

III. B

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Ministerstvo vnitra ČR

leden 2018

B. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

1 Shrnutí Závěrečné zprávy RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Věcný záměr zákona o územně správním členění státu	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo vnitra	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte <i>1. leden 2021</i>
Implementace práva EU: Ne; (pokud zvolíte Ano): - uveďte termín stanovený pro implementaci: . - uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU?: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
<p>Cílem zavedení jednotného územního členění je sjednocení územně samosprávného a územně správního členění státu, jak předpokládá vládou schválená preferovaná varianta řešení této problematiky.</p> <p>Zvýší se přehlednost právní úpravy územně správního členění státu snížené dosud nejednotnou koncepcí a četnými změnami zákona o územním členění státu.</p> <p>Dojde k odstranění dvojího krajského členění, k zajištění plné skladebnosti všech jednotek územního členění státu a k zavedení jednotného administrativního členění, které bude k dispozici pro stanovení či přizpůsobení územní působnosti orgánů veřejné správy v budoucnu.</p> <p>Tímto nebudou samozřejmě dotčena některá vymezení územní působnosti, vyplývající ze specifik konkrétního orgánu státu (báňská správa, puncovníctví, zkoušení zbraní a střeliva).</p>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
<p>Identifikované dopady, které vzniknou státu kvůli vynuceným změnám na straně občanů (výměna cca 38 tis. občanských průkazů, při odhadovaném nákladu 100–200 Kč za jeden průkaz) jsou cca 3,8–7,6 mil. Kč.</p> <p>Identifikované dopady na straně orgánů veřejné správy představují v případě Českého úřadu zeměměřického a katastrálního cca 700 tis. Kč, v případě České správy sociálního zabezpečení cca 12,5 mil. Kč.</p> <p>Dohromady se tak jedná o cca 17–20,8 mil. Kč.</p>	

3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne
Návrh nemá dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR.
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ne
Návrh nemá dopady na podnikatelské prostředí.
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ano
<p>Finanční náklady přímo vzniknou občanům 33 obcí postižených neskladebností území okresů se SO ORP (zejména v souvislosti s výměnou občanských průkazů, v případě, že dojde ke změně okresní příslušnosti).</p> <p>Ve vztahu k obcím vzniknou relevantní náklady pouze ORP v případě, kdy dojde ke změně SO ORP. Tyto náklady by měly být pokryty v rámci prostředků na běžný provoz.</p>
3.5 Sociální dopady: Ne
Návrh nemá sociální dopady.
3.6 Dopady na spotřebitele: Ne
Návrh nemá dopady na spotřebitele.
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
Návrh nemá dopady na životní prostředí.
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
Návrh nemá dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů.
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
Návrh nemá dopady na výkon státní statistické služby.
3.10 Korupční rizika: Ne
Návrh neobsahuje korupční rizika.
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne
Návrh nemá dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

2 Důvod předložení a cíle

Vláda ČR svým usnesením ze dne 28. listopadu 2016 č. 1053 k preferované variantě územně správního členění státu schválila preferovanou variantu územně správního členění státu jako výchozí pro nové legislativní řešení územně správního členění státu a uložila ministru vnitra zpracovat a předložit vládě věcný záměr zákona řešící nové územně správní členění státu do 30. září 2017.

Věcnými důvody pro předložení jsou:

- a) sjednocení územně správní struktury odstraněním dvojího členění státu založeného na samosprávném členění a na územním členění z roku 1960,
- b) zpřehlednění správní sítě v ČR,
- c) zajištění skladebnosti mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy,
- d) posílení role ORP jako základního skladebního prvku územně správního členění státu,
- e) vytvoření předpokladů pro vyšší koordinaci státní správy v území.

Věcný záměr zákona tak formuluje řešení výše uvedeného, přičemž tyto důvody jsou plně v souladu s úkoly, které obsahuje Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020 ve specifickém cíli č. 2.1 „Harmonizace administrativního členění státu“.

Název

Věcný záměr zákona o územně správním členění státu.

Definice problému

Území ČR je jako území unitárního státu tvořeno jednotnou (ač nesourodou) soustavou územních jednotek, které bezesbytkově pokrývají celé její území. Podle čl. 99 Ústavy ČR se náš stát člení na obce jako základní územní samosprávné celky a od 1. ledna 2000 též na kraje jako VÚSC. Každá část území ČR je součástí území některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.¹ Ústava ČR v hlavě sedmé zakotvuje územní samosprávu ČR. Na tuto ústavní úpravu navazuje ústavní zákon č. 347/1997 Sb., a dále pak zákony č. 128/2000 Sb., zákon č. 129/2000 Sb. a zákon č. 131/2000 Sb., které upravují územně samosprávné a územně správní členění státu a zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb. byly vytvořeny samosprávné kraje v počtu 13 (a hlavní město Praha). Uvedené ústavní členění je v první řadě členěním samosprávné povahy, má však ve spojeném modelu veřejné správy s výkonem státní správy samosprávnými orgány v přenesené působnosti značný význam i pro státní správu.

Vedle výše zmíněného se však ve státní správě uplatňuje i koncepčně zcela odlišné členění dané zákonem č. 36/1960 Sb. Podle tohoto zákona je území státu členěno na kraje (liší se od samosprávných krajů) a na okresy. Ač role územně správních jednotek tohoto modelu členění státu (daného zákonem 36/1960 Sb.) již značně poklesla, přesto je zmíněný zákon stále v platnosti a tudíž jsou i obě členění stále validní, což neodpovídá spojenému modelu veřejné správy a vytváří

¹ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů.

zbytečně komplikovanou územně správní strukturu. V souvislosti se zrušením okresních úřadu, již neexistuje orgán veřejné správy se všeobecnou působností v území, všeobecně územní členění státní správy odlišné od územního členění samosprávy, proto nemá náležitý institucionální základ. Rizika vyplývající ze současné existence dvou územně správních členění vytvořených na geograficky odlišném základě, jsou uvedena v kapitole 2.6.

Původním záměrem koncepce reformy veřejné správy z roku 1999 bylo zavedení systému nových krajů odpovídajících svým charakterem mezoregionální řádovostní úrovni socioekonomických vztahů v území a dále vytvoření nových mikroregionálních struktur pro výkon jak státní správy, tak samosprávy. Ačkoliv došlo k elementární realizaci koncepce, nebyla tato reforma realizována důsledně a členění z roku 1960 zůstalo součástí právního řádu ČR.

Výsledkem existence dvojího členění společně s poměrně velkým počtem specializovaných správních členění je současná komplikovaná územně správní struktura a neskladebnost výkonu veřejné správy i z hlediska všeobecných správních celků.² Tato situace ztěžuje občanům (fyzickým popř. právnickým osobám) vyřizování jejich správních záležitostí a nevytváří příznivé podmínky ani pro koordinaci výkonu státní správy.

Za účelem zlepšení situace v případech veřejné správy i jejích adresátů by bylo vhodné zavedení jediného členění, jako základu územního uspořádání státu, od kterého by mohly v důvodech hodných zvláštního zřetele existovat odchylky v případě speciálních správních členění. Z hlediska přehlednosti a účelnosti právní regulace pokládá předkladatel za potřebné nahradit dosavadní, již vícekrát novelizovanou, právní úpravu novým zákonem o územně správním členění státu, který by lépe odpovídal současným podmínkám.

Definované problémy jsou vnímány již delší dobu. Veřejná správa v ČR se totiž i přes realizaci několika reforem, vznik a implementaci mnoha strategických dokumentů, koncepcí a akčních plánů stále potýká s důsledky nenaplnění (či v některých oblastech pouze formálního provedení) cílů Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999.

Koncepčně se problémy veřejné správy zabývala v posledních letech zejména strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 a z analytického hlediska pak Analýza aktuálního stavu veřejné správy.

Jako reakce na současný stav proto vznikl Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020 (dále jen SRRVS). Ten ve svém Specifickém cíli 2.1 tento dokument identifikuje výše uvedené problémy a definuje systém jejich řešení, jehož součástí je i předkládaný věcný záměr zákona.

V souvislosti se vznikem SRRVS byla zřízena usnesením vlády č. 680 ze dne 27. srpna 2014 RVVS jako meziresortní poradní a koordinační orgán vlády pro oblast rozvoje veřejné správy. Rada ve své činnosti poskytuje vládě vědomostní základnu zejména pro její rozhodování v koncepčních otázkách rozvoje, organizace a působnosti veřejné správy tak, aby bylo dosaženo větší provázanosti a koordinace resortních a národních projektů, projektů financovaných či kofinancovaných z jiných než národních zdrojů a dalších činností, procesů a metod v oblasti veřejné správy. Rada zejména projednává opatření potřebná k implementaci strategií v oblasti veřejné správy, zejména SRRVS

² Tato situace je popsána v komplexním materiálu Harmonizace administrativního členění státu, který byl součástí a analytickým podkladem tzv. Preferované varianty územně správního členění státu schválené vládou usnesením ze dne 28. listopadu 2016 č. 1053 k preferované variantě územně správního členění státu.

(vyjma oblasti e-Governmentu), projednává návrhy strategií dlouhodobých a střednědobých koncepcí, analýz, výhledů a směrů rozvoje veřejné správy, projednává všechny materiály legislativní i nelegislativní povahy předkládané vládě, které se vztahují k problematice veřejné správy, a zpracovává k nim pro vládu stanovisko, hodnotí nové poznatky a zprávy o stavu veřejné správy a předkládá návrhy jejich možného využití a projednává harmonogramy výzev a výzvy pro oblast veřejné správy. Rada nezahrnuje pouze odborníky z ministerstev, ale také zástupce Asociace krajů, Svazu měst a obcí, Sdružení místních samospráv, Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů, Spolku pro obnovu venkova, Českomoravské konfederace odborových svazů, Unie zaměstnavatelských svazů, Parlamentu ČR, Úřadu vlády a Úřadu na ochranu osobních údajů. Tím je zajištěna přímá komunikace mezi všemi dotčenými stranami.

RVVS doporučila zřídit k problematice administrativního členění speciální pracovní skupinu. Pracovní skupina pro řešení problematiky administrativního členění státu (dále jen PS AČS) byla zřízena a ještě do konce roku 2015 se sešla k prvnímu jednání.

Členy této pracovní skupiny jsou zainteresovaní zástupci resortů a ústředních správních orgánů. Dále pak také zástupci samospráv (starostové měst a obcí), jejich sdružení (zástupci Svazu měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR), i profesních sdružení (Sdružení tajemníků) a také akademické sféry (Vysoká škola finanční a správní a Vysoká škola regionálního rozvoje).

Pracovní skupina nejprve při tvorbě preferované varianty řešení problematiky došla k několika dílčím závěrům. Jednak došlo ke zpracování seznamu jednotlivých dekoncentrovaných pracovišť úřadů státní správy v území republiky a jednak byla rovněž zpracována čtyři koncepční východiska možného řešení administrativního členění státu, které jsou popsány v další části tohoto materiálu.

PS AČS poté byla hlavní konzultační platformou při tvorbě věcného záměru zákona (viz část III. A), které poskytla zejména metodickou konzultaci a připomínky ze strany zástupců resortů, zastřešujících organizací samospráv a také relevantních zástupců odborné sféry. Při tvorbě hodnocení dopadů RIA poskytla PS AČS data a analytické podklady, které posloužily ke stanovení nákladů (viz část III. B).

Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

a) Členění administrativně geografické

Upravuje zákon č. 36/1960 Sb., vymezující území státu pro účely administrativně územní (kraje, okresy) včetně prováděcí vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů. Jde o zákonnou úpravu, která vymezuje všeobecné územní členění státu, a to ve smyslu členění geografického, nikoliv územně správního či samosprávného. Zákon č. 36/1960 Sb. tedy není v rozporu s Ústavou ČR, ani s ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., neboť jeho obsahem je úprava odlišná od úpravy obsažené v hlavě sedmé Ústavy ČR a v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb.³

Toto členění je v současnosti používáno okresními správami sociálního zabezpečení, a především justici, která nicméně využívá k právnímu zakotvení tohoto členění na veřejné správě nezávislou zvláštní právní úpravu obsaženou v zákoně č. 6/2002 Sb.

³ Viz blíže usnesení vlády ČR č. 918 ze dne 25. září 2002 k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 29)

b) Členění územně samosprávné

Území ČR se v souladu s čl. 1 odst. 1 a čl. 11 Ústavy ČR nečlení územně politicky. Podle čl. 99 Ústavy ČR se však ČR (rozuměj její území) člení na obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako VÚSC.⁴ Problematiku VÚSC upravuje ústavní zákon č. 347/1997 Sb. Tento ústavní zákon vytvořil 14 VÚSC (krajů) a vymezil jejich území (prostřednictvím jednotlivých okresů podle zákona o územním členění státu) ke dni účinnosti ústavního zákona (1. 1. 2000). Koncepce je dále doplněna jednotkami územní samosprávy vykonávajícími přenesenou působnost (SO ORP a SO obcí s POÚ).

Je důležité zdůraznit, že okresy jsou konstituovány zákonem o územním členění státu a vyhláškou č. 564/2002 Sb. (tedy na podústavní úrovni) a že ústavní zákon č. 347/1997 Sb. uvádí okresy jen v souvislosti s vymezením území samosprávných krajů (jejich hranice mohou být podle čl. 2 zmíněného ústavního zákona měněny zákonem); řešení problému okresů nemá proto ústavní rozměr.

Na základě zmocnění v tomto ústavním zákoně byl v souvislosti se změnou hranic krajů již v minulosti jednorázově vydán zákon č. 387/2004 Sb.⁵

Ústavně je pak proto zdůrazněn především význam územně samosprávného členění. Území ČR je jako území unitárního státu tvořeno jednotnou soustavou územních jednotek, které pokrývají celé její území – každá část území ČR je součástí území některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (zvláštní zákon upravuje vojenské újezdy). Podle čl. 99 Ústavy ČR se náš stát člení na obce jako základní územní samosprávné celky a od 1. ledna 2000 též na kraje jako VÚSC.⁶

Ústava ČR v hlavě sedmé zakotvuje územní samosprávu ČR. Na tuto ústavní úpravu navazuje ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, a konečně pak zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (a zákon č. 127/2000 Sb., o okresních úřadech), které upravují územně samosprávné a územně správní členění státu.

Problematiku stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení ORP upravuje zákon č. 314/2002 Sb. včetně prováděcí vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska vztahu mezi uvedenými členěními (viz bod *a*) a *b*)) se ukazuje, že jednotlivé orgány státní správy svoji územní působnost definovanou ve zvláštních zákonech postupně a rozdílným tempem většinou přizpůsobují reformě veřejné správy, tj. územně samosprávnému členění popsanému v bodě *b*), avšak některé rozdíly stále ještě přetrvávají.

⁴ Filip., J.: Ústavní právo, I. díl, Doplněk Brno 1999, str. 234

⁵ Zákon č. 287/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

⁶ Filip., J.: Ústavní právo, I. díl, Doplněk Brno 1999, str. 234

c) Členění územně správní

Fungování samosprávy v ústavním pojetí má přitom dva základní aspekty. Aspekt **samostatné působnosti** (čl. 101 Ústavy ČR), kde samosprávný územní celek v zákonném rámci rozhoduje o vymezeném okruhu otázek podle svého uvážení a svými orgány, které za to nesou odpovědnost před svými voliči. Výkon veřejné správy na území územního samosprávného celku jinými orgány samosprávy (zastupitelstvo VÚSC - čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR) nebo správními úřady (čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR) než orgány obce může být prováděn jedině na základě zákona.⁷

Dále je zde aspekt **přenesené působnosti**, kdy je na území samosprávného územního celku uskutečňován výkon státní správy (nikoliv samosprávy), avšak opět orgány obce, tedy vlastními orgány, a ne orgány státu (tzn. exekutivní autonomie).⁸

Tyto dva aspekty vymezují určité hranice, kam až může ústřední státní moc zasahovat. Proto je také významné, jakým způsobem a v jakém rámci jsou tyto otázky regulovány platným právem.

