

# K OTÁZKÁM ORGANIZACE SOUČASNÉ MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY

PETR PRŮCHA

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

## **Abstrakt v rodném jazyce**

Príspevok sa zaoberá organizáciou územnej správy v Českej republike, s jejímž vybudovaním bolo započato v r. 1990, a ktorá zahŕňa súčasne územnú samosprávu i územnú štátnu správu. Pojednáva tak o organizácii územnej správy na úrovni obcí a ďalej organizácii územnej správy na úrovni krajů, a poukazuje rovněž na vzájemné vzťahy obcí a krajů při výkone územnej samosprávy.

## **Klíčová slova v rodném jazyce**

Místní a regionální správa, územní správa, místní a regionální samospráva, územní správy, obce, kraje, vztahy obcí a krajů, výkon samosprávy, výkon štátnu správy.

## **Abstract**

This article deals with the organization of territorial administration in the Czech republic, the basis of which has been created since 1990 and which comprises both self-administration (local government) and state administration at the same time. Administration at municipal and regional levels is treated in the article. Last but not least, the article remarks on the mutual relations between municipalities and regions by the execution of local government.

## **Key words**

Local and regional administration, territorial administration, local and regional government, municipalities, regions, execution of local government, execution of state administration.

## **1. ÚVODNÍ POZNÁMKA**

Současný stav místní a regionální samosprávy je v našich podmínkách výsledkem bezprostředně předchozího reformního vývoje ve veřejné správě, započatým po přelomu 80. a 90. let uplynulého století.

Vize reformy se zákonitě spojovaly s představami o žádoucím efektivním zákonném fungování veřejné správy, plně odpovídajícím demokratickým principům moderního právního státu., s jednoznačným příklonem k modernímu evropskému pojetí veřejné správy. Nezbytným předpokladem pro efektivní demokratickou veřejnou správu jako činnost, přitom však nutně bylo také adekvátní nastavení příslušné organizace veřejné správy. To proto, že v jistém smyslu je to právě organizace veřejné správy, která může – při vhodném nastavení - výrazně, či dokonce rozhodujícím způsobem, přispět k optimalizaci veřejné správy jako činnosti, nebo popř. při svém nevhodném nastavení může dosažení žádoucí optimalizace výrazně limitovat.

Na počátku těchto reform veřejné správy nebylo důsledkem nahodilosti, že s reformou organizace veřejné správy bylo zásadními změnami započato nejprve u územní veřejné správy (tj. místní a regionální veřejné správy), kde se realizuje nejrozsáhlejší objem výkonu veřejné správy v praxi, zatímco reforma organizace ústřední veřejné správy se od počátku obdobně razantně neprojevovala, probíhala postupně a pozvolněji.

V současné době lze danou reformu organizace územní veřejné správy již považovat za ukončenou, a nejen to, ale současně lze danou organizaci považovat také za stabilizovanou. To potom umožňuje se k dané problematice se žádoucím odstupem vrátit, a poukázat na to, co předmětná reforma přinesla a jak lze současný stav hodnotit. A to je, koncentrovaně vyjádřeno, také záměrem tohoto příspěvku.

## **2. K VÝCHODISKŮM A SOUČASNÉMU STAVU ORGANIZACE MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY A NĚKTERÉ PROBLÉMOVÉ ASPEKTY**

Místní a regionální správa, jakožto územní správa, je výrazem skutečnosti, že veškerou veřejnou správu zpravidla nelze logicky realizovat pro celé území státu z jednoho místa, tj. z centra, a proto je výkon veřejné správy úrovněově strukturován, a to vždy v návaznosti na konkrétní územně správní členění státu.<sup>1</sup> Navíc platí, že při výkonu veřejné správy je v určitých otázkách třeba zohledňovat místní podmínky a potřeby, což souvisí z rozhodující míry s příslušným podílem samosprávy, čemuž dále již historicky koresponduje také dualismus veřejné správy s rozdíly a možnostmi koexistence územní samosprávy a územní státní správy.

V naší republice, a podobně i v dalších východoevropských zemích, byla po přelomu r. 1989/90 zrušena předchozí organizace územní státní správy, byla nahrazena nově koncipovanou organizační soustavou s tradičními územně správními subjekty, přičemž se zákonodárci inspirovali staršími demokratickými tradicemi místní, resp. územní samosprávy.<sup>2</sup> Naše republika prošla demokratickou transformací, reformou organizace územní veřejné správy (došlo k výrazné decentralizaci a dekoncentraci, následovaly změny funkcionální) a dále prochází modernizací.

Klíčovou otázkou, kterou bylo třeba v daných podmínkách řešit, byla právě i otázka postavení územní samosprávy a jejího vztahu se státní správou, a nejmó výrazněji pak se vždy příslušnou územní státní správou. Pod tímto zorným úhlem na půdě evropského kontinentu se postupně zformovaly tři odlišitelné a také odlišné modely koexistence územní samosprávy a územní státní správy, které se v různých modifikacích uplatňují i v současnosti.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> srov. Průcha, P.: Úvod do studia problematiky místní správy, MU Brno 1993, str. 17 a násl.

<sup>2</sup> Základy tradice územní samosprávy na našem území spočívají v tzv. Stadionově ústavě z března 1949, a návazném "prozatímnímobecním zřízení" (zákon č. 170/1849 ř.z.), uvozeném větou "Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde" (Základem svobodného státu je svobodná obec). Přitom se rozlišovaly obce místní, a tzv. obce vyššího druhu, a to okresní a krajské. K tomu srov. i Pražákovo "...obec.... je svazkem přirozeným, společenským", Pražák, J.: Rakouské právo ústavní, Praha 1900, str. 47. Obdobně i dnešní rakouská ústava v čl. 115 – 120 rozlišuje mezi "Ortsgemeinden" a "Gebietsgemeinden". K tomu viz

blíže např. Kojas, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1985, str. 357 a násl.

<sup>3</sup> Jedná se o model či modely :

- smíšený - německý (pův. pruský, později tzv. rakouský model), který se uplatňoval a uplatňuje ve většině evropských zemí, zejm. Německo, Rakousko, Belgie, Holandsko, Itálie, Polsko, Česká republika, Slovensko, Maďarsko, severské země, atd.); jeho podstatou je společný výkon územní samosprávy a územní státní správy územními samosprávnými korporacemi (obce, kraje, apod.),

- dělený - má nejbliže k tzv. francouzskému modelu (dnes se již blíží smíšenému modelu); jeho podstatou duální organizace a činnost územní samosprávy a územní státní správy ve v podstatě shodných územních jednotkách,

Současně bylo třeba reflektovat a zohlednit stav a směry dalšího vývoje územní veřejné správy v Evropě, a i ve spojení s těmito poznatky zvolit adekvátní řešení organizace i pokud jde počet stupňů, resp. úrovní, územní veřejné správy, což souvisí s velikostí územních samosprávných korporací, příp. jinak vymezovaných správních obvodů.

