

# **DRUHÁ FÁZE REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE**

Trinh Dang Hai

---

Bakalářská práce  
2005



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

## ABSTRAKT

### *Abstrakt česky*

Tato bakalářská práce prezentuje druhou fázi reformy veřejné správy v České republice. Úvodní část je věnována obecné charakteristice. Druhá část obsahuje příčiny. Třetí část je zaměřena na přípravu. V poslední části je popsána realizace druhé fáze reformy veřejné správy v České republice.

### *Abstrakt ve světovém jazyce*

This Bachelor thesis, is now being presented, opens the discussion about the Second phase of reform of public administration. The first parts contains the common charakter. The second parts follows the reason and the third parts follows the preparation. This thesis ends by realization of the second phase of the reform of the public administration in the Czech Republic.

***Poděkování:***

Chtěl bych poděkovat panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc., nejen za cenné rady při získání dat a informací pro zpracování mé bakalářské práce, ale i za laskavost celého průběhu mého studia na Univerzitě Tomáše Bati ve Zlíně.

# OBSAH

|                                                                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>OBSAH .....</b>                                                                                                                                      | <b>4</b>  |
| <b>ÚVOD.....</b>                                                                                                                                        | <b>5</b>  |
| <b>1 OBECNÁ CHARAKTERISTIKA REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....</b>                                                                                      | <b>7</b>  |
| 1.1 POJMY TRANSFORMACE A REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....                                                                                                   | 8         |
| 1.2 FUNKCE REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR.....                                                                                                      | 14        |
| <b>2 PŘÍČINY SOUČASNÉ REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR.....</b>                                                                                       | <b>15</b> |
| 2.1 VÝVOJ DECENTRALIZACE .....                                                                                                                          | 16        |
| 2.2 ZŘÍZENÍ KRAJŮ .....                                                                                                                                 | 19        |
| 2.3 DŮSLEDKY ÚZEMNĚSPRÁVNÍ ORGANIZACE Z ROKU 1960 .....                                                                                                 | 23        |
| <b>3 PŘÍPRAVA REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR.....</b>                                                                                               | <b>26</b> |
| 3.1 KONCEPČNÍ ÚVAHY O CÍLOVÉ ETAPĚ REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....                                                                                         | 26        |
| 3.1.1 Koncepční úvaha o územní organizaci samosprávy v cílovém období .....                                                                             | 26        |
| 3.1.2 Koncepční úvaha o územní organizaci státní správy v cílovém období .....                                                                          | 27        |
| 3.1.3 Reforma veřejné správy ve velkých městech.....                                                                                                    | 30        |
| 3.1.4 Specifické postavení hl. m. Prahy a jeho řešení.....                                                                                              | 31        |
| 3.2 PŘÍČINY DRUHÉ FÁZE REFORMY .....                                                                                                                    | 31        |
| 3.3 PŘÍPRAVA DRUHÉ FÁZE REFORMY .....                                                                                                                   | 32        |
| 3.3.1 Problematika územně správního uspořádání.....                                                                                                     | 34        |
| 3.3.2 Problematika přenosu působností z okresních úřadů na jiné subjekty veřejné správy .....                                                           | 38        |
| 3.3.3 Problematika převodu zřizovacích funkcí okresních úřadů ke státním příspěvkovým organizacím a organizačním složkám státu na kraje a na obce ..... | 39        |
| 3.3.4 Novelizace zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze .....                                                                               | 39        |
| 3.4 VÝBĚR OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ .....                                                                                                            | 41        |
| <b>4 REALIZACE DRUHÉ FÁZE ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR .....</b>                                                                                          | <b>44</b> |
| 4.1 CÍLE A VÝCHODISKA DRUHÉ FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....                                                                                           | 44        |
| 4.2 LEGISLATIVNÍ RÁMEC REFORMY .....                                                                                                                    | 44        |
| 4.3 REALIZACE DRUHÉ FÁZE .....                                                                                                                          | 45        |
| 4.3.1 Přenesené působnosti z okresní úřadů .....                                                                                                        | 47        |
| 4.3.2 Nové úřady v území .....                                                                                                                          | 52        |
| 4.3.3 Úřady s okresní působností .....                                                                                                                  | 52        |
| 4.4 ZÁKONNÁ ÚPRAVA POSTAVENÍ OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ.....                                                                                          | 53        |
| <b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>                                                                                                                  | <b>58</b> |
| <b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK .....</b>                                                                                                         | <b>59</b> |

## **ÚVOD**

Reforma veřejné správy představuje komplexní změnu celého systému veřejné správy. Cíle této reformy je v maximální míře odstranit dosavadní nedostatky ve výkonu veřejné správy a přiblížit veřejnou správu občanům. Reforma veřejné správy byla zahájena v roce 1990 zrušením národních výborů a obnovením obecních samospráv. V roce 1998, kdy bylo rozhodnuto o zásadní reformě veřejné správy, určila vláda České republiky garantem prací Ministerstvo vnitra. Ministerstvo připravilo celkovou koncepci reformy a rozpracovalo jednotlivé kroky, které se po schválení vládou postupně realizují.

Reforma veřejné správy v České republice probíhala a probíhá souběžně ve čtyřech úrovních:

- Reforma územní veřejné správy, která má dvě fáze, a to na úrovni regionů a na okresní a místní úrovni
- Reforma ústřední státní správy
- Reforma kvality a obsahu veřejné správy, která zahrnuje informatizaci veřejné správy, vzdělávání ve veřejné správě, veřejné a občanské kontroly, zvýšení účinnosti veřejných financí, dostupnosti a kvality veřejných služeb a řízení veřejného sektoru
- Reforma postavení zaměstnanců veřejné správy.

Reforma vychází z uplatnění zejména následujících zásad:

- Reforma územní veřejné správy v duchu takzvaného spojeného modelu, tedy modelu, v němž jsou úřady samosprávy pověřeny výkonem státní správy;
- Přenesení kompetencí ze státní správy na samosprávu v maximálně dosažitelné míře, tedy provedení decentralizace;
- Přenesení kompetencí ve výkonu státní správy z ústřední úrovně na nižší, respektive krajský a obecní stupeň státní správy v maximálně dosažitelné míře, tedy provedení dekoncentrace.

Reforma územní správy je rozložena do dvou fází:

- První fáze reformy územní veřejné správy, která souvisí se zřízením krajského stupně veřejné správy
- Druhá fáze reformy, která souvisí s ukončením činnosti okresních úřadů a vznikem pověřených úřadů v obcích s rozšířenou působností.

V úvodu práce jsou popsány cíle a poslání reformy veřejné správy v ČR a jsou zde srovnány východiska reformy v ČR a současné evropské trendy. Stručně je v práci zhodnocena druhá fáze územní reformy veřejné správy.

Hlavním cílem této práce je zhodnocení územní reformy veřejné správy, resp. její druhé fáze, a soustředí se na níže uvedené body:

- Uvést obecnou charakteristiku reformy územní veřejné správy v ČR
- Zhodnocení důvodů druhé fáze reformy a její návazností na první fázi
- Charakterizovat přípravu druhé fáze reformy územní veřejné správy
- Zhodnocení provedení druhé fáze reformy územní veřejné správy a její dosavadní přínos.

## **1 OBECNÁ CHARAKTERISTIKA REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY**

Reforma veřejné správy probíhá v současné době s různou intenzitou v podstatě v celé Evropě. V rámci reformy se průběžně zvyšuje efektivnost veřejné správy. V určitých fázích je ovšem potřebné, aby se v souladu s tímto nepřetržitým procesem změnila i právní úprava a organizace veřejné správy. Tyto fáze se pak v praxi s pojmem reformy veřejné správy spojují nejčastěji.

Reforma veřejné správy je nezbytná i v ČR, kde k jejím “evropským” důvodům přistupují i specifické české problémy. Cílem reformy je naplnit určitá kritéria, uplatnit hlediska demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky, decentralizace a subsidiarity. V jejím rámci je třeba dbát i na to, aby organizace správy kladně ovlivňovala věcné řešení spravovaných procesů. Jedním z důležitých kritérií a současně důvodů reformy je nezbytnost přizpůsobení české správy evropským integračním procesům.

Reforma veřejné správy ovlivní proces tvorby a aplikace práva, činnost kontrolních mechanismů, předpokládá se zavedení zvláštní úpravy státní služby a služby v územní samosprávě atd. Všechny uvedené procesy se týkají jak ústřední státní správy, tak územní správy

Reformy veřejné správy v České republice byla zahájena reformou územní správy, i když pochopitelně řada transformačních kroků spojených se změnou povahy a funkce veřejné správy se uskutečnila souběžně v celém systému veřejné správy.

Podstatnou součástí reformy ústřední správy je totiž soustředění ústřední správy na koncepční, legislativní, metodickou, koordinační a kontrolní činnost a potlačení operativních funkcí na této úrovni. Nezbytným předpokladem k takovéto přeměně je vytvoření předpokladů pro to, aby se zmíněné operativní funkce mohly kvalitně realizovat

v územní správě. Současně se tím pochopitelně uplatňuje decentralizace a dekoncentrace ve veřejné správě. [1]

Souběžně s procesem reformy veřejné správy probíhá vytváření odpovídajících administrativních kapacit pro uplatňování *acquis communautaire*, pravidelné hodnotící zprávy definovaly kvalitativní požadavky na její fungování centrální státní správy ve vazbě na zabezpečení vymahatelnosti *acquis communautaire*. Poslední pravidelná hodnotící zprávy Evropské komise o pokroku České republiky k přístupu do Evropské unie z října 2002 pozitivně hodnotila posílení stability státní správy přijetím zákona o státní službě. [2]

## **1.1 Pojmy transformace a reformy veřejné správy**

Na veřejnou správu v konkrétních evropských podmínkách působí významné společenské a technické faktory. Její vývoj v každé jednotlivé zemi vychází z určitých dějinných a kulturních tradic státu a v jeho rámci veřejné správy samé, a to jak ze strukturálně institucionálních, tak i z funkčních hledisek. V procesu stále sílících trendů ekonomické, sociální a politické integrace Evropy na charakter, strukturu a činnosti veřejné správy každého evropského státu nepochybně působí tento všestranný exogenní mezinárodní faktor.

Demokratický a racionální vývoj veřejné správy byl v Československu a v jeho rámci i na teritoriu České republiky přerušen obdobím totalitního státu v letech 1948- 1989. Proto je aktuální v polistopadovém období otázka, jaký je soudobý proces přeměn veřejné správy v České republice charakter a jaké tendence, úkoly a cíle v přestavbě veřejné správy z toho plynou.

Veřejná správa je zároveň nejdynamičtějším prvkem institucionálního a funkčního vývoje moderního státu samého. Z tohoto hlediska jsme svědky neustálých změn ve veřejné správě, jejích neustálých inovací. Ne všechny změny ve vývoji veřejné správy, v jejích

institucích a funkcích mají ovšem podstatný význam. Proto tu vzniká otázka, jak probíhající změny ve veřejné správě ČR charakterizoval. Jde o správní reformu, modernizaci veřejné správy nebo zásadní transformaci celého systému veřejné správy. Správní reformy jsou změnami jistě komplementárnějšími, ať již mají povahu územní nebo funkční správní reformy nebo propojují prvky územních i funkčních změn ve veřejné správě. Jde však o podstatné změny pouze na úrovni jisté kvality, kterou můžeme označit jako klasický západoevropský model veřejné správy, o jehož základních rysech jsme se jež výše zmínili.

Od správních reforem se odlišují permanentní inovační změny ve všech složkách veřejné správy, jež označujeme jako modernizaci správy; ta spočívá zejména v přizpůsobování správy novým podmínkám vývoje společnosti, technologickému vývoji, informatizaci, vybavení veřejné správy počítači a v různých racionalizačních opatřeních.

V České republice obdobně jako v ostatních postkomunistických zemích nejde však v současné vývojové fázi o prostou správní reformu či jen o modernizaci správy, ale o hlubokou, zásadní kvalitativní transformaci veřejné správy. Představuje to celý souhrn zásadních přeměn dřívější etatizované správy totalitního státu, která negovala samosprávu, odstranila ve veřejné správě záruky zákonnosti, maximalizovala státní intervence do všech oblastí společenského života, preferovala represivní správní složky a upřednostňovala účelovou političnost před odbornou kompetencí.