Identifikace dotčených subjektů

Subjekty dotčenými navrhovanou úpravou jsou v různé míře:

1. Obce dotčené neskladebností územně správní struktury státu
2. Obce s POÚ (potenciálně)
3. ORP
4. Kraje
5. Ústřední správní úřady, územní úřady a detašovaná pracoviště
6. Adresáti veřejné správy
7. Soudy

Ad 1.) Navrhovaná úprava bude mít reálné důsledky především pro **33 dosud neskladebných obcí**, neboť v jejich případě není v současnosti dodržen princip skladebnosti mezi SO ORP a okresem. V případě těchto obcí se změní jejich příslušnost buď ke SO ORP nebo častěji k okresu, změna příslušnosti k ORP by byla spojena s požadavkem na změnu prováděcí vyhlášky č. 388/2002 Sb. k novému zákonu o územně správním členění státu V případě hlavního města Prahy se obdobně jedná o dvě městské části, jež jsou dotčeny neskladebností městských obvodů (10) se správními obvody městských částí Prahy (22). Změna, která bude dále v textu podrobněji popsána, nepředpokládá důsledky na rozsah ani způsob výkonu správní agendy v dotčených obcích. Vliv nové zákonné úpravy se týká výkonu správních služeb zajišťovaných jinými orgány, zejména specializovanými správními úřady, případně ORP nebo POÚ.

Zavedení skladebnosti by mělo v principu snížit počet správních center, do jejichž územního obvodu obec pro různé správní účely patří. Míra konečného efektu bude záviset také na tom, do jaké míry se specializovaná správní členění přizpůsobí změně obecného uspořádání. Konkrétní vliv pak bude mít zejména na snadnější vyřizování některých správních záležitostí.

⁷ Filip., J.: Ústavní právo, I. díl, Doplněk Brno 1999, str. 454

⁸ Filip., J.: Ústavní právo, I. díl, Doplněk Brno 1999, str. 454

Ad 2.) Obcí s **POÚ** se nová právní úprava dotkne pouze v případě, kdy u některé z 33 zmíněných obcí dojde k zajištění skladebnosti nikoliv změnou příslušnosti k okresu, nýbrž změnou příslušnosti ke SO ORP a tudíž i ke SO POÚ. V takovém případě by bylo nutné upravit detailní dělbu práce v rámci samotného POÚ. Rozsáhlejší změny by nebyly zpravidla potřebné, neboť ve většině příkladů jde o malé obce podílející se jen v nízkém rozsahu na celkové správní agendě POÚ. Současný stav, tedy princip skladebnost SO ORP a obcí s POÚ v celém území státu bude zachován.

Ad 3.) ORP by byly navrženou úpravou dotčeny několika způsoby. První vliv by se týkal pouze ORP v území s nově vytvářenou skladebností na základě změny příslušnosti k ORP a byl by obdobný jako popsáný vliv na obce s POÚ. Druhý vliv by se týkal všech ORP v případě změny názvu SO ORP. Změny by měly pouze formální charakter, nicméně by byly spojeny s nutností označení správního obvodu při vybraných správních činnostech. Vcelku by však takové případy byly jen okrajové, neboť samotný název *obec s rozšířenou působností* by se nezměnil a velká většina správních spisů ani dosud nepotřebovala označení SO ORP.

ORP se ovšem nejvíce dotýká samotný koncepční základ navrhované zákonné úpravy, přijatý na základě konsenzu široké platformy zainteresovaných aktérů (členů PS AČS), ze kterého vyplývá role ORP jako klíčových jednotek územně správního členění státu.

Ad. 4.) Kraje nejsou navrhovanou úpravou dotčeny z hlediska svého území nebo dopadu na jejich kompetence. Návrh se přesto ke krajům vztahuje jednak proto, že ruší kraje podle zákona č. 36/1960 Sb. a samosprávné kraje tak budou jedinými kraji v rámci územního členění státu, jednak vzhledem k jejich roli v poměru k rozhodování obcí a řešení otázek územního rozvoje kraje.

Ad 5.) V případě **ústředních správních úřadů** je třeba uvést vliv na jejich agendu týkající se 33 obcí se změnou správní příslušnosti k okresu nebo ORP, kde může dojít k nezbytnosti úpravy správního členění územních obvodů úřadů nebo častěji pouze ke změně ve vymezení územní agendy detašovaných pracovišť. V případě detašovaných pracovišť nemá změna územního rozsahu agendy žádný vliv na právní úpravu a závisí zcela na interních aktech řízení. Tyto interní akty řízení mohou rovněž vymezit faktickou územní působnost detašovaného pracoviště libovolným způsobem, tedy i podle dosavadních krajů z roku 1960, pokud to bude pro příslušný ústřední úřad nejvhodnější. Pokud jsou dosavadní správní obvody vymezeny územím okresu nebo ORP, rovněž není potřebná změna právní úpravy, neboť změna SO ORP bude provedena obecně vyhláškou MV přijatou na základě předkládaného zákona. Tyto změny nebudou mít vliv na kompetence ústředních správních úřadů.

Potřeba faktických změn se zpravidla omezí na detailní rozvrh práce příslušného územního orgánu nebo detašovaného pracoviště vzhledem k malému počtu a velikosti dotčených obcí.

Ad 6.) Na **adresáty veřejné správy** by měla navrhovaná právní úprava mít celkový dopad z hlediska zjednodušení a zpřehlednění správní struktury. Změny v příslušnosti obcí k jednotlivým správním úřadům by měly zejména zvýšit dostupnost správních orgánů a to prostřednictvím redukce počtu center, do kterých občané za službami dojíždějí. Adresát tak bude mít možnost vyřídit si správní záležitosti na svém, případně hierarchicky nadřazeném úřadě. Při implementaci navrhovaných řešení dojde dle analýzy nákladů a přínosů ke zlepšení dostupnosti služeb veřejné správy zejména z pohledu občanů 33 neskladebných obcí.

Ad 7.) V případě realizace druhé z variant řešení právní úpravy, v souladu s preferovanou variantou, detailněji popsané dále v textu, budou mezi dotčené subjekty náležet i **soudy**. A to na základě nutnosti spisové rozluky okresních soudů v souvislosti se sladěním obvodů působnosti soudů se všeobecným správním členěním a samozřejmě i s nutností přizpůsobení se jak v oblasti legislativních norem, tak i navýšením počtu soudců, jakož i zaměstnanců Okresních soudů (a s tím spojenými i dalšími provozními náklady).

Popis cílového stavu

Výsledný stav územně správního členění státu by tedy byl založen na základní linii *obec (a vojenské újezdy) – SO ORP – kraj*. Současně by byly zachovány okresy vymezené SO ORP. Kraje podle zákona č. 36/1960 Sb. budou navrhovanou zákonnou úpravou zrušeny.

Cílový stav vychází ze smyslu preferované varianty územně správního členění státu schválené usnesením vlády ze dne 28. listopadu 2016 č. 1053 k preferované variantě územně správního členění státu. V tomto směru sleduje předkládaný věcný záměr zákona zejména následující účely:

- Vytvoření skladebné správní struktury založené na koncepci jednotného všeobecného územního členění veřejné správy.
- Zvýšení přehlednosti právní úpravy územně správního členění státu, jež je dosud limitováno nejednotnou koncepcí a četnými změnami zákona o územním členění státu.

Z praktického pohledu sleduje navrhovaná úprava dále minimalizaci zásahů do existujících správních struktur a současně minimalizaci nákladů v systému veřejné správy, přičemž při její přípravě bylo postupováno striktně podle pravidla SMART.⁹

Na základě předcházejících analýz se ukázalo, že uvedeným požadavkům nejlépe vyhovuje řešení spočívající ve sladění SO ORP a okresů a dále zejména v koncepční změně zákonné úpravy územně správního členění státu tak, aby vycházela ze základního členění na obce, SO ORP a kraje při ponechání existence okresů vymezených výčtem příslušných SO ORP do něj spadajících.

Zhodnocení rizika

Při volbě preferované varianty spojené se základním členěním podle dosavadních SO ORP a se zachováním okresů jsou rizika nové zákonné úpravy velmi nízká. Pokud tato rizika vůbec existují, mají buď jen formální povahu, nebo se týkají přechodných komplikací v záležitostech evidenční a statistické povahy. Také v uvedených záležitostech byla volena řešení dovolující minimalizaci rizik.

Riziko vyplývající z ponechání existujícího stavu je poměrně výrazné a není kompenzováno předpokladem jeho stability. Nejzávažnějším rizikem je pokračování dlouhodobého provizoria spočívajícího v uplatňování koncepčně odlišných členění státu. Nejsou tak zřetelné záměry státu ve vztahu k územnímu uspořádání, ani pro adresáty veřejné správy není srozumitelná jeho konstrukce.

⁹ SMART je analytická technika pro navrhování cílů v řízení a plánování (atributů cílů: S - Specific – specifické, konkrétní cíle, M - Measurable – měřitelné cíle, A - Achievable/Acceptable – dosažitelné/přijatelné, R - Realistic/Relevant – realistické/relevantní (vzhledem ke zdrojům), T - Time Specific/Trackable – časově specifické/sledovatelné). Metoda SMART se používá pro návrh cílů (zejména specifických cílů). Vychází z předpokladů, že každý stanovený cíl je specifický, měřitelný, dosažitelný, realistický a časově sledovatelný.

Nepřehlednost systému organizace všeobecné územní správy spolu s velkým počtem speciálních členění vede k nutnosti zjišťovat složitě faktickou místní příslušnost. Nová právní úprava nemůže tento problém úplně odstranit, ale do budoucna marginalizuje jeho dopady.

Další riziko spočívá v přetrvávání neskladebnosti všeobecného územně správního členění a z toho vyplývající nutnost součinnosti více správních center pro vyřízení jedné nebo několika souvisejících záležitostí. Tím vznikají zejména praktické komplikace adresátům veřejné správy, v oblastech s přetrvávající neskladebností, při každodenním kontaktu a je ztěžována koordinace činnosti orgánů veřejné správy, kdy je mezi neskladebnými jednotkami nemožné vytvořit hierarchickou správní strukturu. Aktuálně řešené otázky dostupnosti služeb veřejné správy ukazují, že jednotná hierarchie je klíčová pro nastavování struktury těchto služeb. Neskladebnost, nejednotnost a nesystémovost je pro klienta veřejných služeb jednoznačnou bariérou v přístupu k nim a to jak z pohledu jejich srozumitelnosti, tak i prosté geografické dostupnosti.

Rizikem, které ponechání dosavadní zákonné úpravy rovněž přináší, je relativizace již dosažených výsledků reformy územní veřejné správy, neboť v současnosti stále chybí jednotný územní základ všeobecného územně správního členění, které je nepřehledné a roztříštěné zejména proto, že vychází z rozdílných prostorových koncepcí.

Odkládáním řešení problému se daný stav konzervuje a ztěžují se podmínky pro vhodné řešení v budoucnosti, přičemž vznikají nové zájmy a vazby spojené právě s tímto neuspokojivým stavem, což dále ztěžuje jeho nápravu. Z tohoto hlediska lze považovat za jisté riziko možnou relativizaci koncepce systému ORP jako vhodného řešení daného hierarchického stupně veřejné správy.

Kromě výše zmíněného neodpovídá dosavadní územně správní členění státu základním geografickým kritériím pro členění území. Z tohoto hlediska je tedy zjevné riziko spočívající v nesouladu mezi správní strukturou (zejména dle zákona č. 36/1960 Sb.) a přirozenými socioekonomickými vztahy v prostoru.

Inkonzistence stávající struktury územně správního členění státu nedává dobrý předpoklad ani pro dlouhodobou stabilitu právní regulace, která bývá jinak častou výhodou nulových variant. Naopak zde existuje riziko reprodukce nevyhovujících členění státu jednotlivými orgány, pro které díky neexistenci jednotného členění absentuje univerzálně použitelný vzor.

3 Návrh variant řešení

Koncepční východiska

Navrhované varianty vycházejí z usnesení vlády ČR ze dne 28. listopadu 2016 č. 1053 k preferované variantě územně správního členění státu, které bylo přijato na základě zhodnocení obsahových variant územně správního členění státu obsažených v materiálu „Harmonizace administrativního členění státu“, který byl podkladem pro formulaci schválené *Preferované varianty územně správního členění státu*. Z věcného hlediska je výběr preferovaného řešení, který předcházela formulaci věcného záměru zákona, uveden níže.

V návaznosti na odbornou studii Analýza možných řešení administrativního členění státu a v průběhu diskuzí v rámci PS AČS byla nejprve formulována čtyři základní koncepční řešení:

1. koncepce, tzv. nulové řešení předpokládá zachování současného stavu. Toto řešení není zárukou pro přehledný a jednoduchý výkon státní správy do budoucna a pro efektivní a dlouhodobé řešení definované problematiky. Dosavadní legislativní úprava zjevně zaostává za současným faktickým stavem a potřebami. Proto by bylo v dalším vývoji nutné přijímat opatření ke zvýšení efektivnosti výkonu veřejné správy v jednotlivých oborech bez dostatečných právních předpokladů pro jejich koordinaci. V důsledku takového vývoje by se uspořádání veřejné správy v různých činnostech dále od sebe vzdalovalo a přehlednost veřejné správy by klesala. Tato varianta u jednotlivých ústředních správních úřadů sama o sobě nevyvolává potřebu jakýchkoliv organizačních změn, ovšem nepředstavuje ani žádnou zábranu organizačních opatření. Dovoluje tedy změnu faktického stavu, avšak pouze v rámci dosavadní zákonné úpravy a v mezích působnosti příslušných ústředních správních úřadů. Nulová varianta je spojena rovněž s trvalým rizikem snížené koordinovanosti regulace zejména ve sféře interních normativních aktů, včetně jejich externích důsledků.

Nulová varianta tedy nejen neřeší současné problémy, ale ani nemůže zabránit rozsáhlým změnám fakticky vnášeným do územně správní struktury. Neplní tak stabilizující funkci, která bývá často výrazným pozitivem nulových variant.

2. koncepce, zrušení krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ponechání územních obvodů okresů, ale zanesení SO ORP a samosprávných krajů jako základních skladebních prvků územně správního členění státu při zachování speciálních členění. Uvedená koncepce je spojena se změnami v určení územní působnosti v omezeném počtu případů, kde dochází k neskladebnosti. Není nutné provádět organizační změny a z hlediska frekvence agendy převážně ani personální přesuny. Dále odstraňuje určitou část problémů spojených s přílišným počtem správních center ve vztahu k některým obcím při minimalizaci nákladů spojených s takovou změnou.

Jedinými relevantními náklady budou u tohoto řešení pouze náklady spojené s nastolením skladebnosti mezi SO ORP a územími okresů, které jsou ovšem elementární podmínkou jakéhokoliv zvýšení přehlednosti územní struktury veřejné správy.

