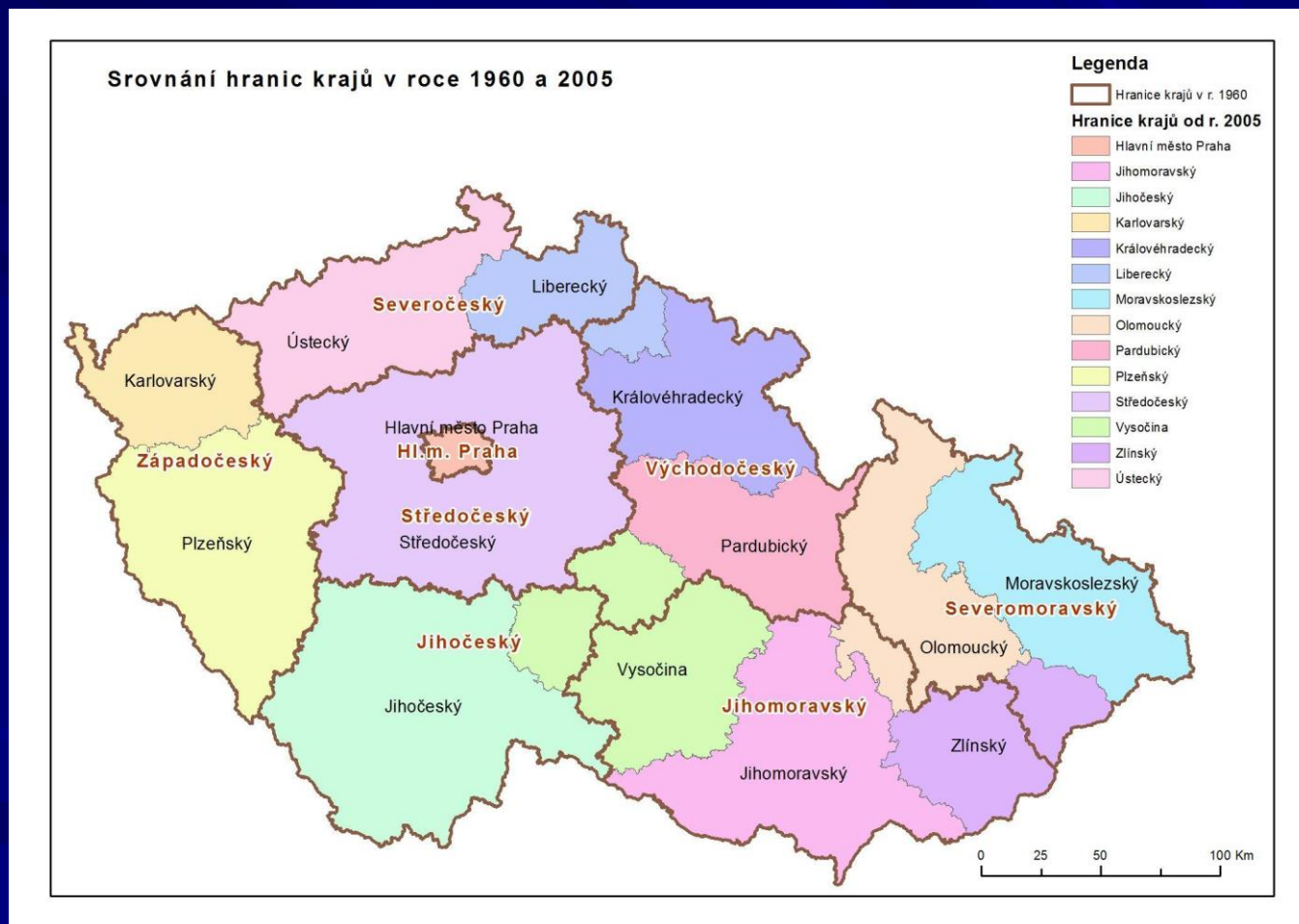
Cílem bylo provést analýzu územně správního členění státu, zejména z hlediska možností jeho řešení na mikroregionální úrovni a z hlediska současných důsledků zákona o územním členění státu č. 36/1960 Sb. a jeho případného nahrazení.