Pokud šlo výběr ze shora zmiňovaných modelů koexistence územní samosprávy a územní státní správy, byl v našich podmínkách, a to zejména s ohledem na historickou tradici, zvolen tzv. smíšený model územní veřejné správy,<sup>4</sup> který se rozvinul a je uplatňován zejména ve střední Evropě, a který již dříve byl modelem uplatňovaným v našich českých podmínkách.

Smíšený model územní veřejné správy je výrazem společného organizačně funkčního řešení potřeby územní samosprávy a územní státní správy ve vztahu k otázkám, které spojuje shodné výchozí území, včetně příslušnosti spravovaných či jinak dotčených osob ke vždy danému území.

Pro správní organizaci a činnost územní veřejné správy ve smíšeném modelu je vždy jejím základem organizace územní samosprávy, na niž je přenášen výkon vždy příslušného obsahu a rozsahu územní státní správy, a tato organizace je tomu do jisté míry také přizpůsobována. S tím potom souvisí i užívaná terminologie, která (v českém jazykovém vyjádření) pro pojmenování diferencovaně pojaté činnosti územní veřejné správy hovoří jednak o tzv. samostatné působnosti (samospráva), a dále o tzv. přenesené působnosti (státní správa) územních veřejnoprávních korporací.

Smíšený model územní veřejné správy zpravidla předpokládá, že územní dosah výkonu samosprávné (samostatné) a státně správní (přenesené) působnosti, navíc vykonávaný společnou organizační soustavou, je identický. Nicméně jeho pojetí umožňuje, aby pro výkon přenesené působnosti územních samosprávných celků byly vytvářeny i jiné, resp. další, správní obvody. To souvisí s rozdíly mezi samosprávou a státní správou. Rozdíly mezi samosprávou a státní správou jsou ostatně patrné již při vzniku, resp. vytváření, organizační soustavy územní veřejné správy a jsou dány odlišnostmi v kritériích pro samosprávu a pro státní správu.

Z pohledu vytváření organizační soustavy územní veřejné správy rozdíly mezi samosprávou a státní správou spočívají zjednodušeně vyjádřeno v tom, že pro organizaci samosprávy je nutno určující potřeby a zájmy nazírat vertikálně vzestupně (zdola)<sup>5</sup>, zatímco pro organizaci státní správy je nutno určující potřeby a zájmy naopak nazírat vertikálně sestupně (shora).

Územní veřejná správa je v jistém smyslu protipólem správy centrální a je tak výrazem vertikální dělby moci. To se přitom nejvýrazněji projevuje ve spojení s územní samosprávou jako výrazem decentralizace státní moci.

---

- výlučně samosprávný (self government) — anglický, resp. anglosaský model; jeho podstatou je, že na základní úrovni, tj. v obcích je pouze samospráva, na vyšších úrovních (okresy, hrabství), je potom taktéž státní správa, v kombinaci samosprávy a státní správy.

<sup>4</sup> Není bez zajímavosti, že Slovenská republika, která vyšla ze společné startovací čáry jako republika naše, zvolila již na počátku 90. let uplynulého století model do značné míry jiný, kde jsou výrazně uplatněny prvky modelu děleného.

<sup>5</sup> To platí nejen pro obce, ale i pro vyšší územní samosprávné celky, které jsou sice vytvářeny ústavou či zákonem, nicméně i tam platí, že musí zohledňovat historické, kulturní, sociálního a politické aspekty vývoje.

Takto pojatá územní samospráva prošla svým historickým vývojem, přičemž bezprostředně předchází, resp. poslední, vývoj územní veřejné správy je v evropských zemích spjat s reformami a modernizací. U reformy lze zpravidla vysledovat určité etapy či fáze, proces modernizace je naopak procesem ve své podstatě průběžným, trvalým. Zatímco v západoevropských zemích bylo a je možné reformy územní veřejné správy vnímat jako proces kontinuální, a v posledních letech se spíše jedná již jen o modernizaci, ve východoevropských, či v tzv. postkomunistických evropských, zemích byly nyní doznívající reformy připravovány ve spojení s diskontinuitou vývoje veřejné správy, a předpokladem započítí reformy, resp. jejich „počátkem“ musela být a také byla v první řadě tzv. demokratická transformace územní veřejné správy.

Reflektovatelné reformy místní správy proběhly ve většině evropských zemí po druhé světové válce<sup>6</sup>, a to v různých etapách (nejvýrazněji v 60. – 80. letech). Výrazným příkladem reforma obcí v letech 1966 – 1976 v SRN, kde došlo ke snížení počtu obcí a průměrná velikost obcí byla nastavena na 5000 – 8000 obcí, podobně bylo postupováno např. i ve Švédsku a Dánsku.

Návazně následovala modernizace, zaměřená na obsah a kvalitu výkonu veřejné správy, privatizace veřejných služeb, konkurence, posílení ochrany práv jednotlivců, a také informatizace, která mj. vyvolala i systémové změny ve veřejné správě.

Ve východoevropských zemích nutně, jak bylo již zmíněno, přicházela v úvahu nejprve demokratická transformace, a ve spojení s ní bezprostředně následovaly reformy a modernizace (vše v podstatně kratším období s využíváním poznatků zahraničních), v důsledku čehož demokratická transformace a počátek reformy probíhaly prakticky souběžně, a také převážně doznívající reformy a probíhající modernizace jsou také realizovány společně.

Pro bezprostředně poslední vývoj naší územní správy, a podobně i územní správy dalších evropských zemí, platí, že je provázen také tzv. evropeizací. Ta však zdaleka nesouvisí jenom s členstvím v úvahu přicházejících zemí v Evropské unii, ale její původ je především v působení Rady Evropy a jejích orgánů.

Klíčovým dokumentem v tomto směru je Evropská charta místní samosprávy, která vstoupila v platnost 1.9.1988, v České republice potom vstoupila v platnost 1.9.1999.<sup>7</sup> Není přitom bez zajímavosti, že proces přijetí a následných „podpisů“ u Evropské charty místní samosprávy<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Reformy veřejné správy byly však předmětem zájmu i v dřívějších obdobích, tak např. v Rakousku v roce 1911 byla ustavena Komise pro reformu VS.

