

ÚZEMNÍ REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY A ÚZEMNÍ ČLENĚNÍ STÁTU

LUKÁŠ POTĚŠIL

PRÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY UNIVERZITY

Abstrakt

Tento příspěvek je věnován problematice územní reformy veřejné správy v ČR. Pojednává o reformě veřejné správy obecně a o jejích jednotlivých krocích či etapách. Rovněž se zaměřuje i na dosažený výsledek a současný stav. Příspěvek se převážně zaměřuje na problematice přetrvávající dvojí krajské uspořádání v rovině organizace orgánů veřejné moci.

Klíčová slova

Reforma veřejné správy, obce, kraje, územní členění státu.

Abstract

This entry is dedicated to the topic of the territorial reform of public administration in the Czech republic and deals with its different stages. This work focuses on the result that was reached and also shows main problems resulting from dual regional division in the state that occurred unnoticed.

Key words

Reform of the public administration, municipalities, regions, regional division of the state.

Ve svém příspěvku se hodlám zabývat problematikou tzv. reformy veřejné správy v České republice, a to z hlediska jedné z jejích systémových součástí¹, kterou představuje územní správa, resp. právě její reforma a nové organizační veřejnoprávní uspořádání.

Veřejnou správu zde pro účely tohoto příspěvku pojmám ve smyslu organizačním, tedy jako soustavu orgánů veřejné správy, či vykonavatelů veřejné výkonné moci ve sféře veřejné

¹ Jako další její součásti lze označit reformu ústřední státní správy a reformu výkonu (činnosti) veřejné správy.

správy, a to jako účelově vybudovaný mechanismus, či soustavu orgánů, mající za cíl zabezpečit výkon veřejné správy v jejím pojetí funkčním, neboli správu veřejných záležitostí.

Obecně lze shrnout, že cílem a účelem každé reformy má být určité zefektivnění, zlepšení, zrychlení procesů, na které dopadá, a které jsou jejím předmětem. Jak uvádí D. Hendrych² reforma veřejné správy představuje proces, který má svou stránku obsahovou (co se má změnit) a časovou (časový horizont jednotlivých kroků a jejich posloupnost), přičemž zdůrazňuje, že reforma znamená víc, než jen dílčí změny či zavádění nových metod. V oblasti veřejné správy pak lze ve zkratce hovořit o tom, že jejím účelem bylo naplnění principu decentralizace, dekoncentrace, subsidiarity³, dobré správy a veřejné správy jako služby veřejnosti.

Záměrem tohoto příspěvku je poukázat na to, jak v současné době vypadá organizace územní veřejné správy po proběhlé reformě, ale i na dosud stále nevyřešené otázky v organizaci a územněsprávním členění státu.

Územní reforma veřejné správy

Jak jsem již uvedl výše, jedná se o součást reformy veřejné správy jako takové, přičemž ji můžeme rozdělit do dvou fází⁴. Za počátek její první fáze, která položila základy především obecnímu zřízení tak, jak jej známe v současné době, lze označit rok 1990⁵. Obce se „odstátily“, přestaly být toliko orgánem státní správy a byl jim navrácen statut veřejnoprávní korporace. Současně a v přímé souvislosti s tím byla zrušena i do té doby existující soustava národních výborů. Jejich zrušení proběhlo na všech stupních (tj. místní/městské – okresní – krajské). Po ustavení okresních úřadů byly zrušeny okresní národní výbory, přičemž okresní úřady představovaly územní úřady státu soustředěné v zásadě pouze na výkon státní správy, které bylo možné označit jako územní orgány státní správy se všeobecnou působností. Na nejnižší územní úrovni veřejnou správu vykonávaly obce, jako jednotky územní samosprávy, na úrovni krajské došlo k odstranění národních výborů bez náhrady.

² Hendrych, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 51.

³ Srov. čl. 4 odst. 3 Evropské charty územní samosprávy, vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

⁴ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 185.