V tomto smyslu je třeba uvést stručně výklad některých používaných pojmů a základních určení nynějšího územně správního členění.

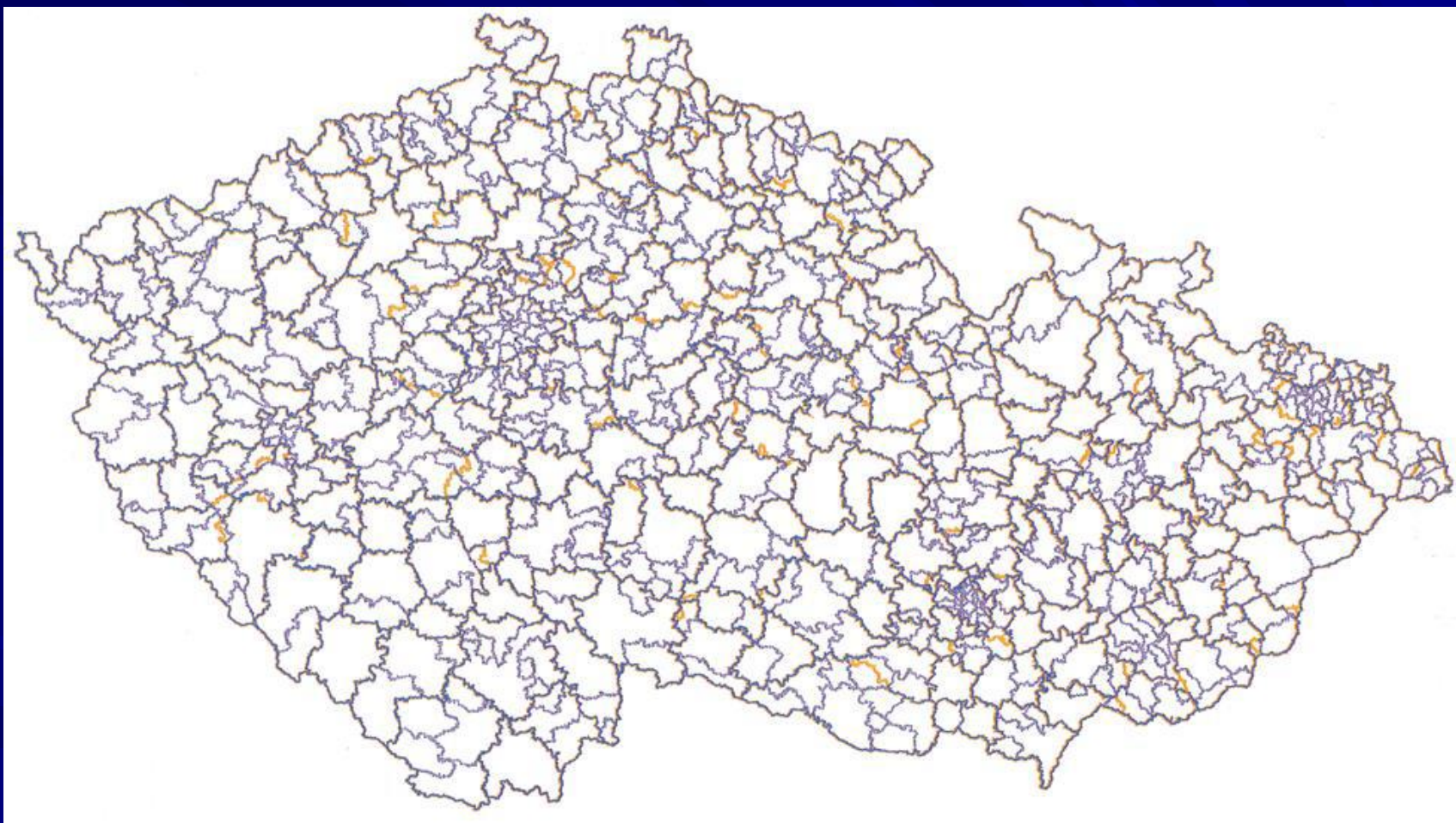
Členění dle zákona č. 36/1960 Sb.