Z hlediska historie naší veřejné správy je u nás v současné etapě prováděna v zásadě obnova klasického západoevropského modelu veřejné správy, která fungovala v meziválečném období Československé republiky v jejím demokratickém prostředí. Dnes však již nejde o její prostou obnovu, reprodukci institucionální, personální a funkční struktury, ale o podstatnou rekonstrukci, vypovídající též úroveň veřejné správy ve vyspělých zemích Evropy při uplatnění současných parametrů demokratické, efektivní a moderní veřejné správy, na principech sociálního a právního státu.

Demokratická transformace naší společnosti nepochybně přinesla strukturální změny vlastnických vztahů a položila základy tržního hospodářství i ústavního systému parlamentní demokracie v prostředí politického pluralismu. Kritická hodnocení (naše i zahraniční) však odůvodněné zjišťují, že právě demokratická transformace veřejné správy se stala nejslabším článkem demokratických společenských přeměn.

Transformace společnosti a veřejné správy je cílevědomý řízený proces, který se nevyřeší samotkem, samoregulujícími mechanismy. Moderní správa musí být i natolik elastická, aby včas institucionálně i funkčně reagovala na vznikající problémy demokratické a protržní transformace společnosti i veřejné správy samé.

Na prvním místě je demokratizace veřejné správy, důsledné uplatnění principu územní samosprávy, principu subsidiarity ve veřejné správě, vyžadujícího minimalizaci úkolů a kompetencí vyšších stupňů a center správy, a tím uskutečnění reálné decentralizace.

Za druhé je nezbytné uzákonění statutu úřednictva ústředních, regionálních i místních úřadů. Má-li se stabilizovat a systematicky zkvalitňovat správní personál, pak je nezbytné stanovit pro úředníky zákonné záruky jejich definitivy, pravidel pro jejich začleňování a přemísťování, a požadavky odborné kvalifikace jako základního předpokladu pro jejich systematizované zařazení, pravidel jejich kariérového a časového postupu. K tomu bude nezbytné zatraktivnit platový systém ve veřejné správě včetně odpovídajícího oceňování kvality a efektivity úřednické práce, zřídit systém příplatků z hlediska zvýšených životních nákladů správního úředníka ve velkých městech apod.

Za třetí uplatnění principů právního státu ve veřejné správě vyžaduje vybudování správního soudnictví včetně zřízení Nejvyššího správního soudu. Dozor nad zachováváním zákonitosti ve veřejné správě je potřebné posílit jeho institucionálním zabezpečením v regionálním i ústředním článku veřejné správy.

Demokratická transformace veřejné správy se tak skládá ze vzájemně propojených procesů:

- Vytváření organizačně institucionálního základu veřejné správy, zejména ústavněprávního, správně- právního a finančně právního,
- Funkcionálních změn v obsahu a rozsahu správních úkolů a kompetencí,
- Demokratických a profesionálně odborných kvalitativních změn v personálu státní i ostatní veřejné správy,
- Vnitřních strukturálních inovací spojených s technickou modernizací a odpovídajícím vybavením veřejné správy pro uplatnění a využití informačních systémů a elektronického zpracování dat.

Nezbytnou součástí demokratické transformace veřejné správy je též vytváření nových vzorů činnosti správních orgánů i chování úředníků. K tomu budou nezbytná nejen odpovídající legislativní opatření a jejich důsledné naplňování, ale též zvýšení úrovně odborné přípravy pracovníků veřejné správy, a to ve středoškolské, vysokoškolské i postgraduální atd. [3]

**Reforma veřejné správy** – jak bylo v oblasti veřejné správy a veřejného sektoru konstatováno už v polovině devadesátých let nezávislími odborníky – se u nás významně opozdila za ekonomickou transformací. Po rozpadu Československé federace a konsolidaci systému ústředních orgánů státní správy v roce 1993 vyvstávaly v souladu s institucionálním vývojem, předvídaným v Ústavě, tyto základní úkoly transformace (reformy) veřejné správy:

- a) Uskutečnit územní reformu veřejné správy, zejména vytvoření regionálního této změně. Na tomto základě realizovat rozsáhlou decentralizaci správních kompetencí, integrovat územní státní správu na úrovni obcí, měst a krajů, a zrušit v nových podmínkách územní organizace veřejné správy nadbytečné okresní úřady;
- b) Institucionalizovat příslušnými zákony status státních úředníků, jakož i úředníků orgánů územní samosprávy. To bude východiskem k důsledné profesionalizaci státní správy, zajištění její stability, politické neutrality, konkurenceschopnosti ve

vnitrostátním i mezinárodním měřítku. S tím bude též spojeno rozvíjení managementu personálních kapacit ve veřejné správě, systému jejich kvalifikované přípravy a dalšího vzdělávání;

- c) Z Evropské dohody, zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné, a evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, která vstoupila v platnost 1. 2. 1995, nevyplývají jen závazky naší republiky ke sbližování práva s právem Evropské unie, ale též k vytvoření institucionálních, zejména správních předpokladů pro implementaci s evropským právem a vytvoření harmonizovaných právních předpisů. Můžeme zde hovořit o europeizaci veřejné správy;
- d) Reforma veřejné správy vyžaduje z hlediska dosažení potřebných paramentů právního státu i odpovídající institucionalizaci správního soudnictví, která má doposud provizorní charakter. [4]

Významným směrem v modernizace správy je tzv. kvalitativní management, který vyžaduje stálou racionalizaci správních procesů a jejich zásadní obnovování orientované na zvyšování kvalifikace pracovníků veřejné správy a účinné motivace jejich činnosti.

Jiným významným prostředkem modernizace veřejné správy má být tzv. reengineering, spočívající v hledání a nalézání komplexní racionalizace procesu správy. Úřední postupy mají být vzájemně koordinovány a uspořádány tak, aby proces výkonu správy probíhal rychleji, méně nákladně a příznivěji především vůči klientům.

Modernizace veřejné správy nesleduje pouze klasický vztah správy-občan, ale orientuje se především na vztah správa-klient, zákazník. Tento přístup k uskutečňování veřejné správy uplatňující tzv. správní marketing vede k důkladné analýze adresátů veřejných služeb, k vhodnějšímu zaměření nabídky výkonů správních institucí a veřejného sektoru, k specifikaci všeobecné prospěšnosti určitých veřejných služeb atd.

Jiným prvkem modernizace je úsilí o uplatnění tržní soutěže do veřejné správy a veřejných služeb. Simulace konkurenčního prostředí ve veřejné správě má působit na správu z hlediska její adaptace na měnící se společenské podmínky. Porovnávání výkonnosti a efektivnosti správních institucí a zároveň uplatňování kvalitativních hledisek na správní výkony působí na inovační proces v organizaci i aktivitách veřejné správy.

Vzniká tu otázka strategie transformace a modernizace veřejné správy v České republice. Nepochybně prvořadými budou úkoly v dokončení demokratické transformace naší veřejné správy. Jde tu zejména o zavedení krajského zřízení, důsledné uplatnění principu subsidiarity v územní organizaci veřejné správy, uzákonění a implementace statutu správního úřednictva, prohloubení demokratických principů občanské participace ve veřejné správě, zefektivnění nástrojů kontroly veřejné správy nápravy nedostatků v její činnosti (např. zefektivněním funkce NKÚ, zavedením institutu ombudsmana podle osvědčených západoevropských vzorů). S přípravou našeho vstupu do Evropské unie by zároveň korespondoval i promyšlený dlouhodobý program modernizace veřejné správy, analogický dlouhodobým programům modernizace správy v některých zemích OECD. Posláním takového modernizačního programu je sbližovat veřejnou správu a správní právo ČR s parametry veřejné správy a správního práva zemí EU. Bylo by ovšem žádoucí, aby takový program byl podpořen iniciativním inovačním úsilím místní správy a samosprávy zdola.

Principy klasického modelu veřejné správy západoevropského typu se budou po všech stránkách uskutečňovat ve sféře tzv. vrchnostenské správy. Veřejná správa demokratického státu je ve všech svých oborech a úsecích podřízena nejen demokratické kontrole, ale i principům právního státu, jež jsou imanentní demokratické správní kultuře. Z tohoto hlediska je také žádoucí dobudování správního soudnictví.

Z demokratické transformace i modernizace veřejné správy vyplývají zvýšené nároky na kvalitu správního rozhodování správních činností a veřejných služeb i správního personálu. Je proto naléhavým aktuálním úkolem jak rozvíjení integrovaného správně vědního, ekonomického a právního výzkumu všech složek a procesů veřejné správy, tak

zvýšení úrovně vzdělávacího a postgraduálního studia pro veřejnou správu a ve veřejné správě. [3]

## 1.2 Funkce reformy územní veřejné správy v ČR

Funkce veřejné správy při podpoře ekonomického rozvoje jako předpokladu sociálního rozvoje země. I když těžiště ekonomického rozvoje spočívá na fungování tržního mechanismu, evropské zkušenosti ukazují, jak významná úloha přísluší veřejné správě v podpoře ekonomického rozvoje, a to ve **dvojím směru**:

- a) Funkce veřejné správy při podpoře podnikatelských aktivit – v evropském kontextu je kladen důraz na rychlý a korektní postup při vyřizování správních záležitostí, na právní jistotu vstupujících subjektů a na obranu před únikem informací.
- b) Funkce veřejné správy v řízení veřejného sektoru – za veřejný sektor je považována ta část národního, která je financována z veřejných financí, a proto o ni rozhoduje veřejná správa cestou veřejné volby a podléhá v plném rozsahu veřejné kontrole. Veřejný sektor je tedy řízen veřejnou správou, ať už jsou jeho aktivity poskytovány subjekty založenými veřejnou správou nebo jinými, tedy soukromými subjekty.

V ČR přežívá představa, že podnikatelské aktivity jsou výlučnou záležitostí tržního mechanismu a čím méně se do něho zasahuje, tím lépe pro ekonomický růst. Veřejná správa v ČR zcela nedostatečně kultivuje podnikatelské prostředí.

## 2 PŘÍČINY SOUČASNÉ REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR

Nejprve začala reforma územní správy. V podmínkách ČR pro tento postup existuje několik důvodů. Za prvé je reforma územní správy nezbytným předpokladem pro reformu ústřední správy, jednak proto, že v rámci územní správy se realizuje řada rozhodnutí přijatých na centrální úrovni, jednak proto, že je třeba redukovat operativní funkce ústředních orgánů, tj. zejména rozhodování o jednotlivých záležitostech. Ústřední orgány státní správy mají především plnit úkoly povahy legislativní, koncepční, koordinační, metodické a kontrolní. Zatížení operativními úkoly odvádí ústřední orgány od jejich hlavního poslání. Aby se toto zatížení snížilo, musí existovat možnost přenést operativní činnosti na nižší úroveň. To nebylo možné, dokud v ČR neexistovaly orgány státní správy ani orgány samosprávy na střední úrovni.

Reforma veřejné správy ovlivní proces tvorby a aplikace práva, činnost kontrolních mechanismů, předpokládá se zavedení zvláštní úpravy státní služby a služby v územní samosprávě atd. Všechny uvedené procesy se týkají jak ústřední státní správy, tak územní správy.

Druhý důvod zahájení správní reformy přednostně ve sféře územní správy spočívá v nezbytnosti zintenzivnění decentralizace a uplatnění subsidiarity. Rozhodovací procesy mají probíhat na té úrovni, která je optimální k jejich řešení, zejména se nemá zbytečně rozhodovat na vyšší úrovni o záležitostech, které mohou kompetentně vyřešit i nižší orgány. Proto musí existovat orgány veřejné správy a zejména orgány samosprávy na více stupních.

Třetím důvodem zahájení reformy ve sféře územní správy je nevyhovující územně správní uspořádání. Toto uspořádání dosud nerespektuje mnohá přirozená centra v sídelní struktuře, a vytváří tak nesoulad mezi správní a sídelní strukturou. [1]

## 2.1 Vývoj decentralizace

"Všichni občané dobré vůle mají bez ohledu na postavení, vyznání či národnost jedinečnou příležitost vytvořit příkladný demokratický stát, zcela zasvěcený zájmům svobodného a nezávislého občanství."

T.G. MASARYK

Po "**Sametové revoluci**" (1989) se Česká republika rozhodla:

- odmítnout další existenci centralizovaného státu, byť i v demokratické podobě;
- po bouřlivých debatách odmítla federální uspořádání, k němuž ji nepovzbudilo ani téměř století trvající spojení se Slovenskem, které pak skončilo v roce 1993, ani různé obtíže, s nimiž by byl vznik zemského uspořádání spojen.

Zároveň s volbou unitárního státu se Česká republika rozhodla pro princip rozsáhlé decentralizace. Trvalo pak skoro následujících deset let, než bylo rozhodnuto o geografickém a institucionálním uspořádání. Politika byla v této debatě stále přítomná.