<sup>7</sup> Charta upravuje základní otázky postavení a poslání místní samosprávy. Jmenovitě pojednává o ústavních a zákonných základech místní samosprávy, vymezuje pojem místní samosprávy, upravuje tzv. rozsah místní samosprávy, vymezuje ochranu hranic místních správních jednotek, charakterizuje správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství, stanoví podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni, konstituuje institut dozoru nad činností místních společenství, charakterizuje finanční zdroje místních společenství, garantuje právo místních společenství se sdružovat a obdobně zaručuje i soudní ochranu místní samosprávy.

Text Evropské charty místní samosprávy je publikován ve Sbírce zákonů jako "sdělení MZV ČR" č. 181/1999 Sb., a to nyní již ve znění změn, provedených ve smyslu "sdělení MZV ČR" č. 369/1999 Sb. Do anglického znění Charty lze nahlédnout na Ministerstvu zahraničních věcí a na Ministerstvu vnitra.

<sup>8</sup> Charta byla přijata (podepsána prvními státy) v říjnu 1985 ve Štrasburku, a platnosti nabyla po předepsané ratifikaci stanoveným minimálním počtem členských států k uváděnému datu 1.9.1988. Česká republika Evropskou chartu místní samosprávy podepsala v květnu 1998 a po její ratifikaci se Charta stala pro Českou republiku platnou dnem 1.9.1999.

shodou okolností „spadl“ do období počátku tzv. demokratické transformace územní samosprávy ve východních zemích Evropy. Současně lze poznamenat, že v Evropských společenstvích, resp. v Evropské unii se role místních, ale stejně tak i regionálních, samospráv začala zdůrazňovat v zásadě počínaje s přijetím Maastrichtské smlouvy.<sup>9</sup>

Zhruba ve stejném období potom na půdě Rady Evropy začala příprava Evropské charty regionální samosprávy.<sup>10</sup>

Evropské státy, které podepsaly Evropskou chartu místní samosprávy, jejím principům v příp. potřeby přizpůsobily také vždy příslušný národní právní rámec<sup>11</sup>, tj. ústavněprávní a zákonnou úpravu.

Územní samospráva je v jistém smyslu svorníkem vztahu mezi občanem a státem (občan – obec – stát).

Ústavně právní úprava územní samosprávy souvisí s dělbou moci<sup>12</sup>, s úpravou vztahu jednotlivce a státní moci (právo na samosprávu) a se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je moderní stát vázán (samosprávné tradice). Posláním zákonné úpravy je potom především adekvátně vyjádřit uplatnění principu decentralizace, autonomie a subsidiarity, a to i ve

---

<sup>9</sup> **Maastrichtská smlouva**, či také Smlouva o Evropské unii, byla podepsána v Maastrichtu 7. února 1992 a vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

<sup>10</sup> Jak vyplývá již z označení tohoto dokumentu, je zaměřena je na oblast "nadmístní" samosprávy. Z právního hlediska je podstatné zejména to, že text této "Charty" má zatím povahu návrhu, projednaného a schváleného toliko tzv. Kongresem místních a regionálních samospráv Evropy, a to již v r. 1997.

Obsahově návrh koresponduje obsahu Evropské charty místní samosprávy a současně respektuje v ní vymezované základní otázky postavení a poslání místní samosprávy. Při zaměření na úroveň regionů návrh zároveň akcentuje postavení regionální samosprávy, vymezované ve vztahu k ústřední vládě.

<sup>11</sup> Většina ustanovení Charty je v našich podmínkách již promítnuta do aktuální vnitrostátní zákonné úpravy. Mimo to je však její obsah, jakožto obsah mezinárodní smlouvy ve smyslu novelizovaného čl. 10 Ústavy, v otázkách přímo aplikovatelných a příp. ještě neupravených vnitrostátními právními předpisy, taktéž součástí vnitrostátního právního řádu. Pro event. případ rozdílů v úpravě zákonné a úpravě v Chartě, potom má přednost ustanovení Charty.

Nabízí se poznamenat, že Ústavní soud ve spojení s Chartou poukázal na limity svobody územní samosprávy, a to když v nálezu Pl. ÚS 34/02 uvedl: *Český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku 1. 9. 1999, publikované v Radě Evropy pod č. 122 ETS a v České republice pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb.. Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěžejí přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajistí představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blízká se státům.* (www.concourt.cz)."

<sup>12</sup> Ve své podstatě se jedná, jak bylo ostatně již zmíněno, o výraz tzv. vertikální dělby moci.

spojení s "dělbou" samosprávné působnosti mezi obcemi a v úvahu přicházejícími vyššími územními samosprávnými celky.<sup>13</sup>

Veřejná správa je ve vyspělých evropských zemích konstituována jako vícestupňová.<sup>14</sup> Státní linie veřejné správy bývá zpravidla či ponejvíce třístupňová, a to včetně úrovně ústředních orgánů státní správy. Samosprávná linie, jako relativně nezávislá představitelně druhá soustava veřejné správy nemá „centrum“, a nejčastěji je dvouúrovňová. Vyšší územní samosprávné celky (druhá úroveň) jsou často identické či obdobné s územními obvody středních článků pro státní správu (a to i v příp. děleném modelu).

Jsou však známy i případy s vyšším počtem úrovní či stupňů veřejné správy, stejně jako s nižším počtem úrovní či stupňů.

Příkladem zemí s vyšším počtem úrovní či stupňů veřejné správy jsou Francie a Itálie, kde působí, počítáno včetně ústřední správy, celkem čtyři úrovně. Opačným případem, kde společně s ústřední správou najdeme jen dvě úrovně jsou Srbsko a Švýcarsko, kde je jen jedna úroveň územní samosprávy, což souvisí se silnou decentralizací a také federalizací. U států jako jsou Andora, San Marino, Monaco, Malta, Lucembursko, dokonce místní a ústřední úroveň vlády v podstatě splývá.

Územní správou v tomto smyslu rozumíme veškeré nižší úrovně správy, než úroveň ústřední. V rámci územní správy potom obvykle přichází v úvahu členění na místní správu, kterou se rozumí místní, tj. nejnižší úroveň územní veřejné správy, a dále správu nadmístní, představovanou jednou, či více úrovněmi např. okresní, krajská, popř. regionální<sup>15</sup>). Územní správa je tak zpravidla pojmem širším než pojem místní správa, i když v některých případech, či za určitých situací, jiná územní správa než správa místní neexistuje, a pak tyto pojmy vystupují jako pojmy identické. To byl případ i naší územní veřejné správy s všeobecnou působností takřka po celá tzv. devadesátá léta, a to až do právního i faktického konstituování krajů na samosprávných principech na sklonku roku 2000. Organizace územní správy (s všeobecnou působností) je v našich současných podmínkách představována jednak místní úrovní organizace veřejné správy (obce) a dále tzv. „územní“ správou na krajské úrovni (územní samospráva ve smyslu tzv. vyšších územních samosprávných celků).