Rozdíl na úrovni krajů

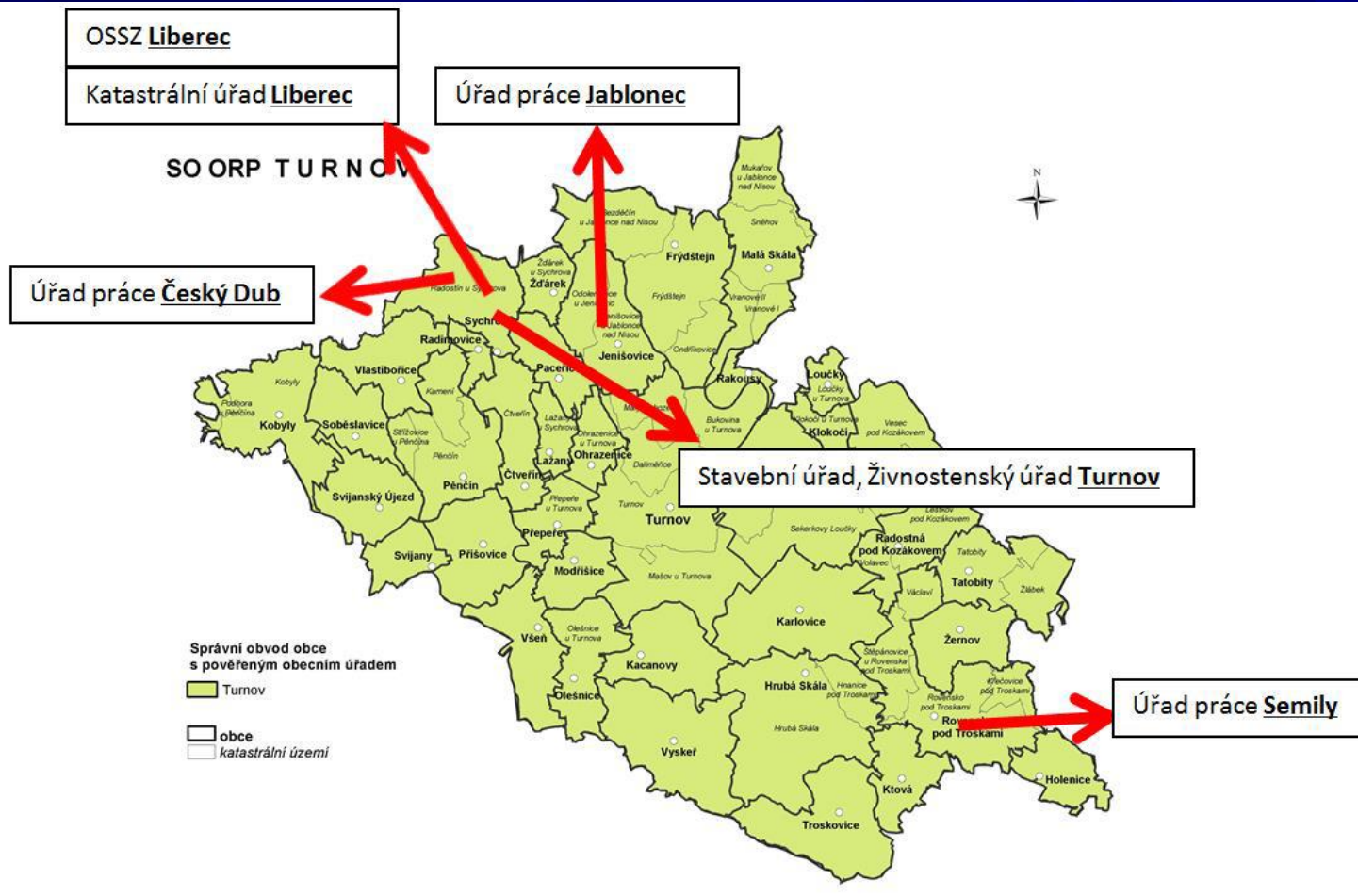


Neskladebnost území – ORP versus stavební úřady



Příklad ORP Turnov - obec Sychrov

(převzato z MV ČR)