Vytvoření skladebnosti mezi SO ORP a územími jednotlivých okresů si může vyžádat organizační změny v souvislosti s evidencí ve správních procesech a místní příslušností, případně nový rozvrh dělby práce mezi zaměstnanci vyřizujícími konkrétní správní záležitosti. Rozsah těchto změn je však velmi omezen, nejen nízkým počtem obcí, kterých se změna týká, ale územní koncentrací takových

případů, takže většiny okresů se uvedená změna vůbec nedotkne. Kromě toho jedná se převážně o obce menší velikosti.

Rozsah změn provedených v této koncepci je bezpodmínečně nutný k bytí i základní konzistentnosti již dosud provedených reformních kroků ve veřejné správě.

V případě takto rozsáhlých koncepčních změn, jaké navrhuje předkládaná právní úprava je zejména z důvodu docílení maximální možné přehlednosti právního řádu zapotřebí přijmout v této věci nový zákon, nikoli novelizovat stávající právní úpravu.

3. koncepce, zrušení krajů a okresů dle zákona 36/1960 Sb., nastavení správních obvodů samosprávných krajů a ORP jako základních skladebních prvků při zachování existence speciálních členění. Tato varianta by přinesla více organizačních a legislativních změn, mohla by znamenat i vyšší finanční náklady.

Základní legislativní důsledky by spočívaly v upuštění pojmu okres v jeho dosavadním významu. Legislativní předpisy, kde se zmiňuje okres, by musely být novelizovány.

Náklady a organizační změny spojené s tímto řešením by měly stejně jako u řešení č. 2 převážně evidenční charakter, byly by však výrazně rozsáhlejší.

Z pohledu věcných důsledků není rozdíl proti koncepčnímu řešení č. 2, avšak legislativně, finančně i organizačně by bylo řešení č. 3 nákladnější, zejména z toho důvodu, že okresů se fakticky v systému veřejné správy stále ještě v nezanedbatelné míře využívá.

4. koncepce spočívá ve zrušení zákona č. 36/1960 Sb., bez náhrady. Toto zrušení by přineslo jednak vyšší počet parciálních zákonných úprav navazujících na zrušení zákona č. 36/1960 Sb., jednak věcné důsledky spojené s odstraněním pojmu okres a jeho nahrazením v legislativě. Toto koncepční řešení by vedlo k obdobným důsledkům jako koncepční řešení č. 3 z hlediska odstranění pojmu okres. Navíc by však nevzniklo žádné obecné územně správní členění státu, což by podporovalo nepřehlednost právní regulace a nenabízelo by žádný koncept, ke kterému by měla směřovat územní organizace činnosti státu ve svém prostorovém základu.

Po široké diskuzi se PS AČS shodla na **obecné přijatelnosti koncepce č. 2**, a tato byla dopracována jako preferovaná varianta územně správního členění státu.

Preferovaná varianta vychází z koncepce stejného základu pro samosprávné členění a územně správní členění státu. V tomto smyslu je rovněž zcela organická vazba územně správního členění státu na SO ORP. Věcně se jedná o variantu vytvoření nového zákona o územním členění státu, který by zrušil kraje podle zákona č. 36/1960 Sb., zavedl nové územně správní uspořádání založené na SO ORP a samosprávných krajích při zachování stávajících okresů (při respektování jejich skladebnosti se SO ORP) jako zcela pragmatické řešení pro účely některých správních orgánů dosud využívajících toto členění.

Věcný základ řešení

Dlouhodobě udržitelné věcné a legislativní řešení by mělo vycházet z potřeby jednoho základního všeobecného územně správního členění státu. Takové členění samozřejmě a priori nevylučuje existenci případně i většího počtu speciálních správních uspořádání vhodných pro jednotlivé obory veřejné správy. V současné době existují v ČR dvě územně správní členění vycházející z koncepčně

rozdílného základu. První členění představuje zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, vytvářející okresy a kraje. Druhé členění má povahu samosprávného členění a bylo nejprve založeno samosprávnými kraji podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a správními obvody obcí s rozšířenou působností zřízené za souvislosti se zánikem okresních úřadů od roku 2003.

V podmínkách spojeného modelu výkonu veřejné správy má odlišení uspořádání státní správy a uspořádání územní samosprávy převážně jen teoretický význam. I z toho hlediska je tedy možné vytvořit koncepčně jednotné územně správní členění státu, které vychází z překonání zákona č. 36/1960 Sb., a z preference dosavadního samosprávného uspořádání.

Ze současných prostorových struktur využívaných v rámci územního členění státu představují SO ORP optimální základ pro vymezení správních jednotek pro mikroregionální uspořádání veřejné správy a obdobně samosprávné kraje pro mezoregionální uspořádání veřejné správy. Okresy jako územní obvody pro výkon působnosti vybraných územních orgánů státní správy budou odvozeny právě z mikroregionální struktury (SO ORP), ale zároveň musejí být zároveň v souladu s mezoregionální úrovní, tedy skladebné se samosprávnými kraji.

Všechny ostatní územní jednotky pro výkon veřejné správy by měly být z těchto jednotek odvozené, případně na ně pojmově navázané. Výjimky jsou pochopitelně možné u speciálních správních členění vycházejících ze specifických potřeb jednotlivých oborů.

Z hlediska vztahu k vyššímu uspořádání jsou ORP systémově vhodným členěním, neboť vycházejí ze stejné koncepce v geografickém i historickém smyslu jako vyšší územní samosprávné celky. Tedy zohledňující přirozené prostorové vazby i setrvačnost správních vztahů.

Rovněž z hlediska územní organizace státní správy dochází postupně ke změnám, které souvisejí s demografickými změnami, zvyšující se mobilitou obyvatel, ale také s nastupující elektronizací. V řadě oborů veřejné správy není okresní členění již od počátku uplatněno, v jiných oborech dochází ke kombinaci okresního uspořádání s jiným členěním, např. z hlediska existence kontaktních míst a poboček. Z hlediska vývojové tendence je důležité vidět, že v některých oborech, které měly okresní členění, postupně dochází k vytváření nejnižšího členění na úrovni krajů, přičemž se nižší orgány stávají pouhými pracovišti, případně dochází k seskupování do jednotek větších, než jsou okresy.

Okresy z roku 1960 jsou nicméně v územně správním členění státu stále jednoznačně potřebné, především z pragmatických důvodů. Uplatňují se ve správě sociálních věcí (OSSZ), v členění Policie ČR, archivní správy, státního zastupitelství a soudů, což je dáno buď zákonem, nebo případně interními akty. Nebylo by proto vhodné rušit okresy, aniž by předtím mohla být vyjasněna otázka návaznosti na reformu územního členění soudů a státního zastupitelství, kterou lze očekávat v souvislosti s Bílou knihou soudnictví.

Z pohledu Policie ČR existují ještě další důvody pro zachování jejího okresního členění. První důvod spočívá v potřebném rozsahu specializace, která znemožňuje členění na menší jednotky a v případě úplného zrušení okresů by bylo nutné vytvořit speciální územní členění. Druhý důvod představuje indikovaná tendence k zákonnému vymezení vnitřního členění Policie ČR v dalším vývoji, takže není vhodné do stávajícího uspořádání v této chvíli zasahovat. Úplným zrušením okresů by rovněž mohly vzniknout praktické komplikace v souvislosti s evidencí obyvatelstva a osobními doklady, které by dramaticky zvýšily náklady na implementaci nového uspořádání.

Například, v případě archivní správy by zrušení okresů mělo také zásadní dopady. Územní jednotka okres je použita v příloze č. 3 k zákonu č. 499/2004 Sb. pro systemizaci vnitřních organizačních jednotek státních oblastních archivů – státních okresních archivů. Současně je však použita pro vymezení jejich správních obvodů. Při případném zrušení územní jednotky okres by vnitřní organizační jednotky musely být s největší pravděpodobností přejmenovány a jejich správní obvody by bylo nutné vymezit jinak.

Územní členění soudní soustavy a státního zastupitelství (obecně orgánů činných v trestním řízení) fakticky využívá okresů, avšak právní základ působnosti je založen na výčtu obcí v zákoně o soudech a soudcích. Znamená to rovněž, že při případné změně hranic okresů se odliší ještě více než dosud obvody působnosti OS od okresů. Do budoucna mohou právě okresy sloužit jako jednotící struktura mezi působnostmi veřejné správy a justice.

Přes uvedené praktické problémy, které jsou spíše přechodného rázu, je potřebné vycházet z teze, že územní členění státu z roku 1960 má být v dalším vývoji zcela opuštěno, a to nejen pokud jde o kraje, kde je to možné již nyní, ale rovněž ve vztahu k okresům. Z tohoto důvodu věcný záměr zákona o územně správním členění zakotvuje okresy jako jednotky odvozené od SO ORP a nikoliv jako součást základní linie správního členění.

Na úrovni okresů totiž už neexistují žádné orgány státní správy s všeobecnou působností, jako byly okresní úřady, jakákoliv členění odvozená od kompetencí orgánů státní správy mají tedy pouze povahu speciálního členění. Stávající okresní členění rovněž nemá kontinuitu na okresní členění existující v letech 1849-1960, které se vyznačovalo mírným a relativně stálým růstem počtu okresů a bylo svou strukturou velmi blízké stávající struktuře správních obvodů ORP.

Toto koncepční východisko neznamena, že by se dosavadní speciální správní členění musela přizpůsobovat všeobecnému územně správnímu uspořádání, zejména také z hlediska počtu a stanovení konkrétních kompetencí orgánů veřejné správy. Nicméně lze považovat za žádoucí co nejvyšší míru souladu mezi všeobecným správním členěním a speciálními správními uspořádáními. Tato souladnost se ani perspektivně nemůže vztahovat primárně ke vzniku nových úřadů, nýbrž spíše ke vzájemné skladebnosti.

Nulová varianta – zachování současného stavu

V případě nulové varianty se předpokládá zachování dosavadního stavu územního členění státu, který ovšem v dostatečné míře nereflektuje koncepční směřování provedené reformy územní veřejné správy, jejímž cílem bylo přiblížení výkonu veřejné správy občanům. I přes poměrně dlouhé trvání dosavadního stavu nelze sledovat tendence směřující ke zpřehlednění a sjednocení správní sítě ČR. Nelze proto předpokládat, že by nulová varianta tíhla k řešení zásadních koncepčních problémů současného stavu územně správní struktury státu spočívající v její nejednotnosti, nepřehlednosti, neskladebnosti a s tím související nemožnosti vytvoření hierarchického vztahu mezi jejími jednotkami, což dále ztěžuje možnost efektivní koordinace státní správy.

Legislativní změny se v případě nulové varianty nepředpokládají, čímž by zůstal zachován dosavadní právní stav, který spočívá v existenci dvou odlišných základů územního uspořádání (viz kapitola 2.2). Mezi těmito zákony není koncepční soulad a obě zákonné úpravy vycházejí také z odlišných věcných představ o územním uspořádání veřejné správy.

Ve spojeném modelu výkonu veřejné správy, kdy největší část státní správy v území je vykonávána orgány samosprávy, není adekvátní ani argumentace odůvodňující uvedený odlišný základ rozdílem mezi administrativním členěním státu na straně jedné a uspořádáním samosprávy na straně druhé.

Nulová varianta by tak znamenala zachování dvojího krajského členění včetně zaměnitelných názvů krajů a zároveň bude zachována neskladebnost území okresů se SO ORP. Ta se týká 33 obcí (a 2 případů neskladebnosti v rámci hlavního města Prahy). Neskladebnost se týká rovněž oblasti justice, kdy SO ORP jsou v některých případech neskladebné s obvody okresních soudů, které jsou odvislé od území okresů.

Přínosy:

Jediným přínosem nulové varianty je zachování úplné kontinuity výkonu státní správy v území. Zachování této kontinuity se však děje jen za cenu systémové nejednotnosti a nepřehlednosti výkonu veřejné správy a komplikací pro adresáty veřejné správy. Navrhovaný rozsah faktických změn v dalších variantách je velmi střízlivý, neboť rovněž vycházejí z uplatnění principu kontinuity a minimalizace zásahů do fungování veřejné správy. Význam případného přínosu nulové varianty je tak velmi omezený a zdaleka se nevyrovná problémům spojených s přetrváváním současného stavu.

Zápory:

Nepřehlednost a roztržitost současné právní úpravy zůstane zachována ba co více, do budoucna lze předpokládat její reprodukci v rámci veřejné správy popř. i v dalších oborech. Za klad nelze označit ani dlouhodobost této úpravy a její akceptaci dotčenými obyvateli. Zůstane zachováno dvojí krajské členění včetně neskladebnosti některých jednotek územního členění. Není zajištěna úzká koordinace s relativně samostatnou právní úpravou územního členění justice obsaženou v přílohách zákona č. 6/2002 Sb.

Z hlediska legislativní jistoty a přehlednosti zůstává zachována nevyhovující situace, kdy platná právní úprava zachovává existenci dvou vedle sebe fungujících členění státu na úrovni zákonů a na úrovni podzákoných prováděcích právních předpisů. Zůstává zachováno takové územní členění státu, které dostatečně nezohledňuje platnou právní úpravu ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

Tato varianta není v souladu s přijatým usnesením vlády ČR ze dne 28. listopadu 2016 č. 1053 k preferované variantě územně správního členění státu, které ukládá ministru vnitra předložit věcný záměr nového zákona.

Finanční náklady:

Žádné finanční náklady přímo nevzniknou. Skryté finanční náklady lze identifikovat jen velmi obtížně. Náklady vznikající klientům veřejné správy a justice lze rovněž identifikovat a kvantifikovat jen velmi obtížně. Nicméně je zřejmé, že tyto náklady existují zejména z důvodů nezbytnosti návštěvy většího počtu míst při vyřizování jedné záležitosti v případech, kdy obce příslušejí do okresů, který není souladný s příslušností zbývajících částí SO ORP.

Varianta č. 1 – jednotné územní členění pro veřejnou správu

Jednotné územní členění vychází ze spojeného modelu výkonu veřejné správy v přenesené působnosti v území orgány obcí a orgány krajů. Jednotné územně správní členění založené na kontinuitě s reformou územní veřejné správy včetně vazby na přirozenou spádovost obvodů existujících geografických center znamená rovněž minimum zásahů do existujícího uspořádání i minimum nákladů na jeho implementaci a další fungování.

Cíle právní úpravy

Cílem zavedení jednotného územního členění je sjednocení územně samosprávného a územně správního členění státu, jak předpokládá vládou schválená preferovaná varianta. Tímto nebudou samozřejmě dotčena některá vymezení územní působnosti, vyplývající ze specifik konkrétního orgánu státu (báňská správa, puncovníctví, zkoušení zbraní a střeliva).

Dojde k odstranění dvojího krajského členění, k zajištění plné skladebnosti všech jednotek územního členění státu a k zavedení jednotného administrativního členění, které bude k dispozici pro stanovení či přizpůsobení územní působnosti orgánů veřejné správy v budoucnu.

Okres je dosud vymezen bez zřetele k ORP a jejich správním obvodům. Na úrovni okresů neexistují žádné orgány státní správy s všeobecnou působností, jako byly okresní úřady. Jakákoliv členění odvozená od kompetencí orgánů státní správy mají tedy pouze povahu speciálního členění. Z tohoto důvodu budou územní obvody okresů odvozeny od území SO ORP, tedy od jednotek nižších.