Hned od roku 1990 se obrodilo 6 252 českých obcí a vzniklo z nich demokratická společenství. V té době byly jedinými územními samosprávnými celky obdařenými autonomním rozhodováním o vlastních záležitostech. (80 % obcí čítá méně než 1000 obyvatel).

Všechny obce však neměly stejné kompetence: neexistence jakéhokoli článku mezi státem a bývalými farnostmi, vedlo k tomu, že 383 obcí bylo pověřeno výkonem prvních přenesených působností národních politik státu. Kolem nich vznikl úřad zajišťující administrativní služby pro více obcí. Proto se pro své okolí stávaly skutečnými hlavními obcemi.

I přes tento přenos působností zde vzhledem k zániku krajských úřadů, psychologicky vázaných na systém odvržený v roce 1989, existovalo institucionální vakuum. To stát vedl jednak ke:

- Zřízení zástupců státu na úrovni 76 okresů. Okresní úřady vykonávaly nejružnější služby blíže občanovi, například v oblasti školství a sociálních záležitostí, které stát hojně financoval. Tyto okresy byly částečně dědici okresů existujících v dobách První republiky a dokonce i v dobách Habsburské monarchie.
- Jednak k tolerování rozvoje ministerských pracovišť, autonomních i funkčních, v jednotlivých resortech území.

V roce 1997 rozhodl parlament o zeměpisném vymezení 13 krajů a kraje Prahy. V květnu 2000 jsou těmto novým územním samosprávným celkům vymezeny první působnosti.

Hranice těchto krajů většinou nevycházejí z historického dělení. V důsledku politických vlivů a snahy některých měst o získání váhy bylo vytvořeno 14 krajů. Stejně tak panovala jednoznačná snaha nenavázat na uspořádání 7 krajů existujících za komunistického režimu. Z pohledu Evropské unie však mají nové kraje příliš malou rozlohu, a proto se musí pro potřeby čerpání z evropských fondů pospojovat na 8. "**První fáze**" decentralizace ukončila volbou zástupců do krajských zastupitelstev (listopad 2000). Kraje měly specializovanou působnost a v jejich rámci nepůsobili jiní zástupci státu než na nižším stupni přednostové okresních úřadů (celkem 76 okresů v 14 krajích). Je třeba poznamenat, že okresní úřady a jejich přednostové hospodařili se značnými finančními prostředky státu a k jejich využití se poradou a názorem vyjadřovali volení zástupci v rámci shromáždění.

Vznik "**spojeného modelu**" k 1. lednu 2003:

- a) Po rychlém a intenzivním legislativním úsilí se počínal 1. lednem 2003 zrodila silnější decentralizace. Struktura institucí České republiky se před jejím vstupem do Evropské unie zcela změnila.

Byly náhle ke **čtyřem radikálním změnám**:

- 1) Stát zrušil svých 76 okresních úřadů, jejichž existenci si nepřály především krajsí hejtmani. Stát tím pádem neměl v území jiné vlastní zástupce než ... ministry. Podle některých si stát tímto krokem "usekl ruce"!
  - 2) Výkon státních působností přešel po zrušení okresních úřadů jako dodatečná působnost na 14 krajů a 205 obcí, těch největších a těch co projevíly největší zájem ze 383 obcí s pověřeným obecním úřadem určených v roce 1990. K výkonu nových úkolů přešla na tyto "obce s rozšířenou působností" a na kraje velká část z asi 19 500 zaměstnanců okresních úřadů. Vznikl "spojený model" veřejné správy. Stát i nadále vytvářel národní politiky, ale jejich uplatňování ponechával na volených zástupcích samospráv a jejich úřadech.
  - 3) Pro kontrolu dodržování zákonů a správného výkonu politik vlády decentralizovanými orgány vzniklo správní soudnictví, které umožní obrátit se ve správních věcech na krajské soudy a Nejvyšší správní soud v Brně;
  - 4) Mimo zákoník práce vznikl s účinností od začátku roku 2004 statut pro státní zaměstnance a pro úředníky uzemní samosprávy.
- b) Přenos působností na kraje a obce se tematicky odehrával po "blocích". Což bylo velmi důležité pro občana, neboť se očekávala, že se k němu správa přiblíží. Asi kolem 80 % působností okresních úřadů bylo převedeno na 205 obcí s "rozšířenou působností" - takzvané obce kategorie III - zbytek na pak kraje nebo některé samostatné státní úřady.
- c) V rámci nového členění byly "základní obce" nazývány obcemi "kategorie I", zatímco 178 obcí, které nedostaly novou působnost, ale měly i nadále "rozšířený obecní úřad", vytvořily obce "kategorie II".
- d) Základní důvody této náhlé a rozsáhlé decentralizace byly dva:
- 1) Jeden spočíval v okolnosti, kterou se velmi snadno argumentuje: členství v Evropské unii předpokládá existenci regionálního uspořádání, i kdyby ne z jiných důvodů, než pro potřeby plánování pomoci a jejího čerpání ze strukturálních fondů;
  - 2) Druhý důvod byl podstatně hlubší: dynamická většina českého národa raději svěří svou správu sama sobě než státu.

Při svých schůzkách se zhruba čtyřiceti českými osobnostmi došel pozorovatel k pevnému přesvědčení, že kultura státu byla zde velice negativní. V představách mnoha lidí zůstával stát i nadále provázán s komunistickým obdobím, kdy zde byly vlivem ze zahraničí udušeny základní svobody a podnikatelský duch.

S postupem let se toto odříkání se státu postupně utlumilo. Dnes jsou to však, jakoby odvetou nenáviděnému období, volení zástupci z terénu a představitelé ekonomických kruhů, kteří se stávají skutečnými garanty svobod a obecného zájmu.

"**Třetí fázi**" reformy státu: **decentralizaci od 1. ledna 2003** lze vnímat, a to především z pohledu krajů, dvojím způsobem:

- V porovnání s jakýmkoli jiným obdobím v českých dějinách disponují územní samosprávné celky značnými odpovědnostmi a mohou se směle srovnat se svými evropskými protějšky;
- Od opravdové samosprávy "self-government" je však stále ještě dělí značná vzdálenost (žádné vlastní prostředky; rozpočet značně závislý na rozhodování státu; existence velkého množství přenesených působností).

## 2.2 Zřízení krajů

### Právní předpoklady krajského zřízení

V listopadu 1999 předložila vláda Poslanecké sněmovně Parlamentu vládní návrhy zákonů k provedení ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávních celků – krajů. Balíček obsahoval celkem šest vládních předloh zákonů zpracovaných na Ministerstvu vnitra, které po náročných jednáních ve výborech Poslanecké sněmovny a následně byly v Parlamentu přijaty a publikovány ve Sbírce zákonů. Jde o Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, Zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se

zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze a Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

K právním předpokladům realizace krajského zřízení náleží ovšem i soubor finančních zákonů, zpracovaných Ministerstvem financí a předložených do Parlamentu Vládou jako vládní návrhy zákonů koncem roku 1999. projednání těchto vládních návrhů bylo ještě náročnější, jako je tomu vždy, jde-li o ekonomické veřejné zájmy. Jde o tyto zákony:

- Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- Zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní),
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,

Posledním zákonem patřícím do skupiny zákonů vytvářejících právní předpoklady pro realizaci krajského řízení, konečně je zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, jehož návrh byl připraven Ministerstvem pro místní rozvoj. [5]

Vyšší samospráva byla zavedena Ústavní Zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Zmíněný ústavní zákon upravil ovšem pouze územní vymezení krajů, nikoliv jejich konkrétní kompetence a způsob organizace. K vyřešení těchto otázek byla stanovena dlouhá legisvakance, tj. lhůta mezi platností a účinností ústavního zákona. K 1. lednu 2000 měl ústavní Zákon č. 347/1997 Sb. nabýt účinnosti.

Ve skutečnosti byla potřebná doba k přípravě zákonů spojených se zřízením krajů ještě delší, takže volby do zastupitelstev krajů se mohly uskutečnit až v listopadu 2000 a příslušné zákony nabyly účinnosti ke dni voleb do zastupitelstev krajů, případně 1. ledna 2001.

Ústavním Zákonem č. 347/1997 Sb., bylo zřízeno 14 krajů včetně hlavního města Prahy. Počet krajů i jejich sídla jsou totožné s kraji existujícími v letech 1949 – 1960. Přednost se tedy dala většímu počtu krajů. Kromě přijaté varianty, kde počet navrhovaných krajů osciloval původně v různých konkrétních návrzích mezi 12 a 15, se nejčastěji objevovala varianta vycházející z krajů vytvořených v roce 1960.

Tato varianta obsahovala v jednotlivých subvariantách 8 – 9 krajů včetně hlavního města Prahy, tedy kromě krajů z roku 1960 se uvažovalo i s krajem Olomouckým, resp. Středomoravským.

Výhodou zvoleného územního řešení byl především větší soulad s přirozeným mezoregionálním členěním České republiky, i když zcela konkrétní počet center je diskutní. Takto došlo v podstatě k uspokojení všech mezoregionálních center. Takové uspokojení vytváří dobrý základ pro relativní stabilitu vybraného uspořádání.

Jistou nevýhodou lze shledávat v diskontinuitě s dosavadním krajským uspořádáním a nesouladnosti nového členění s členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů. Uvedená nevýhoda je ovšem spojena s každou změnou územního základu krajů. Druhou nevýhodou by bylo možné shledávat ve skutečnosti, že kraje jsou příliš malé z hlediska jednotek pro poskytování pomoci z fondů EU. Úkoly krajů jsou však především vnitrostátní, takže tento argument není rozhodující. Rozpor vyplývající z této nesouladnosti je řešen v Zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, a to vytvořením regionálních rad pro regiony soudržnosti v případech, kdy se tyto regiony skládají ze dvou nebo tří krajů. Regionální rady jsou voleny zastupitelstvy příslušných krajů stejným dílem.

Nové samosprávné kraje nezrušily automaticky kraje z roku 1960. v současné době tak existuje legislativně neuspokojivý stav, kdy označení kraje se vztahuje ke dvěma různým druhům celků. Tento stav je vyvolání nemožností okamžitého zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Takovým zrušením by totiž některé orgány státní správy a soudy ztratily územní základ své působnosti dané okresy a kraji z roku 1960. Uvedené kraje jako územní jednotky nebyly zrušeny v roce 1990, došlo pouze k likvidaci krajských národních výborů.

Ve vztahu k organizaci krajů řešené jež navazujícími zákony, zejména Zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích spočíval základní problém ve volbě spojeného nebo odděleného modelu výkonu veřejné správy. První model je založen na výkonu státní správy územní samosprávou, vedle které mohou existovat specializované orgány státní správy, avšak nikoliv orgány státních zvláštních orgánů státní správy a zvláštních orgánů samosprávy.

Ministerstvo vnitra pověřené přípravou reformy veřejné správy navrhovalo původně oddělený model, po hlasování v Poslanecké sněmovně v květnu 1999, ve kterém se vyslovilo 160 ze 176 přítomných poslanců pro spojený model, však byly zpracovávány návrhy zákonů pro podmínky spojeného modelu, který se také realizoval.

Ve vztahu k působnostem krajů byl rozhodující rozsah decentralizace a dekoncentrace. Řešení problémů spojených s zřízením krajů a s jejich činností v počátečním období se obvykle označuje jako první fáze reformy veřejné správy. V současné době jsou z těchto problémů koncepčně nejvýznamnější dva první a nejzávažnější otázku představuje finanční zajištění činnosti krajů. Současný stav dovoluje zabezpečit vlastní organizaci krajů a výkon státní správy na krajské úrovni. K tomu, aby kraje mohly naplnit svou samostatnou působnost v otázkách územního rozvoje, však dosavadní finanční prostředky nepostačují. Jedinou reálnou cestou k překonání tohoto problému je zvýšení podílu krajů na rozpočtovém určené výnosů daní. Toto zvýšení přitom zdaleka není bezkonfliktní záležitostí. Decentralizační a dekoncentrační charakter reformy veřejné správy vylučuje

zvýšení podílu krajů na úkor obcí, uspokojení krajů je proto možné pouze snížením podílu státu.