Reálný pohyb obyvatel

Nelze se na služby veřejné správy dívat pouze pohledem bydliště obyvatel, ale reálného pohybu – tedy dojíždka do práce či škol



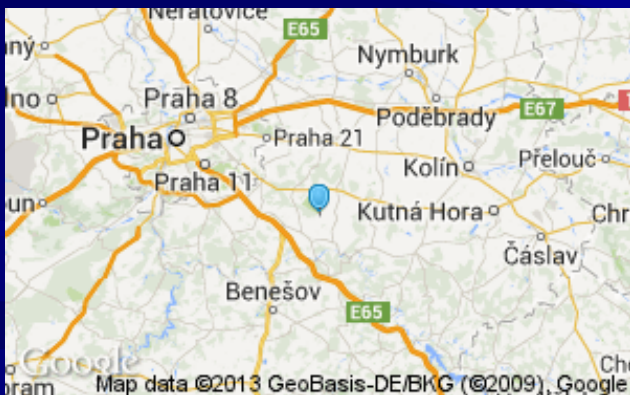
Obíhání úřadů začínajícího živnostníka z Rokytnice

Rokytnice, okr. Zlín (převzato z MV ČR)



- Živnostenský úřad
– Valašské Klobouky
- Úřad práce
– Slavičín
- Finanční úřad
– Valašské Klobouky
- ČSSZ
– Zlín

Co všechno obletí čáp ve Voděradech? Černé Voděrady, okr. Praha - východ



- Přihlášení ke svozu odpadu
– Černé Voděrady
- Matrika
– Dle místa porodnice, (Jevany)
- ČSSZ – peněžitá pomoc v mateřství
– Praha 8 (Praha – Východ)
- Úřad práce – přídavek na dítě, porodné, rodičovská
– Říčany
- Dále pak např. Zdrav. pojišťovna

- Mikroregiony jsou základním fundamentem relevance jakékoliv nové územně správní struktury nižšího stupně, tedy okresní nebo jiné, například obcí s rozšířenou působností. **Právě stanovení obcí s rozšířenou působností bylo pozitivním návratem k dobrým tradicím v české územně správní struktuře.**
- U územně správního členění se někdy rozlišuje členění z hlediska státní správy a členění z hlediska samosprávy. Tato členění mohou a nemusí být totožná. Ve státě se spojeným modelem výkonu veřejné správy, tedy tam, kde samospráva současně vykonává v přenesené působnosti některé funkce státní správy, by však přinášel odlišný základ pro členění samosprávy na jedné straně a státní správy na druhé straně komplikace.

- Současné územně správní členění ČR má dvojí základ. První základ představuje na mikroregionální úrovni zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcích s rozšířenou působností, na meziregionální úrovni ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Těmito zákony je určeno územní členění samosprávy, včetně přeneseného výkonu státní správy (v případě obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností jde výlučně o přenesenou působnost). Na tomto základě existuje 388 obcí s pověřeným obecním úřadem, 205 obcí s rozšířenou působností a 14 samosprávných krajů. Obce s pověřeným obecním úřadem byly zřízeny již r. 1990 a do zákona č. 314/2002 Sb., byly pouze v upraveném počtu přeneseny.
- Vedle toho existuje druhý základ představovaný zákonem č. 36/1960 Sb. Tento zákon byl již mnohokrát novelizován, nikoliv však zrušen. Formálně představuje zákon základ pro všeobecné územní členění státu, přičemž členění specializovaných orgánů státní správy se může od tohoto všeobecného členění na základě zvláštních zákonů odchylovat.