Je předpokládáno dodržení zásady, že každý SO ORP se musí celým svým územím nacházet na území jednoho a téhož okresu a každá část území okresu musí náležet k území některého SO ORP tvořícího součást okresu. Výčet ORP, jejichž správní obvod tvoří území okresů, by byl uveden přímo v zákoně o územně správním členění státu. Výčet obcí SO ORP by byl uveden ve vyhlášce.

Dílčím cílem navrhované zákonné úpravy je dokončení úsilí o skladebnou strukturu všeobecného územně správního členění státu, která je dosud narušena u 33 obcí, které spadají do jiného okresu než zbývající část příslušného SO ORP.

Hlavní principy nové právní úpravy

Hlavním principem bude maximální využití současně užívané správní struktury, kdy územně správní členění bude nově stanoveno jedním zákonem o územně správním členění státu. Veškeré územní jednotky upravené tímto zákonem budou bez výjimek skladebné. Účelem je zajistit jednotné členění území státu pro potřeby výkonu státní správy, resp. též pro potřeby výkonu státní správy v přenesené působnosti. Stanoví se základní členění území ČR pro výkon státní správy na správní obvody krajů, SO ORP a správní obvody obcí (okresy budou skladebně vymezeny pomocí vždy několika SO ORP). Tato systematika je plně v souladu se zásadami tzv. spojeného výkonu veřejné správy v území.

K tomuto zákonu bude pak vydána pouze jedna prováděcí vyhláška, která bude mít dvě přílohy. Příloha č. 1 nové prováděcí vyhlášky bude obsahovat úpravu jako je nyní v části druhé „Správní obvody obcí s rozšířenou působností“ vyhlášky č. 388/2002 Sb., bude tedy vymezovat SO ORP jednotlivými obcemi. Příloha č. 2 nové prováděcí vyhlášky bude obsahovat úpravu, jako nyní obsahuje příloha č. 2 vyhlášky č. 564/2002 Sb., bude tedy vymezovat obvody hl. m. Prahy jednotlivými městskými částmi hl. m. Prahy.

Návrh předpokládá zpracování změnového zákona k novému zákonu o územně správním členění státu. Účelem je zajistit změny v dotčených existujících právních předpisech a zachovat soulad a jednotu právního řádu s novou právní úpravou.

Dojde k:

- novelizaci zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s POÚ a stanovení obcí s rozšířenou působností
- novelizaci zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech
- novelizaci vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Další konkrétní změny územní působnosti jednotlivých orgánů státu (řešení neskladebnosti 33 obcí) budou provedeny novým zákonem o územně správním členění státu potažmo v nové prováděcí vyhlášce k němu.

Předkládaná koncepce vychází ze stejného základu pro samosprávné členění a územně správní členění státu. Proto i pro územně správní členění je rozhodující obec a všechny vyšší jednotky přirozeně respektují obce a jejich území. Tato varianta předpokládá zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, včetně prováděcí vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů. Kraje upravené tímto zákonem budou bez náhrady zrušeny¹⁰, okresy jako územní jednotky zůstanou zachovány a budou nově definovány výčtem SO ORP, ze kterých se skládají, čímž bude dosaženo plné skladebnosti.

Území hlavního města Prahy bude upraveno novým zákonem a v příloze nové prováděcí vyhlášky. Bude zachován počet stávajících 10 obvodů. Území celého státu včetně území hlavního města bude v novém zákoně o územně správním členění státu vymezeno tak, aby byl zachován dosavadní stav, kdy se území státu člení na kraje, které se pak člení na okresy.

Současně zákon o hlavním městě Praze, tak jako již v nyní platné právní úpravě, umožní pověřit městské části výkonem přenesené působnosti, aby mohly plnit funkce obdobné funkcím ORP. Rozsah působnosti a správní obvody těchto městských částí pro účely výkonu přenesené působnosti stanoví hlavní město Praha ve svém statutu.

Právní úprava územních správních jednotek – vojenských újezdů bude zachována v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů, potažmo v zákoně č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů).

Vzhledem ke skutečnosti, že SO ORP budou nedílnou součástí členění stanoveného novým zákonem o územně správním členění státu je v tomto směru předpokládána částečná novelizace – vyjmutí právní úpravy ORP ze zákona č. 314/2002 Sb., včetně prováděcí vyhlášky č. 388/2002 Sb. Do systému obcí s POÚ nebude nijak zasahováno, bude tak zachován současný systém skladebnosti obcí s POÚ a ORP. Pro obce s POÚ zůstane úplně zachována platná právní úprava bez jediné změny.

¹⁰ Uvedené zrušení nezpůsobí právní komplikace, neboť územní členění veřejné správy v jednotlivých oborech již není legislativně založeno na krajích z roku 1960 a obvody krajských soudů jsou definovány v Příloze č. 2 zákona č. 6/2002 Sb. prostřednictvím výčtu obvodů okresních soudů.

Pokud jde o sladění správní struktury ve vztahu k 33 obcím, vyplývají z varianty č. 1 důsledky pouze pro výkon veřejné (státní) správy. Jiných systémů by se změna správní příslušnosti uvedených obcí nedotkla.

Tato varianta nijak neřeší územní členění justice, které je upraveno jako relativně samostatná právní úprava územního členění v přílohách zákona č. 6/2002 Sb.

Přínosy:

Bude provedeno takové územní členění státu, které dostatečně zohledňuje platnou právní úpravu ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

Zachování okresů jako jednotky územního členění státu. Nebude proto třeba novelizovat některé zvláštní zákony, které okres jako jednotku územního členění obsahují.¹¹

Výhodou navrhované varianty je rovněž nastolení úplné skladebnosti ve všeobecném územně správním členění státu v úrovních *obec – SO ORP – kraj*. Současně by byly ponechány okresy vymezené SO ORP.

Zápory:

Navrhovaná právní úprava se omezuje na problematiku všeobecného územně správního členění a ponechává stranou případné možnosti zvýšené skladebnosti ve vztahu k speciálním členěním.

Finanční náklady přímo vzniknou občanům 33 obcí postižených neskladebností území okresů se SO ORP (např. v souvislosti s výměnou občanských průkazů v případě, že dojde ke změně okresní příslušnosti). Finanční náklady rovněž vzniknou všem orgánům veřejné správy, které budou provádět výše uvedené změny (spisová rozlučka apod.). Tyto náklady by měly být pokryty v rámci prostředků na běžný provoz. Podrobnější určení finančních nákladů je obsaženo v kapitole 4.

Varianta č. 2 – jednotné územní členění pro veřejnou správu a justici

Jednotné územní členění pro veřejnou správu a pro justici vychází z předpokladu, že vymezení obvodů okresních soudů skrze výčet obcí v příloze zákona č. 6/2002 Sb., není potřebné, pokud bude území okresů používané pro výkon veřejné správy zakotveno v novém zákoně o územně správním členění státu, kdy lze na takovéto v zákoně definované členění pro potřeby justice kdykoliv odkázat.

Základním požadavkem pro přijetí územního členění státu společného v území pro veřejnou správu a justici je skutečnost, že předmětné územní členění bude upraveno výhradně zákonem (resp. přílohou zákona), nikoliv vyhláškou, aby byl dodržen ústavní požadavek na zákonného soudce. Žádný prováděcí právní předpis v tomto případě nebude vydán.

¹¹ Takovýmto zákonem je například zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 6 odst. 1 stanoví, že „*okresní správy sociálního zabezpečení se zřizují pro obvody, které jsou shodné s územními obvody okresů*“.

Cíle právní úpravy

Soustava soudů, včetně názvů jejich jednotlivých stupňů, je stanovena čl. 91 odst. 1 Ústavy ČR. Názvy, obvody a sídla vrchních, krajských a okresních soudů jsou stanoveny přímo v zákoně č. 6/2002 Sb.

Cílem zavedení jednotného územního členění podle této varianty by bylo vytvořit podmínky pro sjednocení územního členění veřejné správy a územního členění justice. Došlo by k odstranění dvojího krajského členění, k zajištění plné skladebnosti všech jednotek územního členění státu a k zavedení jednotného administrativního členění, které by bylo k dispozici pro stanovení či přizpůsobení územní působnosti v budoucnu. Územní působnost krajských soudů by byla vymezena výčtem územní působnosti okresních soudů. Územní působnost okresních soudů by byla dána územím správních okresů (dle navrhovaného zákona).

To znamená, že by nebyl nutný vznik nových okresních a krajských soudů, neboť smyslem řešení je přiblížit se k úplné skladebnosti obvodů působnosti všech orgánů veřejné moci a nikoliv úplné sjednocení jejich územní organizace.

Hlavní principy nové právní úpravy

Hlavním principem bude maximální využití současné užívané správní struktury, kdy územně správní členění bude nově stanoveno jedním zákonem, resp. přílohou tohoto zákona. Veškeré jednotky upravené tímto zákonem budou bez výjimek skladebné. Vydání změnového zákona k novému zákonu o územně správním členění státu je předpokládáno. Účelem bude zajistit změny v dotčených existujících právních předpisech a zachovat soulad a jednotu právního řádu s novou právní úpravou. Konkrétní změny územní působnosti jednotlivých orgánů státu budou provedeny jednotlivými novelami obsaženými v tomto zákoně. Sladění působnosti všech orgánů státu v území je ostatně na legislativní úrovni průběžně řešeno od roku 2003.

Obvody okresních soudů (a Městského soudu v Brně) budou vymezeny v zákoně č. 6/2002 Sb. odkazem na nový zákon o územně správním členění státu, nikoliv výčtem obcí jako dosud. Obvody krajských soudů, které budou vymezeny v zákoně č. 6/2002 Sb. výčtem okresních soudů (v případě Městského soudu v Praze výčtem obvodních soudů), sice vymezením odpovídají zrušeným krajům podle zákona o územním členění státu, nicméně některé krajské soudy¹² mají běžně zřízené pobočky v sídlech samosprávných krajů. Obdobné je to i s organizací státních zastupitelství, která přímo navazuje na organizaci soudů. Ani tato varianta tedy neobsahuje zásahy do dosavadního stavu organizace soudnictví na krajské úrovni.

Zcela mimo soustavu územního členění státu a nově připravované územně správní členění státu budou v soustavě soudů zahrnuty vrchní soudy, jejichž obvody budou vymezeny v zákoně č. 6/2002 Sb. obvody krajských soudů (a Městského soudu v Praze). Přijetím nové právní úpravy v žádném případě nedojde k celkové reorganizaci soudní soustavy tak, aby plně odpovídala novému územně správnímu členění státu.

Další aspekty této varianty úpravy územně správního členění státu jsou identické jako u varianty č. 1.

Možnost, že nově připravované vymezení územního členění bude vymezovat nejen obvody okresních soudů, ale i obvody soudů krajských, resp. řešit současné případy neskladebnosti obvodů krajských

¹² Celkem sedm poboček, viz příloha č. 5 a 6 k zákonu č. 6/2002 Sb. (ve městech Liberci, Olomouci, Táboře, Karlových Varech, Pardubicích, Jihlavě, Zlíně).

soudů je třeba předem vyloučit, neboť nově navrhovaná právní úprava má za cíl sledovat a sjednotit pro veřejnou správu i pro justici změny územního členění státu na úrovni obcí, SO ORP a okresů, nikoliv na úrovni samosprávných krajů (resp. krajských soudů a jejich poboček) či dokonce na ještě vyšší úrovni (např. řešit obvody vrchních soudů).

Přínosy:

Bude provedeno takové územní členění státu, které dostatečně zohledňuje platnou právní úpravu ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

Bude třeba provést jen velmi málo legislativních změn v platné právní úpravě, neboť budou zachovány okresy jako jednotka územního členění státu jednotně pro veřejnou správu i justici. Nebude proto třeba věcně novelizovat zvláštní zákony, které okres jako jednotku územního členění používají.

Takovýmto zákonem je například zákon č. 6/2002 Sb. Tento zákon by ovšem musel být podstatně novelizován z formálního hlediska, neboť namísto určení příslušnosti okresních soudů výčtem obcí, by bylo provedeno určení podle nově upravených okresů.

Přínosem této varianty by bylo rovněž odstranění drobných neskladebností, které vznikly v průběhu vývoje v důsledku odlišné úpravy soudního členění. Zároveň tak dojde k maximálnímu možnému zpřehlednění veřejné správy především z pohledu občana, který se již s místy odlišnou podobou okresů pro veřejnou správu a justici nebude muset dále potýkat.

Zápory:

Určitým problémem se jeví nahrazení příslušnosti soudů určené výčtem obcí příslušností podle vyšších správních struktur, v tomto případě okresů, což může v dlouhodobém horizontu snižovat stabilitu uspořádání. Toto riziko se však nejvíce výrazně za předpokladu, že nový zákon určí územně správní členění státu dlouhodobě a na koncepčně jednotném základě.

Je třeba rovněž vzít v úvahu, že usnesení vlády ze dne 28. listopadu 2016 č. 1053 k preferované variantě územně správního členění státu, ze kterého vychází obsahové řešení navrhovaného zákona, neuvádí přizpůsobení územního uspořádání justice veřejné správě, navrhovaná varianta by tak šla nad rámec schváleného usnesení vlády.

Finanční náklady u této varianty odpovídají v zásadě nákladům varianty č. 1, avšak navíc by vznikly finanční náklady Ministerstvu spravedlnosti (spisová rozlučka apod.) v souvislosti s přizpůsobením územní příslušnosti soudů k všeobecnému správnímu členění, což bude blíže specifikováno v rámci kapitoly č. 4.2.

Zásadním negativem však je fakt, že správní obvody soudů nemohou být stanoveny prováděcí vyhláškou, ale pouze zákonem, což jde v důsledku proti věcnému řešení navrhovanému v preferované variantě.

Dílčí aspekty řešení problematiky územně správního členění státu

Vytvoření skladebnosti SO ORP a území okresů umožní docílit požadovaného jednotného základního všeobecného územně správního členění státu pro výkon veřejné správy, a to jak vlastní státní správy, tak samozřejmě i samosprávy (včetně přeneseného výkonu státní správy zajišťovaného samosprávou).

Pro dosažení výše uvedeného cíle je nutné dořešit faktické dosažení skladebnosti SO ORP a okresů u 33 obcí, dále posoudit možné způsoby vymezení SO ORP, resp. okresů nebo zvážit možné úpravy správních obvodů, resp. dílčí změny struktury ORP, či posoudit možné způsoby odvození skladebnosti územně správních jednotek a také sladit speciální členění některých správních úřadů a nakonec též posoudit vliv navržených opatření na dekoncentráty veřejné správy v území.

Odstranění neskladebností administrativního členění státu

Dílčím cílem navrhované zákonné úpravy je dokončení úsilí o skladebnou strukturu všeobecného územně správního členění státu, která je dosud narušena u 33 obcí, které spadají do jiného okresu než zbývající část příslušného SO ORP.

MV s dotčenými obcemi vedlo průběžné konzultace včetně jednání v dotčených lokalitách. V příložené tabulce je uvedena stávající neskladebnost a s obcemi navržený způsob řešení sladění SO ORP a okresů. Doporučenou variantou ve všech případech je ponechání obce ve stávajícím SO ORP a změna okresní příslušnosti. Druhou variantou je ponechání současné okresní příslušnosti a přesun do jiného SO ORP (tuto variantu si zvolila čtveřice obcí ve Středočeském kraji).

Specifická je situace u obcí ve SO ORP Turnov, kde se z celkem 33 neskladebných obcí v ČR (viz Tabulka 1) nachází takřka polovina (16). Tuto situaci MV již dlouhodobě sleduje a směřuje k ní snahy o vyřešení skladebnosti. Zároveň město Turnov již delší dobu usiluje o zřízení nového okresu Turnov v rozloze současného SO ORP Turnov, což MV považuje za neefektivní způsob řešení. Za účelem vysvětlení stanovisek bylo svoláno jednání, na němž došlo k přednesení postojů všech dotčených aktérů¹³.