---

<sup>13</sup> Jmenovitě tak čl. 4 odst. 3 Charty uvádí: "Za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolů, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti". Jinak vyjádřeno jde o to, aby z vyšších úrovní byla vykonávána jen ta správa, kterou je takto vykonávat nezbytně nutné. To přirozeně platí nejen pro vztah mezi státní správou a územní samosprávou, ale analogicky lze tento postulát postavit jako požadavek i pro vztahy v rámci úrovněvého členění územní samosprávy.

<sup>14</sup> S organizací územní veřejné správy také souvisí postavení svazků či sdružení územních samosprávných celků, zpravidla explicitně vyjádřené v zákonné úpravě. V Rakousku je jejich postavení zakotveno již v Ústavě.

<sup>15</sup> Pojem „regionální správa“ je v našich podmínkách hovorově zpravidla, a přitom poněkud nepřesně, spojován s aktuální krajskou správou. Podle platné právní úpravy je přívlastek „regionální“ užit v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Ve smyslu této úpravy se regionální rozvoj váže k „regionům“, které jsou chápány jako územně soudržné celky, které mohou někdy směřovat jen dovnitř území vymezeného hranicemi krajů, jindy mohou hranice krajů přesahovat. Zvláštním případem jsou potom tzv. regiony soudržnosti vymezované pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti, při současném využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie.

Místní správa organizačně v uplynulém období spojovala jak státně mocenské tak i místně samosprávné působení, realizované k tomu příslušnými subjekty způsobem a v rozsahu stanoveném platným právním řádem. Od ukončení činnosti soustavy národních výborů v roce 1990 byla územní správa představována především obcemi, jako samosprávnými korporacemi územní samosprávy a jejich orgány, se zvláštním postavením hlavního města Prahy, a dále okresními úřady, jako územně nejnižšími (tedy „místními“) orgány státní správy s všeobecnou působností. Přitom žádnou vyšší územní úroveň ani samosprávy, ani státní správy s všeobecnou působností naše soustava orgánů veřejné správy po celá devadesátá léta neznala, nicméně řešení vyšší územní správy se předpokládalo a připravovalo.

K „doplnění“ takto koncipované místní správy<sup>16</sup> s všeobecnou působností došlo, v návaznosti na posloupný právní vývoj, fakticky až k datu voleb do zastupitelstev krajů (12.11.2000). Návazně, a to k datu 31.12.2002, potom byla ukončena činnost okresních úřadů, a veškerá územní správa s tzv. všeobecnou působností je nadále představována toliko obcemi a kraji (společně s hlavním městem Prahou) jako územními samosprávnými korporacemi, a orgány územní, či místní, státní správy s všeobecnou působností zřízeny nejsou. Na místní úrovni tak jako subjekty všeobecného výkonu veřejné správy nadále vystupují toliko obce jako subjekty místní samosprávy.<sup>17</sup>

Takto, dnes již modifikovaněji (než po celé uplynulé desetiletí) pojatá organizace územní, resp. místní správy, tvořená jejími subjekty s všeobecnou působností, je ovšem v jistém smyslu doplňována ještě územně dekoncentrovanými (specializovanými) orgány státní správy, které vykonávají státní správu také jen v určitých územních obvodech, a které jsou vždy na svém úseku svým organizačním postavením přímo odvozeny od příslušných ústředních orgánů státní správy.

---

<sup>16</sup> Nutno uvést, že pojem „místní správa“ není pojmem legislativním. Legislativní je u správy naopak přívlastek „územní“, který je počínaje Ústavou České republiky užíván platnou právní úpravou v příslušných v úvahu přicházejících souvislostech. Obdobně v daných souvislostech převážně s pojmem „územní“ pracuje i naše příslušná odborná literatura - viz tak např. Filip, J.: Ústavní právo, I., Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR, MU Brno 1999, str. 448 a násl., i když tento autor v „poznámce pod čarou“ konstatuje, že výrazem „územní“ rozumí jak „územní samosprávu na úrovni VÚSC“, tak „místní samosprávu na úrovni obcí“. Naproti tomu výraz „místní“ je v daných souvislostech někdy jednoznačněji preferován související literaturou zahraniční - viz např. Chandler, J.A. (editor): Local government in liberal democracies, Routledge, London 1993, česky: Místní správa v liberálních demokraciích, Brno Doplněk 1998 (překlad S.Skulové a J.Svatoně).

Kromě výše uvedené poznámky o současné rakouské ústavně právní úpravě je třeba poznamenat, že dále např. i polská Ústava z r. 1997 v tomto smyslu pojmově diferencuje, když v čl. 164 rozlišuje „samorząd terytorialny a lokalny“. K tomu viz blíže Kotulski, M.: Prameny práva podle Ústavy polské republiky a akty místního práva jednotek územní samosprávy, Správní právo, 1999, str. 324, dále Leonski, Z.: Samorząd teritorialny v RP, C.H.Beck Warszawa 1998, str. 66 a násl. Naproti tomu je však třeba pro objektivnost uvést, že např. slovenská ústava, úst. zák.č. 462/1992 Sb., zná jen pojem „územná samospráva“, viz čl. 64 a násl.

Nicméně platí, že u "místní samosprávy" navíc jde o „prvořadou“ či „přirozenou“ územní samosprávu, zatímco každá jiná územní (obvykle „nadobecní“) samospráva je již v jistém smyslu od "místní samosprávy" odlišná, a svou povahou je „odtažitější“.