- Celky vytvořené na základě územního členění samosprávy na straně jedné a zákona č. 36/1960 Sb. na straně druhé nejsou vzájemně kompatibilní, což vede jednak k porušení skladebnosti správní struktury, jednak a zejména není v souladu s výkonem státní správy v území převážně samosprávami v přenesené působnosti. V případě krajů se navíc tímto způsobem v právním řádu používá označení kraj pro dvě rozdílné entity, což je zcela v rozporu s teorií legislativy.
- Skladebnost správních struktur je stav, kdy je možné územně správní celek sestavit z celých územně správních celků na nižší úrovni nebo celků uspořádaných do většího počtu jednotek. K neskladebnosti dochází tedy v případě, kdy nižší celek spadá různými částmi svého obvodu do rozdílných vyšších celků a vyšší celek obsahuje v sobě pouze části nižších celků. Neskladebností je např. stav, kdy vyšší celek zahrnuje sice dva celé nižší celky, ale pouze část třetího celku, jehož druhá část náleží do jiného vyššího celku.

Vývoj správní struktury

- Okresní uspořádání má na dnešním území ČR relativně dlouhou a nepřerušenu tradici. Okresy byly zřízeny v r. 1849. Z územního hlediska docházelo k mírným posunům v počtu okresů, které lze charakterizovat jako kontinuální mírný nárůst.
- Podle okresů byly uspořádány i některé specializované orgány státní správy, i když jejich počet byl celkově nižší než dnes.
- Z hlediska kompetenčního je charakteristické, že na okresní úrovni vždy převažovala státní správa rozsahem i významem nad samosprávou.
- Na úrovni okresů vždy působila státní správa v řadě oborů a lze říci, že okresy představovaly základní článek státní správy. Všeobecná státní správa byla koncentrována naprosto převážně do okresního úřadu (v některých obdobích byl název odlišný, např. okresní hejtmanství).

- Výrazná reforma okresního uspořádání byla provedena od 1. ledna 1949. Došlo při ní pouze k mírnému nárůstu k počtu okresů ve srovnání s dosavadními správními okresy, a to ze 151 na 178. Při této reformě byly do značné míry ještě respektovány geografické determinanty, a proto okresní uspořádání odpovídalo určitému stupni mikroregionální struktury.
- Současně bylo zavedeno krajské uspořádání namísto zemského, a to ve správě i v soudnictví. Od r. 1945 působily v okresech namísto dosavadních orgánů státní správy a samosprávy (činnost samosprávných orgánů fakticky zanikla už za 2. světové války) národní výbory. Národní výbory soustřeďovaly větší rozsah státní správy než předtím okresní úřady, nicméně některé specializované orgány státní správy (např. okresní vojenské správy) nadále v systému působily.
- Národní výbory od počátku neodpovídaly vzhledem k podřízenosti vládě definičním znakům samosprávy. Likvidace samosprávy byla dovršena v r. 1950 zrušením majetkové samostatnosti.

- **Do územního vývoje přinesla výraznou diskontinuitu územně správní reforma z r. 1960**, která přinesla podstatnou redukci počtu okresů ze 178 na 75. Název okres zůstal tedy zachován, ale o územní kontinuitě nelze hovořit. Snížení počtu okresů bylo vyvoláno zejména snahou vytvořit prostor pro větší rozsah územního řízení ekonomiky, ke kterému však nakonec nedošlo. **Je paradoxní, že ačkoliv hlavní smysl zřízení nových okresů se nenaplnil ani na samém počátku, zůstaly tyto okresy klíčové pro státní správu až do r. 2002 a formálně trvají dosud.**
- Problémem však nebyla pouze redukce počtu okresů, ale zejména malá vhodnost z hlediska jejich počtu i určených hranic.
- Dlouhodobá existence okresů z r. 1960 vedla k vytvoření určitých institucionálních i personálních vazeb spojených s touto úrovní.