⁵ Viz ústavní zákon č. 294/1990 Sb. a zákon č. 367/1990 Sb., o obcích. Ten byl s účinností od 12. 11. 2000 zrušen a nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Na základě zrušení krajských národních výborů tak vznikla logická mezera v systému orgánů veřejné správy, neboť zmizel celý jeden stupeň dosavadní správní soustavy. Nevytvoření, ač Ústavou ČR předvídané vyšší, krajské, samosprávy způsobilo, že o problémech přesahujících obecní dimenzi nemohla rozhodovat její samospráva a navíc současná absence státní správy na krajské úrovni vedla k nárůstu počtu specializovaných orgánů státní správy, poboček ústředních orgánů státní správy a jejich detašovaných pracovišť. Převážně⁶ na území jednotlivých okresů potom působily souběžně s okresními úřady zvláštní (dekoncentrované) a specializované orgány státní správy, které lze označit pojmem územní odborné správní úřady. Jejich odlišností od úřadů okresních byla oborová specializace⁷.

Tato etapa územní reformy veřejné správy v sobě rovněž zahrnovala i dlouho očekávané zřízení vyšších územně samosprávných celků – krajů, ke kterému došlo na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., přičemž svou faktickou činnost kraje zahájily s účinností zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Po určitou dobu zde vykonávaly veřejnou správu obce v oblasti samostatné a přenesené, okresní úřady při výkonu státní správy a kraje rovněž v oblasti samostatné a přenesené, přičemž ona „trojstupňovost“ byla jen přechodného a dočasného charakteru.

V následující druhé fázi reformy územní veřejné správy se především jednalo o vyřešení problémů spojených s přenosem působnosti zrušených okresních úřadů, které zanikly k 31.12.2002, na jiné subjekty – na kraje a převážně na obce s rozšířenou působností („malé okresy“)⁸. V současné době je v našich podmínkách uplatňován model tzv. smíšené veřejné správy, kdy územně samosprávné celky – obce a kraje – a jejich orgány vykonávají veřejnou správu jak v oblasti samostatné, označované jako samospráva, což je tradiční přístup, tak se rovněž podílejí na výkonu státní správy, a to v rovině působnosti přenesené. Obce a kraje

⁶ Jejich územní působnost se ne vždy kryje s územním členěním státu (kraje, okresy a obce) a nebývají mnohdy zřizovány na všech úrovních.

⁷ Jen namátkou lze zmínit např. orgány vojenské správy, orgány správy Policie ČR, orgány báňské správy, finanční správy, úřady práce, okresní správy sociálního zabezpečení, specializované státní inspekce, atd.

⁸ Dlužno podotknout, že jednotlivé správní obvody obcí s rozšířenou působností („malých okresů“) se neshodují a nekryjí se správními obvody specializovaných orgánů státní správy, jejichž územní působnost vychází podle zákona č. 36/1960 Sb., převážně z okresů. Důsledkem je nepřehledná situace, kdy adresát veřejnoprávního působení spadá do územní působnosti několika různých správních obvodů.

představují územní orgány správy se všeobecnou působností, přičemž pro (toliko a jen) výkon státní správy v přenesené působnosti došlo k vytvoření 3 kategorií obcí⁹. Zrušení okresních úřadů se nijak nedotklo územně dekoncentrovaných a specializovaných orgánů státní správy, které si své postavení, věcnou a územní působnost ponechaly a nezanikly.

Regionální členění státu

Problém, který tvoří jádro mého příspěvku je nadále přetrvávající duální stav v podobě pojetí krajů jako vyšších územně samosprávných celků na straně jedné (dále jen „kraje“) a krajské členění státu jako správních obvodů na straně druhé. Tato situace je zapříčiněna historickým vývojem organizace správy na našem území. Zákonem č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, došlo k vytvoření 14 krajů, které však byly po 11 letech své existence, zejména pro malou rozlohu, zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, nahrazeny 7 kraji novými¹⁰. Zákon rozčlenil území ČR na správní obvody v rovině krajů a okresů a je ve své podstatě zákonem geografickým, který vymezuje pouze územní plochy státu a sám k nim neváže žádné úřady či jiné veřejnoprávní instituce.¹¹ Teprve až zvláštní zákony do takto vymezených území krajů umístily veřejněmocenské orgány krajské úrovně¹².

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků, s účinností od 1. ledna 2000 vytvořil celkem 14 krajů, jako vyšší územně samosprávné celky. Ústavodárce v tomto ohledu volil zcela jednoznačně inspiraci v krajském uspořádání z roku 1948. Jejich území je určeno vymezením okresů podle zákona č. 36/1960 Sb. Je třeba poukázat na skutečnost, že kraje byly zřízeny jako jednotky územní, krajské samosprávy za účelem výkonu veřejné správy v podmínkách jejího tzv. smíšeného modelu (viz výše). V oblasti samosprávy a pro některé úseky veřejné správy¹³ je územní rozčleněno mezi 14 krajů. K celkovému rozčlenění státu na stejný počet územních jednotek – krajů – na všechny oblasti veřejné správy nedošlo. To je zapříčiněno i odvětvovým charakterem a specializací orgánů vykonávajících správu na předmětných úsecích. Oproti tomu kraje podle zákona č. 36/1960 Sb. jsou kraji převážně „státněsprávními“, ne však již ve všech odvětvích, přičemž

⁹ Obce s běžnými obecními úřady; obce s pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností.