<sup>17</sup> Obdobně ani pojem „místní samospráva“ není pojmem legislativním, nicméně teorie i praxe tento pojem poměrně běžně užívá, stejně jako tento pojem užívá u judikatura. K tomu viz např. nález ÚS Pl. ÚS 1/96, obdobně nález ÚS Pl. ÚS 34/02, v nichž je shodně mj. uvedeno: *Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.* (www.concourt.cz)

V našich podmínkách České republiky, jak bylo výše rekapitulováno, byla v roce 1990 předchozí soustava národních výborů nahrazena nově koncipovanou organizací tzv. všeobecné územní správy, která na základní úrovni zakotvila obce, jako jednotky územní samosprávy v režimu připomínaného tzv. smíšeného modelu, na územně „vyšší“ úrovni potom situovala okresní úřady, jako územní orgány státní správy s všeobecnou působností. Zvláštní pozornost byla ještě věnována hlavnímu městu Praze, pojatému územně samosprávně, s vlastní zákonnou úpravou. Přes ústavně právní předpoklad ustavení tzv. vyšších územních samosprávních celků došlo k jejich faktickému zřízení až po deseti letech, a to obdobně jako u obcí v režimu tzv. smíšeného modelu, a v územní správě se v tzv. úrovních všeobecné územní veřejné správy, do té doby představovaných obcemi jako samosprávou, a okresními úřady, jako státní správou, objevuje „třetí“ úroveň, úroveň krajů, s právním i faktickým postavením „nadobecní samosprávy“.

V souvislosti s „nastartováním krajů“ zákonodárce současně časově ohraničil působení okresních úřadů<sup>18</sup>, což znamenalo, že postavení krajů, jako tzv. třetí úrovně územní veřejné správy u nás bylo koncipováno jako „dočasné“, a po ukončení činnosti okresních úřadů<sup>19</sup> se tzv. všeobecná územní veřejná správa stala opět „dvoúrovňovou“ s tím, že obě tyto úrovně jsou (resp. „veškerá“ všeobecná „územní správa“ je) nadále organizačně představovány toliko samosprávou, tj. bez existence státní institucionální roviny všeobecné územní veřejné správy v prostředí územního členění státu.

Takto zvolené řešení v organizaci všeobecné územní veřejné správy (vedle některých specializovaných územních orgánů státní správy), které staví výlučně na územních samosprávních korporacích (bez územních orgánů státní správy s všeobecnou působností) již samo o sobě posiluje význam územní samosprávy ve vzájemných vztazích mezi státem a územními samosprávami při zabezpečování a uskutečňování úkolů státu jejich prostřednictvím, ale zejména klade vysoké nároky na vlastní samosprávné fungování obcí a krajů. Tady hraje dílem roli velikostní aspekt obcí a krajů, a návazně i režim vztahů mezi obcemi a kraji.

Pokud jde o velikostní aspekt územních samosprávních celků, Česká republika, je případem země s velkým počtem obcí, s poměrně nízkým průměrem počtu obyvatelstva, a také s velkým počtem malých obcí.<sup>20</sup> To je dáno především historicky, a přes možnost slučování

---

<sup>18</sup> Tento záměr doznal svého vyjádření v ust. § 44 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech

<sup>19</sup> S ohledem na u nás uplatňovaný model tzv. smíšené územní správy se pro období pro zrušení okresních úřadů ve svých důsledcích uplatnilo řešení, kdy byly kompetence výkonu státní správy příslušející tehdejšími okresními úřadům převedeny převážně do tzv. přenesené působnosti obcí (které byly pro tento účel rozděleny do tří "pověřenostních kategorií"), s tím, že kvantitativně podstatně menší rozsah výkonu agendy okresních úřadů (menší než v případě působnosti obcí) byl převeden do tzv. přenesené působnosti krajů.

Za této situace je zřejmé, že o dalším adekvátním zabezpečování příslušné územní státní správy rozhodovala zejména citlivost, se kterou bylo či nebylo "zvoleno" přerozdělení působnosti okresních úřadů do sféry či sfér "zbývající" organizační struktury územní správy. Nelze přitom nezopakovat, že otázkou přitom bylo, zda se pro samotný výkon státní správy skutečně nestalo "nevýhodou", že stát takto prakticky "ztratil" své institucionální územně správní "reprezentace" pro tzv. všeobecný výkon státní správy v území, neboť veškerá všeobecná územní správa je po tomto kroku, z pohledu institucionálního, představována výlučně organizací územní samosprávy, a jí je také zabezpečována jako tzv. přenesená působnost.

<sup>20</sup> V České republice je tč. cca 630 obcí s průměrným počtem 1620 obyvatel na jednu obec. Obdobně je na tom Slovensko – cca 1700 obyvatel na jednu obec a Francie – cca 1600 obyvatel na jednu obec. Naproti tomu největší průměrný počet obyvatel na jednu obec má Portugalsko, a to cca 34 000 obyvatel, o něco méně mají



obcí, které nebylo nijak výrazně využito, to ve své podstatě o na jedné straně svědčí o silné sounáležitosti obyvatelstva k personálnímu společenství vždy té které obce, avšak na straně druhé je to spjato s nižší efektivností a v některých případech i s nižší mírou zajistitelné profesionality při výkonu a zabezpečování příslušných úkolů. Pokud jde o kraje, tam byl jejich počet již výsledkem určité racionální úvahy a politického konsenzu, přičemž pocit sounáležitosti obyvatelstva k těmto personálním společenstvím již má vazbu spíše zprostředkovanou.

Velikostní aspekt je přitom i významným hlediskem pro diferenciaci výkonu přenesené působnosti obcí. obcí

U samostatné působnosti (kdy se územní dosah výkonu samostatné působnosti se vždy vztahuje jen k dané „sídelní“ obci) se velikostní aspekt obcí prakticky projevuje zejména v determinaci či limitaci ekonomických možností jednotlivých obcí, a jistým východiskem v určitých otázkách je pro malé obce „spojení síla a prostředků“ cesto tzv. svazků obcí.

Pro potřeby přenesené působnosti a jejího výkonu zákonodárce s ohledem na uvedené zvolil kategorizaci obcí, která však obecní správu vzdaluje od územní samosprávy (a to i ve vlastním „prostorovém“, či dopravně dostupnostním, slova smyslu). Uplatnil tak model s diferencovaným výkonem přenesené působnosti, jež se fakticky projevil v „pojetí soustavy obcí“, tvořeném jejich třemi „pověřenostními kategoriemi“. Vedle obcí „běžných“ a obcí „s pověřeným obecním úřadem“ byly po ukončení činnosti okresních úřadů uvedeny do života obce s rozšířenou působností, jejichž vymezení bylo spíše než důsledkem decentralizace, důsledkem dekoncentrace.