MV obecně preferuje variantu zachování územní celistvosti správních obvodů stávajících ORP. Proto i v případě ORP Turnov navrhuje přiřazení celého správního obvodu k okresu Liberec. Všechny uvedené obce z SO ORP Turnov, které jsou ve výběru zvolené varianty označeny jako „Turnov/Liberec“ se v rámci dotazování na jejich preferenci řešení neskladebnosti vyjádřily, že preferují tuto problematiku řešit prostřednictvím zřízení okresu Turnov. MV však nechce současnou správní strukturu zesložitovat a prodražovat, proto bylo zvoleno řešení, které nejlépe odpovídá reálným vztahům a vazbám v daném území, což je udržení kompaktnosti současného celku SO ORP Turnov a jeho přiřazení k okresu Liberec (krom obce Frýdštejn, jež zvolila SO ORP Jablonec nad Nisou).

¹³ Názor předkladatele na tuto otázku byl diskutován na setkání dotčených obcí a představitelů územních správních úřadů, které se konalo dne 15. 2. 2017 v Kulturním domě Střelnice v Turnově, jehož se účastnily všechny obce ORP Turnov (tedy i mimo neskladebné obce). Na jednání bylo konstatováno, že dnes existence okresu již nemá dopady na rozvoj území, jako tomu bylo v minulosti (před reformou veřejné správy). Okres jako administrativní jednotka státu slouží pouze u výkonu některých agend k určování příslušnosti (OSSZ, Státní okresní archivy), většina správních orgánů má již svoji vlastní územní správní strukturu zakotvenou ve svých vlastních zákonech. Samotné případné zřízení nového okresu, tedy neznamená automatické zřizování územních pracovišť orgánů státní správy. Proto jeho zřízení MV nemůže podpořit.

Tabulka 1: Návrhy a zvolené varianty dle obcí

kraj	stávající okres	příslušný SO ORP/okres	obec	MV doporučená varianta (SO ORP/okres)	Navržená varianta MV po konzultaci s obcemi (SO ORP/okres)
Středočeský	Nymburk	Český Brod/Kolín	Bříství	Český Brod/Kolín	Lysá nad Labem/Nymburk
			Černíky		Lysá nad Labem/Nymburk
			Kounice		Lysá nad Labem/Nymburk
			Vykáň		Lysá nad Labem/Nymburk
Plzeňský	Domažlice	Stod/Plzeň-jih	Bukovec	Stod/Plzeň-jih	Stod/Plzeň-jih
			Čečovice		Stod/ okr. Plzeň-jih
			Černovice		Stod/Plzeň-jih
			Holýšov		Stod /Plzeň-jih
			Horní Kamenice		Stod/Plzeň-jih
			Kvíčovice		Stod/ okr. Plzeň-jih
			Neuměř		Stod/ okr. Plzeň-jih
			Štichov		Stod/ okr. Plzeň-jih
			Všekary		Stod/ okr. Plzeň-jih
Liberecký	Jablonec nad Nisou	Turnov/Semily	Frýdštejn	Turnov/Liberec	Jablonec nad Nisou/ Jablonec nad Nisou
			Jenišovice		Turnov/Liberec
			Malá Skála		Turnov/Liberec
	Liberec	Turnov/Semily	Čtveřín	Turnov/Liberec	Turnov/Liberec
			Kobyly		Turnov/Liberec
			Lažany		Turnov/Liberec
			Paceřice		Turnov/Liberec
			Pěnčín		Turnov/Liberec
			Příšovice		Turnov/Liberec
			Radimovice		Turnov/Liberec
			Soběslavice		Turnov/Liberec
			Svijanský Újezd		Turnov/Liberec
			Svijany		Turnov/Liberec
			Sychrov		Turnov/Liberec
			Vlastibořice		Turnov/Liberec
			Žďárek		Turnov/Liberec
	Semily	Tanvald/Jablonec nad Nisou	Harrachov	Tanvald/Jablonec nad Nisou	Tanvald/Jablonec nad Nisou

kraj	stávající okres	příslušný SO ORP/okres	obec	MV doporučená varianta (SO ORP/okres)	Navržená varianta MV po konzultaci s obcemi (SO ORP/okres)
Vysočina	Havlíčkův Brod	Jihlava/Jihlava	Věžnice	Jihlava/Jihlava	Havlíčkův Brod/Havlíčkův Brod (stále probíhá konzultace s obcí) ¹⁴
Zlínský	Vsetín	Valašské Klobouky/Zlín	Študlov	Valašské Klobouky/Zlín	Valašské Klobouky/ Zlín
			Valašské Příkazy		Valašské Klobouky/ Zlín

Z hlediska **členění výkonu státní správy v hlavním městě Praze** je nutno si uvědomit, že vnitřní členění Prahy, je upravováno Statutem hlavního města Prahy (obecně závaznou vyhláškou), podle zákona 131/2000 Sb. Praha je především obcí. Podle zákona č. 36/1960 Sb., je Praha členěna na obvody Praha 1–10. Vyhláškou č. 564/2002 Sb. o stanovení území okresů ČR a území obvodů hlavního města Prahy, jsou již nyní správní obvody¹⁵ a městské části mezi sebou skladebné. Výjimkou je pouze městská část Praha 11 a městská část Praha 17 (viz Tabulka 2), v jejichž případě budou neskladebnosti řešeny dále.

Tabulka 2: Návrhy a zvolené varianty dle městských částí v Praze

kraj	příslušný správní obvod/městský obvod	městská část	MV doporučená varianta úpravy skladebnosti
Praha	Praha 11/Praha 10	Praha-Křeslice	Praha 11/Praha 4
Praha	Praha 17/Praha 5	Praha-Zličín	Praha 17/Praha 6

Vymezení SO ORP a okresů

Zvolení vhodného způsobu vymezení SO ORP, respektive okresů je velmi důležité pro vytvoření systémového předpokladu vytvoření dlouhodobějšího, trvalejšího a jednotného základního všeobecného územně správního členění státu pro výkon veřejné správy.

Stávající forma právní úpravy vymezení SO ORP vyhláškou MV se při sladění územní příslušnosti obcí při reformě územní veřejné správy v letech po roce 2002 osvědčila. Umožňuje pružně reagovat na možné změny v obecní struktuře (vznik nových obcí, případně slučování obcí apod.) a přitom fixací jmenovitého seznamu ORP v zákonu vytváří konzistentní strukturu výkonu veřejné správy v území.

Vymezení SO ORP lze provést jako doposud, tj. metodou výčtu příslušných obcí v příslušné prováděcí vyhlášce k danému zákonu. Teoreticky připadají v úvahu i jiné metody, které však mají určitá úskalí,

¹⁴ Z důvodu existence obce téhož názvu ve stávajícím SO ORP (a tím pádem i navrhovaném okrese Jihlava), bylo ze strany MV doporučeno obci upravit název tak, aby nedocházelo k záměnám. Vzhledem k nesouhlasu obce s úpravou názvu navrhuje MV její přiřazení ke SO ORP Havlíčkův Brod při zachování okresní příslušnosti rovněž k Havlíčkovobrodu. Jednání s obcí v tomto směru budou muset ještě proběhnout.

¹⁵ V zákonu č. 131/2000 Sb., se pojmu správní obvod používá pro území hlavního města Prahy nebo pro území městské části pro výkon státní správy v přenesené působnosti. V praxi se však pojmu správní obvod používá v Praze nejčastěji pro označení území tvořeného jednou nebo více městskými částmi, pro které vykonává státní správu v přenesené působnosti určená městská část („s rozšířenou působností“). Těchto městských částí „s rozšířenou působností“ a jejich správních obvodů je v současné době na území hlavního města Prahy 22, přičemž městských částí je celkem 57. Kompetence 22 městských částí „s rozšířenou působností“ se však plně nekryjí s kompetencemi obce s rozšířenou působností.

např. s využitím kombinace nižší správní struktury a doplňujícím výčtem obcí, resp. vymezením pomocí tzv. hraničních obcí, tak jako tomu je při stanovení jednomandátových volebních obvodů pro volby Senátu Parlamentu ČR. Pro volby do Senátu Parlamentu ČR jsou jednomandátové volební obvody stanoveny zákonem č. 247/1995 Sb., vymezení obvodů je pravidelně každé dva roky na základě § 59 zákona novelizováno tak, aby se počet obyvatel v žádném volebním obvodu nelišil k 1. lednu volebního roku o více než 15 % od průměrného počtu obyvatel připadajících na 1 mandát.

Celkově je ČR rozdělena do 81 obvodů, v každém z nich je zvolen 1 senátor (přidělen jeden mandát) na základě dvoukolového většinového volebního systému. Vymezení těchto volebních obvodů je vysloveně specifické, účelové, měnící se v čase a nemá tedy základ v nějakém formálním vymezení pomocí hierarchické struktury územně správního uspořádání, i když při vymezení svého volebního obvodu používá pojmů celý okres, či část okresu ohraničená obcemi. Dalším důvodem pro nepoužití metody vymezení SO ORP pomocí „hraničních obcí“ je existence 91 obcí ČR, jejichž území je tvořeno více navzájem nepropojenými katastrálními územími, a tím pádem tvoří nesouvislé celky. Při použití metody vymezování pomocí hraničních obcí je výčet zbytečně složitý a méně srozumitelný. Z tohoto důvodu se nejvíce vymezování správních obvodů pomocí hraničních obcí jako vhodné řešení.

SO ORP nelze vymezit s využitím fakticky hierarchicky vyšší, skladební jednotky (tj. okresu), a nelze ani nijak smysluplně rozdělit či vymezit část území pomocí hraničních obcí. I z věcně právního hlediska musí být přiřazení dané obce k ORP jednoznačné a stabilní, v zájmu kontinuálního výkonu veřejné správy vůči občanům dané obce.

Vytvořením skladebnosti správních obvodů pro výkon veřejné správy v území a zrušením zákona č. 36/1960 Sb., se navíc nijak neomezí legislativně právní základ pro organizaci a zajištění voleb. Změna hranic existujících okresů, ke které pravděpodobně dojde při vytváření skladebnosti všeobecného územně správního členění, totiž nemá význam z hlediska reálné konstrukce volebního obvodu ani způsobu vymezení volebních obvodů.

Bylo by pouze potřebné případně upravit textaci vymezení dotčených volebních obvodů v uvedeném zákonu, protože by se změnilo přiřazení některých obcí rozhodných pro vymezení volebního obvodu k jednotlivým okresům. Volební zákon totiž ve skutečnosti pokládá za rozhodující a neměnnou jednotku pro stanovení volebních obvodů pouze obce, okresy používá jen k zjednodušení identifikace příslušnosti k volebnímu obvodu.

Uvedené změny by tedy měly pouze formální povahu a nezasahovaly by do stávajícího územního vymezení volebních obvodů, takže riziko pro právní regulaci ani správní uspořádání zde fakticky nevzniká.

Jako optimální i pro účely nového zákona o územně správním členění státu se z výše uvedených důvodů jeví využití stávajícího způsobu vymezení SO ORP, tj. stanovením výčtu obcí formou prováděcí vyhlášky k novému zákonu o územně správním členění státu určujícího, které obce budou pověřeny rozšířeným výkonem přenesené působnosti.

Změna struktury ORP

Vzhledem k tomu, že připravovaná nová legislativa ukotvuje SO ORP jako základní skladební jednotky územně správního členění státu je objektivně možné, v odůvodněných výjimečných případech, znovu posoudit vymezení správních obvodů, resp. určení ORP v území stávajících okresů, při plném respektování hranic samosprávných krajů.

Samozřejmě tyto úpravy musí být odborně podložené, geograficky odůvodněné a respektující předpoklady jednotlivých center pro racionální výkon veřejné správy v území. Z těchto důvodů není vhodné aplikovat mechanická kritéria na situaci v prostorově výrazně odlišných územních obvodech. Je rovněž potřebné přihlídnout k tomu, že v dosavadních expertních výstupech byl doporučován, se zřetelem na sídelní strukturu ČR, nižší počet správních center, než odpovídá současnému stavu. K možnostem vzniku nových ORP v tomto kontextu je proto nutné přistupovat velmi obezřetně.

Případné úpravy dělby kompetencí v území, ve smyslu případného určení nových ORP a vymezení jejich správního obvodu, musí být vedeny pouze snahou o zlepšení dostupnosti služeb pro občany v daném území a pochopitelně nesmí vést ke zvýšení finanční a personální náročnosti na výkon veřejné správy na daném širším okolí. V případě změny ve struktuře ORP je nutné reflektovat i stanovisko dotčených dosavadních ORP.

S ohledem na nastavení kritérií velikosti a správního rozsahu nového SO ORP, je třeba vzít v potaz současné fungování celého systému, který lze považovat za relativně udržitelný a kritéria pro vznik nové ORP definovat v návaznosti na stávající optimální velikostní medián. Ten je v případě počtu obcí ve SO ORP 25, počet obyvatel samotné jádrové obce 18 000, počet obyvatel ve správním obvodu jako celku 30 000 a rozloha celého správního obvodu cca 300 km². Dosažení uvedených parametrů neznamena ovšem zřízení nové ORP, neboť je třeba vzít v potaz i správní kapacitu obce a další specifika, jako je vzdálenost od nejbližší ORP a přirozená spádovost. Tato kritéria proto není možné automaticky chápat jako nároková.

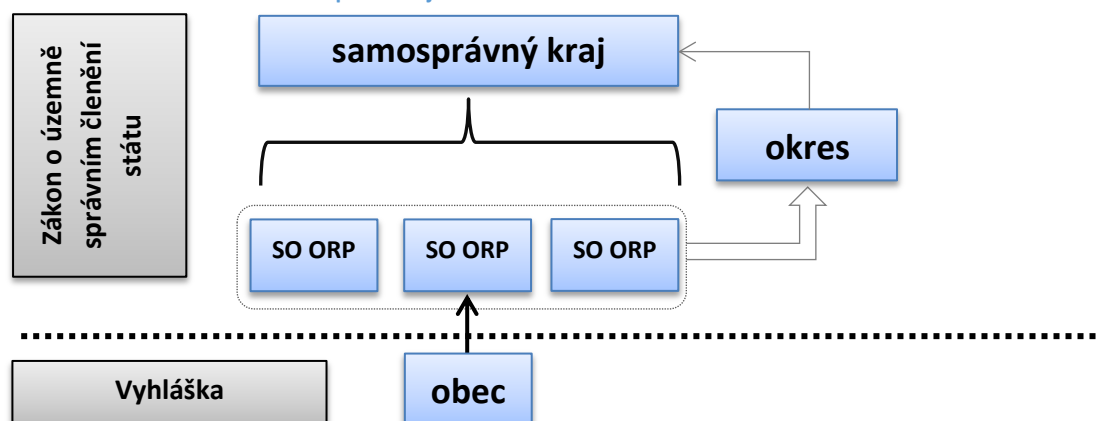
Možné způsoby odvození skladebnosti územně správních jednotek

Vhodný způsob odvození skladebnosti územně správních jednotek vyplývá z koncepce územně správního členění v navrhované úpravě. Ta vychází z obcí, jako základních jednotek územního členění státu. Ve spojeném modelu veřejné správy, při respektování přirozených územních vztahů, se jeví jako optimální všeobecné jednotky na mikroregionální úrovni SO ORP a na mezoregionální úrovni samosprávné kraje. K takovému řešení zcela jasně směřovaly dosavadní kroky učiněné při realizaci původní koncepce reformy veřejné správy z let 1998–2003.