¹⁰ V této souvislosti lze hovořit o tzv. „superkraji“. Zvláštní postavení získalo hl. město Praha.

¹¹ Richter, J. Krajská struktura ČR nenaplnuje princip regionálního členění Evropské unie. Moderní obec 2003, č. 2, str. 22

¹² např. finanční ředitelství, krajské správy Policie ČR, krajské soudy a krajská státní zastupitelství. Jeho rozsah uplatnění je tak mnohem širší, než je veřejná, resp. v tomto ohledu státní správa.

¹³ Např. nová soustava orgánů na úseku evidence nemovitostí, správy obrany, ochrany veřejného zdraví, atd.

rozsah uplatnění těchto „superkrajů“ je širší, než jen pro územní organizaci veřejné správy (viz výše).

Nově vzniklé kraje se tedy územně liší od dřívějších krajů („superkrajů“), v nichž působily do roku 1990 krajské národní výbory. O důsledku vzniku dvojího krajského uspořádání se vědělo, problém tkvěl v tom, že případným zrušením zákona č. 36/1960 Sb. by některé orgány státní správy a zejména a především soudy ztratily územní základ své působnosti. O novém zákoně o územním členění státu, který by nahradil právní úpravu pocházející z roku 1960 se začalo diskutovat od chvíle, kdy nabyt účinnosti ústavní zákon č. 347/1997 Sb., k navrhovaným změnám však dosud nikdy nedošlo. Objevily se i názory, že „sjednocení na krajské úrovni je možné dosáhnout na základě skladebnosti 8 krajů stanovených zákonem č. 36/1960 Sb. a 14 vyšších územně samosprávných celků vzniklých na základě zákona č. 347/1997 Sb. Výsledným řešením by pak měl být stav, kdy by došlo k takovým změnám v územní působnosti 8 krajů tak, aby se vždy skládaly z 1 až 3 vyšších územně samosprávných celků. Tím by mělo dojít k přehlednému uspořádání veřejné správy v území, které bude sloužit v první řadě k lepší orientaci občanů a usnadnění vyřizování jejich záležitostí na úradech a zároveň k lepší koordinaci činnosti orgánů státu a jejich spolupráce na jednotlivých úrovních.“¹⁴

Problematika duálního členění nalézá své praktické problémy v rovině správního soudnictví¹⁵. Vycházíme-li z předpokladu, že žalobu ve správním soudnictví lze podat proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, který ve věci rozhodl v posledním stupni (§ 68 a § 69 s. ř. s.), místní příslušnost je určena § 7 odst. 2 s. ř. s. obecně skrze místo sídla tohoto správního orgánu. Nejčastěji těmito orgány budou krajské úřady, na kterých hodlám demonstrovat přetrvávající nejednotnost. Jsou kraje, kdy žalobce podává žalobu proti jejich rozhodnutí ke správnímu soudu, který má své sídlo na území kraje jiného¹⁶. Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, se snažil, tuto pro žalobce komplikovanou cestu ke spravedlnosti, řešit zřízením poboček krajských soudů v jednotlivých sídelních městech krajů. „Vlastní krajské soudy“ má totiž v současné době jen 8 ze 14 krajů. Jako ukázkový

¹⁴ Postránecký, J. Reforma veřejné správy v České republice *in Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 18

¹⁵ Kde spíše než o problém určení místní příslušnosti krajského soudu ve správním soudnictví jde o celkovou srozumitelnost pro běžné občany, v tomto ohledu pro žalobce, a dostupnost správních soudů.

¹⁶ Např. o žalobách proti rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje rozhoduje Krajský soud v Hradci Králové.

příklad lze použít okres Vsetín, jehož občané při výkonu veřejné správy spadají převážně pod Zlínský kraj, takže žaloby ve správním soudnictví by řešil převážně Krajský soud v Brně. Pokud by však již šlo o žalobu ve věcech důchodového pojištění, místě příslušný podle § 7 odst. 3 s. ř. s. by byl Krajský soud v Ostravě. Přičemž obyvatelé okresu Vsetín v ostatních, tedy civilních a trestních věcech, spadají pod místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě. Obdobně je na tom okres Semily, Havlíčkův Brod a Pelhřimov¹⁷.