Další významný problém vyplývá ze způsobu vymezení území krajů. Bylo území krajů určeno na základě okresů v době nabytí účinnosti ústavního Zákona č. 347/1997 Sb. Takovým určením však nebyly překonány problémy dané nevyhovujícím okresním uspořádáním z roku 1960. [6]

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích je klíčovým zákonem pro realizaci reformy veřejné správy. Společně s dalšími Zákony (č. 128/2000 Sb., 147/2000 Sb. a 131/2000 Sb. ve znění pozdějších novelizací) upravil podmínky pro fungování krajského zřízení. Ukončení činnosti okresních úřadů a převedení jejich agendy převážně zčásti na obce (pověřené, s rozšířenou působností) a kraje (krajské úřady) si však vynutilo i přijetí dalších zákonů (eventuálně podzákoných norem). Šlo zejména Zákon č. 320/2002 Sb., který řeší převedení majetku, pracovníků a příslušnosti k hospodaření s majetkem v souvislosti se zrušením okresních úřadů z těchto úřadů na jiné subjekty (kraje, v některých případech obce) a rovněž řeší převedení některého majetku, která byl ve vlastnictví státu, jehož správu zajišťovaly okresní úřady, na obce nebo kraje. Z podzákoných norem v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů byla vydána i vyhláška Ministerstva vnitra č. 362/2002 Sb., o postupech při provádění spisové rozluky v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Tato vyhláška stanovila způsoby převzetí spisového materiálu okresních úřadů jinými orgány

### **2.3 Důsledky územněsprávní organizace z roku 1960**

Územně členění státu bylo upraveno Zákonem 36/1960 Sb. ze dne 9. května 1960 o územním členění státu. Byl přijat stejný den jako ústavní Zákon č. 35/1960 Sb. o změně ústavního zákona o volbách do Národního shromáždění a o volbách do Slovenské národní rady a ústavního zákona o národních výborech. Šlo o komplex zákonů, který předcházela

přijetí ústavního Zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky, k němuž došlo 11. července 1960.

Všechny úpravy a změny v organizaci, struktuře a činnosti národních výborů souvisely se změnami, které přineslo nové územní členění státu. Bylo upraveno zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Zachovalo sice krajský systém (a sním spojenou trojstupňovou soustavu správních orgánů), ale k výrazným změnám došlo v jejich členění. Byl podstatně snížen počet krajů i počet okresů. Tímto zákonem byl zřízen: 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, kraj Středoslovenský se sídlem v Bratislavě, kraj Středoslovenský se sídlem v Banské Bystrici, kraj Východoslovenský se sídlem v Košicích. Současně byl snížen i počet okresů. V českých zemích poklesl ze 180 na 76. Tyto okresy se staly hlavními články v novém systému územního členění. Zvláštní postavení mělo město Praha, které bylo samostatnou územní jednotkou na úrovni kraje. Organizace a struktura orgánů veřejné správy vycházející z tohoto územního členění státu v podstatě zůstala v platnosti až do 90 let. Nové kraje byly v českých zemích tvořeny těmito okresy:

- Středočeský kraj zahrnoval okresy: Praha- východ, Praha-západ, Benešov, Kutná Hora, Kolín, Mladá Boleslav, Nymburk, Mělník, Kladno, Rakovník, Beroun a Příbram.
- Jihočeský kraj zahrnoval okresy: České Budějovice, Tábor, Písek, Strakonice, Prachatice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec a Pelhřimov.
- Západočeský kraj zahrnoval tyto okresy: Plzeň, Klatovy, Rokycany, Karlovy Vary, Sokolov, Cheb, Tachov a Domažlice.
- Severočeský kraj zahrnoval tyto okresy: Ústí nad Labem, Chomutov, Most, Teplice, Louny, Děčín, Litoměřice, Česká Lípa, Liberec a Jablonec nad Nisou.
- Východočeský kraj zahrnoval tyto okresy: Hradec Králové, Pardubice, Chrudim, Havlíčkův Brod, Jičín, Semily, Trutnov, Náchod, Rychnov nad Kněžnou, Ústí nad Orlicí a Svitavy.

- Jihomoravský kraj zahrnoval tyto okresy: Brno, Jihlava, Třebíč, Znojmo, Břeclav, Hodonín, Uherské Hradiště, Gottwaldov(Zlín), Kroměříž, Vyškov, Prostějov, Blansko a Žďár nad Sázavou.
- Severomoravský kraj zahrnoval okresy: Ostrava, Olomouc, Přerov, Nový Jičín, Vsetín, Frýdek Místek, Karviná, Opava, Bruntál a Šumperk. [7]

### 3 PŘÍPRAVA REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR

#### 3.1 Koncepční úvahy o cílové etapě reformy veřejné správy

Již několikrát byla v předcházejícím textu zdůrazněna dvoufázovost reformy veřejné správy, vytvářející určité přechodné období, soustředěné na vytvoření krajských orgánů a cílové období, kdy bude uskutečněna reforma institucionálního uspořádání veřejné správy na úrovni okresů a obcí. Pro vývoj veřejné správy v ČR je podstatné také poznána původní koncepce, kterou se měla reforma řídit, bude proto objasněna uvedená koncepce, ze které se objevily úvahy z let 1998 – 2000. V koncepci nejsou obsaženy konkrétní způsoby realizace druhé fáze reformy, tedy dosažení cílového stavu. Přes tuto skutečnost koncepce veřejné správy obsahuje i úvahy podstatné pro postup reformy veřejné správy v její druhé fázi, tedy v cílovém období.

##### 3.1.1 Koncepční úvaha o územní organizaci samosprávy v cílovém období

V souladu s Ústavou České republiky se navrhovalo setrvání dvoustupňového modelu územní samosprávy **obec – kraj**. Postavení a organizace krajské samosprávy se zachovává z přechodného období, s tím, že se předpokládá další rozšiřování kompetencí krajské samosprávy na úkor státní správy.

Také na úrovni obcí se předpokládalo rozšíření okruhu záležitostí náležejících do kompetence samosprávy a zejména její zřetelnější určení ve srovnání s dosavadním zákonem o obcích. Nenavrhuje se zásadní změna uspořádání obecních orgánů.

Úloha jednotek NUTS IV při příjmu pomoci ze strukturálních fondů a kooperace územní samosprávy se strukturami na vyšší než obecní a nižší než krajské úrovni si případně vyžádala vytvoření samosprávných svazků obcí v obvodu jednoho nebo několika obvodů výkonu státní správy pro plnění funkcí koordinační povahy, v žádném případě však vytvoření nového stupně samosprávy.

Současný počet 6 244 obcí je vysoký i z hlediska samosprávy a zřetelně přesahuje čísla obvyklá ve vztahu ke srovnatelnému počtu obyvatelstva ve velké většině evropských států. V malých obcích (28 % obcí má do 200 obyvatel) mohou nastat problémy i s výkonem samosprávy. Proto se bude pracovat na nalezení vhodných ekonomických a právních forem podporujících dobrovolnou integraci obcí nebo omezujících další desintegrační tendence. Z právních forem se jedná zejména o stanovení povinného zastoupení částí obcí v obecním zastupitelstvu podle počtu obyvatel, případně i s vytvářením volených sborů v částech obcí s konzultativními funkcemi ve stanovených záležitostech.

### **3.1.2 Koncepční úvaha o územní organizaci státní správy v cílovém období**

Pro územní organizaci státní správy v cílovém období se vycházelo z následující situace přechodného období:

1. Vznik krajské státní správy je potřebný z hlediska dosavadní absence středního stupně ve státní správě, zastavení tendence k dekoncentraci státní správy po rezortní linii a uvolnění ústředních orgánů státní správy od části funkcí operativního řízení a druhostupňového rozhodování ve správním procesu.
2. Po vzniku krajů dochází k vytvoření tří stupňů územní státní správy (kraj – okres – obec). V obcích s pověřenými obecními úřady se přitom uskutečňuje ne zcela zanedbatelná část státní správy v území. Souběžná existence relativně malých krajů, velkých okresů a pověřených obecních úřadů vytváří neracionální strukturu. Stupeň pověřených obecních úřadů a stupeň okresních úřadů je možné nahradit jediným stupněm.
3. Dosavadní okresy nepředstavují v řadě případů přirozené spádové obvody mikroregionálních center, obvykle se vyskytují v jednom okrese 2-4 taková centra, přičemž význam okresního města se v některých případech podstatně neliší od významu jiných mikroregionálních center v okrese.
4. Pověřené obecní úřady přibližují výkon státní správy občanům z územního hlediska. Nicméně vznikly na základě místních tlaků i v obcích, kde dlouhodobě neexistují předpoklady pro výkon státní správy z hlediska rozsahu správní činnosti,

možnosti nezbytné specializace a získání kvalifikovaných pracovníků. Navíc nemají tato malá místa často ani přirozenou spádovost ze širšího okolí.

5. Po přiměřené redukci na počet přirozených mikroregionálních center se mohou obvody pověřených obecních úřadů stát základem pro výkon státní správy v počtu řádově 200 nebo poněkud vyšším.

Při respektování uvedené situace se řešení problému liší podle toho, zda se uplatní Varianta č. I. nebo Varianty č. II. a III. Ve Variantě č. I. se předpokládá zrušení dosavadních okresů a pověřených obecních úřadů a vytvoření nových malých okresů v počtu cca 200 nebo o něco více. Navrhuje se v ní třístupňový model územní státní správy **obec-okres-kraj**, přičemž na úrovni obcí zůstávají minimální kompetence v oboru státní správy, a to stejné ve všech obcích. Naprostá převaha výkonu území státní správy se tedy realizuje na dvou stupních.

V případě přijetí Varianty II. nebo III. se ruší dosavadní okresy, stejně jako ve Variantě I., avšak jejich funkce na základním stupni přebírají pověřené obecní úřady. Přitom by bylo vhodné zredukovat počet pověřených obecních úřadů na obdobné hodnoty jako počet navrhovaných malých okresů v I. Variantě. Pověřené obecní úřady by plnily ve státní správě funkci do jisté míry obdobnou jako okresní úřady malých okresů ve Variantě I. Vzhledem ke spojení státní správy a samosprávy by však bylo na pověřené obecní úřady možno přenést méně kompetencí než na okresní úřady malých okresů.

Žádným z těchto uvedených řešení by se neměly zvýšit finanční náklady na výkon státní správy vzhledem k nahrazení dosavadních okresů i dosavadních pověřených obecních úřadů jediným stupněm.

Ve vztahu ke krajské státní správě se navrhovalo zachování stavu z přechodného období. Na rozdíl od vytvoření nových krajů vyžaduje řešení problematiky výkonu státní správy na nižších úrovních podstatný zásah do existujících správních struktur. V tomto směru je ještě zapotřebí dalších podrobnějších analýz důsledků přijetí uvažovaných variant.

Specifický problém na úrovni okresů, resp. pověřených obecních úřadů představuje nestejná způsobilost jednotlivých obcí k výkonu státní správy. Tato nestejná způsobilost není na závadu při realizaci Varianty I., má však podstatné důsledky pro realizaci Variant II. a III. Při striktním uplatnění spojení státní správy a samosprávy dochází k tomu, že obce s pověřeným obecním úřadem vykonávají státní správu i na území ostatních obcí, kde jejich samosprávu nikdo nevolil. Pověřené obecní úřady tedy nejsou legitimovány k výkonu státní správy v ostatních obcích ani samosprávně ani ustavením na základě vertikální hierarchie státní správy. Na druhé straně ovšem malé obce skutečně nejsou schopny jiný než minimální rozsah státní správy uspokojivě realizovat.

Kompetence dosud vykonávané pouze některými z obcí, které nejsou sídlem pověřeného obecního úřadu (stavební úřad, matriční úřad), se navrhuje ve Variantě I. svěřit okresním úřadům v malých okresech s tím, že v některých obcích mohou být zřízena detašovaná pracoviště nebo konzultační místa. Menší část takových kompetencí lze svěřit všem obcím, zejména pokud se významně dotýkají místní identity. V případě realizace Variant II. a III. by i zde vykonával funkce svěřené ve Variantě I. okresnímu úřadu pověřený obecní úřad.

Ve všech variantách vyvstávají určité problémy spojené se zmenšením správních obvodů ve srovnání s dosavadními okresy. Problém činnosti relativně náročných na specializaci pracovníků, které by bylo nefunkční vykonávat v menších územních obvodech, lze řešit jejich svěřením jednomu malému okresnímu úřadu nebo jednomu pověřenému obecnímu úřadu i pro sousední správní obvody. Problém je snadněji řešitelný ve Variantě I., neboť v ní nedochází k dalšímu rozšíření působení samosprávných úřadů na území obcí, ve kterých není příslušná samospráva volena.