Dále navržený způsob odvození skladebnosti územně správních jednotek plně respektuje praktické aspekty kontinuity se současným stavem a zachovává okresy jako složené ze SO ORP. Takové řešení je možné za předpokladu vytvoření plné skladebnosti mezi okresy a SO ORP.

Navrhované řešení ukazuje následující schéma.

Obrázek 1: Skladebnost územně správních jednotek



V zákoně o územně správním členění státu tedy budou uvedeny správní obvody krajů, které se budou dále členit na SO ORP. Okresy budou skladebně definovány za pomoci SO ORP. Zákon bude obsahovat zmocňovací ustanovení na vydání prováděcího právního předpisu (vyhlášky), který bude obsahovat výčet obcí tvořících jednotlivé SO ORP.

Příklad aplikace této struktury je uveden níže pro Jihočeský kraj:

Správní obvod Jihočeského kraje se člení na:

- SO ORP České Budějovice, Trhové Sviny, Týn nad Vltavou, které vytváří okres České Budějovice;
- SO ORP Český Krumlov, Kaplice, které vytváří okres Český Krumlov;
- SO ORP Dačice, Jindřichův Hradec, Třeboň, které vytváří okres Jindřichův Hradec;
- SO ORP Milevsko, Písek, které vytváří okres Písek;
- SO ORP Prachatice, Vimperk, které vytváří okres Prachatice;
- SO ORP Blatná, Strakonice, Vodňany, které vytváří okres Strakonice;
- a SO ORP Soběslav, Tábor, které vytváří okres Tábor.

Vedle řešení zobrazeného výše uvedeným schématem byly zvažovány i další možnosti odvození skladebnosti, zejména hierarchické lineární odvození shora dolů, tedy *kraj – okres – SO ORP*. Výhodou tohoto řešení je jednoduchost vyjádření, zásadní nevýhodu však představuje skutečnost, že z něj není náležitě patrná základní koncepce územně správního členění státu a není respektován vývoj směřující k výkonu správních agend ve stoupajícím rozsahu v ORP a samosprávných krajích.

Z uvedených důvodů pokládá navrhovatel tuto druhou variantu za méně vhodnou.

Sladění speciálních členění se všeobecným členěním

Řada orgánů státu již přizpůsobila své členění územně samosprávnému členění státu. V příslušných zákonech tedy buď najdeme členění shodné (většinou pouze na krajské úrovni – 14 poboček dle VÚSC), nebo formulaci, kdy územní členění na detašovaná pracoviště je provedeno vnitřním organizačním předpisem orgánu (*nemůže tedy být v rozporu s územně samosprávným členěním*). V takovém případě zvláštní zákon obsahuje pouze zmocnění k provedení tohoto vnitřního členění.¹⁶

V případě existence všeobecného a stabilního územně správního členění státu je zde předpoklad, že by zvláštní zákony obsahovaly v řadě případů odkaz na toto členění, případně na jeho část, což by se do budoucna děllo v případě změn územní struktury orgánů veřejné správy realizovaných se souhlasem MV. Došlo by tak k situaci, kdy budou jednotlivé správní orgány místo řešení vnitřní organizace pomocí vlastních specifických členění využívat navrhovaného modelu, z něž by vnitřní členění odvozovaly, přičemž by profitovaly z jeho všeobecného přijetí.

¹⁶ Z pohledu občana je důležité vymezení místní příslušnosti daného územního pracoviště. Například Úřad práce na místní příslušnost vymezenou správním obvodem příslušné krajské pobočky, to prakticky znamená, že se může nechat zaregistrovat jako uchazeč o zaměstnání na libovolném kontaktním pracovišti krajské pobočky. U finančních úřadů, při obdobném krajském členění, jsou územní pracoviště dosud vytvářena pro SO ORP, existuje zde však záměr agendově více posilovat územní pracoviště v sídlech okresů. Klasickou územní organizační strukturu mají OSSZ, i když i u jejich agend se začíná diskutovat o zrušení místní příslušnosti.

Dekonztrace veřejné správy a dopady navrhovaných řešení

Dle níže uvedené tabulky, která vychází z materiálu Harmonizace územně správního členění státu, v němž jsou podrobně analyzovány prostorové a organizační charakteristiky všech orgánů veřejné správy, jež mohou být potenciálně dotčeny navrhovanou zákonnou úpravou, se v případě její aplikace neudá žádná změna v rozdělení kompetencí. Zákon navržený dle varianty č. 1 (viz dále), zejména ve smyslu zrušení krajů dle zákona 36/1960 Sb., nebude mít žádný vliv na koncentraci ani dekoncentraci státní správy¹⁷ (na základě tohoto procesu vznikají tzv. dekoncentráty orgánů státní správy), tím spíše pak samosprávy (a to ani ve formách meziobecní spolupráce apod.). Nebude třeba ani žádné ústavní změny (s ohledem na definici VÚSC).

K hodnocení aktuálního stavu územního členění ústředních správních úřadů a analýzu jejich dekoncentrátů byly soustředěny podklady získané na základě výzvy MV přímo z daných úřadů. Do šetření bylo zahrnuto celkově 55 správních úřadů (entit s územní působností), včetně soudů. Z analyzovaného počtu jich 45 (tj. 82 %) utváří nějakou formu dekoncentrátu.

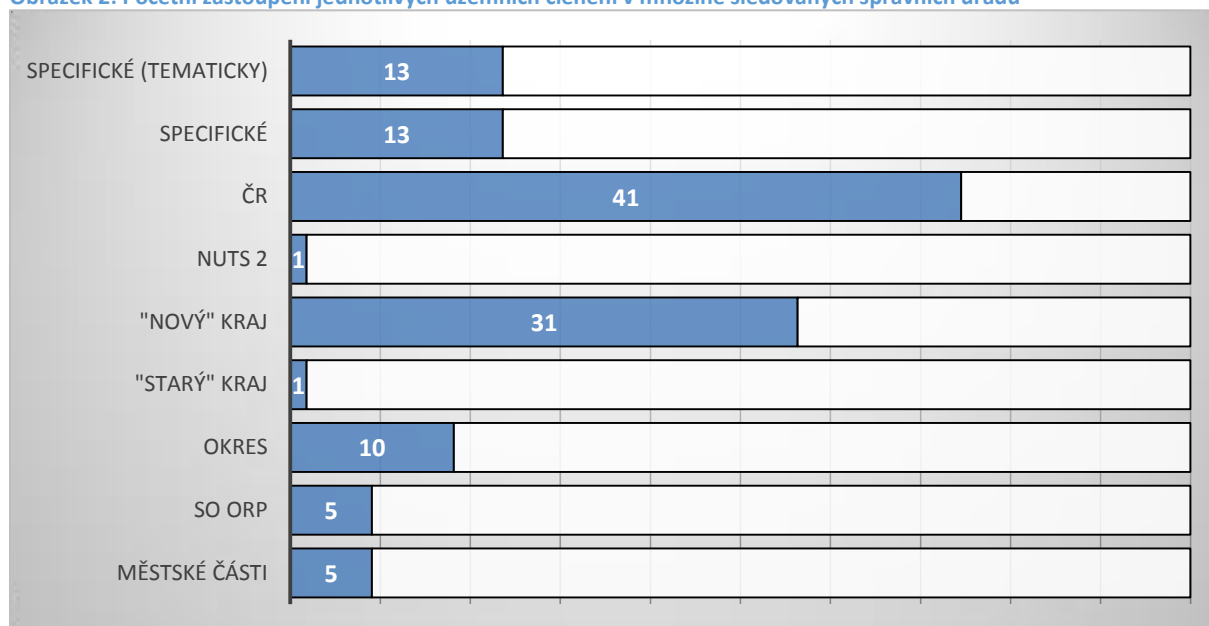
Všechny správní úřady ve sledované množině jsou definovány na základě zvláštního zákona, včetně vymezení jejich kompetence a působnosti. Jen malé množství z nich má svoji působnost vymezenou vyhláškami (3) či nařízením vlády (1).

Jednoduchou sumarizaci zastoupení jednotlivých územních úrovní v tomto souboru podává níže uvedený obrázek 2.¹⁸

¹⁷ Dekonztrace – „Organizační princip ve veřejné správě spočívající v rozdělení pravomoci a působnosti na více organizačních jednotek v rámci téhož strukturně uspořádaného organizačního systému při zachování přísné hierarchie vztahů.“ (citace: Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě)

¹⁸ Úrovně v tomto grafu byly stanoveny na základě územně správního členění státu a zároveň dle získaných informací. Specifické členění „tematické“ je chápáno jako závislé na vnějších okolnostech (rozmístění vojenských újezdů, nerostných nalezišť, chráněných oblastí či památek apod.). Členění pouze „specifické“ označuje využití jiných než územně správních regionů, popřípadě jejich modifikace, a to na základě vnitřních potřeb dané instituce (ČSSZ, Úřady práce, atd.). Za „nový“ kraj je označen VÚSC dle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., za „starý“ kraj a okres pak územní jednotky stanovené zákonem 36/1960 Sb.

Obrázek 2: Početní zastoupení jednotlivých územních členění v množině sledovaných správních úřadů



Dekonzcentráty však často vznikají na základě vnitřních organizačních aktů úřadů či jejich zřizovatelů (ve sledované množině se jedná o 18 případů – tj. o třetinu celkového počtu).

Obecně se jedná buď o úřady, které pro realizaci svých agend potřebují vytvořit složitější a podrobnější strukturu pracovišť (Státní pozemkový úřad, Finanční správa ČR, Český úřad zeměměřický a katastrální atd.), nebo o úřady s agendami, jejichž prostorová distribuce je velmi specifická (tematika obrany a památek – např. Újezdni úřady či Národní památkový ústav).

Z pohledu krajů definovaných zákonem č. 36/1960 Sb., se členění již pouze Český telekomunikační úřad, který má oblastní odbory s územní působností tvořené dle podoby krajů z roku 1960. V jeho případě se však jedná pouze o vnitřní organizační členění.

4 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Identifikace nákladů a přínosů

Identifikace nákladů a přínosů je prováděna podle požadavků Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA). V návaznosti na uvedené obecné zásady postupoval předkladatel konkrétně v souladu s „Metodikou stanovení plánovaných nákladů“ z roku 2007, která je Úřadem vlády uváděna, jako doprovodná metodika procesu RIA.

Předkladatel nejprve posoudil všechny relevantní náklady, které vznikají jednotlivým dotčeným skupinám v případě všech uvedených variant. Náklady jsou rozlišeny na přímé (tedy náklady plynoucí přímo ze splnění povinnosti stanovené daným právním předpisem) a nepřímé (náklady vznikající v důsledku vynaložení přímých nákladů, většinou třetím stranám). Při vyhodnocování přínosů rovněž platí, že byly vyhodnocovány přínosy pro všechny varianty. V závěru došlo k vyhodnocení všech variant.

Resorty zapojené v PS AČS byly vyzvány k předložení předběžné kalkulace jejich nákladů v souvislosti s implementací tohoto záměru (viz Tabulka 3). V průběhu tvorby ÚSČS členové pracovní skupiny opakovaně projednávali prezenční i elektronickou formou navržené varianty s ohledem na navržené ukazatele. Došlo tak k několika kolům identifikace nákladů a zpřesňování jejich výpočtů.

Na základě spolupráce v rámci PS AČS byly identifikovány a vyčísleny níže uvedené náklady. Náklady spojené s implementací navrhovaných řešení vyčíslené jednotlivými členy PS AČS byly podrobeny kvalifikovanému posouzení. Následně bylo provedeno srovnání mezi jednotlivými subjekty.

Tabulka 3: Identifikace nákladů dle resortů

Název resortu	Předloženo posouzení možných nákladů	Náklady identifikovány
Český statistický úřad	ano	ne
Český úřad zeměměřický a katastrální	ano	ano
Ministerstvo financí	ano	ne
Ministerstvo práce a sociálních věcí		
Úřad práce ČR	ano	ne
Česká správa sociálního zabezpečení	ano	ano
Ministerstvo průmyslu a obchodu	ano	ne
Ministerstvo spravedlnosti	ano	ne
Ministerstvo zdravotnictví	ano	ne
Ministerstvo vnitra	ano	ne
Policejní prezidium	ano	ne

Poznámka: Další oslovené instituce žádné specifikace nákladů neuvádějí.

Náklady

Identifikované náklady nulové varianty

S touto variantou zdánlivě nejsou spojeny žádné explicitní náklady, ve skutečnosti však vznikají výdaje zejména adresátům veřejné správy v souvislosti s nejednotností a nepřehledností správní struktury. V důsledku nevýhodnosti nastavení územně správního členění státu jsou správní centra v mnoha případech prostorově roztříštěná, přičemž nejvýrazněji se tento problém projevuje v neskladebných územích. S větším počtem míst, ve kterých vyřizují občané správní záležitosti, rostou i jejich náklady spojené s cestou, které by v případě lepšího nastavení struktury umožňujícího směrového sjednocení cest za jednotlivými úřady byly dozajista nižší.

Nulová varianta je spojena rovněž s trvalým rizikem snížené koordinovanosti regulace zejména ve sféře interních normativních aktů, včetně jejich externích důsledků. Tato varianta tedy nejen neřeší současné problémy, ale ani nemůže zabránit rozsáhlým změnám fakticky vnášeným do územně správní struktury. Současné nevýhodně nastavené podmínky tak mohou být dále replikovány. Neplní tak stabilizující funkci, která bývá často výrazným pozitivem nulových variant.

Identifikované náklady varianty č. 1

Náklady na realizaci varianty č. 1 jsou dány jejími jednotlivými cíli.

Ve vztahu ke zrušení krajů z roku 1960 lze očekávat v současné době již téměř nulové náklady evidenční povahy. Tato situace je dána tím, že kraje z roku 1960 již nejsou právním základem pro stanovení kompetencí orgánů státní správy v jednotlivých oborech, neboť došlo přizpůsobení k samosprávným krajům nebo k odvození územní působnosti výčtem obcí nebo okresů, nebo k úpravě členění v interních normativních aktech.

Zavedení členění na SO ORP jako základního členění skladebného s okresním členěním, nevyvolává, při současném ponechání pojmu okres, v podstatě žádné aktuální náklady.

Za uvedených okolností budou jedinými relevantními náklady u této varianty pouze náklady spojené s nastolením skladebnosti mezi SO ORP a územím okresů, které jsou ovšem elementární podmínkou jakéhokoli zvýšení přehlednosti územní struktury veřejné správy. Tyto náklady by byly vyvolány změnou evidencí a územní příslušnosti ve správních procesech v případě 33 obcí a úpravě dvou neskladebností ve členění hl. města Prahy.

Vyhodnocení dopadů nákladů na občany a podnikatele se věnuje tabulka „Výpočet možného dopadu sladění skladebnosti správních obvodů na občany (podnikatele) dotčených obcí“ v příloze č. 1. Z pohledu občanů bude dopad záležet na způsobu řešení neskladebnosti.

Změna okresní příslušnosti znamená pro občany povinnou výměnu občanského průkazu¹⁹ (z titulu změny okresní příslušnosti jejich trvalého pobytu) spojenou s určitými modelovými finančními náklady na její zařízení. Ty byly sumárně (při zohlednění maximálních modelových hodnot) vypočteny na cca 13 mil. Kč. Z pohledu státního rozpočtu se bude jednat o náklad (výměna cca 38 tis.

