

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Martina Hašková

Veřejná správa a územní členění státu

Bakalářská práce

Olomouc 2011

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Veřejná správa a územní členění státu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 13.dubna 2011

.....

Martina Hašková

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Martinovi Netolickému, Ph.D. za odborné vedení a cenné připomínky při zpracování této bakalářské práce.

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	- 6 -
1 ÚVOD.....	- 7 -
2 VYMEZENÍ POJMŮ VEŘEJNOPRÁVNÍHO ZÁKLADU	- 9 -
2.1 Pojem správa obecně.....	- 9 -
2.2 Pojem veřejná správa	- 9 -
2.3 Státní správa.....	- 11 -
2.4 Samospráva a územní samospráva.....	- 12 -
3 HISTORICKÝ VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY	- 14 -
3.1 Habsburská monarchie od roku 1848-1918	- 14 -
3.2 První republika.....	- 15 -
3.3 Druhá republika a období okupace	- 16 -
3.4 Poválečné období a období komunismu do roku 1989	- 18 -
4 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989	- 20 -
4.1 Východiska reformy veřejné správy	- 20 -
4.2 Reforma územní veřejné správy	- 21 -
4.2.1 První fáze	- 21 -
4.2.2 Druhá fáze	- 23 -
5 ÚZEMNÍ ČLENĚNÍ PRO VÝKON PŘÍMÉ STÁTNÍ SPRÁVY	- 25 -
5.1 Územní specializované správní úřady	- 25 -
5.2 Zákon o územním členění státu	- 26 -
5.2.1 Správní obvody s vazbou na zákon o územním členění státu.....	- 26 -
5.3 Dvojí krajské vymezení	- 28 -
5.3.2 Správní obvody s vazbou na územní obvod VÚSC.....	- 28 -
6 SPRÁVNÍ OBVODY PRO VÝKON NEPŘÍMÉ STÁTNÍ SPRÁVY	- 30 -
6.1 Nepřímí vykonatelé státní správy	- 30 -
6.2 Obce I. typu.....	- 31 -
6.3 Obce II. typu	- 33 -
6.4 Obce III. typu	- 34 -
6.5 Správní obvod kraje	- 36 -
7 ÚPRAVA DE LEGE FERENDA.....	- 38 -
7.1 Aktuální problémy spjaté s územně správním členěním	- 38 -
7.2 Možnosti řešení územně správního členění státu.....	- 39 -

7.2.1 Varianta 1	- 39 -
7.2.2 Varianta 2	- 40 -
7.2.3 Varianta 3	- 41 -
8 ZÁVĚR.....	- 43 -
SEZNAM PRAMENŮ	- 45 -
SHRNUTÍ	- 48 -
KLÍČOVÁ SLOVA.....	- 49 -
PŘÍLOHY	- 50 -
Příloha č. 1	- 50 -
Příloha č. 2	- 51 -
Příloha č. 3	- 52 -
Příloha č. 4	- 53 -
Příloha č. 5	- 54 -
Příloha č. 6	- 55 -
Příloha č. 7	- 56 -
Příloha č. 8	- 57 -
Příloha č. 9	- 58 -

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČR	Česká republika
NUTS	Klasifikace územních statistických jednotek
ORP	obec s rozšířenou působností
OZV	obecně závazná vyhláška
POU	pověřený obecní úřad
R-U	Rakousko-Uhersko
SO ORP	správní obvod obce s rozšířenou působností
SO POU	správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem
Tzv.	takzvaně
ÚSC	územní samosprávný celek
VÚSC	vyšší územní samosprávný celek
ZÚSC	základní územní samosprávný celek

1 ÚVOD

Tématem této bakalářské práce je vymezení současného územně správního členění České republiky, které je výsledkem územně správní reformy z roku 1960 (zákon č. 36/1960 Sb.) a územní reformy veřejné správy započaté po roce 1989. Konkrétně se budu zabývat charakteristickým členěním území pro výkon státní správy přímé vykonávané územními specializovanými správními úřady. Jelikož se v České republice uplatňuje spojený model územní veřejné správy, mohou orgány samosprávy vykonávat i státní správu, pro něž tvoří správní obvody, které se stanou také předmětem mého zájmu. Téma bakalářské práce jsem si vybrala, jelikož současné územně správní členění České republiky není komplexně upraveno a pro občana se vyznačuje svou nepřehledností a nejednotností.

Cílem mé práce bude vymezení současného územně správního členění České republiky a prostřednictvím toho poukázat na jeho problematičnost. Na závěr je mým cílem přiblížit budoucí zamýšlenou úpravu územně správního členění. Mým záměrem je také poukázat na současnou neuspokojivou situaci, která si vyžaduje dle mého názoru přijetí nové jednotné právní úpravy.

Bakalářská práce je rozčleněna do kapitol. V druhé kapitole vymezuji pojmy veřejnoprávního základu, které jsou pro téma mé bakalářské práce klíčové. Obecně vymezím pojem správa, přes který se dostanu k pojmu veřejná správa, který dále rozčlením na státní správu a samosprávu. Samosprávu ještě rozeberu z pohledu územní samosprávy.

Třetí kapitolu zaměřím na historický vývoj územního členění na území našeho státu. Tuto kapitolu rozčlením do mnou vymezených období a pro lepší přehlednost je doplním příslušnými mapami územního členění daného období umístěnými v příloze této práce.

Čtvrtá kapitola se týká reformy územní veřejné správy. V této části se budu zabývat důležitými kroky územní reformy veřejné správy, které zčásti vedly k nynějšímu územně správnímu členění.

Pátá kapitola řeší problematiku členění území pro přímou státní správu. Pracuji zde se zákonem zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů a prostřednictvím toho poukáži na skutečnost, proč tento zákon nebyl se vznikem vyšších územních samosprávných celků zrušen. V této kapitole bude řešen také vliv vzniku vyšších územních samosprávných celků na správní obvody některých specializovaných správních úřadů.

V šesté kapitole rozeberu výkon státní správy nepřímé orgány samosprávy spolu s vytvořenými správními obvody pro tento účel. Zároveň se zde dostanu k problematice

neskladebnosti správních obvodů pro výkon nepřímé státní správy a územních obvodů pro přímou státní správu.

Sedmou kapitolu věnuji rozboru variant zamýšleného územně správního členění České republiky, s kterými přichází Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu, který byl projednáván Legislativní radou vlády v lednu 2010. Cílem této kapitoly je poukázat na to, jaké varianty přináší, upozornit dle mého názoru na pozitivní či negativní vliv, který s sebou mohou přinést.

Důležitým zdrojem při zpracování této práce mi bylo Obecné správní právo (2. vydání) od Vladimíra Sládečka a Správní právo - obecná část od Dušana Hendrycha (7. vydání). Při psaní této bakalářské práce jsem také hojně využívala publikace zabývající se základy organizace veřejné správy v ČR (například Základy organizace veřejné správy v ČR od Evy Hrozinkové a Vladimíra Novotného). Pro komplexnost zpracování jsem čerpala i z odborných časopisů a příspěvků ze sborníků zabývajících se reformou veřejné správy. Důležitým zdrojem mi byl jistě také Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu. Při zpracování toho tématu jsem však také musela vycházet ze spousty legislativních předpisů, které zakotvují a vymezují jednotlivé územní jednotky a ze zákonů, ve kterých si orgány státu upravují mimo jiného svoji územní působnost.

Ve své bakalářské práci používám převážně metodu deskriptivní a metodu analýzy, spočívající v popisu a analýze právních předpisů upravujících současné územně správní členění České republiky.

Tato práce je zpracována podle právního řádu České republiky platného ke dni 31. března 2011.

2 VYMEZENÍ POJMŮ VEŘEJNOPRÁVNÍHO ZÁKLADU

2.1 Pojem správa obecně

S pojmem správa se můžeme setkat již v historii. Pravděpodobně je správa vydedukována z výrazu „právo“.¹

Obvykle se při definování veřejné správy a dalších pojmů veřejnoprávního základu vychází nejprve z termínu správa. Pod správou si představíme obecně vedení či řízení nebo administrativu, jejíž smysl je chápán podobně jako správa. Správu lze obecně chápat jako cílevědomou společenskou činnost, jejíž cílem je naplnění a dosažení určitého záměru.²

Správu dělíme na správu veřejnou s správou soukromou. Toto dělení je založeno na vlastnických právech spravovaného objektu.³

Pojmem a vymezením správy veřejné se budu zabývat dále, a proto bych ráda zde alespoň okrajově vymeziла správu soukromou.

Rozeznat soukromou správu od správy veřejné není zcela jednoduché. Pokud občan, fyzická nebo právnická osoba drží vlastnická práva ke spravovanému objektu či věci, a je spravovaným objektem záležitost soukromá, potom lze mluvit o správě soukromé.⁴

Pro soukromou správu je tedy typický soukromý zájem. Subjekty soukromé správy chtějí docílit soukromého záměru a řídí se vlastní vůlí.⁵

2.2 Pojem veřejná správa

Již v době římského práva se objevuje pojem veřejná správa.⁶

U veřejné správy, jak je již z názvu patrné, je prvořadý veřejný zájem, tedy správa věci veřejných. Veřejný zájem je chápán ve společnosti na vyšší pozici než zájem soukromý. Definice veřejného zájmu dosud není obsažena v platném právu. Veřejný zájem je tzv. neurčitý pojem. Petr Průcha vysvětluje veřejný zájem jako „*takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou*

¹ KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Vydavatelství MONTANEX, 2007, s. 9.

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 17 s.

³ KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Vydavatelství MONTANEX, 2007, s. 11.

⁴ Tamtéž s. 12.

⁵ Tamtéž s. 15.

⁶ Tamtéž s. 12.

blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost“. *Veřejná správa je dále typická určitou omezeností a širší vázaností právem.*“⁷

U pojmu veřejná správa se můžeme setkat s různými pojetími. Bud můžeme pod pojem veřejná správa chápat *druh činnosti (spravování)* nebo *instituci (organizaci, řád)*, která veřejnou správu provádí. Pokud chápeme veřejnou správu jako druh činnosti, potom veřejnou správu vnímáme v materiálním pojetí (funkčním), pokud jako instituci, pak se jedná o pojetí formální (organizační).

U materiálního pojetí se můžeme setkat s pozitivním i negativním vymezením.

Pozitivní vymezení je dosti komplikované u materiálního pojetí. Problematičnost je spatřována v tom, že objem a formy správní činnosti se mění v závislostech na úkolech, které se veřejné správě připisují. Tím pádem mohou být některá vymezení příliš rozsáhlá a jiná příliš úzká. V tom je spatřováno riziko přičítání většího pole působení veřejné správě, než ji patří. Na druhé straně určité kladné výsledky pozitivní vymezení veřejné správy má a to hlavně ve formulaci jako činnosti, při jejímž uskutečňování jsou správní úřady vázány právními předpisy, avšak i rozhodnutími vyšších úřadů.

Vznik negativního materiálního pojetí je spojen s neúspěšnými pokusy o pozitivní vymezení veřejné správy. Moc zákonodárná a soudní lze lépe formulovat než moc výkonná a z toho vychází negativní materiální pojetí. Negativní definice veřejné správy vychází z tzv. abstrakce. Abstrakci chápeme jako jakési odčítání, tedy veřejná správa je jakýsi soubor činnosti, které nespádají pod zákonodárství a soudnictví.

Formální pojetí zdůrazňuje instituce a jejich orgány. Ty mají v rámci své působnosti a pravomoci veřejné úkoly, pokud však ty úkoly nespádají pod pravomoc nebo působnost soudů nebo parlamentu.⁸

Tím, že je poměrně problematické veřejnou správu definovat, jsou zde snahy jej rozčlenit do jednotlivých kategorií dle různých hledisek a tím ji blíže vymežit. Opět zde nenalezneme soulad hledisek, podle kterých by se rozčleňovala veřejná správa do jednotlivých druhů. Já vymezím členění příkladně dle Dušana Hendrycha, který dělí veřejnou správu podle těchto kritérií:

- organizačního uspořádání,
- právní formy,
- úkolů veřejné správy.

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 18-19.

⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 5-7.

Organizační uspořádání nelze aplikovat obecně, přestože určité obecné principy existují, a to z důvodu, že každý stát má svoji specifickou veřejnou správu. Pro organizaci veřejné správy je hlavní *územní* (ústřední, oblastní a obecní) a *věcný aspekt* (veřejná správa všeobecná, veřejná správa specializovaná). Důležitým je také *stanovení subjektu* veřejné správy, který bude v dané věci a na daném území rozhodovat. Z tohoto hlediska dochází k dělení na bezprostřední a delegované, které jsou vykonávány nositeli diferenciovanými od státu⁹

V rámci členění veřejné správy dle právní formy dochází k dělení na správu vrchnostenskou a správu fiskální. Pro správu vrchnostenskou je rozhodující forma veřejného práva, naopak pro správu fiskální forma soukromého práva.

Pokud se zaměříme na členění veřejné správy z hlediska způsobů plnění úkolů, potom je veřejná správa členěna na veřejnou správu prováděnou vrchnostensky a na správu pečovatelskou, tedy nevrchnostenskou. Zatímco v prvním případě se dotýká našich osobních práv a to způsobem skrze správní akt. Může nám být tedy něco příkazováno, zakazováno, ale můžeme být i k něčemu oprávněni. Nevrchnostenská správa o nás pečuje, stará se, zabezpečuje ve veřejném zájmu, avšak to nemůže být ve formě výdělečné činnosti.¹⁰

Velmi časté a zaběhlé členění veřejné správy je na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Toto členění je na základě charakteru nositele veřejné moci.¹¹ Toto členění bych ráda dále vymezila.

2.3 Státní správa

Státní správa je chápána jako realizace veřejné správy státem. Státní správa nemůže chybět v demokratickém právním státě a její roli nelze nijak nahradit. Její existence je dedukcí z samotného základu, postavení a funkce státu. Státní správa je důležitý článek veřejné správy. Definovat státní správu lze dvěma způsoby a to tedy funkčním pojetím a organizačním pojetím. Organizační pojetí státní správu vymezuje jako soustavu státních orgánů, které vykonávají státní správu v oblasti jejich působnosti a pravomoci. Funkční pojetí definuje státní správu jako státně mocenské působení státní správy na objekty, na které se uplatňuje účinek státní správy. Jedná se o organizující a mocensko-ochranné působení, které může být povahy výkonné, podzákonné a nařizovací.¹²

⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 11-12.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 18-24.

¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 18-19.

¹² PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 244.

Státní správu lze rozčlenit na státní správu přímou a nepřímou. Státní správa přímá je vykonávána přímo správními úřady jako orgány státu. Hierarchické uspořádání je vertikální podřízeností nižších orgánů státní správy vyšším orgánům státní správy. Státní správa nepřímá je prováděna v rámci přenesené působnosti. Ta není vykonávána orgány státu, nýbrž veřejnoprávními korporacemi. V rámci přenesené působnosti byl na základě zákona a v souladu se zákonem propůjčen výkon státní správy samosprávě. To potvrzuje Ústava České republiky v článku 105, který říká „*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon*“.¹³ Pokud tedy samospráva vykonává přenesenou působnost je součástí vertikální hierarchické struktury státní správy.¹⁴

2.4 Samospráva a územní samospráva

Pokud se podíváme do historie, tak první známky současné moderní samosprávy nalezneme v samosprávě středověkých měst a středověkým cechovním zřízením. K výraznějšímu posunu, zejména v územní samosprávě, dochází v éře tkz. liberálního právního státu.¹⁵

Samospráva je projevem decentralizace. Dle Právníckého slovníku profesora Dušana Hendrycha je decentralizace pojímána jako „*delegace určitých agend a rozhodování do nižších úrovní a tím zvyšování jejich pravomoci a odpovědnosti*“. U pojmu decentralizace zmiňuje a pojí decentralizaci s územní a zájmovou samosprávou, kde dochází skrze vlastní orgány k rozhodování v oblasti správy ve vlastních věcech nezávisle, tedy bez intervence státních správních úřadu.¹⁶ Z této definice chápeme, že decentralizace poskytuje relativní nezávislost samosprávných orgánů na jiných orgánech státních. Přestože je na samosprávné orgány delegován výkon určitých státních záležitostí, nejsou součástí hierarchie státní správy. Je tedy možná intervence pouze na základě zákona. Samozřejmě musí být určitý způsob kontroly, který je svěřen jednak správním úřadům, ale také soudům a to z pohledu přezkumu samosprávných rozhodnutí. Jedná se o správní dozor.