Kromě uvedených specifík lze zásadně i na nižší než krajské úrovni shledávat obdobné důvody pro oddělení, popřípadě spojení státní správy a samosprávy, které již byly rozebrány v oddíle 1.2. Z tohoto důvodu se doporučuje i pro výkon státní správy na nižších úrovních v cílovém stavu Varianty I. Vzhledem k velké politické citlivosti řešení problému nižšího stupně veřejné správy budou v roce 1999 i 2000 prováděny další hloubkové analýzy nákladů i užitků navrhované Varianty I.

Při volbě kterékoliv z variant je třeba brát v úvahu riziko vyplývající ze zrušení okresů v jejich dosavadních územních obvodech. Toto riziko spočívá v narušení relativně stabilizovaného výkonu státní správy v okresních úřadech. Vytváření nových správních obvodů je proto nezbytné řádně a v adekvátním časovém předstihu připravit legislativně, věcně i personálně, což je možné při realizaci přípravných prací do roku 2001-2002 a realizaci vlastních změn v následujících letech.

### **3.1.3 Reforma veřejné správy ve velkých městech**

Dosavadní situace v samosprávě velkých měst je charakterizována nejasně vymezeným právním postavením městských částí, nevyjasněností vztahů mezi městy a městskými částmi a nevyřešenými finančními vazbami, zejména pokud jde o hospodaření s finančními prostředky a s majetkem města. Ústava České republiky nevymezuje územní členění měst, existence městských částí je legislativně potvrzena dosavadním zákonem o obcích, zákonem o hlavním městě Praze a zákonem o volbách do zastupitelstev v obcích.

Nadměrný počet městských částí, vykonávajících přenesenou státní správu v různém rozsahu, činí organizaci města nepřehlednou a občanovi města není zřejmé, který orgán na kterém úseku státní správy je příslušný k vyřízení jeho věci. Ve vztahu města a městských částí se vychází z čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky z něhož vyplývá, že právo na samosprávu má územní společenství občanů, které získalo status obce nebo kraje. Tedy městské části v územně členěných městech odvozují právo na samosprávu od města. Rozsah samostatné působnosti městských částí bude vymezen zákonem, obdobně i oprávnění nakládat se svěřeným majetkem města a finančními prostředky. Statutem města lze upravit územní působnost orgánů městské části. K docílení přehlednějšího uspořádání výkonu státní správy přispěje vytvoření větších správních obvodů na území velkých měst.

Z hlediska výkonu státní správy měl být v přechodném období ve velkých městech kromě Prahy zachován dosavadní stav. V cílovém uspořádání podle Varianty I. se navrhuje zřízení správních úřadů pro velká města. Městské části ve velkých městech budou

vykonávat pouze minimální kompetence ve státní správě obdobné obcím. Zvláštní správní úřady v městských částech se nezřizují.

#### **3.1.4 Specifické postavení hl. m. Prahy a jeho řešení**

Vzhledem k tomu, že hl. město Praha bude mít postavení obou úrovní samosprávy (vyšší územní samosprávný celek a obec) a že výkon státní správy na jeho území zahrne působnost obcí s pověřeným obecním úřadem, okresního úřadu a krajského správního úřadu, navrhuje se zcela odlišné řešení od ostatních velkých měst, spočívající v institucionálním oddělení výkonu státní správy a samosprávy jak na úrovni hl. m. Prahy, tak na úrovni velkých městských částí. Tímto způsobem se uplatní obdobná struktura orgánů veřejné správy jako v krajích a zpřehlední se pro veřejnost nepochopitelná dělba působností ve státní správě na území města.

V hl. m. Praze měl být na úrovni města zřízen krajský správní úřad jako státní orgán, vykonávající státní správu ve stejném rozsahu jako ostatní krajské správní úřady. Funkci úřadu vyššího územního samosprávného celku bude vykonávat Magistrát hl. m. Prahy. Na území hl. m. Prahy budou zřízeny obvodní správní úřady, které budou vykonávat státní správu ve stejném rozsahu jako okresní úřady, event. pověřené obecní úřady na ostatním území státu. Počet správních obvodů bude stanoven podle počtu obyvatel, odpovídajícího zhruba průměrnému počtu obyvatel okresu na ostatním území státu. Orgány městských částí budou vykonávat státní správu pouze v rozsahu, v jakém je budou vykonávat orgány obcí.

### **3.2 Příčiny druhé fáze reformy**

V rámci druhé fáze reformy územní veřejné správy se řeší zejména otázka základního stupně výkonu státní správy. Koncepce druhé fáze reformy byla do značné míry podmíněna zvoleným modelem první fáze. Vznikla situace, kdy kraje i obce působí ve

spojeném modelu výkonu veřejné správy, zatímco okresní úřady představovaly prvek odděleného modelu. Současně je třeba pokračovat v decentralizaci a dekoncentraci výkonu veřejné správy i na nižších úrovních. Dále vyvstává již zmíněný problém nevyhovujícího územně správního uspořádání na okresní úrovni, daný dnes již neaktuálními kritérii územně správní reformy z roku 1960.

Samozřejmě je i druhá fáze reformy veřejné správy spojena s nutností řešit řadu specifických problémů, na které budou muset předkládané zákony pamatovat a které nevyplývají vždy automaticky ze zvoleného základního modelu. Jde zejména o konkrétní vymezení jednotlivých kompetencí, přechod zřizovatelských funkcí k organizacím, kde dosud byly zřizovateli okresní úřady, delimitace pracovníků okresních úřadů spolu s přenosem jejich kompetencí a systém odvolacího řízení v situaci, kdy odpadá jeden stupeň výkonu veřejné správy. Pro výkon odvolacího řízení vypadá jako nejlepší zřízení odvolacích kolegií jako zvláštních orgánů krajů s vysokými požadavky na kvalifikaci členů a jejich komisí převážně v dosavadních okresních městech. [1]

Všechny uvedené důvody vedly v rámci koncepce reformy územní veřejné správy k úsilí o nahrazení okresních úřadů výkonem státní správy převážně v obcích a z menší části v krajích, výjimečně i k přenosu některých kompetencí okresních úřadů na jiné orgány státní správy.

### **3.3 Příprava druhé fáze reformy**

Pro realizaci druhé fáze reformy územní veřejné správy je rozhodující zejména vyřešení problémů územně správního uspořádání, přenosu působností z okresních úřadů na jiné subjekty, přechodu majetku státu dosud spravovaného okresními úřady a v neposlední řadě i dořešení otázky logistického zajištění ukončení činnosti okresních úřadů. Logistické zabezpečení druhé fáze reformy přitom zahrnuje otázku personálních přechodů a využití budov stávajících okresních úřadů na jedné straně a materiální předpoklady navrhovaných obcí s rozšířenou působností pro převzetí jejich funkce od 1. ledna 2003 na druhé straně.

V mezích vládou přijatého věcného řešení druhé fáze reformy územní veřejné správy probíhaly zejména v roce 2001 velmi intenzivní legislativní práce na:

- Návrhu zákona o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou přenesenou působností a na vyhlášce, kterou Ministerstvo vnitra České republiky vymezí správní obvody obecních úřadů s rozšířenou působností,
- Návrhu zákona, kterým se mění vymezení hranic krajů,
- Návrhu zákona, kterým se mění a zrušují některé zákony v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů,
- Návrhu zákona o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce a o souvisejících změnách,
- Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 273/2001 Sb.,
- Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 273/2001 Sb.,
- Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 145/2001 Sb. a zákona č. 273/2001 Sb.,
- Návrhu zákona o úřednících územních samosprávných celků.

Návrhy těchto zákonů byly předloženy Ministerstvem vnitra ČR a Ministerstvem financí (v případě návrhu zákona o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce) vládě v září roku 2001. Projednávány v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR by měly být od listopadu 2001. Předpokládalo se, že zmíněné právní předpisy, nabyly účinnosti k 1. lednu 2003, s výjimkou návrhu zákona o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce a o souvisejících změnách (nabude účinnosti k 1. červenci 2002) a zákona, kterým se mění vymezení hranic krajů, který nakonec nebyl v roce 2002 schválen.

### 3.3.1 Problematika územně správního uspořádání

Postup při **vymezení obcí s rozšířenou působností**:

Na podzim roku 2000 byla vytvořena první modelová varianta územního uspořádání, která byla až na výjimky založená na dvou měřitelných parametrech, a to minimální velikosti správního obvodu 15 000 obyvatel a vzdálenosti obcí do uvažovaného střediska.

K této modelové variantě se mohly vyjádřit všechny obce České republiky. Stanoviska oslovených obcí byla zpracována a zanesena do mapy, pracovně nazývané "mapa přání". "Mapa přání" však obsahovala velké množství neakceptovatelných návrhů. O zařazení mezi obce s rozšířenou působností často žádaly malé obce, jejichž navrhovaný správní obvod se pohyboval hluboko pod požadovanou velikostní hranicí 15 000 obyvatel. Z tohoto důvodu byly obce požádány, aby se v rámci "Druhého postupového kroku modelace správních obvodů pověřených obcí III." opětovně vyjádřily v otázce svého dalšího zařazení. Na základě tohoto kroku došlo v "mapě přání" k minimálním změnám a většina obcí trvala na svých požadavcích stát se obcí s rozšířenou působností. V řadě případů se však jednalo o malé obce, které představují relativně slabá střediska, a které ani v dlouhodobé perspektivě nedávají předpoklady pro vytvoření organizační struktury veřejné správy vhodné k efektivní realizaci většiny působností náležejících dnes okresním úřadům. Proto také nebylo možné vyhovět požadavkům různých iniciativ, aby působnosti okresních úřadů byly přeneseny na všechny stávající pověřené obecní úřady. Pověřené obecní úřady v některých menších městech nesplňují, a z hlediska vytvoření podmínek pro získání kvalifikovaných pracovníků a funkcí v území ani splňovat nemohou, předpoklady pro kvalitní výkon státní správy v podstatně větším rozsahu než dosud. Z tohoto hlediska by působnosti, které by bylo možné přenést na zmíněné malé pověřené obecní úřady, limitovaly rozsah dekoncentrace všeobecně, tedy i možnost přenosu působností na lépe vybavené městské úřady. Nadměrně by stoupla potřeba přenosu působností na úroveň kraje.

V zásadním rozporu s cíly reformy veřejné správy byla také iniciativa, která podporovala přenos působností na stávající okresní města. Navrhovaný převod působností pouze na

současná okresní města by neřešil otázku decentralizace a dekoncentrace z prostorového hlediska, znamenal by pouze řešení z hlediska přesunu ze státu na samosprávu na stejné územní úrovni.

V prvním kole bylo proto nutné vybrat města, která by byla vhodnými kandidáty na obce s rozšířenou působností. V záležitosti výběru obcí s rozšířenou působností Ministerstvo vnitra také oslovilo dvě odborná pracoviště, a to Katedru sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Karlovy univerzity v Praze a Výzkumné centrum regionálního rozvoje Masarykovy univerzity v Brně. Základním kritériem výběru se stal počet obyvatel správního obvodu spolu s dostupnou vzdáleností obcí do střediska; dalšími kritérii byly geografická poloha střediska v území, hustota osídlení, dojíždka za prací, službami a do škol, tradiční správní spádovost. Vzhledem k regionální variabilitě hustoty zalidnění a vybavenosti dopravní infrastrukturou bylo nutné ve venkovských oblastech požadovanou hranici 15 000 obyvatel snížit a v urbanizovaných oblastech naopak zvýšit. U správních obvodů, jejichž velikost správního obvodu se pohybovala na hranici 15 000 obyvatel, byla dále provedena podrobnější analýza, hodnotila se velikost zázemí pracovního mikroregionu, komplexní funkční velikost (hodnota vyjadřující počet obyvatelstva komplexně vázaného na středisko v tisících) atd.

Zvláštní řešení bylo přijmout u obcí v zázemí velkých měst. Konkrétně se jedná o zázemí měst Praha, Plzeň a Brno. Pro tyto obce bude vytvořeno na území města, které je pro ně přirozeným střediskem, detašované pracoviště pod záštitou vybrané obce ze spádového obvodu, na základě konsensu dotyčných obcí. Navrhované řešení detašovaného pracoviště nebylo možné přijmout v případě obcí, které se hlásily k městu Ostrava, neboť zde nebyly splněny podmínky souvislého správního obvodu. V území také chyběla dominantní obec, která by zaštitila detašované pracoviště na území města Ostrava. V případě těchto obcí byl proto stanoven jako obecní úřad s rozšířenou působností Magistrátní úřad města Ostravy.