¹⁹ Co se výměny konkrétních dokladů týče, dle šetření MV realizovaného v r. 2010 existuje okolo 250 různých osobních dokladů, přičemž je pro zpracovatele takřka nemožné zmapovat, na kolika z nich je uvedena okresní příslušnost. Na dokladech nejčastější potřeby však již aktuálně není (řidičský průkaz, průkaz pojištěnce zdravotní pojišťovny), povinná tak bude zejména výměna občanského průkazu. Z dokladů zmiňovaných při různých jednáních (rybářský, lovecký lístek apod.) bylo ověřeno, že se jich změna okresní příslušnosti nedotkne.

občanských průkazů, při odhadovaném nákladu 100–200 Kč za jeden průkaz) cca 3,8–7,6 mil. Kč. K vyčíslení možných nákladů občanů na nutnou výměnu občanského průkazu byl použit metodický postup aplikovaný firmou PWC (Price Waterhouse Coopers Česká republika, s.r.o. při zpracování materiálu „Analýza možností zřízení kontaktních pracovišť veřejné správy“ pro TAČR v roce 2016 (číslo zakázky TB0500MV007), který vyčísluje modelové hodnoty cen a časů jednotlivých úkonů. Náklady na občanské průkazy byly počítány metodou Cost-Benefit Analysis. Účelem metodiky bylo vyčíslit nejen finanční náklady na vydání občanského průkazu, které z něj bezprostředně plynou, ale současně i finančně zhodnotit všechny další náklady, které změna přinese pro místní obyvatele (vyčísleno v Příloze 1). Při výpočtu byly zahrnuty náklady na cestu, čas strávený při vyřízení i vyzvednutí. Na straně jednoho občana tak modelově vznikne náklad ve výši cca 352 Kč, k čemuž je třeba připočíst náklady na cestu (počet kilometrů · krát vzdálenost do sídla ORP). Samotný nový občanský průkaz však bude vydán občanům zdarma, neboť jde o změnu z moci úřední. Změna příslušnosti k ORP pro občana jednorázově nepředstavuje žádné finanční náklady, avšak v jejím důsledku může být pro občana výhodná například změna územního pracoviště Finančního úřadu. V případě Úřadu práce může občan zůstat klientem stávající pobočky. Kromě uvedených nákladů je nutné zmínit fakt, že změny v příslušnosti ke konkrétním úřadům v neskladebných obcích přinesou jako pozitivní efekt zejména přizpůsobení správních regionů přirozeným vztahům v území, díky čemuž mohou občané konkrétních obcí využívat úřady v těch centrech, kam nejčastěji dojíždějí např. za prací či do škol.

Varianta č. 1 nevyvolá personální dopady ani dopady v oblasti prostředků na platy a ostatních plateb za provedenou práci, tj. veškeré případné dopady z návrhu zákona vyplývající budou pokryty v rámci dosavadních limitů počtu míst a prostředků na platy (v oblasti ostatních plateb za provedenou práci v rámci dosavadního limitu prostředků na ostatní platby za provedenou práci).

Druhá skladba nákladů spojených s realizací skladebnosti

a) Přímé

Náklady spojené se změnou organizační struktury

Tyto náklady, s případnou výjimkou řešení skladebnosti v území ORP Turnov, nebudou pravděpodobně nikde v území vznikat, neboť rozsah změn není tak velký, aby vyžadoval zásah do organizační struktury daného úřadu.

Personální náklady

Neměl by se měnit absolutní počet zaměstnanců, avšak dojde k nutnosti přerozdělení práce mezi jednotlivými zaměstnanci a samotnými pracovišti.

Náklady spojené se spisovou službou

Bude potřebné přerozdělit spisy z hlediska spisové odluky týkající se obcí se změněnou okresní příslušností, popřípadě příslušnosti k ORP.

Uvedené náklady vzniknou jednak obcím ORP, jednak specializovaným orgánům.

b) Nepřímé

Náklady vzniklé ve statistické službě a evidenčních činnostech nutností přeřazení obce do jiné statistické (nebo evidenční jednotky)

Jedná se tedy o náklady spojené se změnou příslušnosti obcí za účelem nastolení skladebnosti správní struktury. Při hodnocení dopadu je nutno vzít v úvahu, že část administrativních agend je

dnes již díky rozvoji e-Governmentu uvolněna od striktní vazby na místní příslušnost a do budoucna by mělo docházet k dalšímu oslabování potřebnosti místní příslušnosti.

Náklady spojené s uvedením nového zákona do správní praxe

V navrhované právní úpravě se předpokládá, že bude plně využito přechodných ustanovení. V tomto smyslu v některých případech (např. vedení správního řízení) nebudou potřebné ani legislativní změny ve zvláštních zákonech a odpadnou tak náklady, které by s nimi byly spojeny. Z věcného hlediska se tyto limitované náklady budou vztahovat prakticky jen ke změně osobních dokladů (občanské průkazy) z moci úřední (v případě 33 neskladebných obcí).

Identifikace nákladů dle jednotlivých správních úřadů

Identifikace nákladů byla projednávána s konkrétními dotčenými orgány a jednotlivé výpočty nákladů byly diskutovány a připomínkovány ze strany předkladatele a PS AČS. Výsledné náklady za jednotlivé správní orgány jsou tak výsledkem věcné diskuse s předkladatelem a reálně odpovídají potenciálně vzniklým nákladům.

Český statistický úřad

ČSÚ zdůraznil, že role úřadu v souvislosti se zákonem č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 89/1995 Sb.“) je shromažďovat a poskytovat statistické informace o vývoji v ČR a jejích částech. Nezmiňují se v něm explicitně ani okresy, ani SO ORP, ani nejsou uvedeny žádné odkazy na zákon 36/1960 Sb.

Navíc v novelizaci výše uvedeného zákona zákonem č. 230/2006 Sb. provedené v roce 2006, v § 2 písm. r) – nyní § 2 písm. s) zákona č. 89/1995 Sb. byl vyjádřen fakt, že z nejmenších územních jednotek může ČSÚ vytvořit jakoukoliv statistickou zónu. ČSÚ bude poskytovat bez ohledu na zvolenou variantu vždy statistická data za části ČR, lišit se budou pouze rozsahem poskytovaných ukazatelů. Určujícím hlediskem je přitom hledisko kvality a spolehlivosti statistických informací, zajištění ochrany důvěrnosti a finanční náročností statistických zjišťování.

Při výběru jakékoli varianty je ČSÚ připraven vytvářet kontinuální časové řady. Kontinuita časových řad za okresy a SO ORP bude zachována, výjimkou budou případy, kdy dojde k úpravám vymezení hranic, nepřesnosti však nebudou zpravidla příliš významné. V rámci standardních činností bez dodatečných nákladů může být proveden přepočten časových řad za nově vymezená území okresů a SO ORP v případech, kdy jsou k dispozici údaje za obce. Stejně tak dojde v rámci standardních činností spojených se správou územních číselníků k aktualizaci vazeb v území, zejména vazeb mezi obcemi, SO ORP a okresy.

Finanční dopad: nulový nebo velmi malý, souvisí jen s případným novým vymezením hranic okresů nebo SO ORP.

Personální dopad: nulový

Český úřad zeměměřický a katastrální

Český úřad zeměměřický a katastrální částečně ke sladění územní působnosti katastrálních pracovišť a SO ORP v minulosti již přistoupil. Ze stávajícího souboru 33 obcí byla provedena změna územní působnosti čtyř obcí:

- obec Věžnice (z okresu Havlíčkův Brod) byla zařazena do územní působnosti katastrálního pracoviště Jihlava,
- město Harrachov bylo zařazeno do územní působnosti katastrálního pracoviště Jablonec nad Nisou,
- obce Študlov a Valašské Příkazy byly zařazeny do územní působnosti katastrálního pracoviště Valašské Klobouky.

S ohledem na to, že obce Bříství, Černíky, Kounice a Vykáň upřednostnily okresní příslušnost před příslušností k ORP (okresní příslušnost se nemění), bude ze strany ČÚZK nutné změnit územní působnost již pouze v případě obcí:

- a) které jsou nyní součástí okresu Domažlice, ale přísluší ke SO ORP Stod (9 obcí s 11 katastrálními územími bude přesunuto do územní působnosti katastrálního pracoviště Plzeň-jih).
- b) Turnovska (rozsah územní změny není v současnosti jednoznačně daný, viz blíže text pod tabulkou „Náklady spojené s realizací skladebnosti“ níže).

Tabulka 4: Identifikace nákladů dle Českého úřadu zeměměřického a katastrálního

Přímé náklady spojené s realizací skladebnosti	Přesná kvantifikace	Kvalifikovaný odhad s řádovým vyčíslením (přibližný popis nákladů)
Organizační	*	
Personální	*	
Spisová služba	700 tis. Kč	Náklady související s úpravou informačních systémů sloužících pro výkon agendy katastru nemovitostí. Částečně se tyto náklady prolínají s nepřímými náklady.
Nepřímé náklady		
Náklady vzniklé ve statistické službě a evidenčních činnostech		

**Pro vyčíslení finančních dopadů v organizační a personální rovině je nezbytné znát konkrétní rozsah územních změn. Přesun celého SO ORP Turnov do Liberce představuje daleko rozsáhlejší změnu, která by byla pro sladění územní působnosti katastrálních pracovišť výrazně náročnější. V případě realizace této varianty bez znalosti skutečného dopadu územních změn na katastrálních pracovištích nelze náklady spojené se změnou organizační struktury a personální náklady nyní zodpovědně vyčíslit.*

Ministerstvo financí

a) Finanční správa ČR

Dopady navrhovaných změn jsou z pohledu Finanční správy ČR (dále jen „Finanční správa ČR“) administrativní.

Tato varianta v oblasti přímých nákladů není podnětem pro změnu organizační struktury.

V oblasti nepřímých nákladů nevznikají žádné náklady ve statistické službě ani evidenční činnosti (např. nutností přeřazení obce do jiné statistické jednotky).

Náklady v oblasti personální a spisové služby spojené s navrhovanou změnou mohou vzniknout z důvodu kombinace navrhované změny a zajištění výkonu působnosti orgánů Finanční správy ČR. Tato situace je založena na tom, že výkon této působnosti zajišťují územní pracoviště, která tak činí v různém rozsahu.

Dopady navrhované změny by tak mohly nastat v případě přechodu některých územních pracovišť do režimu pracoviště s širším zajištěním výkonu správy daní, protože lze předpokládat, že daňové subjekty by chtěly mít svoje územní pracoviště podle své ORP a okresu. Nelze však předem předjímat rozhodnutí daňového subjektu, kde bude v takovýchto případech chtít mít uložen spis, což fakticky ovlivňuje rozsah činnosti jednotlivých územních pracovišť. Stejná situace nastává v případech, kdy celá obec přechází pod jiný okres a jinou ORP. Náklady na tyto změny budou hrazeny Finanční správou ČR.

b) Celní správa ČR

Tato varianta v oblasti přímých nákladů není podnětem pro změnu organizační struktury Celní správy ČR, nemění potřebný počet zaměstnanců a nevyvolává nutnost přerozdělení práce mezi jednotlivými zaměstnanci. Změna také nemá vliv na spisovou službu.

V oblasti nepřímých nákladů nevznikají žádné náklady ve statistické službě ani evidenční činnosti (např. nutností přeřazení obce do jiné statistické jednotky). Rovněž nevznikají žádné významnější, resp. vyčíslitelné náklady spojené s uvedením nového zákona do správní praxe, a to zejména s ohledem na menší počet územních pracovišť celních úřadů ve srovnání se situací Finanční správy ČR.

Výše nákladů změny je z pohledu Celní správy ČR nulová, popř. zanedbatelná.

Ministerstvo práce a sociálních věcí

a) Úřad práce ČR

Úřad práce ČR z hlediska své působnosti neočekává, v souvislosti s navrhovanou právní úpravou územně správního členění státu, tj. navrhovanou změnou skladebnosti 33 obcí, finanční dopad do rozpočtu Úřadu práce ČR.

b) Česká správa sociálního zabezpečení

ČSSZ konstatuje, že přijetí varianty č. 1, která počítá se zachováním okresů a je tedy v souladu se stávajícím organizačním uspořádáním jejích územních organizačních jednotek, kterými jsou OSSZ, nevyvolá potřebu dalších finančních nákladů. Určité náklady lze ovšem očekávat v důsledku řešení neskladebnosti příslušných obcí. Logicky největší rozsah nákladů, se týká těch OSSZ, jejichž místní působnost se výrazně změní v důsledku již zmíněného přesunu neskladebných obcí, případně včetně obcí, které byly dosud skladebné, ale spolu s celou ORP se přesunou do působnosti jiného okresu.

Výši nákladů negativně ovlivňuje skutečnost, že v případě, kdy se předává mezi jednotlivými okresními správami sociálního zabezpečení významná část agendy jako např. v případě mezi OSSZ Semily a OSSZ Liberec, není možné s ohledem na počet převáděných subjektů a specifika agend provést její jednorázové předání k určitému datu. Lze předpokládat, že se bude jednat o delší proces, který bude třeba realizovat po etapách dle stanoveného časového harmonogramu. To také zvyšuje náklady spojené s předáváním souboru konkrétních případů, zejména ve složce mzdových nákladů. Určitou roli ve finální bilanci může sehrát také snížení nákladů u správ, kde přesunem dojde k redukci rozsahu jejich agendy.

Tabulka 5: Identifikace nákladů dle České správy sociálního zabezpečení

Druh nákladů	Časové vymezení nákladů	Předmět nákladů	Vyčíslení nákladů
Organizační	jednorázové	Budovy a kanceláře	615 000,—
		IKT, bezpečnost, hlasové služby, docházkový systém	1 120 000, –
	trvalé	Pronájem kanceláří, energie, úklid	489 000, –
		Bezpečnost, výkon agend, doprava	55 000, –
Personální	jednorázové	Postavení mimo službu, odbytné, příp. odstupné	6 095 000, –
Spisová služba	jednorázové	Předpokládané mzdové náklady vzniklé v souvislosti se spisovou rozlukou	3 841 000, –
		Náklady na stěhování	62 000, –
		Informace, tisky, poštovné	217 000, –
Náklady celkem			12 494 000, –

V tabulce jsou předkládány především jednorázové náklady, z trvalých nákladů pak pouze ty, které by měly objektivně vzniknout nad rámec stávajících nákladů v důsledku změn vzniklých s řešením neskladebnosti, které by jinak nenastaly.

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen MPO) konstatuje, že preferovaná varianta č. 1 by neměla mít, pokud se jedná o správní úřady spadající pod působnost MPO, dopady na právní předpisy upravující působnost a organizační (územní) členění těchto správních úřadů (ČOI, SEI, ŽÚ, ČÚZZS), a tím ani dopady na příp. navýšení nákladů na zajištění činnosti těchto úřadů.

Vzhledem k uvedené skutečnosti nepřistoupilo MPO ke kvantifikaci přímých a nepřímých nákladů spojených s realizací skladebnosti.

Ministerstvo spravedlnosti

Ministerstvo spravedlnosti konstatuje, že za akceptovatelnou považuje toliko variantu č. 1, jež svým obsahem odpovídá preferované variantě územně správního členění státu, schválené usnesením vlády ze dne 28. listopadu 2016 č. 1053 k preferované variantě územně správního členění státu jako výchozí bod pro nové legislativní řešení územně správního členění státu. Přijetí této varianty by nepůsobilo bezprostřední dopady do rozpočtu Ministerstva spravedlnosti.