S decentralizací je spjat také princip subsidiarity. Ten je vykládán jako přiblížení státních (veřejných) záležitostí občanům daného území, tím, že je svěřen subjektům samosprávy.

¹³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 19.

¹⁵ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 295.

¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnícký slovník*. 1. vydání. Praha: C.H.BECK, 2001, s. 104.

Samospráva je prováděna subjekty diferenciovány od státu, tedy veřejnoprávními korporacemi.¹⁷ Jedná se o společenství osob, které pojí jednotný záměr při uskutečňování veřejných zájmů. Veřejnoprávní korporace má způsobilost k právům a povinnostem a je právnickou osobou.¹⁸ Mezi její další znaky patří vlastní majetek, s tím související vlastní příjmy a výdaje. Příjmy získává veřejnoprávní korporace jak ze svých soukromoprávních činností, stejně tak z veřejnoprávních činností. Příjmy se skládají mimo jiné i z členských příspěvků, které jsou považovány jako základ příjmů.¹⁹

Jelikož není možné, aby byly veřejnoprávní korporace schopné se zabývat veškerými konkrétními úkoly jako komplex, byly ustanoveny samosprávné orgány. Samosprávné orgány potom vytváří vztahy vnější (mezi orgány samosprávnými a členy takového samosprávného společenství) a vnitřní (vztahy individuálních orgánů mezi sebou).²⁰ Samosprávný celek je tedy zastupován představiteli zvolenými volbou nebo dalším způsobem.²¹

Samospráva se zpravidla dělí na územní, zájmovou a samosprávu ostatní. V rámci svého tématu blíže vymezím územní samosprávu.

Územní samospráva je garantována nejvyšším zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou ČR. Územní samospráva je jednak zakotvena v čl. 8 Ústavy, zároveň je územní samosprávě věnována VII. hlava. V hlavě VII. je mimo jiné upraveno, že ČR tvoří obce a kraje. Obce plní funkci ZÚSC, zatímco kraje jsou chápány jako VÚSC. V těchto územních samosprávních celcích je občanům uplatňováno právo na samosprávu. Územní samosprávné celky mají statut veřejnoprávní korporace. Vyznačují se vlastním majetkem a vlastním rozpočtem, podle něhož hospodaří. Zákon vymezuje způsob zakročení státu do práva územních samosprávních celků na samosprávu a to pouze z důvodu ochrany zákona.²²

U územní samosprávy se setkáme se samostatnou a přenesenou působností. V rámci svého tématu se budu zabývat přenesenou působností ÚSC více v kapitole šesté.

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 299.

¹⁸ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 354.

¹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 299.

²⁰ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 246.

²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 298.

²² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

3 HISTORICKÝ VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY

V této kapitole bych ráda vymezila historický vývoj veřejné správy na našem území ve vztahu k územnímu členění státu od revolučního roku 1848.

3.1 Habsburská monarchie od roku 1848-1918

Revoluční rok 1848 svrhl poddanství, a proto tedy nebyl již důvod existence vrchnostenské správy. Bylo potřeba vytvořit novou organizaci samosprávy. Společností se šířily idey přirozených práv. Cílem tedy bylo vytvořit územní samosprávné útvary, kde by obyvatelstvo své věci spravovalo samo a také hájilo své národní zájmy proti rakouské byrokracii. Významný zlom nastal s provizorním říšským obecním zákonem, který prováděl oktrojovanou Stadionovu ústavu. Zde se vytyčuje idea spatřující základ svobodného státu ve svobodné obci. Člení tři kategorie obcí a to tedy místní, okresní a krajské. Setkáváme se zde také nově s kategorií statutárních měst a vymezením přenesené a samostatné působnosti.²³

Panovníka zastupoval na úrovni zemí dle císařského rozhodnutí z června 1849 místopředseda. Vznikla státní správa na úrovni zemí, krajů a okresů. Jeho funkcí bylo zprostředkovávat styky mezi ministerstvem vnitra a budoucími krajskými vládami. Země měly velmi důležitou úlohu spočívající v nepatrné síle vzdorovat centralismu z Vídně.

Kraje si upevnily své postavení a převzaly působnost zaniklých gubernií. Krajské vlády i krajské prezidia zodpovídali ministerstvu vnitra. Začaly převyšovat významem zemská místopředsedství, která byla mezičlánkem mezi kraji a ministerstvem vnitra.

Zlomem se stal nástup ministra vnitra Alexandra Bacha v květnu 1849. Začínají opět převažovat centralistické tendence. Na základě nové organizace správní činnosti vytvořené v roce 1855 se posiluje postavení zemských místopředsedství, naopak kraje ustupují do pozadí.²⁴ Existence 7 krajských vlád ustanovených v roce 1849 byla nahrazena zřízením 13 krajských úřadů v Čechách a na Moravě místo dvou krajských vlád vzniklo šest krajských úřadů. Rozdělení na kraje se netýkalo Slezska.²⁵ Nakonec byly kraje zrušeny, nejprve se tomu tak stalo na Moravě v roce 1860, poté následovaly Čechy v roce 1862. K úplnému zlikvidování krajů v Rakousku-Uhersku došlo v roce 1868. Mapa územního členění od roku 1868- 1918 je součástí **přílohy č.1 a přílohy č. 2.**

²³ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1.vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008, s. 44-48.

²⁴ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 50-53.

²⁵ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2.vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005, s. 273-275.

Ke konci padesátých let začínala být situace v monarchii neudržitelná. Císař František Josef I. vydal tzv. Říjnový diplom v roce 1860, následovala únorová ústava z roku 1861 a vrcholem federalistických tendencí byla tzv. prosincová ústava z roku 1867, která přetvořila rakouský stát na federaci R-U.

Prosincová ústava vymezila ústřední zastupitelský orgán, kterým se stala Říšská rada a stanovila kompetence Rakouska a Uherska a ústředních orgánů celé monarchie. Řešila otázku převedení pravomocí, které měly již zrušené kraje. Tento problém vyřešila přenesením těchto pravomocí na okresní hejtmanství. Ústřední postavou okresních úřadů byly tzv. okresní představení. Ustanovila samosprávnými orgány zemské sněmy a zemské výbory. Zemské sněmy zastávali tzv. virilisté a v čele zemských výborů byl maršálek či na Moravě hejtman.

Tento systém správy se nijak výrazně neměnil do vzniku Československé republiky 28. října 1918.²⁶

3.2 První republika

Československá republika byla vyhlášena 28. října 1918. Prvním zákonem se stala tzv. recepční norma. Recepční norma pracovala ve vazbě s právním řádem R-U. Došlo k převzetí přetrvávajících říšských a zemských zákonů, nařízení a také vzala za své všechny správní úřady na území Československa.²⁷ Území se členilo na země, okresy a obce. Okresy byly dvojího typu, a to politické a soudní okresy. V politických okresech se uplatňovala správa s všeobecnou působností. Členění dle soudních okresů využívaly příkladně berní úřady.²⁸ Již před 28. říjnem se začaly utvářet národní výbory mimo správních úřadů přejatých z R-U. Nejdůležitějším ústředním státním orgánem byl Národní Výbor v Praze. Postupně se počet národních výborů rozrůstal, ale situace nebyla vůbec uspokojivá. Proto se ke konci roku 1918 přistoupilo ke zrušení národních výborů, s tím, že bude ponechán Národní výbor v Praze.²⁹

Prozatímní ústavní zákon ustanovil, že z Národního výboru v Praze se stane zákonodárný sbor Československa nazvaný Národní shromáždění. Mezi další nejvyšší státní orgány se řadil prozatímní státní prezident. Výkonná moc náležela prozatímnímu prezidentovi, kterou měl vykonávat prostřednictvím vlády. Soudní moc výraznými změnami neměla projít, náčrt

²⁶ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 50-53.

²⁷ Tamtéž, s. 52-53.

²⁸ MATULA, Miloš. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In GROSPÍČ, Jiří (ed). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2004, s. 41.

²⁹ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 52-53.

ústavy předpokládal přejmutí rakousko-uherské organizace soudnictví ve stavu platném k 25.červenci 1914.³⁰ Došlo k prohlášení za neplatnou zákonodárnou moc zemských sněmů.

Začala být připravována reforma československé veřejné správy, jelikož tehdejší stav nebyl udržitelný a bylo potřeba vytvořit kvalitní systém veřejné správy. Nakonec byl schválen zákon č.126/1920 Sb. o zřízení župních a okresních úřadů. Ve stejný čas, tedy v únoru 1920, vešla v platnost Ústava Československé republiky (121/1920 Sb.)

Ústředními orgány státní správy se dle třetí hlavy Ústavy staly ministerstva. Ministerstvům odpovídaly župní úřady, konkrétně ministerstvu vnitra. Ústřední postavou župního úřadu byl župan. Župní úřad měl župní zastupitelstvo, župní výbor a župní komisi.

Dalším orgánem veřejné správy byly okresní úřady, které byly podřízené župním úřadům. Okresní úřad měl ve svém čele okresního náčelníka. Obdobně jako u župních úřadů i okresní úřady měly své orgány a to konkrétně, okresní výbor a okresní komise.

Ani župní zákon nezavedl stabilitu do systému správy, jelikož byl zaveden pouze na Slovensku.

Tato situace se jevila jako nevhodná a byla třeba změna. Ta přišla se zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, kdy došlo k obnovení fakticky existující správy. Tímto zákonem se Československo začalo členit na země a okresy. Vznikly čtyři země a to tedy Země Česká, Země Moravskoslezská, Země Slovenská a Země Podkarpatskoruská. Jednotlivé země spravovaly zemské úřady v rámci zemí a okresní úřady v rámci okresů. Prezident republiky jmenoval zemského prezidenta, zatímco ústřední postavu okresu, okresního hejtmana, jmenoval ministr vnitra. Každá země měla své zemské zastupitelstvo, které ze svých řad ustanovily zemský výbor, v jehož čele byl zemský prezident. Podobný systém je zaveden i na stupni okresů. Zemské úřady byly nadřizeny okresním úřadům.³¹ Mapa územního členění Země České a Země Moravskoslezské je zařazena v **příloze č.3**.

3.3 Druhá republika a období okupace

Smutným mezníkem se pro Československo na přelomu třicátých a čtyřicátých let 20.století se stala Mnichovská konference, která se uskutečnila 30.9.1938. Mnichovským diktátem bylo nařízeno Československu, aby postoupilo pohraničí, tzv. Sudety, Německu. 1.říjnem 1938 začal Mnichovský diktát platit na území Československa a začíná období tzv.

³⁰ SHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1.vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008, s. 58-59.

³¹ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 53-54.

Druhé republiky, která trvá do 14.března 1939. Pro toto období je typické šíření a prorůstání fašismu i do veřejné správy.

V tomto období bylo třeba řešit vzniklou situaci u okresů, ze kterých se část odtrhla a spadla pod správu Německa, ale druhá část zůstala ve správě Československé republiky. Správa zbylých částí okresu se svěřila nejbližšímu okresnímu úřadu.³² Z části, která spadla pod správu Německa, se stala tzv. říšská župa sudetská, která se dále členila na venkovské a městské okresy. Počet venkovských okresů čítal 53 a městských pět.³³ Dalším krokem k fašizaci bylo zastavení činnosti okresních zastupitelstev. Obecní samospráva měla být také postupně odstraněna a k tomu vedlo mimo jiné i vládní nařízení č.17/1939 Sb., jimž byly do obcí dosazeni obecní tajemníci. Obecní tajemníci měli na starosti výkon přenesené působnosti, avšak mohl i zasahovat do samostatné působnosti.

14. března 1939 se odtrhla od Československé republiky Slovensko a prohlásilo se za samostatný stát. O dva dny později Adolf Hitler vyhlásil na našem území Protektorát Čechy a Moravu. Zřízení Protektorátu Čechy a Morava znamenalo, že se zbytek Čech a Moravy, které zůstaly po Mnichovském diktátu, připojily k Německé říši.³⁴

Přestože byla na území Protektorátu Čechy a Morava protektorátní správa, protektorátní vláda i protektorátní prezident, skutečnou moc neměly. Hlavní slovo měl velitel říšské armády a německé úřady. Po završení obsazení Čech a Moravy se do čela postavil úřad zastupujícího říšského protektora. Říšský protektor hájil zájmy Německé říše a byl podřízen přímo vůdci. Měl právo měnit protektorátní právo a mohl zasahovat do činnosti protektorátní vlády.

Na místní úrovni byli ustanoveni říšským protektorem vrchní zemští radové. Území Protektorátu bylo rozděleno na tzv. oberlandráty, v jejichž středu byly již zmíněni vrchní zemští radové.³⁵ Mapa správního členění Protektorátu Čechy a Morava spolu se správním členěním Sudetského území lze nalézt v **příloze č. 4**.

Situace se přiostrčila po atentátu na druhého zastupujícího říšského protektora R. Heydricha v květnu 1942. Po příjezdu do Prahy v září 1941 začal reformovat správu zemskou a okresní. Jeho hlavním cílem bylo zjednodušování správy v říši i Protektorátu tzv.

³² SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1.vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008, s. 359-364.

³³ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2.vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005, s. 402.

³⁴ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1.vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008, s. 359-364.

³⁵ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 57-58.

Heydrichovou správní reformou zlikvidovat formální dělení na správu protektorátní a říšskou.³⁶

3.4 Poválečné období a období komunismu do roku 1989

Velký vliv na formování veřejné správy po druhé světové válce měl londýnský a moskevský zahraniční odboj. Zpočátku se počítalo k částečnému navrácení ke správě první republiky. Prozatímní rámec pro fungování správy byl dán Dekretem č. 10 prezidenta republiky ze dne 3.dubna 1944, kde důležitou roli hrál Úřad pro správu osvobozeného území.

Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18 „O národních výborech a prozatímním Národním shromáždění“ z roku 1944 stanovuje prozatímní orgány veřejné správy národní výbory na úrovni místní, okresní a zemské, které jsou odpovědné vládě. Vedle národních výborů vznikly správní komise. Zákonodárným sborem bylo Prozatímní Národní shromáždění, které plně začalo zastávat svoji funkci 29.října 1945. V Praze byl Ústřední národní výbor města Prahy a obvodní národní výbory. Národní výbory vykonávaly státní správu i samosprávu.