Další poznámka směřuje k vlastnímu uspořádání krajů jako vyšších územně samosprávných celků. Zatímco „superkraje“ podle zákona č. 36/1960 Sb. byly vzájemně shodné co do rozlohy a počtu obyvatel, u krajů podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., tomu tak není. Vzniká tak problém souměřitelnosti jednotlivých krajských samospráv, což dokládá tato tabulka.

Tabulka č. 1

Kraj	Počet obyvatel	Rozloha v km ²	Počet obcí	Počet okresů (do konce r.2002)	Počet organizací (OS, PO)
Praha	1 178 576	496	1	1	238
Středočeský	1 129 627	11 015	1 148	12	273
Jihočeský	630 168	10 056	623	7	200
Plzeňský	553 741	7 561	506	7	131
Karlovarský	306 799	3 314	132	3	87
Ústecký	826 380	5 335	354	7	208
Liberecký	430 769	3 163	216	4	111
Královehradecký	554 348	4 758	448	5	168
Pardubický	510 079	4 519	453	4	138
Vysočina	521 212	6 925	730	5	156
Jihomoravský	1 133 916	7 065	647	7	289
Olomoucký	642 465	5 139	394	5	176
Zlínský	597 758	3 964	304	4	163
Moravskoslezský	1 277 095	5 554	302	6	303
ČR celkem	10 292 933	78 865	6 258	77	2 641

¹⁷ Není zcela bez zajímavosti, že v současné době se připravuje nová právní úprava umožňující vznik samostatných zbývajících 6 krajských soudů, srov. usnesení vlády ČR ze dne 15. 10. 2007, č. 1149.

Za další problém a prvek nepřehlednosti považují vznik tzv. regionů soudržnosti, které jsou vymezeny na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. Regionem je územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, správních obvodů obcí s rozšířenou působností, obcí nebo sdružení obcí. Kraje jsou totiž ve většině případů svou rozlohou i počtem obyvatelstva poddimenzované ve vztahu k čerpání prostředků věnovaných na podporu politiky soudržnosti Evropskou unií. Na základě tohoto zákona proto došlo k rozčlenění území ČR na 8 nově vzniklých „nadkrajů“ (regionů soudržnosti) organizovaných podle euroregionů NUTS 2¹⁸. Z těchto regionů soudržnosti se pouze Praha, Střední Čechy a Ostravsko územně kryjí se samosprávnými kraji.

Závěr

Vycházíme-li z premisy, že organizace územní správy státu a veřejné správy by měla být pokud možno jednotná a přehledná, pak musíme říci, že „mnohost krajů“ jistě není naplněním principu dobré správy v jeho organizačním pojetí. Kraje jsou odlišně vymezeny pro výkon veřejné správy, a to ani v této části moci výkonné ne jednotně, kvůli množství rozličných odvětví. Jiné je nastavení krajů pro výkon justice a odlišné je rovněž i jejich nastavení z hlediska regionální podpory. Osobně se domnívám, že cesta k nápravě by měla být v rovině sjednocování, event. přehodnocení dosavadních právních úprav, tak aby složení a struktura regionálního členění státu byla co nejvíce přehledná a jednoduchá.

Literatura:

- [1] Hendrych, D.: *Správní věda – Teorie veřejné správy*, Praha: ASPI, a.s., 2007, 212 s., ISBN 978-80-7357-248-2.
- [2] Postránecký, J. *Reforma veřejné správy v České republice in Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2003, str. 18, ISBN 80 – 86473 – 71 – 6.
- [3] Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, 418 s., ISBN 978-80-7239-207-0.

¹⁸ NUTS 1 představuje území celé ČR, NUTS 2 dělí ČR na 8 regionů soudržnosti, NUTS 3 je 14 současných krajů, NUTS 4 je 77 okresů a NUTS 5 tvoří obce.

[4] Richter, J.: *Krajská struktura ČR nenaplnuje princip regionálního členění Evropské unie*, Moderní obec, 2003, č. 2, str. 22, ISSN 1213-7693.

Kontaktní údaje na autora – email:

LPotesil@seznam.cz