Zpracované návrhy odborných pracovišť se ve většině případů shodovaly. Lišily se pouze u obcí, jejichž velikost navrhovaného správního obvodu se pohybovala na hranici požadovaného velikostního kritéria správního obvodu. Návrh Katedry sociální geografie a

regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Karlovy univerzity v Praze zahrnoval 184 obcí s rozšířenou působností, návrh Výzkumného centra regionálního rozvoje Masarykovy univerzity v Brně navrhoval obcí 179.

V červenci vláda schválila materiál Ministerstva vnitra "Věcné řešení návrhu sídel obcí s rozšířenou působností" v počtu 193 obcí s rozšířenou působností.

Ministerstva vnitra provedlo odhad nákladů finančního zabezpečení druhé fáze reformy územní veřejné správy. Za tímto účelem byly osloveny všechny obce, které jsou navrhovány jako obce s rozšířenou působností, přičemž ve vztahu k nim byly zkoumány náklady zejména na pořízení, modernizace či rekonstrukce budov, vytvoření datových sítí, pořízení hardware a software atd.

Předpokládá se, že na úhradu těchto nákladů bude ze státního rozpočtu vyčleněn příspěvek ze státního rozpočtu obcím ve výši 1,2 mld.Kč pro rok 2002 a ve výši 1,4 mld.Kč pro rok 2003. Z příspěvku obcím v celkové výši 2,6 mld.Kč je na základní vybavení v oblasti informačních technologií navrhováno 600 mil.Kč ve skladbě 300 a 300 mil.Kč pro jednotlivé roky.

Byly kvantifikovány výše uvedené požadavky na státní rozpočet na rok 2002 v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb. a vyhláškou Ministerstva financí České republiky č. 40/2000 Sb. a částka 1,2 mld.Kč je promítnuta do návrhu státního rozpočtu České republiky na další rok.

Postup při vymezení **správních obvodů** obcí s rozšířenou působností:

Pro určené obce s rozšířenou působností bylo třeba vymezit správní obvody. Při vytváření správních obvodů byla snaha netrhat přirozené spádové obvody. Vytvoření návrhu správních obvodů bylo časově náročnější. Po schválení "Věcného řešení návrhu sídel obcí s rozšířenou působností" Vládou ČR dne 25. července 2001 bylo potřeba, aby se znovu vyjádřily ty obce, které požadovaly zařazení do správních obvodů, jež nebylo možno

zřídit. V řadě případů, zejména u obcí ležících na hranici správních obvodů, byla nutná nová usnesení zastupitelstev.

Současně s vytvořením správních obvodů obcí s rozšířenou působností (pracovně obvodů obcí III) muselo dojít ke sladěním správních obvodů pověřených obecních úřadů (pracovně obvodů obcí II). Sladěním se rozumí, že obvody obcí III musí být skladebné z obvodů obcí II.

V této souvislosti bylo třeba zrušit ze zákonných důvodů (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, podle kterého nemůže pověřený obecní úřad vykonávat přenesenou působnost pouze sám pro sebe) dva pověřené úřady a jiné dva úřady zřídit. Ministerstvo vnitra akceptovalo žádosti obcí spadajících do správního území pověřeného úřadu a jejich připojení k úřadu jinému. Tím došlo k rozpadu správních obvodů a tyto obce zůstaly ve správním obvodu samy.

Vytvořený návrh správních obvodů obcí III a upravený návrh správních obvodů obcí II byl zaslán dne 31. srpna 2001 všem přednostům okresních úřadů a ředitelům krajských úřadů, kteří byli současně požádáni o komentář k navrhovaným správním obvodům. Předložený návrh reprezentuje stav k 1.1.2003. Je třeba zdůraznit, že vládou umožněná změna krajských hranic si vyžádá další úpravy ve správních obvodech obcí III.

#### **Otázka změny krajských hranic:**

Materiál Ministerstva vnitra "Věcné řešení návrhu sídel obcí s rozšířenou působností", schválený 25. července 2001 vládou, se odvíjel ve dvou variantách. Varianta I uvažovala změny krajských hranic, varianta II nikoli. Ministerstvo vnitra doporučovalo z věcného hlediska uplatnění varianty I., tj. variantu se změnou krajských hranic. Územní obvody některých krajů totiž nejsou vymezeny vhodně z hlediska přirozené spádovosti. Při vzniku krajů bylo nezbytné respektovat hranice existujících okresů, založených ještě správní reformou z roku 1960, při níž byla opomenuta řada přirozených mikroregionálních center a spádové obvody některých z nich byly navíc rozděleny do různých okresů. Tím vznikl rozpor mezi správní strukturou a územní strukturou z hlediska komplexu geografických kritérií.

Diskuse o změnách hranic krajů byla ve společnosti zahájena bez ohledu na návrhy Ministerstva vnitra. Úkol zabývat se těmito změnami pak vyplynul z usnesení vlády ze dne 14. června 2000 č. 608. Zasláné žádosti na změnu krajských hranic byly na Ministerstvu vnitra řádně evidovány. Jejich zpracování a šetření akceptovatelnosti podaných žádostí bylo ukončeno v srpnu 2001. Žádosti o změnu krajských hranic nemohly být akceptovány v těch případech, kdy by došlo např. k roztržení přirozeného mikroregionu. V případě přesunu celých správních obvodů musela o změnu krajských hranic požádat nadpoloviční většina obcí správního obvodu včetně samotného střediska. Provedená analýza ukázala, že obavy spojené s rozsáhlými požadavky na změny hranic krajů se nepotvrdily.

Každou změnu hranic jednotlivě by měl upravit zákon, kterým se mění vymezení hranic krajů, a který by měl nabýt účinnosti ke dni voleb do krajských zastupitelstev v roce 2004.

### **3.3.2      Problematika přenosu působností z okresních úřadů na jiné subjekty veřejné správy**

Problematika přenosu kompetencí z okresních úřadů na jiné subjekty bude legislativně řešena zákonem o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Návrh tohoto zákona, vypracovaný na základě návrhů jednotlivých věcně příslušných ústředních správních úřadů a v úzké součinnosti s nimi, znamená změnu sto dvaceti zákonů.

Pro přenos působností z okresních úřadů na příslušný článek veřejné správy bylo nutné zvážit několik aspektů, mezi něž patří zejména dostupnost pro občany, výkon odvolacího řízení, efektivnost výkonu veřejné správy, hospodárnost, četnost prvoinstančních rozhodnutí a dostatek zaměstnanců kvalifikovaných pro výkon státní správy.

Obecná zásada, která byla při jednáních o přenosu působností preferována, byla, že působnosti, které mají vazbu k občanovi, musí být vykonávány na úrovni nižší (tj. obecní) a ty, které nemají blízkou vazbu k občanovi, v odůvodněných případech na úrovni vyšší (krajské).

### **3.3.3 Problematika převodu zřizovacích funkcí okresních úřadů ke státním příspěvkovým organizacím a organizačním složkám státu na kraje a na obce**

Vláda na svém zasedání dne 25. července 2001 schválila věcné řešení transformace státních příspěvkových organizací a organizačních složek státu dosud zřizovaných okresními úřady na příspěvkové organizace a organizační složky krajů a obcí. Dle vládou schváleného věcného řešení by měla být zřizovatelská funkce okresních úřadů ke zdravotnickým zařízením převedena na kraj, k zařízením v oblasti kultury na kraje, nebude-li se v konkrétním případě jevit vhodnější převod na obec. Okresní knihovny by přitom měly být převedeny na místně příslušné obce. Pro zařízení sociální péče a sociálních služeb byla zpracována koncepce převodu zřizovatelských funkcí okresních úřadů k těmto zařízením, ve které je navrhován převod zařízení s převážně místní působností na obce a všech ostatních na kraje.

Je třeba zmínit, že vláda dne 25. července tohoto roku uložila ministru financí garantovat ve státním rozpočtu finanční prostředky na provoz převáděných zařízení od okresních úřadů ve stejné výši jako v roce 2001.

### **3.3.4 Novelizace zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze**

Probíhající druhá fáze reformy územní veřejné správy si vyžádá novelizaci Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění Zákona č. 273/2001 Sb., novelizaci Zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění Zákona č. 273/2001 Sb. a

úpravu zákona, kterým se mění Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění Zákona č. 145/2001 Sb. a Zákona č. 273/2001 Sb.

Zákon o obcích bude především doplněn o "nový typ obce" - obec s obecním úřadem s rozšířenou působností, neboť, jak bylo výše uvedeno, větší část působností okresních úřadů bude přenesena na některé obce, jejichž obecní úřady budou vykonávat rozšířenou přenesenou působnost, svěřenou jim zvláštními zákony.

Obce s rozšířenou působností budou moci uzavřít se souhlasem Ministerstva vnitra veřejnoprávní smlouvu o společném výkonu přenesené působnosti. Bylo uvažováno také o opatření pro případ nečinnosti obecního úřadu s rozšířenou působností při výkonu svěřené státní správy. Pro převzetí působností okresních úřadů lze přitom určit jen některý ze sousedících obecních úřadů s rozšířenou působností.

V návaznosti na zánik okresních úřadů je v novele obecního zřízení nově koncipován systém výkonu státního dozoru vůči obcím. Navrhuje se, aby dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti obcí byl svěřen krajům jako výkon státní správy. Návrh zákona, kterým se mění zákon o krajích, předpokládá výkon tohoto dozoru k tomu vytvořeným zvláštním orgánem kraje sui generis, jemuž budou zákonem svěřeny kompetence spočívající ve výkonu správního dozoru. Je třeba zdůraznit, že tento orgán nebude součástí krajského úřadu jako jeho odbor, ani jako zvláštní orgán kraje podle ustanovení § 65 zákona o krajích.

Rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím obcí vydaných ve správním řízení bude krajský úřad.

Kromě dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí bude kraj vykonávat i metodickou pomoc ve vztahu k obcím při výkonu státní správy.

### 3.4 Výběr obcí s rozšířenou působností

Z možných variant budoucího uspořádání základního stupně státní správy by byla nejlepší varianta vytvoření obcemi delegovaných okresních samospráv, ke kterým by měly všechny obce ve správním obvodu stejný vztah a které by vykonávaly i přenesenou působnost státní správy. Tato varianta bohužel není z hlediska legislativy i věcné náročnosti v současné době realizovatelná. Z dalších variant nejvíce odpovídá danému cíli přenesení působnosti dosavadních okresních úřadů z větší části na tzv. obce s rozšířenou působností, jichž má být na území ČR 190, z menší části na kraje. Toto řešení odpovídá přirozené geografické mikroregionalizaci, v jejímž rámci se obvykle vymezuje 170 – 200 mikroregionů. V souladu s touto variantou také připravilo Ministerstvo vnitra návrhy příslušných věcných řešení a do listopadu letošního roku by měla vláda předložit návrhy příslušných zákonů Poslanecké sněmovně. [1]

Zákonem o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, byl definován nový typ obcí, tzv. **obce s rozšířenou působností**.

Obce s rozšířenou působností jsou obcemi, na které byla přenesena velká část kompetencí okresních úřadů, které k 31. prosinci 2002 ukončily svoji činnost. Pro ilustraci, na místo 76 okresních úřadů (včetně měst Plzeň, Brno a Ostrava) vzniklo k 1. lednu 2003 celkem 205 obcí s rozšířenou působností. Hlavním kritériem pro výběr obcí s rozšířenou působností se stala minimální velikost jejich správního obvodu 15 000 obyvatel spolu s dostupností obcí do centra. Na vytváření správních obvodů obcí s rozšířenou působností, které jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva vnitra, se pak podílela většina obcí České republiky.

Na obecní úřady s rozšířenou působností se přenáší výkon státní správy na úseku např.:

- Evidence obyvatel,
- Vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů,
- Řidičských průkazů, vedení registru motorových vozidel,

- Vodoprávního řízení, odpadového hospodářství,
- Ochrany životního prostředí,
- Státní správy lesů,
- Myslivosti a rybářství,
- Dopravy a silničního hospodářství,
- Dávek a služeb sociální péče,
- Sociálně právní ochrany dětí,
- Péče o staré a zdravotně postižené občany,
- Péče o nepřízpůsobivé občany,...

Pro přenos působností byla zvolena následující kritéria: dostupnost pro občany, efektivnost, kvalita a hospodárnost výkonu veřejné správy na příslušném stupni, četnost vydaných prvoinstančních rozhodnutí na jednotlivých úsecích státní správy, náročnost přenášených působností na kvalifikovanost zaměstnanců úřadu z hlediska zajištění lidských zdrojů pro tuto činnost, omezení přenosu prvoinstančního rozhodování na stupeň kraje z důvodu nežádoucího zvyšování rozsahu odvolacího řízení na ústředních správních úřadech, snaha přenést výkon působností s větší frekvencí, které mají přímou vazbu k občanovi, na nejnižší, tj. obecní úroveň, aj. na krajskou úroveň byly přeneseny kompetence s menší frekvencí.