Únor 1948 způsobil změny v systému doposud budované veřejné správě po druhé světové válce. Vrací se centralismus a veškeré dění se dostávalo pod dozor komunistické strany. Důkazem toho bylo zřízení tzv.akčních výborů, jejichž hlavní funkce byla přeobsadit personální obsazení národních výborů. 9.května byla přijata nová ústava, která neopomíjela vedle moci výkonné a zákonodárné i problematiku národních výborů, u kterých postavila do popředí výkon státní správy před samosprávou. V Ústavě „9.května“ se nově objevila úprava krajských národních výborů.³⁷

Na základě zákona č.280/1948 Sb., o krajském zřízení se území rozčlenilo na 13 krajů na českém území a 6 krajů na území Slovenska. Kraje byly utvářeny tak, aby je tvořilo 13-14 okresů. Vznikem těchto krajů došlo u okresů k přeuspořádání tím, že vzniklo 35 nových okresů a 11 zaniklo. Soudní okresy zanikly.³⁸ Mapa územního členění na 13 krajů je umístěna jako **příloha č. 5**. Postavením hlavního města Prahy se zabývá zvláštní zákon. Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení se zabývá i uspořádáním Krajských národních výborů. Nejvyšším orgánem národního výboru bylo Plénium a výkonnou oblast zabezpečovala rada, předseda, referenti a komise. Základ krajského zřízení s lehkými změnami se zachoval až do

³⁶ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1.vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008, s. 359-364.

³⁷ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 82-110 s.

³⁸ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2.vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005, s. 447.

roku 1990. V oblasti národních výborů přinesl určitý zlom ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech, který jako základní stupně národních výborů stanovil národní výbory krajské, okresní, městské, obvodní a místní. Hlavní město Prahu spravuje Ústřední národní výbor hlavního města Prahy a Bratislavu Ústřední národní výbor města Bratislavy. Vláda řídí Národní výbory, přičemž Národní výbor nižšího stupně je odpovědný Národnímu výboru vyššího stupně.

Významnou změnu v územním členění nese rok 1960 a zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Dochází k novému členění na 10 krajů na území Československa a území hlavního města Prahy jako samostatnou územní jednotku dále členěnou na 10 obvodů. Kraje se člení na okresy a na obce. Mapu územního členění lze nalézt v **příloze č.6**. Ústava z 11. června 1960 vymezila národní výbory jako základní orgány pracujících a tím byly jejich pravomoci rozšířeny. Tato ústava vyhlášovala, že socialismus byl dovršen a začínají se budovat základy komunismu.

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci radikálně mění státoprávní uspořádání a organizaci správních orgánů. Nově se území Československé republiky skládalo z České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky. Zákonodárným sborem se stalo Federální shromáždění, které tvoří dvě sněmovny a to tedy Sněmovna lidu a Sněmovna národů. Nejvyššími republikovými orgány státní moci se staly Česká národní rada a Slovenská národní rada. Tento ústavní zákon také upravuje federální vládu jako nejvyšší orgán státní moci. Vládu tvořili předseda, místopředseda, ministři a státní tajemníci.

V osmdesátých letech byly 3 druhy místních národních výborů a to místní národní výbory s působností pro několik obcí, místní národní výbory s rozšířenou kompetencí a místní národní výbory působící v jedné obci bez rozšířených kompetencí.³⁹

³⁹ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 82-110 s.

4 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989

V této části mé bakalářské práce bych se ráda zabývala reformou veřejné správy po roce 1989 v jejích jednotlivých etapách a vymezila bych důležité reformní kroky v územní sféře po roce 1989.

4.1 Východiska reformy veřejné správy

Předpoklady pro zahájení reformy veřejné správy v České republice byly určeny tehdejším politickým a ekonomickým stavem. Po pádu komunistického režimu v listopadu 1989 existovalo státní zřízení Československá socialistická republika federativního charakteru, jejíž jednou částí byla Česká republika. Česká i Slovenská republika měly svoje národní vlády a ty zastřešovala vláda federální. Státní správu vykonávaly národní výbory na stupni krajském, okresním nebo místním. Samospráva byla téměř potlačena. Moc zákonodárná, výkonná i soudní byly do převratu pod kontrolou Komunistické strany, která řídila celkově chod státu.

Reforma veřejné správy je chápána jako časově dlouhodobější a poměrně komplikovaný proces. Reforma veřejné správy započala po roce tedy 1989 díky zmíněným společensko-politickým změnám. Důležitým krokem, aby reforma veřejné správy mohla kvalitně započít a probíhat, bylo znovuoživení veřejné správy a navrácení ji k její původní funkci a povaze, která byla vykonávat jak státní správu, ale i samosprávu. Dochází tedy k tzv. transformaci veřejné správy z totalitního na demokratický právní stát. Konec 40 let 20.století byl ve znamení postupného potlačování práva na samosprávu a došlo k „postátnění“ veřejné správy. Hlavní úlohu měla v období komunistického režimu státní správa a proto bylo tedy nutné hned po roce 1989 obnovit samosprávnou funkci na úkor odstátnění úseků státní správy. Tento prvotní úkol reformy veřejné správy bývá často označován jako první krok reformy veřejné správy, díky němuž se mohlo reformování veřejné správy rozšířit do dalších oblastí nutných zreformovat.⁴⁰

Oblast, kterou se reforma veřejné správy začala prvně zabývat, byla územní veřejná správa. Vedle toho paralelně probíhaly další transformační kroky systému veřejné správy. Územní správní uspořádání bylo neuspokojivé, což byla jedna z příčin přistoupení nejprve k reformě územní veřejné správy. Reforma územní veřejné správy se člení do dvou fází,

⁴⁰ PRŮCHA, Petr. K současnosti a perspektivám veřejné správy. In SKULOVÁ, Soňa (ed). *Veřejná správa na prahu 21.století*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 7-9.

kterými se budu zabývat v dalších kapitolách. První fází je označováno období od znovuoživení obcí na samosprávném základě až do vzniku vyšších územních celku v roce 2000. Druhou fází charakterizuje zrušení okresních úřadů ke dni 31.12.2002 a převedení jejich pravomoci z části na obce a kraje.

Reforma veřejné správy v České republice se však nesoustředila pouze na územní veřejnou správu, ale snažila postihnout i další oblasti veřejné správy mezi než se řadí zmodernizování ústřední veřejné státní správy, zkvalitnit fungování veřejné správy a nezůstává opomenuta ani oblast postavení zaměstnanců ve veřejné správě.⁴¹

Reforma veřejné správy činila hlavně kroky v její tzv.organizační sféře, čehož je důkazem první a druhá fáze reformy územní veřejné správy.⁴²

4.2 Reforma územní veřejné správy

Reforma územní veřejné správy se stala prvním krokem k přeměně veřejné správy založené na zásadách demokratického právního státu. V následujících kapitolách se budu zabývat vymezením první a druhé fáze reformy územní veřejné správy.

4.2.1 První fáze

Koncept územní reformy územní veřejné správy předpokládal reformu rozdělit do dvou etap. Radikálním zásahem zamýšleným v první etapě mělo být ukončení činnosti krajských národních výborů do konce roku 1990, tím vytvořit dvouступňovou soustavu a pokračovat s konečným řešením až ve fázi druhé. Na jednáních vlády docházelo jednotlivými usneseními k pozměňování původního návrhu reformy územní veřejné správy. Finálně dospěla vláda ke zrušení národních výborů na všech stupních ke dni voleb do místních zastupitelských orgánů. První místopředseda vlády byl pověřen k vytvoření právního základu, aby decentralizace v České republice mohla skutečně započít. Česká národní rada přijala zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, zákon č. 368/1990 Sb., o volbách zastupitelstvech v obcích, zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č.425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působností a některých dalších opatřeních s tím souvisejících.⁴³ Posledním zmíněným zákonem došlo ke zrušení 7 krajských a 75 okresních národních výborů a část jejich pravomocí převzalo 73

⁴¹ Ministerstvo vnitra. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2003. s. 8.

⁴² PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1.vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva s.r.o., 2004, s. 46.

⁴³ VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reforma veřejné správy*. 1.vydání. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, s. 24-25.

okresních úřadů a část centrální úroveň. Je tedy patrné, že na úrovni okresů došlo k nahrazení národních výborů okresními úřady. U krajské úrovně se nepřistoupilo k žádné náhradě.⁴⁴

Období federálního státu se vyznačovalo snahami o navrácení zemského zřízení. Vláda České republiky odsouhlasila usnesením zemské zřízení dne 21. srpna 1991. Základní územní jednotkou byla obec a základní jednotkou územní státní správy byl pověřený obecní úřad. Druhou úroveň územní samosprávy obstarávaly země Česká, Moravská a Slezská. Státní správa byla dvoustupňová a tvořil ji na první úrovni pověřený obecní úřad a na úrovni druhé okresní úřad. Počítalo se s novým uspořádáním okresů, jejichž počet měl být snížen.

1.1.1993 vznikla samostatná Česká republika. Byla vypracována strategie reformy veřejné správy a Úřad pro legislativu a veřejnou správu vytvořil a předložil vládě Návrh reformy územní správy v ČR, které vyvolal mnohé debaty. Územněsprávní členění státu nebylo vyřešeno. Docházelo také k utváření tzv. zvláštní dekoncentrované územní orgány státní správy. V případě potřeby ministerstva nebo jiného ústředního orgánů státní správy došlo k vytvoření územních orgánů státní správy. Územní působnost těchto správních úřadů nebyla stejně rozsáhlá.

Začala se řešit záležitost počtu VÚSC a organizace jejich samosprávy a státní správy. Postupnými diskuzemi a předkládáním jednotlivých návrhů ústavního zákona schválil Parlament 3. prosince 1997 ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb. Tento ústavní zákon akceptoval vytvoření 14 VÚSC a nabytí účinnosti stanovil na 1. leden 2000. Samozřejmě se tímto zákonem měnila i Ústava ČR. Muselo dojít k vytvoření právních dispozic k faktickému fungování krajského zřízení. Vláda tedy podala v listopadu 1999 Poslanecké sněmovně Parlamentu návrhy zákonů, které by prováděly ústavní zákon o VÚSC, a které byly v Parlamentu přijaty.⁴⁵

Dne 12. listopadu 2000 byly naplánované volby do krajských zastupitelstev, s tím, že začnou fungovat spolu s dalšími orgány krajů a krajským úřadem od 1. ledna 2001. S krajem jako třetí úroveň územní správy se nepočítalo do budoucna, jelikož zákonodárce stanovil období ukončení činnosti okresních úřadů k datu 31.12.2002, a tím se stala všeobecná územní správa dvoustupňovou organizačně tvořenou jen samosprávou.⁴⁶

⁴⁴ Ministerstvo vnitra. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2003, s. 7-16.

⁴⁵ VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reforma veřejné správy*. 1. vydání. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, s. 25-47.

⁴⁶ PRŮCHA, Petr. K současnosti a perspektivám veřejné správy. In SKULOVÁ, Soňa (ed). *Veřejná správa na prahu 21. století*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 9.

4.2.2 Druhá fáze

Vytvořením VÚSC, tedy krajů s přenesenou působností ve věcech státní správy byla dovršena první fáze reformy územní veřejné správy a plynule se přešlo do druhé fáze reformy územní veřejné správy. Počátek druhé fáze reformy územní veřejné správy je vymezován ukončením činnosti okresních úřadů k datu 31.12.2002.⁴⁷ Druhá fáze usilovala o prohloubení a pokračování v decentralizačních a dekoncentračních snahách soustředících se převážně na stupně nižší. Do zrušení okresních úřadů se stav územní veřejné správy vyznačoval tzv. spojeným modelem výkonu veřejné správy na úrovni obcí a krajů, s tím, že okresní úřady jsou složkou separovaného od tohoto modelu. Kromě toho již nepostačuje územně správní uspořádání zavedené územně správní reformou z roku 1960.⁴⁸

Druhá fáze územní reformy veřejné správy směřovala převést výkon státní správy, kterou vykonávaly okresní úřady, hlavně na obce a menším dílem na kraje. Zrušení okresních úřadů se mimo jiné také dotklo pracovníků na okresních úřadech a samozřejmě se musela vyřešit otázka majetku spravovaného okresními úřady. Neméně důležitou otázkou se stala problematika přenesení působnosti okresních úřadů. V červnu 2002 již došlo k přípravě právního rámec reagující na plánované zrušení okresních úřadů.

Problematiku přenesení kompetencí okresních úřadů řeší zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a o stanovení obcí s rozšířenou působností. Tímto zákonem se utváří třetí stupeň na úrovni obcí a to tedy ORP.⁴⁹ Přenesenou působnost tedy nově vykonávají ve stanoveném rozsahu „běžný“ obecní úřad (I.stupeň), pověřený obecní úřad (II.stupeň) a obecní úřad s rozšířenou působností (III.stupeň).⁵⁰ Vedly se velké debaty při určení, které obce budou mít status ORP a ustanovilo se, že ve správním obvodu těchto obcí musí trvale žít minimálně 15000 obyvatel. Musely být dále zvážena jednotlivá hlediska jakými jsou např. dostupnost pro občany, efektivnost, kvalita a hospodárnost výkonu veřejné správy na daném stupni. Nový typ obce přebírá větší část působnosti, kterou měly okresní úřady. 1. ledna 2003 zaniklo 76 okresních úřadů a začalo fungovat 205 obcí s rozšířenou působností.⁵¹

⁴⁷ Ministerstvo vnitra. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2003, s. 21.

⁴⁸ MATULA, Miloš. *Reforma územní veřejné správy v České republice*[online]. Europeum.org, 13.7.2001 [cit. 25.března 2011]. Dostupné na <<http://www.europeum.org/cs/integrace/27-integrace--9/740-reforma-uzemni-veejne-spravy-v-eske-republice>>.

⁴⁹ Ministerstvo vnitra. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2003, s. 21-22.

⁵⁰ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1.vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva s.r.o., 2004, s. 48.

⁵¹ Ministerstvo vnitra. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2003, s. 22.

Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce se zaobírá vztahy okresních úřadů, které byly součástí struktury organizace státu. Okresní úřady mimo jiné zřizovaly státní příspěvkové organizace, kterými byly například domovy důchodců. Tuto pravomoc přebraly po okresních úřadech územní samosprávné celky spolu i se státním majetkem, který spravovaly příspěvkové organizace. Tento zákon vymezuje přechod pravomocí okresních úřadů dostatečně a jasně, aby zde nebyl prostor pro rozdílnou interpretaci některých opatření jako u zákona č. 157/2002 Sb. o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky. „*Pokud byly v pravomoci okresních úřadů jim podřízené organizační složky státu a státní příspěvkové organizace, přecházejí jejich majetková práva a majetek, s nímž byly příslušné hospodařit, na kraj, na jehož území mají organizační složky státu i státní příspěvkové organizace sídlo*“. Příloha k zákonu č. 290/2002 Sb. vymezuje, které organizace spadají pod kraje.⁵²

Jedním z úkolů zrušených okresních úřadů byl i dozor nad činností obcí. Záležitost, kdo bude tento dozor vykonávat po zrušení okresních úřadů vyřešila novela zákona o obcích a uložila tuto pravomoc Ministerstvu vnitra a z části krajům. Dozor provádějí tedy krajské úřady v rámci přenesené působnosti a Ministerstvo vnitra, avšak jen Ministerstvo vnitra může represivně zasáhnout. Hlavní účel dozoru by měl být především poradní a metodický, který byl již zaběhlý v době dozorování okresních úřadů nad činností obce. Ministerstvo vnitra chce tuto povahu dozoru ponechat i nadále, proto bude dozor vykonáván z územních pracovišť, které se budou nacházet v místě bývalých ministerstev. Samosprávnou působnost krajů hlavního města Prahy dozoruje Ministerstvo vnitra přímo z Prahy a nad přenesenou působností provádějí dozor věcně příslušná ministerstva.