- Okresy se v reformě veřejné správy provedené postupně v letech 1997-2003 ve svém dosavadním významu neudržely. Jak vyplývá z Koncepce reformy veřejné správy přijaté vládou v r. 1998, byla již od tohoto roku vládou sledována podstatná proměna správního uspořádání na mikroregionální úrovni. Příčiny toho lze spatřovat, a uvedená koncepce to potvrzuje, jednak ve snaze o větší prostorovou decentralizaci, a o snahu, v mezích možností, napravit důsledky správní reformy z r. 1960 v území.
- Z řady důvodů se provedla změna spočívající v přechodu většiny kompetencí okresních úřadů (obvyklé odhady se pohybují kolem 80 % rozsahu výkonu) na **nově zřízenou kategorii obcí s rozšířenou působností**. Tyto obce byly vymezeny na základě expertíz.
- Preferovalo se uspořádání, které z hlediska počtu jednotek a z největší části i konkrétního určení správních center, navazovalo na okresy, které tu existovaly do r. 1960. **Zřízení obcí s rozšířenou působností**, přestože název okres zůstal zachován pro jednotky zřízené v r. 1960, **představovalo návrat ke kontinuitě okresního uspořádání před tímto rokem**.

- Souběžnou existencí obcí s rozšířenou působností a koncepčně jinak založených okresů z r. 1960 vznikly ovšem i určité problémy.
- Formálně právní důvody pro ponechání okresů z r. 1960 ztrácely postupně na významu.
- Celkově lze pozorovat postupné, mírně skokovité a výrazně opatrné přizpůsobování územní veřejné správy přirozené mikroregionální struktuře.

Současný stav a jeho důsledky

- Hodnocení současného stavu bylo provedeno jednak z hlediska právního, jednak z hlediska věcného základu územního členění (faktory geografické, ekonomické, organizační).
- Na základě analýzy lze konstatovat, že v současné době již téměř neexistují orgány veřejné správy, které by byly z hlediska právního základu výkonu svých kompetencí vázány na okresy z r. 1960. To je podstatný rozdíl oproti stavu v době zřízení obcí s rozšířenou působností a problém ponechání, resp. zrušení okresů z r. 1960 je tak již s velkou převahou problémem faktickým, nikoliv právním.

Věcné řešení a jeho varianty

Hlavní důsledky současného stavu - jsou spojeny s řadou negativních důsledků.

- Především je třeba uvést záporný vliv na komfort občanů vcházejících do kontaktu s veřejnou správou. Tento diskomfort vyplývá jednak z velkého počtu různých správních členění, jednak z jejich neskladebnosti a nekoordinovanosti. V důsledku těchto skutečností příslušejí některé obce až do obvodů pěti různých správních center pro relativně frekventované obory správy (obec s rozšířenou působností má jiné sídlo než obec s pověřeným obecním úřadem, opět jiné sídlo má stavební úřad, finanční úřad je případně v jiném sídle než je obec s rozšířenou působností, ale také v jiném, než je pověřený obecní úřad pro danou obec). Viz příklady uvedené v předchozí části.

- Dalším významným důsledkem je **nepřehlednost a roztržitost výkonu veřejné správy.**

Rozhodování je ovlivňováno také směrnicemi a metodickými pokyny ústředních správních úřadů, které by měly být koordinovány, v první řadě na ústřední úrovni. Z hlediska vlivu na konkrétní rozhodnutí je však zapotřebí případné konzultace mezi územními orgány ministerstev a těmito územními orgány na straně jedné a obcemi s rozšířenou působností na straně druhé. Taková konzultace je pochopitelně obtížnější v případě, že v důsledku rozdílného územního členění musí být takto konzultována nebo koordinována činnost většího počtu orgánů ve stejném druhu problematiky.

- Na uvedeném stavu se vedle tří mikroregionálních úrovní v obecném správní členění a neskladebnosti některých z nich podílí i nedostatečné reagování na proběhlé územní změny ze strany některých orgánů státu ve speciálních členěních. Takový stav vadí nejen občanům a komplikuje i součinnost orgánů veřejné správy. Dochází rovněž k problémům při vytváření a předávání statistických dat podle územně identifikačních parametrů. Další problémy jsou spojené s určováním místní příslušnosti. Přesah územních celků nižšího stupně do různých vyšších celků stěžuje interpretaci statistických dat a v důsledku toho i tvorbu politiky územního rozvoje.