Krajským úřadům se svěřuje např.:

- Odvolací řízení proti rozhodnutím obcí ve správním řízení v první instanci,
- Kontrola výkonu státní správy orgány obcí a metodická pomoc obcím,
- Přezkoumávání hospodaření obce, která má maximálně 5000 obyvatel, za uplynulý kalendářní rok, v případě, že obec si zvolí krajský úřad; obce s vyšším počtem obyvatel zadávají přezkoumání pouze auditorovi,

- Výkon dozoru nad zákonností ve státní správě a samosprávě obcí (Ministerstvo vnitra pozastaví výkon právních předpisů obcí nebo opatření v samostatné působnosti obce a předkládá návrhy soudům na jejich zrušení,
- Rozhodování o oddělení části obce (ve vymezených případech jmenuje správce obce ředitel krajského úřadu),
- Oprávnění rozhodnout v případech nečinnosti obecních úřadů v přenesené působnosti o jejím výkonu jiným obecním úřadem (Ministerstvo vnitra rozhoduje v případech nečinnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností).

Vedle změn jednotně prováděných v zákoně o obcích se v zákoně o krajích jedná ještě o následující změny:

- Mění se lhůta pro projednání žádostí občanů a pro vyřizování jejich návrhů a připomínek zastupitelstvem kraje ze 60 na 90 dnů v souladu s periodicitou jejich zasedání,
- Původní pozastavování účinnosti nezákonného nařízení kraje a pozastavování a rušení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo opatření vydaných v přenesené působnosti orgány kraje Ministerstvem vnitra se mění na věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady,
- Zachovává se vymezení vyhrazené působnosti rady kraje zákonem,
- Zákon se doplňuje o ustanovení (§ 93a až i) o kontrole výkonu přenesené působnosti obcí krajským úřadem (hlava VII). [2]

## **4 REALIZACE DRUHÉ FÁZE ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR**

### **4.1 Cíle a východiska druhé fáze reformy veřejné správy**

Aktivity vlády v oblasti reformy veřejné správy vycházely především z rozhodnutí Parlamentu ČR o přípravě reformy veřejné správy v území ve formě tzv. spojeného modelu (kdy orgány samosprávy jsou pověřeny jak výkonem samosprávy, tak i výkonem delegované státní správy v přenesené působnosti), její dekoncentrace a decentralizace.

Cílem bylo zrušení okresních úřadů, přičemž jejich funkci na základním stupni přebíraly obce s rozšířenou působností. Obce s rozšířenou působností měly ve státní správě do jisté míry obdobnou funkci jako okresní úřady. Na rozdíl od vytvoření nových krajů vyžadovalo řešení problematiky výkonu státní správy na nižších úrovních podstatný zásah do existujících struktur

### **4.2 Legislativní rámec reformy**

Při naplňování cílů druhé fáze reformy územní veřejné správy byla k 31. prosinci 2002 ukončena činnost okresních úřadů a jejich působnosti byly přeneseny převážně na orgány územních samospráv (kraje a obce s rozšířenou působností) a v některých případech na územní správní úřady. Legislativní rámec druhé fáze reformy územní veřejné správy byl schválen v červnu 2002. Tvoří jej zákony:

- Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce a o související změnách
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků
- Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů
- Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

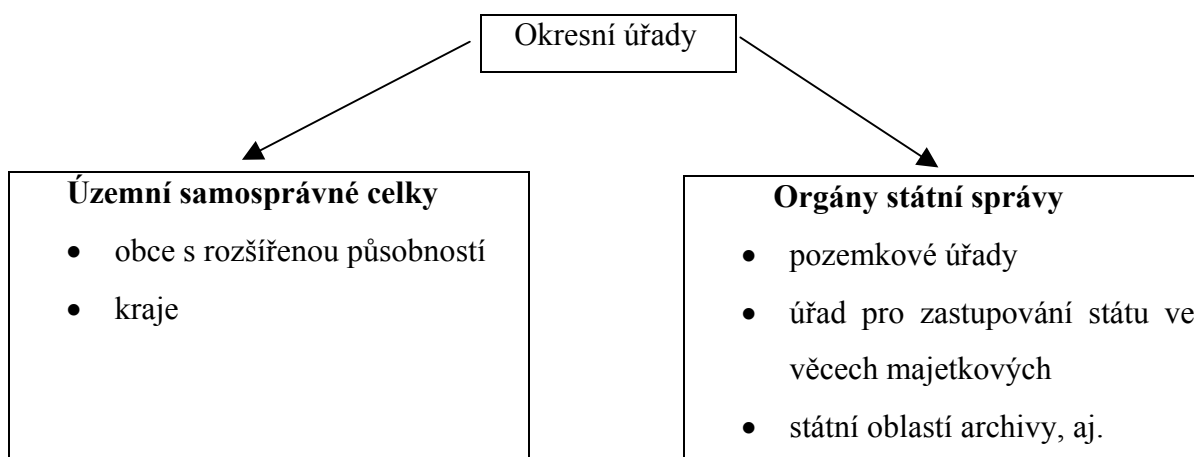
### **4.3 Realizace druhé fáze**

Rozhodujícím datem pro druhou fázi reformy územní veřejné správy byl 1. leden 2003, kdy došlo k řadě významných změn:

- 31.12.2002 ukončilo svoji činnost 73 okresních úřadů
- Jejich kompetence byly přeneseny na 205 úřadů obcí s rozšířenou působností, na krajské úřady a na další správní úřady
- Obce získaly na převzetí těchto kompetencí od státu finanční příspěvky na:
  - ❑ Přípravu budov
  - ❑ Výkon státní správy v přenesené působnosti
  - ❑ Pořízení nábytku a výpočetní techniky pro nevybavená prázdná funkční místa
- Stát poskytl samosprávným celkům movitý majetek k výkonu státní správy v přenesené působnosti
- Úředníci okresních úřadů byli delimitováni na úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a další správní úřady s přenášnými agendami
- K dočasnému zajištění některých agend uzavřely některé obce veřejnoprávní smlouvy s jinými obcemi s rozšířenou působností

- K informování veřejnosti o důležitých změnách ve veřejné správě připravilo Ministerstvo vnitra mediální kampaň.

Působnosti okresních úřadů byly přeneseny převážně na 205 obcí s rozšířenou působností s cílem přiblížit státní správu občanům. Menší část kompetencí zaniklých okresních úřadů byla s účinností od 1.1.2003 přenesena na krajské úřady a na další správní úřady. V případě krajských úřadů se jedná o působnosti, které zpravidla nevyžadují přímý osobní kontakt občanů při vyřizování osobních záležitostí.



Decentralizací státní správy došlo k posílení významu samosprávy. Tímto krokem bylo od 1.1.2003 dosaženo lepší dostupnosti veřejné správy pro občany, neboť sídla obcí s rozšířenou působností tvoří přirozená centra správních obvodů. Přenosem prvoinstančního rozhodování v jednotlivých oblastech státní správy na co nejnižší možnou úroveň veřejné správy se občanům zjednoduší kontakt s úřady oproti minulosti, kdy některé žádosti podávali na pověřeném obecním úřadu, ale s dalšími – speciálnějšími – museli cestovat na okresní úřad ve vzdálenějším okresním městě. Nový typ obce (obec s rozšířenou působností) vykonává tedy dva druhy působností – samosprávnou činnost pro svou obec a výkon státní správy v přenesené působnosti pro stanovený správní obvod.

#### 4.3.1 Přenesené působnosti z okresních úřadů

Vzhledem k plánovanému zániku okresních úřadů došlo k přenosu působností okresních úřadů na orgány územních samosprávních celků, tj. na obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady s rozšířenou působností (dále také obce s rozšířenou působností, pracovně též nazývané "pověřené obecní úřady III. typu /stupně/") a kraje, výjimečně na jiný článek státní správy. Vláda neakceptovala dílčí návrhy na vytváření specializovaných územních správních úřadů pro výkon některých agend, neboť tyto návrhy nejsou v souladu s přijatou koncepcí reformy veřejné správy.

Pro přenos působností je nutné zvažovat několik základních kritérií, mezi které patří dostupnost pro občany, výkon odvolacího řízení, efektivnost výkonu veřejné správy a četnost prvoinstančních rozhodnutí. Na základě těchto kritérií by působnosti, které mají úzkou vazbu k občanovi, byly vykonávány na nižší úrovni, tj. na úrovni obecní. Existuje však několik působností v oblasti prvoinstančního rozhodování, kdy je vhodné a žádoucí, aby působnosti byly přeneseny na kraj. Je však třeba zdůraznit, že jde o rozhodovací činnosti, které se většinou netýkají záležitostí občanů nebo se jich dotknou jen okrajově. Jedná se o úkoly, ve kterých kraj bude kraj vykonávat metodickou, kontrolní nebo poradenskou činnost, ve kterých půjde o agendy s vysokým stupněm odbornosti, nízkou četností rozhodování nebo vysokou pracností atd. Dále je třeba zdůraznit, že vzhledem k tomu, že většina působností přenášených na kraj nemá charakter rozhodování ve správním řízení, nebude docházet ke zvyšování operativních úkolů ministerstev jakožto případného odvolacího místa.

**Transformace okresních úřadů** znamenala zejména vyřešit pět problémových okruhů:

- Přenos působností při výkonu státní správy dosud vykonávaných okresními úřady, jako jsou například ochrana životního prostředí, stavební řád, dopravní agenda, živnostenské podnikání, sociální věci, školství atd. Samostatným problémem je vyřešení působností okresních úřadů v oblasti krizového řízení a obranného plánování,

- Převod funkce zřizovatele příspěvkových organizací a organizačních složek, při které jsou redistribuovány značné finanční prostředky vesměs příspěvkovým organizacím na zabezpečení veřejných služeb. Celkový počet organizací, podléhajících transformaci zřizovatele i odpovídajících finančních toků je asi devět set a patří mezi ně zařízení z oblasti kultury (knihovny, muzea, galerie, divadla atd.), zdravotnictví (nemocnice, rychlá zdravotnická pomoc, okresní hygienické stanice atd.), sociálních služeb (domovy důchodců, ústavy sociální péče, azylové domy atd.),
- Přenos příslušnosti hospodařit s majetkem státu, což zahrnuje hospodaření s movitým a zejména nemovitým majetkem velkého rozsahu, jehož přesná identifikace bude časově i finančně náročná (půjde o majetek, který nebude převeden současně s funkcí zřizovatele),
- Výkon sumarizační, kontrolní a metodické činnosti vůči obcím, při které okresní úřady sumarizují pro Ministerstvo financí od obcí údaje pro potřeby státního rozpočtu, přezkoumávají hospodaření obcí, metodicky vedou zaměstnance obcí při výkonu finančních agend a při aplikaci příslušných právních předpisů,
- Dořešení otázky stanovení pověřených obcí III a jejich správních obvodů.