Pro výkon samostatné působnosti jsou pro samosprávu směrodatné zákony a prováděcí právní předpisy k zákonům. Avšak při výkonu přenesené působnosti je tomu jinak. Kompetentní orgány územní samosprávy musejí vykonávat přenesenou působnost v souladu se zákony a prováděcími právními předpisy k nim, usneseními vlády, směrnicemi ministerstev a jiných ústředních správních úřadů publikovaných ve Věstníku vlády.⁵³

Přestože jsou kraje VÚSC, neznamena to, že by byly kraje nadřizeny v oblasti samosprávy obcím. Vzájemný vztah krajů a obcí je položen na uznávání autonomie samosprávného postavení obcí na základě právní úpravy obcí i krajů.⁵⁴

⁵² HANZLOVÁ, Olga. Zrušení okresních úřadů jako další fáze reformy veřejné správy. *Daně a právo v praxi pro územní samosprávné celky*, 2002, č. 11, s. 8-11.

⁵³ Ministerstvo vnitra. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2003, s. 24.

⁵⁴ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva s.r.o., 2004, s. 48.

5 ÚZEMNÍ ČLENĚNÍ PRO VÝKON PŘÍMÉ STÁTNÍ SPRÁVY

V této kapitole bych ráda vymezila charakteristické územní členění pro územní specializované správní úřady, jako vykonavatelé přímé státní správy, které nemají celostátní působnost. Hned na začátek bych podotkla, že územní působnost státních orgánů se nevyznačuje jednotností, a tím pádem se stává velmi nepřehlednou.

5.1 Územní specializované správní úřady

Tyto úřady představují odborné územní správní úřady. Často bývají označovány jako územní dekoncentráty. U územních specializovaných úřadů je patrná vertikální dekoncentrace státní správy.⁵⁵ Vyznačují se přímou odvozeností a podřízeností určitému správnímu úřadu s celostátní působností. Z jejich označení je již patrné, že jejich věcná působnost je dílčí specializovaná. Tato specializace se projevuje dle podřízenosti správnímu úřadu s celostátní působností. Jsou zaměřeny na určitý úsek státní správy či na jeho část. Jejich specializace může být také dána výkonem některé činnosti nebo funkcí výkonu státní správy. Jejich činnost upravují zvláštní zákony. Územní působnost těchto dekoncentrátů je vymezena na část území státu a zřízeny nemusejí být na všech úrovních.⁵⁶ Je jim svěřena pravomoc vydávat správní akty, kterým může být příkladně povolení. Není jim však svěřena pravomoc vydávání nařízení charakteristické jako abstraktní právní akt.⁵⁷ Důvod jejich zřízení lze hledat v jejich již zmiňované specializaci, která by nemohla být prováděná z centra a ani orgány s všeobecnou působností. Tyto územně specializované správní úřady jsou přímými vykonavateli státní správy v území a spolu s nepřímými vykonavateli státní správy představují systém místní správy.⁵⁸ Územní působnost územních specializovaných správních úřadů je poměrně nepřehledná z důvodu rozdílného přístupu k vymezení jejich územních obvodů. Ústava České republiky vyžaduje, aby byla působnost ministerstev a jiných správních úřadů vymezena zákonem. Lze se setkat s vymezením územní působnosti pouhým odkazem na okresy dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, nebo vlastním výčtem obcí definujícím správní obvod.⁵⁹

⁵⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 130.

⁵⁶ HORZINKOVÁ Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 60.

⁵⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 130.

⁵⁸ SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2006, s. 27.

⁵⁹ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 5.

5.2 Zákon o územním členění státu

Jedná se o zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (dále již zákon o územním členění státu), na kterém se usneslo Národní shromáždění Republiky Československé dne 9. dubna 1960.⁶⁰ Tento zákon je výsledek územní reformy z roku 1960. Uspořádání podle tohoto zákona je již delší dobu podrobena kritice. Vytýkána bývá nejčastěji skutečnost, že nejsou brány v úvahu přirozené mikroregiony a mezoregiony nebo váha geograficky odůvodněných center v území.

Tento zákon je stále v platnosti, jelikož svoji územní působnost o něj opírají některé územní specializované orgány státní správy.⁶¹ Tento zákon člení Českou republiku geograficky na 7 krajů, kterými jsou:

- Kraj Středočeský se sídlem v Praze,
- Kraj Jihočeský se sídlem v Českých Budějovicích,
- Kraj Západočeský se sídlem v Plzni,
- Kraj Severočeský se sídlem v Ústí nad Labem,
- Kraj Východočeský se sídlem v Hradci Králové,
- Kraj Jihomoravský se sídlem v Brně,
- Kraj Severomoravský se sídlem v Ostravě.

Území kraje je vymezeno územím 76 okresů. Okresy tvoří obce a vojenské újezdy. Mapu členění České republiky dle zákona o územním členění státu lze nalézt v **příloze č. 7**. Hlavní město Prahu stanovil jako samostatnou územní jednotku. Praha je rozčleněna na 10 územních obvodů.⁶² Území okresů není určeno v zákoně o územním členění státu, nýbrž jej nalezneme spolu s vymezením územích obvodů hlavního města Prahy ve vyhlášce č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy.⁶³

5.2.1 Správní obvody s vazbou na zákon o územním členění státu

Zákon o územním členění státu nemohl být tedy zrušen se vznikem samosprávných krajů, jelikož některé specializované orgány státní správy a soudy vymezují svoje členění dle krajů podle zákona o územním členění státu. V druhé fázi reformy územní veřejné správy

⁶⁰ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 2.

⁶² Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

⁶³ vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů

zrušením okresních úřadů stále některé specializované orgány státní správy a soudy vytyčovaly a stále vytyčují svoji územní působnost prostřednictvím okresů podle zákona o územním členění státu.⁶⁴ Demonstrativně zde vymezím několik případů, abych podpořila výše uvedené.

Kraje vymezené zákonem o územním členění státu jsou stále obvody pro krajské soudy, které jsou stanoveny pomocí obvodů okresních soudů. Avšak i krajské soudy berou v potaz území samosprávných krajů a v ostatních územích samosprávných krajů existují pobočky krajských soudů.⁶⁵ Organizace státních zastupitelství souvisí s organizací soudů, tudíž zde dochází ke shodě sídel a obvodů územní působnosti.⁶⁶ Územní pracoviště Úřadu pro zastupování ve věcech majetkových působí v sídlech krajských soudů a pro obvody krajských soudů, tudíž tedy také odkazují svoji územní působnost na kraje ustanovené zákonem o územním členění státu.⁶⁷ Dalším takovým případem jsou finanční ředitelství, jež svoji územní působnost také vymezují územím krajů zřízených zákonem o územním členění státu.⁶⁸

Územní působnost stanovenou územním obvodem okresů příkladně využívají okresní správy sociálního zabezpečení, které dle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení svoji územní působnost stanovují pro územní obvody okresů.⁶⁹

Stejný případ se týká úřadů práce, které upravuje zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Úřady práce mají správní obvody totožné s územními obvody okresů.⁷⁰

V zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů vymezuje státní okresní archivy, které jsou vnitřní organizační jednotkou státních oblastních archivů. Státní okresní archivy sídlí ve většině případů v okresních městech a jejich územní působnost je tedy vymezena pro územní obvod okresu.⁷¹

Můžeme se také však setkat s vlastním výčtem obcí tvořící správní obvod. V tomto případě se jedná o finanční úřady, jejichž územní působnost je vymezena v příloze č. 1 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů.⁷²

⁶⁴ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 3.

⁶⁵ zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶ zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁷ zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁸ zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁹ č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁰ č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

⁷¹ zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁷² zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů

5.3 Dvojí krajské vymezení

Vznik vyšších územních samosprávných celků, jako výsledek I. fáze územní reformy veřejné správy zapříčinil dvojí krajské uspořádání. Začalo vedle sebe fungovat 14 krajů zřízených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC a 7 krajů s hlavním městem Prahou jako samostatnou územní jednotkou dle zákona o územním členění státu. V současné době se tedy stále přetrvává dvojí vymezení krajů a jedná se o jednu z problematik, která přispívá k nepřehlednosti územní veřejné správy. Pro občany je matoucí jednak označení kraje jak pro VÚSC (samosprávné kraje), tak i pro kraje zřízené dle zákona o územním členění státu. V některých případech nejsou dvojí kraje skladebné a k další nepřehlednosti přidává i ve třech případech označení krajů stejným názvem.⁷³ Souhrnná analýza o sladění územní působnosti specializovaných orgánů státní správy a území okresů se správními obvody obcí s rozšířenou působností řešila mimo jiné i otázku sladění na krajské úrovni. Dvojí krajské uspořádání by mohlo být vyřešeno skladebností 8 krajů dle zákona o územním členění státu a 14 samosprávných krajů takovým způsobem, kdy by se 8 krajů vždy skládalo z 1 až 3 vyšších územních samosprávných celků. Změny v územní působnosti by se tedy týkaly zmíněných 8 krajů.⁷⁴

5.3.2 Správní obvody s vazbou na územní obvod VÚSC

S vytvořením VÚSC se začaly objevovat tendence upravovat územní působnost některých specializovaných správních úřadů dle správních obvodů nově vzniklých VÚSC.⁷⁵ Demonstrativně zde vymezím některé specializované správní úřady, u kterých došlo ke změně územní působnosti, která se přizpůsobila správním obvodům krajů zřízených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC, a tím došlo k další nepřehlednosti v územním členění přímé státní správy.

Hasičské záchranné sbory krajů, které upravuje zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, spolu s generálním ředitelstvím hasičského záchranného sboru a záchrannými útvary tvoří Hasičský záchranný sbor. Tento zákon vymezuje sídlo

⁷³ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 5.

⁷⁴ POSTRÁNECKÝ, Josef. *Reforma veřejné správy v České republice*. In GROSPÍČ, Jiří (ed). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, s. 17-18.

⁷⁵ VEDRAL, Josef. *Územně správní členění státu : několik poznámek k návrhu nového zákona*. *Obec a finance*, 2004, roč. 9, č.5, s. 46-47.

hasičského záchranného sboru kraje, kterým je sídlo kraje. Hasičské záchranné sbory krajů nahradily hasičské záchranné sbory okresů.⁷⁶

Dalším takovým případem jsou krajské hygienické stanice, které upravuje zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, jejichž správní obvody jsou shodné s územím VÚSC.⁷⁷

Dalším případem jsou katastrální úřady. Od 1.1.2004 vzniklo 14 katastrálních úřadů, jejichž územní působnost je také vymezena územím VÚSC.⁷⁸

Posledním případem, o kterém bych se zmínila, je od 1.1.2010 náhrada 8 krajských ředitelství policie 14ti krajskými ředitelstvími policie. Zákon č. 273/ 2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje, že územní obvod krajského ředitelství je shodný s územním obvodem VÚSC.⁷⁹

Z výše uvedeného je patrné, že vznikem VÚSC došlo k oslabení postavení zákona o územním členění, ale nikoli jeho odstranění z důvodu výše vymezeného.

⁷⁶ zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁷ zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonech, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁸ zákon č. 175/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřičských a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁹ zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

6 SPRÁVNÍ OBVODY PRO VÝKON NEPŘÍMÉ STÁTNÍ SPRÁVY

6.1 Nepřímí vykonatelé státní správy

Územní veřejná správa může být zorganizována dle tří systémů. Zmíněnými systémy jsou:

- Angloamerický systém, u kterého není typická diferenciacie samosprávy a státní správy. Pod pojmem místní správa se tedy v tomto systému rozumí samospráva.
- Francouzský systém, jehož hlavním rysem je existence separátních orgánů pro výkon státní správy a samosprávy.
- Systém smíšený, u kterého je pro samosprávu a výkon státní správy pro lokální stupeň příslušný stejný orgán.

Pro ČR je tedy charakteristický z již vymezeného systém smíšený.⁸⁰

Tedy výkon státní správy nenáleží do pravomoci pouze orgánům státu. Státní správu vykonávají i další subjekty. V tomto případě se mluví o delegování výkonu státní správy ve stanoveném rozsahu. Již zmíněné další subjekty vykonávají nepřímou státní správu, a tudíž jsou nepřímými vykonavateli státní správy.⁸¹

S pojmem delegace výkonu státní správy je na místě zmínit přenesenou působnost. Přenesená působnost je zakotvena na ústavní úrovni na to v čl. 105 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR. O přenesené působnosti můžeme hovořit o jakémisi druhu delegace výkonu státní správy.⁸² Pokud je na problematiku přenesené působnosti nahlíženo z praktického hlediska, tak je mnohdy prospěšnější pro výkon části státní správy, aby byla vykonávána jinými subjekty odlišnými od státu a to z hlediska efektivnosti. Přenesením výkonu části státní správy stát nepozbývá odpovědnosti nad tímto výkonem a stále se tato část státní správy provádí jménem státu. Nejběžnějšími subjekty vykonávající přenesenou státní správu jsou orgány obcí a krajů jako orgány ÚSC. Zde bych také připomněla spojený model veřejné správy, kdy územní samosprávné celky začaly vykonávat státní správu, ke které byly příslušné zrušené okresní úřady. Zároveň však hlavní náplní činnosti ÚSC by měl být výkon samostatné působnosti. Tedy zavedením spojeného modelu veřejné správy ÚSC začaly

⁸⁰ HORZINKOVÁ Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 96.

⁸¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 236 s.

⁸² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 132

vykonávat jak samostatnou působnost, tak přenesenou působnost.⁸³ Z hlediska přenesené působnosti pohlížíme na tento výkon jako na povinnost ÚSC. Povinnosti vyplývající z přenesené působnosti se ukládají pouze na základě zákona. Zákon vytyčí také rozsah přenesené působnosti. Území obce či kraje se stává správním obvodem v situaci, kdy dojde ke svěřeni výkonu státní správy obci nebo kraji.

Pro úplnost bych vymezila, kdo vykonává přenesenou působnost ve správních obvodech obcí a krajů, v případě, že není tento výkon výslovně zákonem svěřen nebo vyhrazen jinému orgánu obce či kraje. Jedná se tedy o:

- obecní úřad (obec I. typu),
- pověřený obecní úřad (obec II. typu),
- obecní úřad obce s rozšířenou působností (obec III. typu),
- krajský úřad,
- zvláštní orgány obcí a krajů a komise rad obcí.⁸⁴

6.2 Obce I. typu

Na tomto místě bych ráda charakterizovala obec jako ÚSC a skrze tuto charakteristiku bych se dostala k problematice, kdy obec tvoří správní obvod.

Obec jde dle Ústavy České republiky vymezena jako ZÚSC.⁸⁵ Z toho tedy vyplývá, že každá část území České republiky náleží některé obci, v případě, že to není zvláštním zákonem upraveno jinak.⁸⁶ Obec je chápána jako samosprávné společenství občanů s právem na samosprávu. Právo na samosprávu je spojeno s právem na vlastní majetek, s kterým si hospodář podle vlastního rozpočtu. Stěžejním zákonem je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, který je svou povahou organizačním předpisem.⁸⁷

Obec jako druh územní veřejnoprávní korporace musí dostát podmínkám, kterými jsou členská základna, správní území, plnění veřejnoprávních úkolů.⁸⁸

⁸³ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy. 1. vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 99-100.

⁸⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 132.