První „pověřenostní kategorie“ (pro výkon přenesené působnosti) je tak tvořena obcemi s „běžnými“ obecními úřady, druhá úroveň obcemi s již dříve známými „pověřenými úřady“ (někdy se používá výraz „obce II. úrovně, či II. stupně“, a zcela nová tzv. třetí úroveň byla vytvořena ve spojení s vybranými obcemi s ještě „vyšším“ pověřením, označovanými jako obce s rozšířenou působností, (v této souvislosti někdy používal či používá výraz „obce III. úrovně, či III. stupně“). Tady je myslím třeba poznamenat, že pracovní označení, které pracuje s pojmy obce I., II., III. spočívající v termínu „stupeň či stupně“ bylo a i nadále je, nejen nesprávné, ale také zavádějící. Vztahy mezi takto diferencovaně disponovanými obcemi nejsou právní úpravou nastaveny jako "stupňovité", neboť mezi nimi zákonitě nejsou konstruovány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Proto je třeba i v pracovní terminologii spíše hovořit o rozdílných "kategoriích", či příp. snad ještě o „úrovních“ obcí.

Tady bylo, a i nadále je, nutno pro výkon státní správy v režimu tzv. přenesené působnosti obcí rozlišovat mezi tím, co lze nazvat „pověřenostními úrovněmi“, a mezi tím, co má charakter „stupňů“ v organizační struktuře státní správy. Stručně vyjádřeno „pověřenostní úrovně“ se pohybují v prostředí diferencované „působnosti“ (tzn. okruh, obsah a rozsah úkolů), avšak s typově jednotnou „pravomocí“ (tzn. typová veřejnoprávní oprávnění jako právní prostředky výkonu působnosti). Jinými slovy výraz „stupňovitost“ je v právním slova smyslu standartně spojován s tzv. instanční hierarchií, která v „pověřenostně úrovněm“ diferencování obcí nemá místo. Obce jsou ústavně právní úpravou vnímány jako tzv. základní

---

potom Švédsko a Nizozemí. K zemím „středu“ náleží Rakousko – cca 3 500 obyvatel na jednu obec, a Německo – cca 5 500 obyvatel na jednu obec.

V České republice přitom bylo v r. 2004 více než 25 % obcí do 200 obyvatel, 60 % obcí do 500 obyvatel, 79 % obcí do 1 000 obyvatel.

územní samosprávné celky, jež potom takto mohou tvořit toliko jeden instanční stupeň, a to bez ohledu na jejich tzv. „pověřenostní úroveň“, která se týká pouze diferenciaci v působnostně rozdílném svěřeném výkonu státní správy.<sup>21</sup>

Těžiště přesunu kompetencí výkonu státní správy příslušející dřívějším okresním úřadům, podle předmětné úpravy, směřovala v této souvislosti právě k „pověřenostní úrovni“ obcí III. kategorie. Vzhledem k tomu, že šlo o nově včleňovaný „prvek“ („třetí kategorie“) do tehdejší struktury obcí (diferencované v té době toliko „dvoukategoriečně“) bylo vcelku přirozené, že se v praxi živě diskutovalo jak o „výběru“ těchto obcí (tj. obcí na které měly být převedeny kompetence III. pověřenostní úrovně), tak o obvodech jejich územní působnosti v uvedeném směru.<sup>22</sup>

Pokud šlo o vlastní převáděné kompetence z okresních úřadů na obce, je třeba poznamenat, že z tehdejších funkcí okresních úřadů byly z povahy věci na obce (do jejich přenesené působnosti) bez jakýchkoliv pochybností „převáděny“ v podstatě jen funkce rozhodování při výkonu státní správy prvního stupně. Dosud uvedenému nepřimo odpovídá, že ty z funkcí tehdejších okresních úřadů, které nepřecházely na obce (tady, jak jsme poznamenali, ponejvíce na obce III. pověřenostní úrovně), nutně přecházely na kraje.

Přesun příslušných funkcí na úroveň krajů představoval a nadále představuje v daných souvislostech logické vyústění právních možností, jak řešit rozložení kompetencí po rušených okresních úřadech na „zbývající“ organizační subsystémy územní správy. Nicméně na straně druhé se v této souvislosti zcela logicky, vedle patrně i jiných v úvahu se nabízejících otázek, vtírá zamyšlení nad tím, zda „prostorové“ vzdálení výkonu předmětných funkcí od příslušných subjektů práv, nejde proti jednomu z klíčových principů reformy veřejné správy, vyjadřovaných slovy „přiblížení správy občanům“. Zatímco přesun kompetencí z okresních úřadů na obce statisticky (resp. v průměru) takovým „přiblížením správy občanům“ patrně často, či převážně, byl, v případě přesunu příslušných kompetencí z okresních úřadů na kraje toto „přiblížením správy občanům“ zpravidla, či převážně, nebylo.

Při zvolené koncepci tzv. druhé fáze reformy územní veřejné správy je nanejvýš zřejmé, že event. „protiřešením“ (myšleno směřujícím proti předvídatelnému prostorovému „vzdálení se“ takové správy občanům ze sídel okresních úřadů na kraje, tedy do sídel krajů) mohla být snaha po „podržení okresních úřadů“ pro takto redukované funkce (tzn. pro ty, které byly ze své povahy určeny k přesunu na kraje). Na druhé straně však organizační teorie i praxe přitom pro řešení problému toliko vzdálenostní dostupnosti služeb (a státní správa obecně službou je)

---

<sup>21</sup> Výjimkou zvláštního druhu v daných souvislostech je "instanční" hierarchie uvnitř územně členěných statutárních měst, která nejen že nemá oporu v ústavně právní úpravě, ale která je teorií, a do jisté míry i praxí, vnímaná za zvláštní anomálii, danou specifikem našeho zákonného pojetí územně členěných statutárních měst).

<sup>22</sup> Na tomto místě je však třeba poznamenat, že již samotná skutečnost dalšího posílení působnosti obcí založila právě u těchto obcí logicky daleko vyšší nároky na dostatečně citlivé rozlišování samostatné a přenesené působnosti obcí, včetně potřeby zabezpečit respektování v jejich rozdílech, jakož i rozdílech při jejich naplňování, a to přirozeně výrazněji tam, kde přenesené působnosti "přibýlo" přesunem působnosti zrušených okresních úřadů.

Krom toho je zaznamenáníhodné, že přesun působnosti okresních úřadů na vybrané obce (tady zejména obce uvažované jako kvalitativně nová - III. - úroveň) byl v době jeho příprav představiteli příslušných obcí převážně vnímán jako "výhoda" pro danou obec, a že také některé dříve takto neuvažované obce prostřednictvím svých představitelů výrazně usilovaly o získání takového postavení. Aniž bychom podceňovali nesporný praktický význam pozice obcí, spojený právě s větším objemem tzv. přenesené působnosti, je nutno poznamenat, že obec "dělá" obcí nikoliv přenesená, ale především samostatná působnost.

zná nejrůznější organizační modely detašovaných pracovišť se stálou, či algoritmicky občasnou, komplexní či výběrovou, plně výkonnou či jen asistenční službou, apod.