Přehled variant řešení

Věcné varianty:

- 1) **nulová varianta;**
- 2) **nahrazení zákona č. 36/1960 Sb., novým zákonem, ve kterém by byly ponechány okresy jako jednotky při vytvoření skladebnosti mezi okresy a obcemi s rozšířenou působností, případně pouhá úprava zákona č. 36/1960 Sb. v tomto směru, event. s dalšími úpravami související legislativy;**
- 3) **nahrazení zákona č. 36/1960 Sb. novým zákonem, kde by se vycházelo z konstrukce obcí s rozšířenou působností při změně jejich názvu a zrušení dosavadních okresů s možností jejich využití ve speciálním správním členění na úrovni jiných speciálních jednotek;**
- 4) **vytvoření komplexní struktury v obcích s rozšířenou působností, tedy respektování jejich územních obvodů a jejich center ve všech oborech veřejné správy s výjimkou zvláštních případů (báňská správa apod.); ostatní parametry by byly souladné s variantou 3;**
- 5) **zrušení zákona č. 36/1960 Sb. o územním členění státu bez náhrady s věcným řešením podle bodu 3.**

Vyhodnocení variant

- 1) Územní důsledky
- 2) Kompetenční a organizační důsledky
- 3) Finanční důsledky

Celkové vyhodnocení variant

- Závěrečné vyhodnocení variant z jednotlivých hledisek (územních, organizačních a kompetenčních, finančních a legislativních) je až překvapivě shodné z hlediska důsledků ve všech uvedených segmentech.
- Varianta č. 1 (nulová) se jeví ze všech hledisek jako nevyhovující, protože nejenže neřeší existující problémy nepřehlednosti a nekoordinovanosti výkonu veřejné správy, ale zachovává i nevyhovující právní stav založený na věcně nekompatibilních legislativních úpravách a obsahuje v sobě i riziko zhoršování stavu v dalším vývoji.
- Varianta č. 2 se ze všech hledisek jeví jako minimální varianta, která je sice nejméně náročná na rozsah provedených změn i jejich finančního zajištění, neřeší však podstatu problému, pouze jeho nejnápadnější, i když důležitý projev, totiž neskladebnost mezi okresy a obvody obcí s rozšířenou působností a nepotřebnost krajů z r. 1960.

- Varianta č. 4 je obsahově nejdůslednější a ze všech hledisek vede k nejlepšímu konečnému výsledku, je však organizačně, finančně i legislativně velmi náročná, takže nelze očekávat v současné době její proveditelnost.
- V celku lze říci, že postupně se od varianty č. 1 k variantě č. 4 zvyšují pozitivní důsledky navrhovaných řešení, ale současně se také zvyšuje jejich věcná, finanční i právní náročnost.
- Varianta č. 5 je z obsahového hlediska založena na variantě č. 3 nebo variantě č. 4 podle volby, odlišnost je v legislativním řešení. Analýza ukazuje, že toto legislativní řešení je spojeno s výraznějšími komplikacemi než v základních variantách č. 3 a č. 4, proto nelze variantu č. 5 doporučit.

Poslední vývoj

- Pracovní skupina odmítla variantu č. 3.
- Ze čtyř předložených a diskutovaných variant byla vybrána varianta č. 2 zejména jako možný průnik obecné kvality a nákladnosti řešení.
- Členové pracovní skupiny pro administrativní členění státu se na základě dosavadních diskusí shodli na preferenci varianty č. 2.

Zhodnocení preferované varianty č. 2

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. Také z terminologického hlediska nejsou v této variantě nezbytné speciální náklady na přejmenování orgánů veřejné správy.

Zhodnocení preferované varianty č. 2

- 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.

Děkuji za pozornost