⁸⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 99

⁸⁶ Zde bych zmínila zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Tento zákon upravuje v části šesté vojenské újezdy. Jedna se o ty části území ČR, jejichž stěžejním úkolem je zajišťování obrany státu a výcvik ozbrojených sil. Vojenský újezd je chápán jako územní správní jednotka. Újezdní úřad zajišťuje vůči fyzickým osobám, které získali povolení k pobytu, a tím se staly obyvateli vojenského újezdu, úkoly obce v základním rozsahu. Újezdní úřad vykonává státní správu na území vojenského újezdu. Jedná se také současně o vojenský orgán podřízený Ministerstvu vnitra. Aktuálně existuje 5 vojenských újezdů na území ČR.

⁸⁷ SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy. 1. vydání*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2006, s. 30-31.

⁸⁸ HORZINKOVÁ Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR. 2. vydání*. Plzeň: Aleš

Charakteristickými rysy obce jsou tedy územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.⁸⁹

Jak je již patrné z pojmu územní základ obce, obec je vymezena určitou částí území, kterou určuje hranice obce.⁹⁰ Obec tvoří jedno nebo více katastrálních území.⁹¹ Územní základ obce je velmi důležitý a zásadní pro výkon samosprávy, ale i pro výkon přenesené působnosti, jelikož obec vykonává stanovenou působnost pro vymezené území obce, v případě přenesené působnosti i pro území více obcí. Je řešena také otázka změn území obce, kdy může dojít ke sloučení obcí, připojení obcí, oddělení části obce, změnám hranic obcí, které nejsou vyvolané sloučením připojením obcí nebo oddělením části obce, a změny hranic obcí způsobené změnou jiných územních jednotek.⁹² V případě situace změny hranic obce, které není zapříčiněno sloučením obcí, připojením obcí či oddělením části obce, je potřeba dohody obcí, kterých se to týká. Nesmí být opomenuto projednání s katastrálním úřadem, jelikož by se takovou změnou změnila hranice katastrálního území.⁹³

Zakotvení osobního základu lze spatřovat jednak na ústavní úrovni, ale i v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. V Ústavě ČR je zakotven osobní základ obce skrze vymezení ÚSC jako územních společenství občanů, kterým je přiznáno právo na samosprávu.⁹⁴ V zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích je upraven osobní základ určením, kdo je občan obce a jaké s tím jsou spojena oprávnění.⁹⁵

U práva na samosprávu bych zmínila samostatnou působnost. U samostatné působnosti se jedná o správu vlastních záležitostí. Při vydávání OZV se pro obec řídí zákonem a v ostatních případech také jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Samostatná působnost je konána na vlastní odpovědnost a vlastním jménem. ÚSC vykonávají samostatnou působnost jako subjektivní právo. Stát může do samostatné působnosti zasahovat jen zákonem stanoveným způsobem v rámci ochrany zákona. Územní samosprávné celky si mohou bránit svoje právo na samosprávu, a to u Ústavního soudu, u kterého mohou podat ústavní stížnost proti nezákonnému zásahu státu.⁹⁶

Čeněk, 2010, s. 107.

⁸⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 142.

⁹⁰ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů, § 1

⁹¹ Tamtéž, § 18

⁹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 143-145.

⁹³ HORZINKOVÁ Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 111.

⁹⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, čl. 100

⁹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 16

⁹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 160-161.

Obec také vykonává přenesenou působnost, kterou jsem vymezila výše. Jestliže obec přenesenou působnost vykonává, potom má právo na finanční podporu ze státního rozpočtu na výkon této působnosti.⁹⁷ Pokud vykonává obec přenesenou působnost, stává se správním obvodem. Obec I. typu vykonává přenesenou působnost v základním rozsahu a to například v oblasti evidence obyvatel, požární ochrany a vnitřní správy apod. K výkonu státní správy dochází prostřednictvím orgánů obce v záležitostech jim svěřených výslovně zákonem. Správní obvod obce I. typu je vymezen územím vlastní obce. Základní rozsah státní správy by měly vykonávat všechny obce.⁹⁸ Avšak díky možnosti uzavírání veřejnoprávních smluv tomu tak není. Pro obec, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy, mohou orgány jiné obce pro orgány dané obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část. Možnosti uzavírání veřejnoprávních smluv využívají nejvíce obce se základním rozsahem přenesené působnosti s obcemi s pověřeným obecním úřadem. Díky této skutečnosti dochází ke vzniku specifických správních obvodů, které jsou dalším prvkem už tak komplikované soustavy územního výkonu státní správy.⁹⁹

6.3 Obce II. typu

Jedná se o obec s POU, který vykonává přenesenou působnost pro území svoji obce jako obec I. typu, ale zároveň ji bylo uloženo zvláštními zákony vykonávat širší rozsah přenesené působnosti i pro další obce. Tyto obce s POU jsou zakotveny v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a o stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Obce s POU tvoří správní obvod, který přesahuje území jedné obce a tyto správní obvody jsou vymezeny vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností aktualizované vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2004.¹⁰⁰ Těchto druhů obcí s POU je na území České republiky 388.¹⁰¹ Obce s POU jsou ve většině případů města, ale existují i výjimky, ve kterých jsou obcemi.¹⁰² Pověřenému obecnímu úřadu přísluší mimo jiné projednávat přestupky nebo vykonává působnost matričního úřadu a stavebního

⁹⁷ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů, § 62

⁹⁸ HORZINKOVÁ Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 58.

⁹⁹ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 3.

¹⁰⁰ HORZINKOVÁ Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 58

¹⁰¹ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 6.

¹⁰² Například obec Hlubočky v Olomouckém kraji

úřadu.¹⁰³ Matriční a stavební úřady jsou stanoveny zvláštními předpisy a vytváří speciální správní obvody. Příkladně správní obvody matričních úřadů jsou stanoveny ve vyhlášce č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách.¹⁰⁴

SO POU jsou vymezeny ve vyhlášce č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností v rámci samosprávných krajů vzniklých ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC, u kterých dodržují jejich hranice. SO POU jsou charakteristické svoji skladebností do SO ORP.¹⁰⁵

6.4 Obce III. typu

V tomto případě jde o ORP, jež jsou určeny zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a o stanovení obcí s rozšířenou působností. Obecní úřady s rozšířenou působností vykonávají státní správu jako obce I. typu, tedy pro svoje území obce. Také však jsou pověřenými obecními úřady a vykonávají rozsah státní správy pro SO POU. Kromě toho vykonávají státní správu pro další obce uloženou ji zvláštními zákony, pro kterou tvoří SO ORP. Tyto správní obvody jsou vymezeny obdobně jako SO POU výčtem obcí, které spadají do SO ORP ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností aktualizovány vyhláškou č. 388/2004 Sb.¹⁰⁶ Formulace obecní úřad je stanovena obecně pro místní úřady, avšak těmito úřady mohou být i městské úřady, magistráty, úřady městských obvodů či městských částí.¹⁰⁷

Tento typ obce vznikl z důvodu ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31.12. 2002. Jejich působnost z 15 % převzaly krajské úřady. Konkrétně by se daly specifikovat jako činnosti, u kterých není nutná přítomnost občanů spojená s časově náročným dopravením na krajský úřad. Avšak pro zbylou 85% působnost okresních úřadů se staly kompetentní nově ustanovené ORP. Příčinnou vzniku ORP byl úmysl přiblížení státní správy pro občany. Z toho tedy vyplývá, že ORP budou vykonávat takové činnosti, které jsou úzce spojeny s osobní přítomností občanů na úřadě. Proto bylo velmi důležité určení, které obce budou zvoleny jako

¹⁰³ SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 1.vydání. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2006, s. 49.

¹⁰⁴ zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁵ Český statistický úřad. *Správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem* [online]. ČSÚ, 4.března 2011 [cit. 15.března 2011]. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/rso.nsf/i/poverene_obce>.

¹⁰⁶ HORZINKOVÁ Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2 vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 59.

¹⁰⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 133.

ORP. Určujícím se stal jednak počet obyvatel správního obvodu, který tvořila jednotlivá ORP, ale také jak daleko to mají jednotlivé obce správního obvodu do střediska apod. Jednotlivé obce nebyly ihned schopné aktivně vykonávat působnost, kterou měly vykonávat jako ORP, proto tedy docházelo z počátku k uzavírání veřejnoprávních smluv se sousedními obcemi.¹⁰⁸

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že obecnímu úřadu ORP je svěřen výkon přenesené státní správy nejrozsáhlejší. Do působností obecního úřadu ORP spadá mimo jiné vydávání občanských a řidičských průkazů, technických průkazů k motorovým vozidlům. Obecní úřad s rozšířenou působností vykonává činnost živnostenského úřadu, disponuje rozhodovací pravomocí v oblasti dávek státní sociální podpory a vykonává činnost sociálně právní ochrany dětí. Náleží mu i správa na úseku ochrany životního prostředí, ochrany ovzduší, myslivosti apod.¹⁰⁹

Počet SO ORP na území České republiky činí 205. Mapu SO ORP lze nalézt v **příloze č. 8**. Na vznik SO ORP neměly vliv hranice okresů, tudíž mohly vznikat přes hranice okresů. Docházelo tedy k situaci, kdy se obce určitého SO ORP vyskytovaly na území jiného okresu než sídlo ORP v rámci samosprávného kraje. Tato skutečnost se týkala 152 obcí. Nastalou situaci měla vyřešit vyhláška č. 513/2006 Sb., která mění vyhlášku č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy. Ke dni účinnosti zmíněné vyhlášky, tedy k 1.1.2007, změnilo svoji okresní příslušnost 119 obcí, avšak v současnosti se ještě 33 obcí nalézají v jiném okrese než ORP, jejichž správního obvodu jsou součástí.¹¹⁰ Skladebnost SO ORP s územím okresů bude kompletní, až bude vyřešená situace zmíněných 33 obcí, což bude muset být dořešeno formou zákona.¹¹¹ SO ORP jsou někdy nazývány jako „malé okresy“, jelikož území okresů pokrývají zpravidla dva až tři SO ORP,¹¹² ale existuje i situace, kdy území okresu je shodné s určitým SO ORP. Taková konkrétní situace se nachází u okresu Praha-západ, který je územně identický se správním obvodem obce Černošice, která je typem ORP ve Středočeském kraji.¹¹³

¹⁰⁸ POSTRÁNECKÝ, Josef. Aktuální vývoj veřejné správy v ČR. In BLIŽKOVSKÝ, Bohumil. *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy ČR*, Brno: Konvoj, 2007, s. 22-23.

¹⁰⁹ SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 1.vydání. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2006, s. 49.

¹¹⁰ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21.leden 2010, s. 6.

¹¹¹ Český statistický úřad. *Správní obvod obce s rozšířenou působností* [online]. ČSÚ, 4.března 2011 [cit. 15.března 2011]. Dostupné na < http://www.czso.cz/csu/rso.nsf/i/obce_s_rp>.

¹¹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 133.

¹¹³ Srovnání vyhlášky č. 564/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky č. 388/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

6.5 Správní obvod kraje

Kraje jsou zakotveny v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava ČR jako VÚSC.¹¹⁴ Byly vytvořeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Vzniklo 13 vyšších územních samosprávných celků spolu s hlavním městem Prahou, která získala postavení kraje. V konečném počtu tedy vzniklo 14 VÚSC, kterými jsou:

- Hlavní město Praha
- Středočeský kraj se sídlem v Praze
- Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích
- Plzeňský kraj se sídlem v Plzni
- Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech
- Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem
- Liberecký kraj se sídlem v Liberci
- Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové
- Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích
- Vysočina se sídlem v Jihlavě
- Jihomoravský kraj se sídlem v Brně
- Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci
- Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě
- Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně.¹¹⁵

Území krajů bylo určeno územím okresů podle zákona o územním členění státu ke dni účinnosti ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Mapu vymezující území krajů okresy lze nalézt **v příloze č. 9.** Stěžejním zákonem se stal zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Formálně kraje začaly fungovat 1.1.2000, ale skutečně začaly být činné 12.11.2000 v souvislosti s volbami do zastupitelstev krajů. Koncepce kraje vychází z pojetí obcí, tudíž je postavení kraje legislativně upraveno podobně jako postavení obce.¹¹⁶

Kraj je obdobně jako obec také veřejnoprávní korporace, kterou tvoří občané kraje a území kraje. Kraj je chápán jako územní společenství občanů. Občané kraje mají právo na

¹¹⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, čl. 99.

¹¹⁵ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část.* 6 doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2004, s. 206-207.

samosprávu.¹¹⁷ Kraj disponuje s vlastním majetkem a hospodaří dle vlastního rozpočtu.¹¹⁸ Fyzická osoba, jež má trvalý pobyt na území obce či na území vojenského újezdu je nejen občanem dané obce popřípadě vojenského újezdu, ale zároveň občanem kraje, jehož území je daná obec nebo vojenský újezd součástí. Rovněž musí splňovat podmínku státního občanství ČR. Být občanem kraje s sebou nese obdobně jako u obce práva stanovená v § 12 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.¹¹⁹

VÚSC tvoří ZÚSC, tedy obce. Území kraje je určeno zákonem a může být měněno jen zákonem. Dohoda krajů nemůže změnit území kraje.¹²⁰ VÚSC nelze vytvořit nebo zrušit zákonem, jelikož tak lze učinit pouze ústavním zákonem.¹²¹

Kromě samostatné působnosti disponuje kraj přenesenou působností. Pokud orgány kraje vykonávají státní správu, potom je území kraje správním obvodem.¹²² Krajské úřady se tedy také řadí k nepřímým vykonavatelům státní správy. Krajský úřad vykonává v přenesené působnosti příkladně činnost odvolacího orgánu proti rozhodnutím obecních úřadů ve správním řízení nebo uděluje souhlas s nakládáním s nebezpečnými odpady apod.¹²³

Tyto samosprávné kraje jsou také NUTS 3. ČR se člení pro účely EU na územní statistické jednotky NUTS. Toto členění je zakotveno v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003. Smysl takového členění je vymezen hlavně pro statistické účely EU a pro regionální a strukturální politiky EU, v rámci nich jsou regiony řazeny pod její jednotlivé cíle. Územní statistické jednotky se vyznačují hierarchickou skladebností. Pokud členský stát nemá správní jednotky stanovené velikosti, formují se jednotky NUTS vhodným seskupením sousedících správních jednotek. Pro jejich velikost je určující počet obyvatel vymezen v již zmíněném nařízení. Územní statistická jednotka NUTS 1 je pro ČR stanovena jako celé území ČR. Území ČR je členěno na územní statistické jednotky NUTS 2 do 8 územních jednotek tzv. regionů soudržnosti a územní statistická jednotka NUTS 3 jsou již vymezené samosprávné kraje.¹²⁴

¹¹⁷ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 1.

¹¹⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, čl. 101.

¹¹⁹ Tamtéž § 12

¹²⁰ HORZINKOVÁ Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 167.

¹²¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, čl. 100.

¹²² Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 2

¹²³ SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2006, s. 49.

¹²⁴ WOKOUN, René. 5 let reformy veřejné správy. In MATES, Pavel (ed). *Reforma veřejné správy*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 328-330.

7 ÚPRAVA DE LEGE FERENDA

7.1 Aktuální problémy spjaté s územně správním členěním

Pokud je nahlíženo na problematiku územního výkonu veřejné správy z mého pohledu, nejpodstatnějším problémem je bezesporu problematika nepřehlednosti a neuspořádanosti.

Základním problémem nastalé situace je jistě uspořádání krajů dvojnásobným způsobem a to tedy podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu a zákona č. 347/1997 Sb., o zřízení VÚSC. První jmenovaný zákon vzešel z územně správní reformy z roku 1960 a ČR tedy člení na 7 krajů a 76 okresů. Druhý jmenovaný dělí ČR na 14 krajů, VÚSC. Už jenom samotné názvy jednotlivých dvojnásobných krajů se mohou plést.