Jmenovitě se pro tyto event. úvahy jako nejhodnější jeví funkce agendy odvolacího řízení, a dozorové a kontrolní funkce nad výkonem přenesené působnosti obcí. Do jisté míry obdobně se z této „detašované expozitury“ jeví vhodný i výkon funkce odborné a metodické pomoci obcím v dané, tj. přenesené, působnosti obcí..

Po právní stránce by toto řešení zřejmě však bylo spojeno s vyšší náročností na „preciznost“ či „přesnost“ při rozhranění působností a úkolů mezi „centrálním pracovištěm kraje“ a jednotlivými územně „detašovanými pracovišti kraje“, včetně tomu odpovídající zvýšené náročnosti na řízení chodu takto územně výrazně dislokovaného „krajského úřadu“. Současně by toto řešení nutně naráželo na významné limity, vyplývající jednak ze záměru reformy obecně eliminovat existenci sítě, či sítí, územních pracovišť orgánů státní správy (což ostatně bylo v případě územních pracovišť ústředních orgánů státní správy v rozhodující míře také již uskutečněno v souvislosti s ustavením a nastartováním chodu krajů), a dále zřejmě i s limity, danými požadavky na nákladovou hospodárnost chodu krajské správy.

Skutečností je, že takové řešení zvoleno nebylo. Za této situace bylo a je zřejmé, že o dalším adekvátním zabezpečování příslušné územní státní správy rozhodovala zejména citlivost, se kterou bylo či nebylo „zvoleno“ přerozdělení působnosti okresních úřadů do sféry či sfér „zbývající“ organizační struktury územní správy. Nelze přitom nezopakovat, že otázkou přitom bylo, zda se pro samotný výkon státní správy skutečně nestalo „nevýhodou“, že stát takto prakticky „ztratil“ své institucionální územně správní „reprezentace“ pro tzv. všeobecný výkon státní správy v území, neboť veškerá všeobecná územní správa je po tomto kroku, z pohledu institucionálního, představována výlučně organizací územní samosprávy, a jí je také zabezpečována jako tzv. přenesená působnost.

Aspekt velikostní diference se potom zcela specificky, a opět s jistým zohledněním potřeb a možností zabezpečení výkonu přenesené působnosti, projevuje u měst, kde jejím výrazem jsou statutární města, s možností jejich vnitřního územního členění na městské obvody či městské části.<sup>23</sup> Zcela specifické postavení i v tomto směru dále potom zaujímá i hlavní město Praha.

Řešení projevů velikostního aspektu je značně složité, přičemž navíc platí, že obec od obce může takovýto problém být značně rozdílně vnímán. V oblasti přenesené působnosti se nabízí (a také v některých případech praktikuje) příp. občasně „výjezdní“ zabezpečování výkonu přenesené působnosti ze strany obcí s pověřeným obecním úřadem či obcí s rozšířenou působností v běžných obcích, a v oblasti samostatné působnosti se potom nabízí alespoň využití možností, které jsou spojovány s členstvím obcí ve svazcích obcí. Prozatím totiž, jak

---

<sup>23</sup> Tady se nabízí řada otázek k zamyšlení, což by ostatně mohlo být tématem samostatného příspěvku. Počínaje neexistencí zákonných kritérií pro zařazení města do zákonného výčtu statutárních měst, přes neexistenci zákonných kritérií pro vlastní vnitřní členění (některá města se v praxi vnitřně nečlení, některá tak činí jen na části města, zřízené městské obvody či městské části se velikostně a vybavenostně značně liší), až po jistou problematičnost právního postavení městských obvodů či městských částí (nemají ústavně právní oporu) a četné otázky s tím spojené.

Samospráva městských částí či městských obvodů je přitom jakousi „podobení“ samosprávou, která přesto, že je od samosprávy místní (obecní) v jistém smyslu odvozena, nutně musí být vnímána jako její součást.

ukazují poslední roky, nelze počítat s výraznější integrací obcí, tj. s tím, že se obce budou ve větší míře slučovat.

Pokud jde o kraje, jako vyšší územní samosprávné celky, tady v zásadě Česká republika, pokud jde o jejich počet, nevybočuje z evropského průměru, který činí (u jednotek přímo pod centrem) cca 10 – 30, bez ohledu na velikost státu.<sup>24</sup> Pro potřeby výkonu své působnosti, a to jak samostatné, tak přenesené, jsou kraje při své velikosti, dostatečně materiálně i odborně vybaveny, a proto ani na úseku přenesené působnosti žádná diferenciacie, na rozdíl od obcí, potřebná nebyla a není. Na druhé straně kraje mají určitý prostor pro smluvní spolupráci v oblasti působnosti samostatné.

U krajů je spíše problémem skutečnost, že dosud se tomuto územnímu členění plně nepřizpůsobila veškerá územní veřejná správa (nekoncentrované orgány), stejně jako se tomuto územnímu členění dosud nepřizpůsobila soudní soustava, neboť nadále vedle „samosprávných krajů“ u nás existují i kraje jako správní obvody.<sup>25</sup>

Pokud jde o vztahy mezi obcemi a kraji, stávající právní úprava obcí, a obdobně i krajů, stojí na pozici respektování „autonomie“ samosprávného postavení obcí, což znamená, že krajům a jejich orgánům, je sice přiznáno postavení „vyšší“, nikoliv však „nadržované“, úroveň samosprávy. Zvolený a právně zakotvený („autonomní“) princip vztahů mezi obcemi a kraji v oblasti samosprávy (vycházející již ze samotné její podstaty) naplňuje jak příslušné ústavně právní předpoklady, tak i obsah a záměry tzv. Evropské charty územní samosprávy. Zohlednění Evropské charty místní samosprávy nachází svůj projev navíc i v jednotlivých řešeních konkrétní „dělby“ samosprávné působnosti mezi obcemi a kraji, a to na tzv. principu subsidiarity.<sup>26</sup> Tady potom platí, že již z povahy některých úkolů územní samosprávy však vyplývá, že určité z nich nutně spadají do společné či související, resp. propojené sféry zájmů obcí i krajů, event. i obcí mezi sebou a krajů mezi sebou. Tzn., že v takových případech je především třeba vždy zajistit žádoucí vzájemnou komunikaci a koordinaci jak vertikální, tak horizontální, a to pokaždé v souladu s příslušnými zákonnými pravidly pro dosažení předepísaného či očekávaného výsledného řešení.