***Působností přenesených z okresních úřadů na obecní úřady z rozšířenou působností***

**Všeobecná vnitřní pravidla:**

- ☐ Vydávání občanských průkazů
- ☐ Vydávávání cestovních pasů
- ☐ Provádění ověření shody opisu nebo kopie s listinou a ověřování pravosti podpisu
- ☐ Povolování provádění matričních zápisů i mimo úřední místnost
- ☐ Provádění ověření dokladů
- ☐ Plnění úkolů napomáhajících výkonu práv příslušníků romské komunity

**Památková péče:**

- ❑ Vydávání závazných stanovisek k zamýšlené obnově kulturní památky, k zamýšlené stavbě, stavební změně nebo udržovacím pracím na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkovém ochranném pásmu
- ❑ Poskytování finančního příspěvku na zvýšené náklady spojené se zachováním a obnovou kulturní památky

**Sociální zabezpečení:**

- ❑ Rozhodování o poskytování příspěvku na výživu dítěte, poskytování bezúročných půjček, příspěvku na opatření zvláštních pomůcek občanům s těžkými vadami, nevidomým, neslyšícím, o poskytování příspěvků na koupi, opravu, úpravu a na provoz motorového vozidla a na úhradu pojistného, příspěvků na úpravu bytu
- ❑ Rozhodování o přiznání mimořádných výhod, vydávání průkazů mimořádných výhod
- ❑ Rozhodování o poskytování jednorázových a opakujících se peněžitých dávek sociálně potřebným občanům, kterým je poskytována sociální péče ve zdravotnickém zařízení
- ❑ Určování osob, kterým bude vyplácen příspěvek na dítě, rodičovský příspěvek, na bydlení nebo sociální příplatek vyplacení dávek státní sociální podpory

**Sociálně-právní ochrany dětí:**

- ❑ Výkon sociálně-právní ochrany dětí
- ❑ Pomoc rodičům při řešení výchovných a jiných problémů
- ❑ Výkon funkce opatrovníka a poručníka, provádění neodkladných úkonů v zájmu dítěte
- ❑ Zprostředkování osvojení a pěstounská péče
- ❑ Sledování dodržování práv dítěte ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy, v ústavech sociální péče a ve zvláštních dětských zdravotnických zařízeních a v odborných ústavech

**Civilní služba:**

- ☐ Výkon působnosti na úseku státní správy ve věcech civilní služby občan
- ☐ Vydávání povolávacího příkazu k nastoupení civilní služby

**Živnosti:**

- ☐ Povolání volných, vázaných i koncesovaných živností

**Doprava:**

- ☐ Výkon působnosti speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. Třídy
- ☐ Vydávání registrace k provozování autoškoly
- ☐ Provádění zkoušek žadatelů o řidičská oprávnění
- ☐ Vydávání řidičských průkazů
- ☐ Vedení registru silničních vozidel

**Životní prostředí a zemědělství:**

- ☐ Vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa do výměry 5 ha hospodářského a o souhlasu k vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo využití území do 50 m od kraje les
- ☐ Rozhodování o odnětí lesních pozemků plnění funkcí lesa do výměr 1 ha
- ☐ Výkon speciálního stavebního úřadu ve věcech vydávání stavebních povolení k provedení vodních děl
- ☐ Vydávání souhlasu ke stavbám, které mohou ovlivnit vodní poměry na pozemcích s korytem vodního toku
- ☐ Ukládání pokut podnikající fyzické nebo právnické osobě za nedovolené odběry vody a vypouštění odpadních vod
- ☐ Ochrana před povodněmi
- ☐ Určování jakostních tříd, normovaných a minimálních stavů zvěře

- ☐ Rozhodování o uznání o honitby
- ☐ Vydávání a odebírání loveckých lístků
- ☐ Udělování souhlasu k nakládání s nebezpečnými odpady v množství do 100 tun za rok
- ☐ Zpoplatnění středních zdrojů znečištění

### ***Působností přenesených z okresních úřadů na krajské úřady***

Krajský úřad rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí vydaných obecním úřadem, pověřeným obecním úřadem obce s rozšířenou působností.

### **Všeobecná vnitřní správa**

- ☐ Krajský úřad přijímá žádosti o vydání osvědčení o státním občanství ČR
- ☐ Vystavuje potvrzení o výsledku zjištění týkajícího se státního občanství ČR

### **Stavební řád**

- ☐ Je nadřízeným správním orgánem stavebních úřadů měst a obcí

### **Doprava**

- ☐ Krajské úřady jsou dopravními úřady
- ☐ Uzavírá písemnou smlouvu s dopravcem za účelem zjištění základní dopravní obslužnosti územního obvodu kraje
- ☐ Uděluje žadatele oprávnění k provozování stanice technické kontroly a vydává osvědčení provozovateli stanice technické kontroly

### **Krizové řízení**

- ❑ Poskytuje peněžní náhradu právnické nebo fyzické osobě za poskytnutí věcné nebo osobní pomoci
- ❑ Řídí evakuaci obyvatel a zabezpečuje jejich nezbytné životní potřeby

#### **4.3.2 Nové úřady v území**

##### ***Úřad pro zastupování ve věcech majetkových***

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových je v gesci Ministerstva financí. Zajišťuje správu majetku státu, kterou doposud vykonávaly okresní úřady, bude vypořádat pohledávky a závazky okresních úřadů, zastupovat stát před soudy v řízeních týkajících se majetku státu a v neposlední řadě zabezpečovat realizaci úkolů souvisejících s ukončením činností okresních úřadů po 1.lednu 2003. Předpokládá se, že vyřizování těchto útlumových záležitostí, s ukončením činností okresních úřadů, bude trvat minimálně jeden rok a tuto činnost bude koordinovat Ministerstvo financí a Ministerstva vnitra.

##### ***Pozemkové úřady***

Pozemkové úřady jsou v gesci Ministerstva zemědělství. Pozemkové úřady převzaly úkoly doposud vykonávané referáty pozemkových úřadů okresních úřadů např. dokončení restitučních nároků občanů k půdě a jinému zemědělskému majetku, provádění a organizaci pozemkových úprav tak, aby byly vytvořeny podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy.

#### **4.3.3 Úřady s okresní působností**

Druhá etapa reformy územní veřejné správy se, alespoň prozatím, nedotkla specializovaných orgánů státní správy v území. Katastrální úřady, finanční úřady, úřady

práce, okresní správy sociálního zabezpečení, vojenské správy, celní správy, policejní správy a další úřady tak budou bez ohledu na realizaci druhé fáze reformy územní veřejné správy nadále působit jako úřady s okresní působností. Je přitom zřejmé, že dalším krokem reformy veřejné správy by mělo být sladění územní působnosti těchto úřadů se správními obvody obcí s rozšířenou působností.

#### 4.4 zákonná úprava postavení obcí s rozšířenou působností

**Obce s rozšířenou působností** – Obce s rozšířenou působností mají základní postavení jako ostatní obce a jejich rozsah samostatné působnosti se neliší.

Z hlediska přenesené působnosti je východiskem českého obecního zřízení je tzv. **smíšený systém**, kdy obce vykonávají vedle vlastní působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (určitý díl místní státní samosprávy a v ústavním ustanovení, podle kterého je obec samostatně spravována zastupitelstvem. Do této samostatné (samosprávné) působnosti smí stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Oproti tomu přenesená působnost obcí je dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím zákony na základě čl. 105 Ústavy ČR.

Základní vymezení samostatné a přenesené působnosti v návaznosti na ustanovení 100 a 105 Ústavy ČR provádí na zákonné úrovni § 7 Zákona o obcích:

- (1) Obec spravuje své záležitosti samostatně (samostatná působnost). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen zákonem.*
- (2) Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost.*

**Samostatnou působnost** blíže vymezuje zákon o obcích ve svém ustanovení § 35, když stanoví, že:

- (1) Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon.*
- (2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v §84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*
- (3) Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí*
  - a) Při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,*
  - b) V ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.*

Co se týče zákonné úpravy **přenesené působnosti** obcí, je třeba poukázat zejména **třístupňové členění obcí pro účely výkonu státní správy**. Blížší rozvedení citované zákonné definice představují jednak ustanovení §61 – 66 obecního zřízení, jednak zvláštní zákony. Zákon o obcích ve svém ustanovení § 61 stanoví, že:

***(1) Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je***

- a) V základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona; v tomto případě je území obce správním obvodem,*
- b) V rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem,*
- c) V rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.*

Mimo základního rozsahu přenesené působnosti vykonávají tedy některé obce v rozsahu stanoveném zvláštními zákony státní správu i v širším správním obvodu (pro více obcí). Jde o obce, ve kterých je zřízen pověřený obecní úřad. Jako pověřený obecní úřad je působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a), vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správní obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s pověřeným obecním úřadem stanovuje Zákon č. 314/2002 Sb.

Jako **obecní úřad obce s rozšířenou působností** je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) a vedle přenesené působnosti podle § 64, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s rozšířenou působností určuje Zákon č. 314/2002 Sb. Na základě § 2 odst. 1 mají všechna stávající města postavení obcí s rozšířenou působností.

Ustanovením § 61 odst. 2 je přitom stanoveno, že:

*(2) Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí*

*a) Při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy,*

*b) V ostatních případech též*

- 1. usnesení vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich*
- 2. návrhy opatření, popřípadě rozhodnutím krajského úřadu, učiněnými podle zvláštního zákona v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti.*

Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném právním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít **veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce** (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě

zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.

**Neplní-li orgán obce povinnost svěřenou mu zákonem jako přenesenou působnost,** rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Krajský úřad zároveň v přenesené působnosti; při jeho vydávání se nepostupuje podle správního řádu.

Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, mohou uzavřít **veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce** (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.

**Neplní-li obecní úřad obce s rozšířenou působností povinnost svěřenou mu zákonem jako přenesenou působnost,** rozhodne Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, že pro něj bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Rozhodnutí Ministerstvo vnitra vydá do 60 dnů ode dne, kdy se dozvědělo o neplnění povinnosti podle věty první. Ministerstvo vnitra zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Při vydávání tohoto rozhodnutí se nepostupuje podle správního řádu. [8]

K samostatné a přenesené působnosti obcí je třeba zdůraznit **zásadní význam ustanovení § 8 Zákona o obcích**, podle kterého: *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*

## ZÁVĚR

Reforma veřejné správy byla zahájena v roce 1990 zrušením Národních výborů. V mé bakalářské práci jsem se zabýval druhou fází reformy veřejné správy.

Cílem reformy bylo naplnit určitá kritéria, uplatnit hlediska demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky, decentralizace a subsidiarity. Nejprve začala reforma územní správy. Reforma územní správy byla nezbytným předpokladem pro reformu ústřední správy, protože realizuje řadu rozhodnutí přijatých na centrální úrovni. Ústřední orgány státní správy mají především plnit úkoly povahy legislativní, koncepční, koordinační, metodické a kontrolní. Druhý důvod zahájení správní reformy přednostně ve sféře územní správy spočívá v nezbytnosti zintenzivnění decentralizace a uplatnění subsidiarity. Třetím důvodem zahájení reformy ve sféře územní správy je nevyhovující územně správní uspořádání. Toto uspořádání dosud nerespektuje mnohá přirozená centra v sídelní struktuře, a vytváří tak nesoulad mezi správní a sídelní strukturou. V roce 1997 rozhodl Parlament o zeměpisném vymezení 13 krajů a kraje Praha. V květnu 2000 jsou těmto novým územním samosprávným celkům vymezeny první působnost.

Při naplňování cílů druhé fáze reformy územní veřejné správy byla ukončena činnost okresních úřadů a jejich působnosti byly přeneseny převážně na orgány územních samospráv (kraje a obce s rozšířenou působností) a v některých případech na územní správní úřady. Kraje i obce působí ve spojeném modelu výkonu veřejné správy, zatímco okresní úřady představovali prvek odděleného modelu. Obce s rozšířenou působností měly ve státní správě do jisté míry obdobnou funkci jako okresní úřady. Pro ilustraci, na místo 76 okresních úřadů vzniklo k 1. lednu 2003 celkem 205 obcí s rozšířenou působností. Decentralizací státní správy došlo k posílení významu samosprávy. Tímto krokem bylo od 1.1.2003 dosaženo lepší dostupnosti veřejné správy pro občany, neboť sídla obcí s rozšířenou působností tvoří přirozená centra správních obvodů. Nový typ obce (obec s rozšířenou působností) vykonává tedy dva druhy působností – samosprávnou činnost pro svou obec a výkon státní správy v přenesené působnosti pro stanovený správní obvod.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] MATULA, Miloš. *Širší kontext reformy územní veřejné správy*. Integrace [online]. 2001. [cit. 2005-05-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.integrace/archiv/>>
- [2] KOLEKTIV. *Reforma veřejné správy v ČR*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2003. 64 s. ISBN 80-239-0225-3
- [3] LACINA, Karel. ČECHÁK, Karel. *Vývoj systémů veřejné správy*. Professional Publishing, 2001. ISBN 80-86419-13-4
- [4] GROSPÍČ, Jiří. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: IFEC, 2001. 266 s. ISBN 80-86412-08-3. kapitola 17.
- [5] VIDLÁKOVÁ, Olga. *Reformy veřejné správy*. Univerzita Pardubice, 2000. 140 s. ISBN 80-7194-290-1
- [6] MATULA, Miloš. In *Reforma veřejné správy v teorii a v praxi*. Sborník z mezinárodní konference, konané ve dnech 22.-24. října 2003 v Třešti. Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. s. 40-58
- [7] ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Vydala Vysoká škola finanční a správní, o.p.s, 2004. 264 s. ISBN 80-86754-22-7
- [8] KADEČKA, Stanislav. ONDRUŠ, Radek. PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva pro ekonomy*. Brno: Masarykova Univerzita, 2003. 220 s. ISBN 80-210-3050-X

## **SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

EU      Evropská Unie

NUTS    Nomenklatura územních statistických jednotek

OECD    Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