Dalším významným problémem je jistě skladebnost jednotlivých územních článků. V tomto případě je potřeba poukázat na neskladebnost SO ORP s územími okresů. Prakticky se tato skutečnost projevuje tak, že občan žijící v obci spadající do určitého SO ORP náleží do jiného okresu, než občan žijící v jiné obci náležící do stejného SO ORP. To tedy mimo jiné znamená, že určité věci si půjdou vyřizovat k orgánu ORP stejně spolu s občanem jiné obce, avšak náležící do stejného SO ORP, ale může se stát, že například na úřad práce půjdeme každý do jiného okresu.¹²⁵

Sladění musí proběhnout také na krajské úrovni a to z důvodu již zmíněného dvojnásobného krajského členění vycházejícího ze zákona o územním členění státu a ústavního zákona o zřízení VÚSC. Tato problematika by také neměla být opomíjena. Tato situace by mohla být podle Josefa Postráneckého vyřešena pomocí skladebnosti. 8 krajů podle zákona o územním členění státu (7 krajů a samostatná územní jednotka Praha) by se mělo skládat z 1 až 3 vyšších územních samosprávných celků.¹²⁶

Dalším problémem se může také jevit málo postačující reakce některých orgánů státu na proběhlé územní změny.¹²⁷

Neuspokojivou situaci, kterou z části zapříčinily kroky územní reformy veřejné správy, by měl vyřešit Návrh zákona o územně správním členění, který předložilo Ministerstvo vnitra. V lednu 2010 se jím zabývala Legislativní rada vlády České republiky.

¹²⁵ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 8.

¹²⁶ POSTRÁNECKÝ, Josef. *Reforma veřejné správy v České republice*. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 18

¹²⁷ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 8.

Byly stanoveny hlavní záměry nové plánované úpravy vymezené v tomto dokumentu a jsou jimi tedy:

- „ odstranit dvojí krajské uspořádání (dané územními jednotkami krajů z roku 1960 a 14 VÚSC),
- zajistit skladebnost všech územně správních jednotek orgánů veřejné správy,
- stanovit jednotné administrativní uspořádání územní působnosti orgánů státu,
- legislativně reagovat na změny uskutečněné v rámci II. fáze reformy veřejné správy (ukončení činnosti okresních úřadů a stanovení obcí s rozšířenou působností)¹²⁸

7.2 Možnosti řešení územně správního členění státu

Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu přichází s možnými řešeními územně správního členění, které bych ráda rozebrala a dále vymežila.

Je brána v úvahu i možnost ponechání územní veřejnou správu v takovém stavu, v jakém se nachází po obou fázích reformy územní veřejné správy. Jedná se o způsob řešení, který ponechá výkon státní správy nadále složitý a nepřehledný. Přestože je odkazováno na větší možnost dalších rozborů současné situace z časového hlediska, domnívám se, že je třeba současný stav uspořádání výkonu veřejné správy řešit a zbytečně jej neprotahovat. Zároveň není možné spoléhat na vyřešení této problematiky ze strany orgánů územní veřejné správy, které by upravily svoji územní působnost vzájemně.¹²⁹

Osobně si myslím, že tato varianta nemá vůbec přicházet v úvahu z důvodu, že je více než jasné, že současný stav je neuspokojivý a je potřeba jej vyřešit. Ponechání v úvahu tento způsob řešení by v podstatě nepřineslo žádný klad, jelikož by nadále přetrvávaly hlavní problémy. Tento způsob řešení by nereflektoval zavést výkon veřejné správy pro občany jednoduchý a přehledný. V podstatě nebere ani v úvahu záměry stanovené v Návrhu věcného zákona o územně správním členění státu.

7.2.1 Varianta 1

Tento způsob řešení vychází se zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu spolu s vyhláškou č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území

¹²⁸ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 8.

¹²⁹ Tamtéž s. 9

obvodů hlavního města Prahy. U této varianty musí dojít k přijetí nového zákona o územní členění státu. Územně správními jednotkami pro celé území státu by se staly:

- kraj,
- okres,
- správní obvod obce s rozšířenou působností,
- obec a vojenský újezd.

V případě území hlavního města Prahy dojde ke členění na 22 správních obvodů odpovídajících SO ORP. Úroveň obcí bude v tomto případě představovat 57 městských částí. 10 územních obvodů hlavního města Prahy dle zákona o územním členění státu by se staly minulostí.

V této variantě územní působnost orgánů státu vymezená zákonem o územním členění státu nezůstává opomenuta. Tato záležitost se bude řešit pomocí návrhu zákona, kterým dojde ke změně právních předpisů v kontextu s přijetím nového zákona o územně správním členění státu. V novém zákoně o územně správním členění státu se nadále, jak je již patrné z výše uvedeného, počítá s okresy, přestože jejich vymezení z hlediska geografického bylo hodně kritizované. SO ORP by se stal součástí nového zákona, tedy vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností by se týkala pouze POU.

Myslím si a souhlasím, že velkou změnou a velkým kladem by u této možnosti územně správního uspořádání státu s porovnáním situace, kdy by nedošlo k žádné změně, byla skladebnost všech územně správních jednotek a jeden právní předpis upravující územně správní členění. Avšak zachování okresů poměrně snižuje váhu ORP, které nabývají na významu.¹³⁰

7.2.2 Varianta 2

U této varianty se předpokládá zrušení zákona o územním členění státu, avšak nevidí se řešení v novém zákoně o územně správním členění státu. V tomto případě se přiklání ke změně, popřípadě úpravě již existujících právních předpisů. V případě zrušení zákona o územním členění státu, který vymezuje územní působnost mnoha orgánů státu, které se odkazují především na okresy stanovené v zákoně o územním členění státu, konkrétně vymezené vyhláškou č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území

¹³⁰ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 10.

obvodů hlavního města Prahy, je potřeba vymezit postup pro takové orgány státu. Jedním z důvodů takových změn v tomto případě je, že se nepočítá do budoucna s územní jednotkou okres, která by měla ze všech právních předpisů vymizet. V takovém případě by se tedy mohlo přistoupit ke stanovení územních obvodů vlastním výčtem obcí tvořící územní obvod nebo by orgány státu, kterých se toto týká, musely vymezit svoje územní obvody pomocí jiných územních jednotek. Velkým kladem by jistě u této úpravy bylo zrušení zákona o územním členění státu, který je terčem kritiky dlouhou dobu. Tato varianta tedy vychází z úpravy jednotlivých zákonů orgánů státní správy, které svoji územní působnost odkazují na okresy a kraje podle již zmíněného zákona.¹³¹

Myslím si, že toto není to správné řešení, které by vedlo k zpřehlednění a zjednodušení výkonu státní správy v území. Vlivem shora uvedeného by muselo dojít k velkému počtu změn právních předpisů, což by rozhodně z pohledu občana jeho orientaci nijak nezvýšilo. Zároveň si myslím, že je potřeba problematiku územní veřejné správy upravit novým zákonem, s čímž tato varianta nepočítá.

7.2.3 Varianta 3

Tato varianta je hodně podobná variantě 1, avšak v určitých bodech se liší. Obdobně jako varianta 1 přichází se s novým zákonem o územně správním členění státu a stávajícím zákonem o územním členění státu nepočítá. Územně správními jednotkami se stanou:

- kraj,
- správní obvod obce s rozšířenou působností,
- obec a vojenský újezd.

Z výše uvedeného je patrné, že územní jednotka okres už nebude dále používána jako územní jednotka. To je tedy hlavní rozdíl mezi touto možností úpravy a variantou 1. Zde je více kladen důkaz a větší významnost SO ORP. Dokonce se zvažuje nové označení pro ORP, které by bylo jednoslovné. Tímto způsobem bude rozčleněna celá Česká republika a ani hlavní město Praha nezůstane výjimkou. Praha se bude pro výkon státní správy skládat z 22 správních obvodů. Tyto obvody budou vykonávat státní správu jako úroveň ORP. Jejich území bude tvořit 57 městských částí. Orgány státu, jež si svojí územní působnost vymezovaly územními jednotkami stanovenými zákonem o územním členění státu, si budou muset stanovit svoje správní území na původním krajském nebo okresním stupni

¹³¹ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s 11.

prostřednictvím územních jednotek určených v novém zákoně o územně správním členění. Tuto problematiku bude řešit tzv. změnový zákon, díky němuž se změní některé zákony z důvodu přijetí nového zákona o územně správním členění. U problematiky území vojenských újezdů bude odkazováno na zvláštní právní předpis.¹³²

Myslím si, že toto členění je nejlepší možné. Okresy v podstatě zrušením okresních úřadů svůj smysl pozbyly. Toto členění by splnilo všechny vymezené cíle a korespondovalo s územním vývojem zapříčiněným reformou územní veřejné správy. Byla by zavedena skladebnost jednotlivých územních jednotek, dvojí krajské vymezení by se stalo minulostí. Územní veřejná správa by se stala mnohem přehlednější a jednodušší pro občany. Přes některé malé zápory, kterými budou bezesporu finanční náklady na takové změny, je tato varianta dle mého názoru s ohledem na předcházející vývoj nejefektivnější. Přikláním se, aby byl přijat nový zákon o územněsprávním členění podle této varianty.

¹³² Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s 12.

8 ZÁVĚR

Ve své bakalářské práci jsem se zabírala územně správním členěním v České republice. Současné územně správní uspořádání je výsledkem územně správní reformy veřejné správy z roku 1960 a územní reformy veřejné správy započaté po roce 1989, mezi jejíž hlavní cíle se mimo jiné řadilo i přiblížení a zjednodušení veřejné správy občanům. Přesto je dle mého názoru územně správní členění České republiky z pohledu občana velmi nepřehledné a nejednotné.

Územní veřejná správa byla jednou ze zamýšlených oblastí, které bylo nutné po roce 1989 zreformovat. Územní reforma veřejné správy byla rozdělena do dvou fází. V první fázi došlo prvně k navrácení samosprávné funkce obcím, jelikož v období komunismu docházelo k silnému potlačování samosprávy. Opět byl zaveden spojený model územní veřejné správy nejprve na úrovni obcí, ale později byl zaveden i na úrovni krajů a to se vznikem vyšších územních samosprávných celků. Zakončením první fáze je tedy vnímán vznik 14 vyšších územních samosprávných celků a to ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC a změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb. U zřízení těchto VÚSC je patrná inspirace územním členěním zavedeným územně správní reformou v roce 1949, která dělila české země na 13 krajů. Naopak můžeme vidět rozdílnost uspořádání krajů vytvořených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Druhá fáze územní reformy veřejné správy se vyznačuje zrušením okresních úřadů k 31. prosinci 2002 a převedením jejich pravomocí největším dílem na nový typ obcí a to obce s rozšířenou působností.

Reformu veřejné správy považuji za úspěšnou, přestože je patrná na některých krocích neuváženost a nepromyšlenost, která se projevuje na současném územně správním členění. Problematičnost v nynějším územně správním uspořádání vidím v existenci dvojího krajského vymezení, a to na kraje dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu a samosprávné kraje zřízené zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC. Zákon o územním členění státu nemohl být se vznikem VÚSC zrušen, jelikož svou územní působnost vymezují některé specializované správní úřady prostřednictvím územních jednotek stanovených v tomto zákoně (kraje, okresy). Výsledkem dvojího krajského vymezení je nepřehlednost zejména pro občany. K nepřehlednosti přidává i fakt, že názvy u třech krajů jsou stejné, přesto však územně jinak vymezené.

Dalším problémem, který je nutný v blízké budoucnosti vyřešit, je neskladebnost územních jednotek pro výkon přímé státní správy a správních obvodů pro výkon nepřímé státní správy. SO ORP, kde je vykonáván nejširší rozsah přenesené státní správy, vznikaly

přes území okresů, prostřednictvím nichž si některé územně dekoncentrované orgány státní správy vymezují svoji územní působnost. Přestože došlo ke změně okresní příslušnosti většiny dotčených obcí, jejichž výsledkem měla být skladebnost SO ORP do okresů, stále existují obce, které se nacházejí v jiném okrese než jejich ORP. Myslím si, že k nepřehlednosti rozhodně nepřidává fakt, že některé specializované orgány státní správy si také vymezují svůj správní obvod vlastním výčtem obcí. Z pohledu správních obvodů pro výkon nepřímé státní správy orgány obcí situaci komplikuje dle mého názoru i možnost uzavírat veřejnoprávní smlouvy, v rámci kterých vznikají specifické správní obvody.

Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění, který řešila v lednu 2010 Legislativní rada vlády České republiky, představuje tři varianty, jak by mohlo být územně správní členění v ČR upraveno. Osobně se přikláním k variantě č. 3, která by stanovila územně správními jednotkami kraj, SO ORP, obec a vojenský újezd. Zaniklo by dvojí vymezení krajů a zachovány by zůstaly kraje jako VÚSC, které více respektují přirozené mezoregiony a mikroregiony. Územní specializované správní úřady odkazující svoji územní působnost na zákon o územním členění státu z roku 1960 by si vymezily svůj územní obvod územními jednotkami zavedenými novým zákonem o územně správním členění. Touto variantou se stanou územní jednotky skladebné a dvojí krajské uspořádání by se stalo minulostí, což jistě přispěje k větší přehlednosti v územní veřejné správě.

SEZNAM PRAMENŮ

Monografie

- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2.vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005. 568 s. ISBN 80-7106-709-1
- HORZINKOVÁ Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2 vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 233 s. ISBN 978-80-7380-263-9
- KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Vydavatelství MONTANEX, 2007. 86 s. ISBN 978-80-7225-244-2
- LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001. 115 s. ISBN 80-86419-13-4
- Ministerstvo vnitra. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2003. 64 s. ISBN 80-239-0225-3
- PRŮCHA Petr. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2004. 365 s. ISBN 80-210-3350-9
- PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1.vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva s.r.o. 2004. 241 s. ISBN 80-86775-03-8
- PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 420 s. ISBN 80-210-2002-4
- SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1.vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008. 431 s. ISBN 978-80-87071-92-2
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 463 s. ISBN 987-807-357-382-9
- SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 1.vydání. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2006. 206 s. ISBN 80-239-8011-4
- VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. 1.vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1
- VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reformy veřejné správy*. 1.vydání. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000. 140 s. ISBN 80-7194-290-1

Normativní zdroje

- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonech, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřičských a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Příspěvky ze sborníku

- POSTRÁNECKÝ, Josef. Aktuální vývoj veřejné správy v ČR. In BLIŽKOVSKÝ, Bohumil. *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy ČR*, Brno: Konvoj, 2007, s. 22-23. ISBN 978-807-302-125-0
- POSTRÁNECKÝ, Josef. Reforma veřejné správy v České republice. In GROSPÍČ, Jiří (ed). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, s. 17-18. ISBN 80-86473-71-6
- MATULA, Miloš. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In GROSPÍČ, Jiří (ed). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2004, s. 41. ISBN 80-86473-71-6
- PRŮCHA, Petr. K současnosti a perspektivám veřejné správy. In SKULOVÁ, Soňa (ed). *Veřejná správa na prahu 21.století*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 7-9.
- WOKOUN, René. 5 let reformy veřejné správy. In MATES, Pavel (ed). *Reforma veřejné správy*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 328-330. ISBN 978-80-7357-300-3

Odborné články

- HANZLOVÁ, Olga. Zrušení okresních úřadů jako další fáze reformy veřejné správy. *Daně a právo v praxi pro územní samosprávné celky*, 2002,č. 11,s. 8-11.
- MATULA, Miloš. *Reforma územní veřejné správy v České republice*[online]. Europeum.org, 13.7.2001 [cit. 25.března 2011]. Dostupné na <<http://www.europeum.org/cs/integrace/27-integrace--9/740-reforma-uzemni-veejne-spravy-v-eske-republice>>.
- VEDRAL, Josef. Územně správní členění státu : několik poznámek k návrhu nového zákona. *Obec a finance*, 2004, roč. 9, č.5, s. 46-47.