---

<sup>24</sup> Např. Itálie má t.č. 20 regionů, Francie 22 regionů, Polsko má 16 vojvodství.

<sup>25</sup> Kraje jako tzv. správní obvody, původně vymezené v podmínkách a především pro potřeby postavení a činnosti tzv. krajských národních výborů, jsou územními jednotkami ve smyslu právní úpravou provedeného územního členění státu (kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce). Takto vymezené postavení krajů, v počtu sedmi, dosud zrušeno nebylo a platná právní úprava stále vymezuje kraj Středočeský, kraj Jihočeský, kraj Západočeský, kraj Severočeský, kraj Východočeský, kraj Jihomoravský a kraj Severomoravský. Jejich existence bude, s ohledem na to, že jsou využívány jako územní obvody působnosti některých typů orgánů veřejné moci (ponejvíce to platí pro soudy) a mají tak být využívány nadále, zřejmě i do budoucna zachována.

viz. zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>26</sup> Jmenovitě tak čl. 4 odst. 3 Charty uvádí: „Za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolů, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti“. Jinak vyjádřeno jde o to, aby z vyšších úrovní byla vykonávána jen ta správa, kterou je takto vykonávat nezbytně nutné. To přirozeně platí nejen pro vztah mezi státní správou a územní samosprávou, ale analogicky lze tento postulat postavit jako požadavek i pro vztahy v rámci úrovněvého členění územní samosprávy.

Samostatným problémem je potom i vazba krajů na tzv. regiony soudržnosti,<sup>27</sup> tj. tzv. NUTS 2, kdy se jejich územní obvody regionů soudržnosti a krajů, přičemž regionální rozvoj a jeho podpora, které jsou nosným posláním NUTSů 2, je současně klíčovým úkolem krajů.

### 3. SHRnutí, Závěr

Dosažený stav organizace současné místní a regionální samosprávy i postup, který k němu vedl, nebyl a není bez problémů. Nicméně v základním zaměření reforma veřejné správy sleduje žádoucí cílový stav, vybudování moderní veřejné správy, která by měla způsobit obstat v současném i časově perspektivním evropském prostředí. Toto posledně uvedené konstatování přirozeně oplatí obecněji pro celý další postup reformy veřejné správy, který by se nadále měl orientovat jednak na ústřední státní správu (včetně jejího vztahu k územní správě a to zejména ve vztahu ke krajům<sup>28</sup>) a který by se postupně již výrazněji přesunul z roviny „organizační“ do roviny tzv. „funkční“ (typicky v hmotně právní a procesně právní oblasti úpravy veřejné správy, včetně posílení příslušných garancí ochrany subjektivních práv ve veřejné správě).

Přes některé naznačené problémy stávajícího řešení, tj. zejména uplatnění smíšeného modelu, je zřejmé, že situace změnu či záměnu tohoto modelu nevyžaduje. Čemu je však třeba věnovat pozornost, je důsledné respektování možností a mezí, které daný model poskytuje a

---

<sup>27</sup> Územní vymezení *regionů soudržnosti* je totožné s územními statistickými jednotkami, označovanými jako "NUTS 2". K tomu je třeba poznamenat, že toto regionální členění je pojato jako "Klasifikace územních statistických jednotek CZ-NUTS", a bylo u nás zavedeno Opatřením Českého statistického úřadu č. OP 13/99, ze dne 27. dubna 1999, podle § 19 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, a na základě usnesení vlády ČR č. 707/1998, kterým vláda doporučila vymezit statistické územní jednotky na území ČR ve shodě s vymezením NUTS v rámci EU. Klasifikace NUTS (*La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) je v evropské legislativě (*Council Regulation No 2052/88 a navazující předpisy*) používána od r. 1988, a obsahuje 6 úrovní NUTS (NUTS 0, NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3, NUTS 4 a NUTS 5). Vymezení jednotlivých úrovní NUTS je charakterizováno počtem obyvatel a rozlohou. V našich podmínkách tak jmenovitě úroveň NUTS 0 vyjadřuje stát Českou republiku, úroveň NUTS 1 vyjadřuje území České republiky, úroveň NUTS 2 vyjadřuje oblasti, tj. sdružené kraje (celkem 8), úroveň NUTS 3 vyjadřuje kraje, tj. VÚSC (celkem 14), úroveň NUTS 4 vyjadřovala okresy (celkem 91 vč. 15 obvodů Prahy) – k 1.1.2008 u nás byla tato úroveň zrušena (viz sdělení ČSÚ č. 201/2007 Sb.), úroveň NUTS 5 vyjadřuje obce (celkem t.č. cca 6 300).

V případě *regionů soudržnosti* se jmenovitě jedná o regiony : Praha, vymezený územím hlavního města Prahy, Střední Čechy, vymezený územím Středočeského kraje, Jihozápad, vymezený územím Jihočeského a Plzeňského kraje, Severozápad, vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje, Severovýchod, vymezený územím Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje, Jihovýchod, vymezený územím Jihomoravského kraje a kraje Vysočina, Střední Morava, vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje, Moravskoslezsko, vymezený územím Moravskoslezského kraje.

<sup>28</sup> V evropském právním prostředí je otázka postavení samosprávy, odpovídající našemu krajskému uspořádání, a to včetně vztahů takové samosprávy a ústřední správy, reflektována tzv. Evropskou chartou regionální samosprávy.

Evropská charta regionální samosprávy má svůj původ, obdobně jako Evropská charta místní samosprávy, taktéž v prostředí Rady Evropy.

Jak vyplývá již z jejího označení, zaměřena je na oblast „nadmístní“, tedy regionální, samosprávy. Z právního hlediska je podstatné zejména to, že text této "Charty" má zatím povahu návrhu, projednaného a schváleného toliko tzv. Kongresem místních a regionálních samospráv Evropy, a to již v r. 1997.

Obsahově návrh koresponduje obsahu Evropské charty místní samosprávy a současně respektuje v ní vymezované základní otázky postavení a poslání místní samosprávy. Při zaměření na úroveň regionů návrh zároveň akcentuje postavení regionální samosprávy, vymezované ve vztahu k ústřední vládě.

ve spojení s tím i důsledné naplňování prostoru pro příslušné vztahy v organizaci územní samosprávy a to včetně využívání možnosti kooperativních forem spolupráce. To přirozeně vše s cílem naplňování základního poslání obcí a krajů, kterým je uspokojování potřeb daných samosprávných korporací, jakož i uspokojování potřeb jejich občanů.

**Kontaktní údaje na autora – email:**

*petr.prucha@law.muni.cz*