Ostatní zdroje

- Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21.leden 2010, 24 s.
- Český statistický úřad. *Správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem* [online]. ČSÚ, 4.března 2011 [cit. 15.března 2011]. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/rso.nsf/i/poverene_obce>.
- Český statistický úřad. *Správní obvod obce s rozšířenou působností* [online]. ČSÚ, 4.března 2011 [cit. 15.března 2011]. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/rso.nsf/i/obce_s_rp>.

SHRNUTÍ

Tato bakalářská práce rozebírá současné územně správní členění České republiky. Konkrétně se práce zabývá charakteristickým územním členěním pro výkon přímé státní správy územními specializovanými správními úřady a správními obvody pro výkon nepřímé státní správy územními samosprávnými celky. Nejprve jsou v této práci charakterizovány pojmy veřejnoprávního základu. V dalších částech je vymezen historický vývoj veřejné správy ve vztahu k územnímu členění státu a jednotlivé kroky reformy územní veřejné správy započaté po roku 1989. Historický vývoj veřejné správy ve vztahu k územnímu členění státu je pro větší přehlednost doplněn mapami územního členění jednotlivých vymezených období. V poslední části této práce jsou vymezeny problémy současného územně správního členění a vymezeny varianty řešení nastalé situace, s kterými přišlo Ministerstvo vnitra v Návrhu věcného záměru zákona o územně správním členění státu.

ABSTRACT

This bachelor thesis analyzes the current administrative territorial division of the Czech Republic. Specifically, the thesis deals with the territorial division for a performance of direct state administration by specialized territorial administrations and administrative districts for the performance of indirect state administration by municipal governments. First, this thesis characterized basic terms like administration and public administration or self-government. The other part is describing the historical development of public administration in relation to the territorial division of the state and the steps of territorial administration reform started after 1989. Historical development of public administration in relation to the territorial division of the state is accompanied by maps of the territorial division defined period. In the last part of this thesis are defined issues in the administrative division and identified variants of the future administrative territorial division made by the Ministry of Interior in bill of territorial administrative division of the state.

KLÍČOVÁ SLOVA

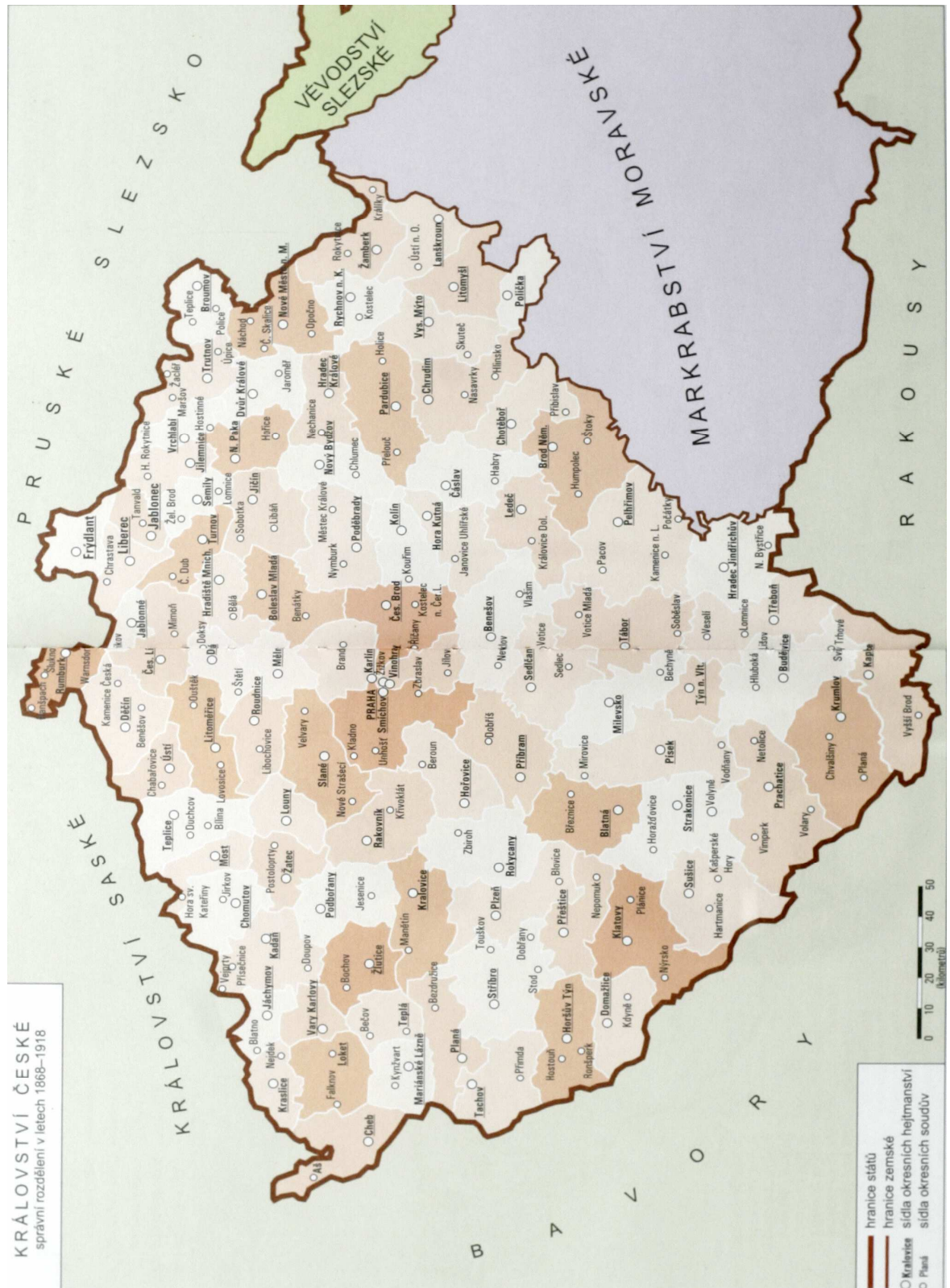
Veřejná správa, územní členění státu, reforma územní veřejné správy, přímá státní správa, kraj, okres, obec, nepřímá státní správa, správní obvod, územní jednotka,

KEY WORDS

Public administration, territorial division of the state, territorial administration reform, direct government, region, district, municipality, indirect state administration, administrative district, territorial unit

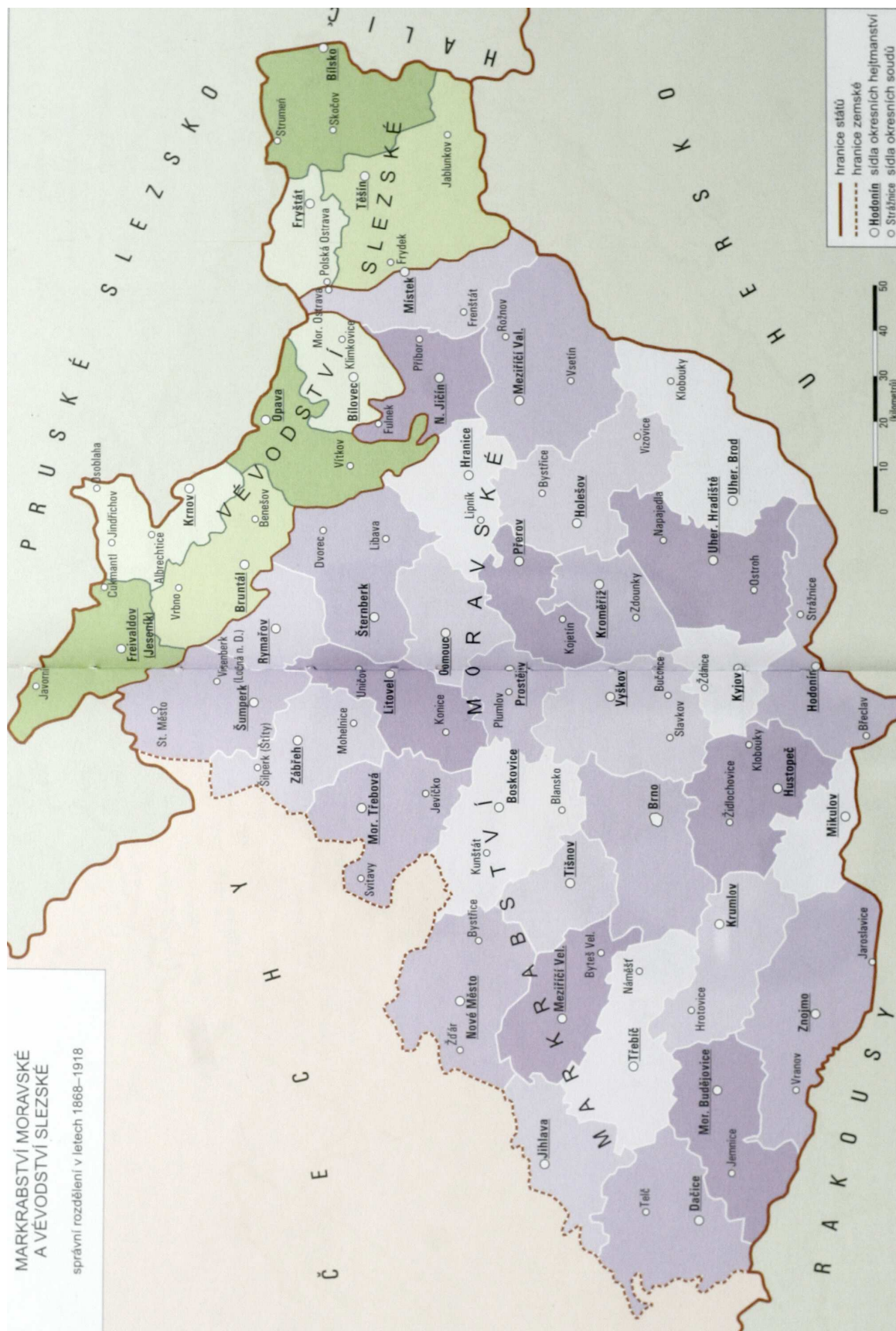
PŘÍLOHY

Příloha č. 1



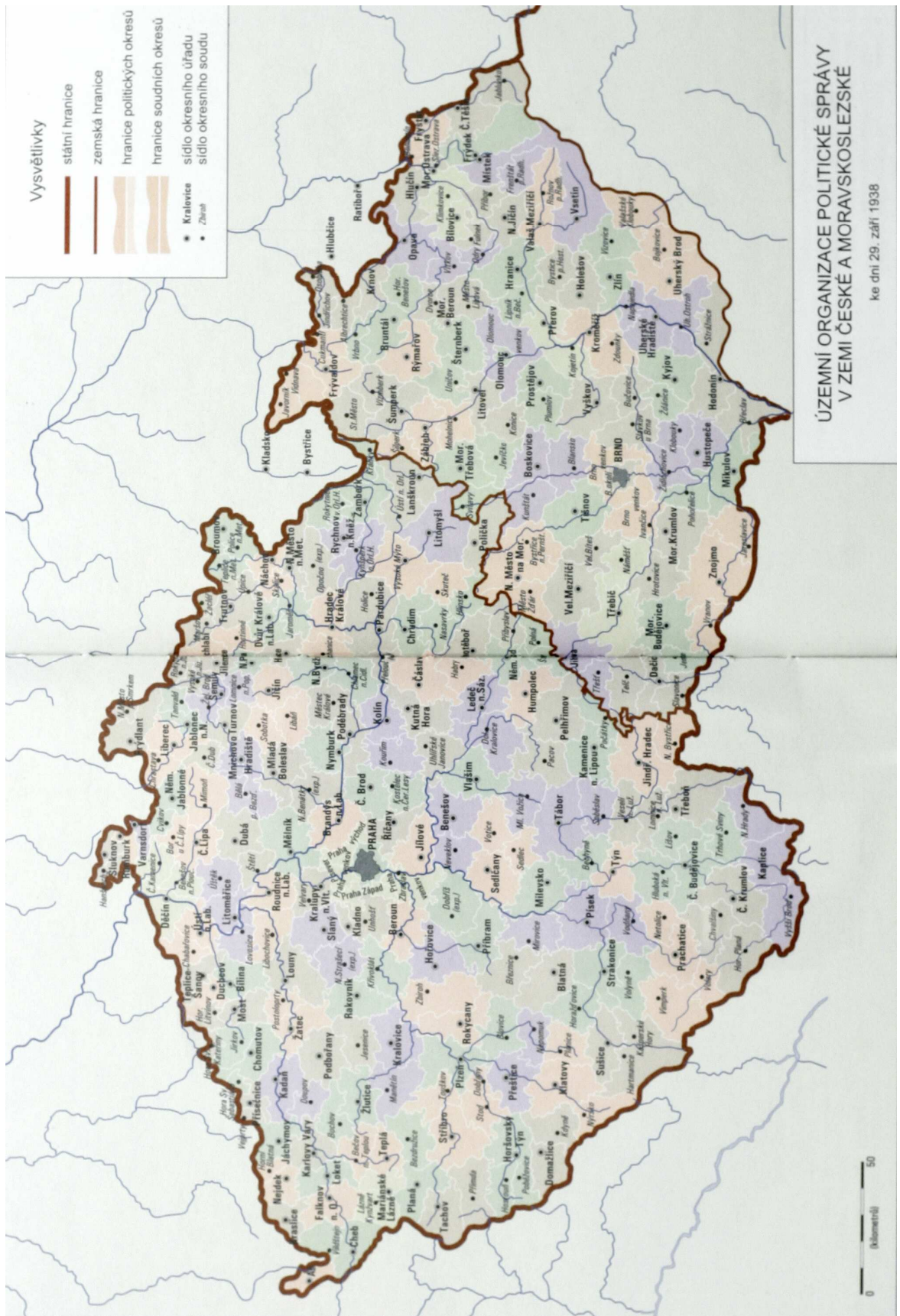
Zdroj: HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích, s.522-523.

Příloha č. 2



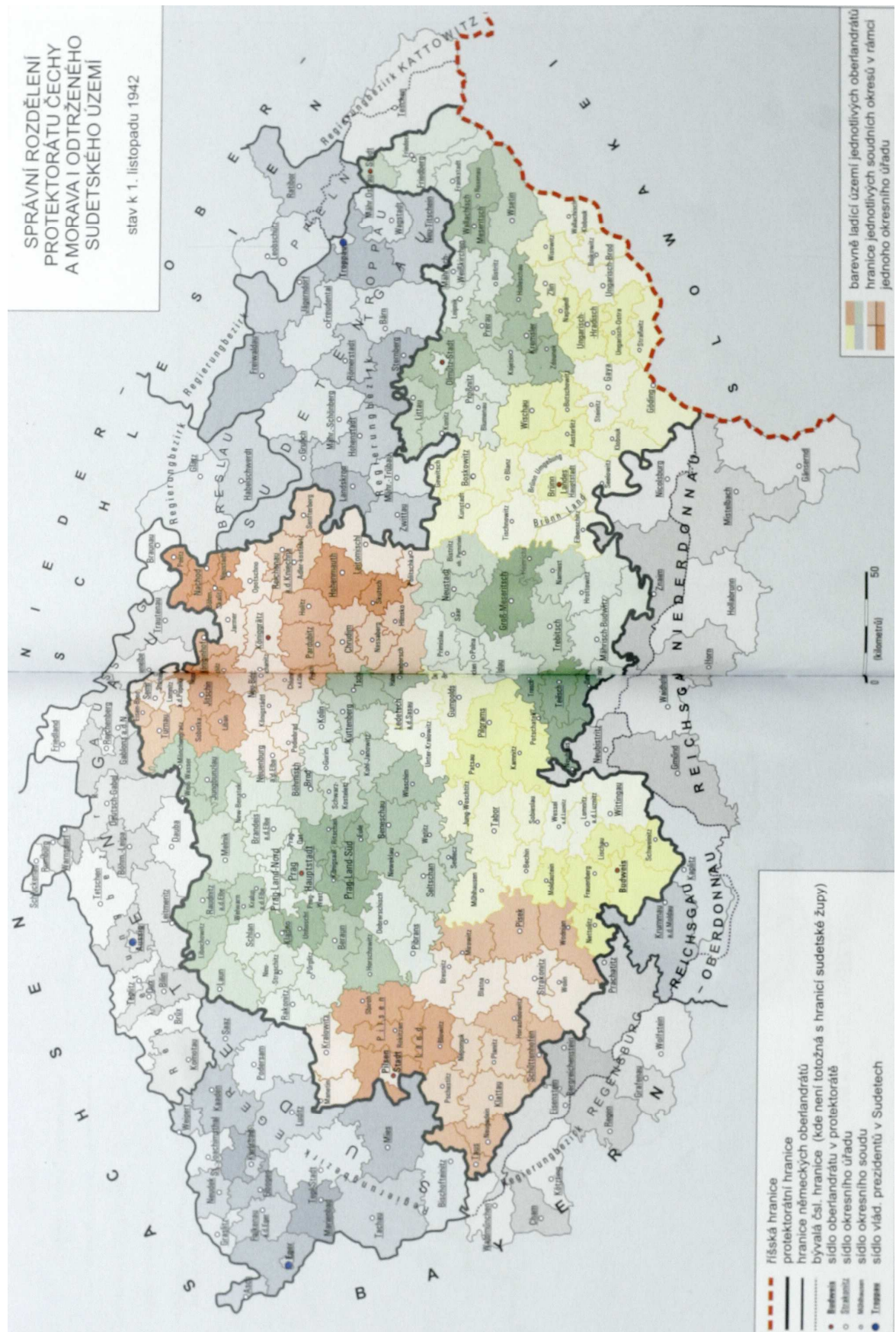
Zdroj: HLEDÍKOVÁ: *Dějiny správy v českých zemích*, s.524-525.

Příloha č. 3



Zdroj: HLEDÍKOVÁ: *Dějiny správy v českých zemích*, s.526-527.

Příloha č. 4



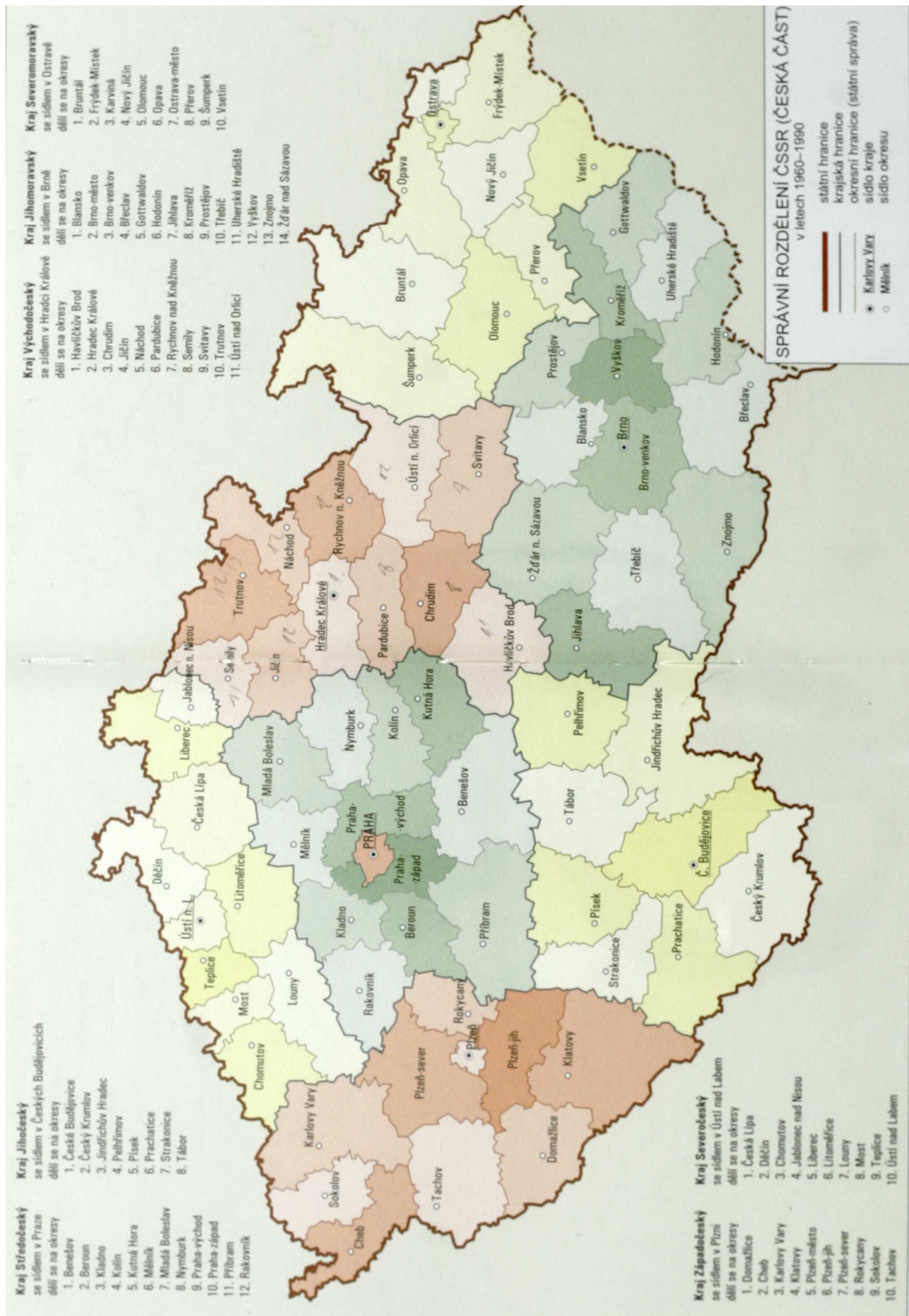
Zdroj: HLEDÍKOVÁ: *Dějiny správy v českých zemích*, s.528-529.

Příloha č. 5



Zdroj: HLEDÍKOVÁ: *Dějiny správy v českých zemích*, s.530-531.

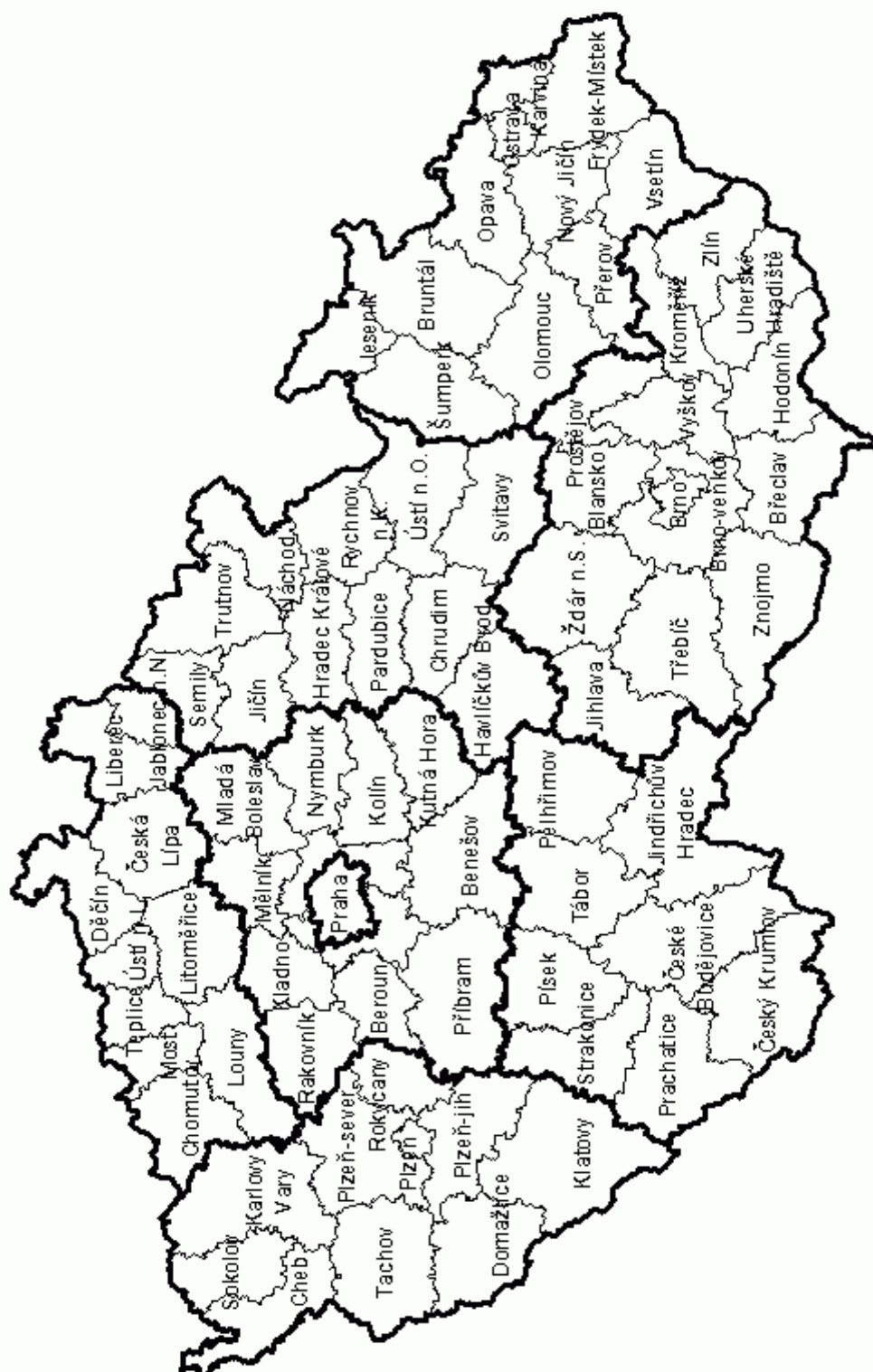
Příloha č. 6



Zdroj: HLEDÍKOVÁ: *Dějiny správy v českých zemích*, s.532-533.

Příloha č. 7

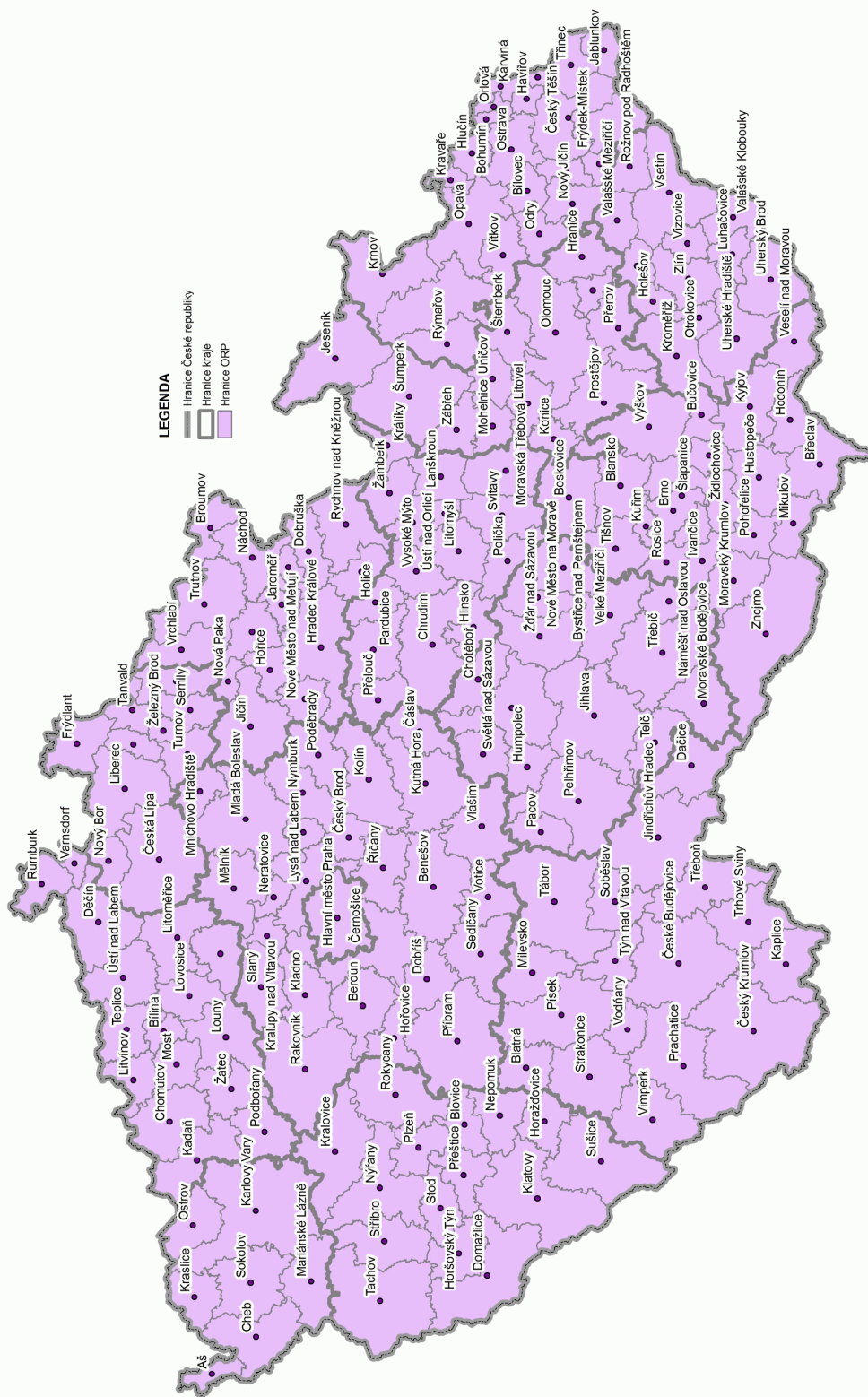
Aktuální členění na kraje a okresy dle zákona č.36/1960 Sb.



Zdroj: <http://cs.wikipedia.org/wiki/Soubor:KrajeCR1960.gif>

Příloha č. 8

MAPA SPRÁVNÍHO USPOŘÁDÁNÍ ČESKÉ REPUBLIKY (k 31. 12. 2009)
Obce s rozšířenou působností (ORP)



Zdroj: Mapový portál - ARC OR 300, souboj správních a katastrálních hranic 2009

Ústav územního rozvoje, Brno, únor 2011

Příloha č. 9

MAPA SPRÁVNÍHO USPOŘÁDÁNÍ ČESKÉ REPUBLIKY (k 31. 12. 2009)
Okresy



Ústav územního rozvoje Brno, březen 2011

Zdroj: Mapový podklad - ARC CR 500, souřadnice správních a katastrálních hranic 2009