Ministerstvo vnitra

Případná změna okresní příslušnosti obcí nebude vyžadovat změnu právní úpravy ani úpravu matričních tiskopisů. Názvem okresu při provádění nových **matričních zápisů** do matričních knih a dalších úkonů²⁰ bude název „nového“ okresu.

²⁰ Vydávání matričních dokladů z nich, vysvědčení o právní způsobilosti k uzavření manželství a vysvědčení o právní způsobilosti ke vstupu do registrovaného partnerství.

V případě ponechání současné okresní příslušnosti a přesunu obcí do jiného SO ORP, by znamenalo i jejich přesun do správního obvodu jiného matričního úřadu. Toto by si vyžádalo provedení změny přílohy č. 1 vyhlášky č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů, v níž je uveden seznam matričních úřadů a vymezení jejich správních obvodů, kterou lze provést pouze novelou této vyhlášky.

Obdobná je i situace u **agend ověřování (vidimace a legalizace)**, kdy změna okresní příslušnosti nebude vyžadovat změnu právní úpravy.²¹

V případě druhé varianty, tj. ponechání současné okresní příslušnosti a přesun obcí do jiného SO ORP, by si vyžádalo provedení změny přílohy č. 1 vyhlášky č. 36/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v níž je uveden seznam obecních úřadů, které provádějí vidimaci a legalizaci, kterou lze provést pouze novelou této vyhlášky.

Zároveň by bylo nezbytné přerozdělit spisy z hlediska spisové rozluky, tj. předat vzory otisků úředních razítek obcí a podpisové vzory a spisovou dokumentaci k provedeným zkouškám úředníků dotčených obcí „novému“ ORP, do jehož správního obvodu budou obce zařazeny.

Díky tomu, že je matrikami pokryta síť obcí velmi hustě, dopadla by (např. formou úpravy formulářů Czech POINT) případná změna zařazení obce pod jinou matriku (změnou vyhlášky 207/2001 Sb.) potenciálně pouze na dvě obce, a to na obec Frýdštejn a obec Věžnice.

Na **úseku matrik ani na úseku ověřování** nepředpokládá MV žádné personální náklady a plně se ztotožňuje s předloženou doporučenou variantou, tj. ponechání obcí ve stávajícím SO ORP a případnou změnu okresní příslušnosti.

Policejní prezidium

Pro Policii ČR navrhovaná úprava nepřinese žádné zásadní dopady, a proto žádnou kalkulaci dopadů (přínosů a nákladů) nepředkládá.

Ministerstvo zdravotnictví

Ministerstvo zdravotnictví konstatuje, že navrhovaná varianta č. 1 (při zachování okresů) se hygienické služby nijak nedotkne. Změna bude pouze v tom, že ty obce (33 neskladebných), které jsou dosud v jednom SO ORP, ale úřady mají v různých (dvou) okresech či krajích, přejdou díky své ORP pouze pod jediný okres a kraj.

Identifikované náklady varianty č. 2

Situace varianty 2 je z pohledu nákladů velmi podobá variantě č. 1. Rozdíl lze shledávat v nutnosti úprav spisové agendy Ministerstva spravedlnosti v souvislosti se sladěním obvodů působnosti soudů se všeobecným správním členěním a samozřejmě i s nutností přizpůsobení se jak v oblasti legislativních norem, tak i navýšením počtu soudců, jakož i zaměstnanců Okresních soudů (a s tím spojenými i dalšími provozními náklady).

²¹ Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění pozdějších předpisů.

Níže jsou uvedena vyjádření Ministerstva spravedlnosti k variantě č. 2, tj. možnosti jednotného územního členění pro veřejnou správu a justici, přičemž je a priori konstatováno, že uvedená varianta neodpovídá shora uvedené preferované variantě, jež byla odsouhlasena usnesením vlády k preferované variantě územně správního členění státu.

Určení výchozích předpokladů

Oproti neskladebnosti mezi stávajícími okresy podle zákona o územním členění státu a vyhláškou o SO ORP, jež se dotýká toliko 33 obcí, je v případě porovnání zákona č. 6/2002 Sb. a uvedené vyhlášky neskladebných více jak 150 obcí, jejichž přesun by se musel projevit ve změně Přílohy č. 3 zákona č. 6/2002 Sb. V případě těchto obcí byl proveden odhad nápadu těchto obcí na soudy, tj. odhad počtu případů, kdy byla místní příslušnost soudu určena ve vztahu k dané obci. Na základě tohoto odhadu bylo zjištěno, že by v případě přesunu těchto obcí do obvodů jiných okresních soudů v několika případech došlo k citelnému navýšení nápadu případů na některé soudy.²²

Pro zajištění stávajících standardů soudního řízení, zejména pak s ohledem na délku řízení, by bylo třeba vytvořit 12 míst pro nové soudce.

b) Výpočet nákladů

Při výpočtu nákladů spjatých se sjednocením územního členění veřejné správy a justice byla s ohledem na shora uvedené zvolena následující východiska:

- nezbytnost přeložení 9 soudců a na ně navázaných zaměstnanců (asistenti, sekretářky, atp.);
- nezbytnost zřízení 12 míst nových soudů při okresních soudech;
- nezbytnost navýšení počtu zaměstnanců OS v návaznosti na zřízení nových míst soudů o 43 (podle statistik Ministerstva spravedlnosti připadá na jednoho soudce OS cca. 3,6 zaměstnance – sekretariát, asistenti soudců, atd.).

Jednorázové náklady

Jednorázové náklady spojené s přeložením 9 soudců a dalších zaměstnanců OS a zřízení 12 míst soudců a 43 míst nových zaměstnanců OS, jež spočívají zejm. se stěhováním, resp. s pořízením nového nábytku a výpočetní techniky.

Při odhadovaných nákladech ve výši cca 145 000 Kč na jednoho soudce/zaměstnance by jednorázové náklady činily v součtu cca 12 875 000 Kč.

²² OS Ostrava-město, OS Liberec, OS Plzeň-město, OS Brno-venkov a OS Praha-východ.

Trvalé náklady

Tabulka 6: Identifikované náklady v rámci justice

	navýšení míst	měsíční plat	Celkem platy a související výdaje	Paušální náhrady soudců OS	Roční náklady OVV na 1 místo (30 000 Kč)	Roční náklady celkem (mzdové i provozní)
soudci	12	111 000	22 857 120	637 481	360 000	23 854 601
zaměstnanci	43	24 000	17 791 488		1 296 000	19 087 488
Celkem	55		40 648 608	637 481	1 656 000	42 942 089

Trvalé náklady spočívají ve zřízení nových míst soudců, jakož i zaměstnanců OS. Pakliže vycházíme z průměrné měsíční mzdy soudců OS, jež je 111 000 Kč a průměrné měsíční mzdy zaměstnance OS, jež činí 24 000 Kč, lze konstatovat, že by si případná změna vyžádala trvalé náklady na státní rozpočet ve výši 42 942 089 Kč ročně.

Ovšem tato varianta má zejména legislativní úskalí, neboť podle čl. 91 odst. 2 Ústavy „*působnost a organizaci soudů stanoví zákon*“. Obdobně čl. 38 odst. 1 věta druhá Listiny základních práv a svobod konstatuje, že „*příslušnost soudu i soudce stanoví zákon*“. Tyto legislativní náklady jsou následující:

V případě „*sladění*“ obvodů okresních soudů se správními obvody nově zamýšlených okresů, lze proto uvažovat o dvou variantách legislativně technického řešení. Za první, jak správní obvody okresů, tak ORP, by bylo nutné vymezit v zákoně.²³

Druhou možnost tohoto řešení představuje paralelní úprava spočívající ve shodném vymezení správních obvodů okresů a obvodů okresních soudů, přičemž obvody okresních soudů by zůstaly jako v současnosti vymezeny v příloze č. 3 k zákonu č. 6/2002 Sb.²⁴

Z věcného hlediska je proto třeba upozornit zejména na následující **negativa spjatá s touto variantou řešení**:

- Změny soudních obvodů se nedotýká většina z věcných důvodů pro zpracování věcného záměru zákona, jež byly uvedeny v úvodu tohoto hodnocení.
- Lze konstatovat, že s ohledem na ústavní princip zákonného soudu a soudce nelze legislativně-technicky propojit zákon č. 6/2002 Sb. s právní úpravou správního členění státu.

²³ Uvedenou variantu proto nelze považovat za vhodnou především s ohledem na nutné opakované novelizace zákona v případech změn (např. vznik nových obcí). Varianta, že by byly správní obvody soudů určeny vyhláškou, není z ústavního hlediska možná.

²⁴ Tato varianta s sebou nese stejná negativa jako varianta předchozí, přičemž však zároveň působí negativa další. Při volbě uvedené varianty by muselo docházet k opakovaným novelizacím zákona č. 6/2002 Sb. vždy, kdy by došlo byt k jedinému přesunu v některém ze SO ORP, přičemž by i tak docházelo k častým neskladebnostem ve vymezení obou obvodů, jež by nutně plynuly z odlišné délky legislativního procesu při změně vyhlášky, tj. v tomto případě vyhlášky o SO ORP, a při změně zákona. Uvedenou časovou disproporcí by šlo řešit pouze pozdržením vydání vyhlášky, tj. fakticky pozdržením přesunu obce ze správního obvodu jedné ORP do správního obvodu druhého. Takovýto postup však nelze považovat za vhodný ve vztahu k dotčeným obcím. Opakované novelizace zákona č. 6/2002 Sb. by navíc byly v rozporu s požadavkem na stálost právního řádu a tím i seznatelnosti jednotlivých zákonů.

Případná změna by tudíž neměla sledovaný efekt, jelikož by s ohledem na další legislativní změny docházelo k opětovným nesouladům mezi právní úpravou členění veřejné správy a soudního systému.

- S ohledem na způsoby určování místní příslušnosti soudů, jež jsou výrazně odlišné od způsobů určení věcné příslušnosti správních úřadů, by případná legislativní změna nepřinesla sledovaný efekt, tj. nezaručovala by, že řízení bude vždy vedeno v okrese, v němž má účastník trvalý pobyt.
- Zatímco MV nepředpokládá žádné náklady spjaté se samotnou změnou právní úpravy územního členění státu, případná změna obvodů soudních okresů by si vyžádala jednorázové náklady ve výši 12 875 000 Kč a dále každoroční náklady ve výši cca. 43 000 000 Kč, spjatých s vytvořením nových míst soudců a dalších zaměstnanců okresních soudů. Uvedené náklady by vzhledem k jejich výši nemohly být pokryty z dosavadních prostředků rozpočtové kapitoly Ministerstva spravedlnosti. Lze přitom konstatovat, že s ohledem na shora uvedenou absenci pozitivních efektů navržené změny pro účastníky soudních řízení nebudou tyto náklady kompenzovány přínosem pro fyzické a právnické osoby.

Souhrn varianty č. 2

S ohledem na shora uvedené skutečnosti (vyčíslené náklady a také organizační a legislativní komplikovanost) nelze považovat přijetí varianty č. 2 – jednotné územní členění pro veřejnou správu a justici, za vhodné a žádoucí. Zároveň je nutné upozornit, že s jednotným členěním veřejné správy a justice nepočítá ani preferovaná varianta územně správního členění státu, jež byla schválena usnesením vlády ze dne 28. listopadu 2016 č. 1053 k preferované variantě územně správního členění státu jako výchozí bod pro nové legislativní řešení územně správního členění státu.

Vzhledem k uvedeným argumentům Ministerstva spravedlnosti je za vhodnou považována varianta č. 1, tj. omezení legislativní změny na novou úpravu územně správního členění veřejné správy.

Přínosy

Identifikované přínosy nulové varianty

Tato varianta u jednotlivých ústředních správních úřadů sama o sobě nevyvolává potřebu jakýchkoliv organizačních změn, ovšem nepředstavuje ani žádnou zábranu zavádění jejich organizačních opatření. Jediným přínosem nulové varianty je zachování úplné kontinuity výkonu státní správy v území se současným stavem. Zachování této kontinuity se však děje jen za cenu systémové nejednotnosti a nepřehlednosti výkonu veřejné správy a komplikací pro adresáty veřejné správy, jak ostatně bylo v předchozím textu již konstatováno.

Identifikované přínosy varianty č. 1

Varianta č. 1 předpokládá provedení takového územního členění státu, které dostatečně zohlední platnou právní úpravu ústavního zákona č. 347/1997 Sb. a zejména dosáhne úplné skladebnosti ve všeobecném územně správním členění státu v úrovních *obec – SO ORP – kraj*. Současně by byly ponechány okresy, avšak nově vymezené pomocí SO ORP.

Předností této varianty je maximální využití současně užívané správní struktury, kdy územně správní členění bude nově stanoveno jedním zákonem. K tomuto zákonu bude pak vydána pouze jedna prováděcí vyhláška. Veškeré územní jednotky upravené tímto zákonem budou bez výjimek skladebné.

Přínosem této varianty je sjednocení územně samosprávného a územně správního členění státu, jak ostatně předpokládá vládou schválená preferovaná varianta.

Tímto nebudou samozřejmě dotčena některá vymezení územní působnosti, vyplývající ze specifík konkrétního orgánu státu (báňská správa, puncovníctví, zkoušení zbraní a střeliva).

Prostřednictvím implementace této varianty dojde ke koncepčnímu sladění ve vymezení územně správních jednotek státu, jejichž vzájemná skladebnost bude definována zákonem. Odstranění současného dvojího územního členění umožní zavedení jednotného administrativního členění státu vhodného pro orgány vykonávající všeobecnou státní správu i vysoce specializovanou státní správu. Stanoví tak jasný směr, kterým by se výkon veřejné správy měl v budoucnu ubírat a k jaké územní struktuře by měla územní členění jednotlivých správních orgánů tíhnout či od které by měla být odvozována. Přínosem je v tomto ohledu i nová kvalita pro čistotu právní regulace (sjednocení, zpřehlednění a zejména pak naprosto souladná forma členění státu z hlediska územní správy i samosprávy).

Z pohledu adresátů veřejné správy bude stěžejním přínosem zajištění přehlednosti, jednotnosti a srozumitelnosti členění státu, přičemž hlavním projevem změn je zajištění skladebnosti jednotek a zdůraznění významu SO ORP, které lze považovat, z hlediska přirozených socioekonomických vztahů v území za nejsilněji vztahově integrované nodální jednotky²⁵, jako základu této skladebnosti.

Konkrétně lze úspory (časové, či finanční) spočítat pro jednotlivé případy neskladebných obcí. Vybrané příklady jsou shrnuty v rámci multikriteriálního hodnocení (uvedené dále v tomto dokumentu) a v přílohách 1 a 2. Úspory lze názorně ukázat na příkladu občanů obce Harrachov, kteří v rámci řešení neskladebností budou nově spadat do okresu Jablonec nad Nisou (původně Semily). Zatímco náklady spojené s vyřízením výměny občanských průkazů za všechny obyvatele obce budou činit 396 689,40 Kč²⁶, úspora při každé návštěvě úřadů organizovaných na okresní úrovni bude souhrnně za všechny občany 83 457,90 Kč. Z dlouhodobého hlediska je tak zřejmé, že při jejich 5. návštěvě těchto úřadů se začne finanční úspora projevovat. Ještě výraznějším, avšak problematicky vyjádřitelným přínosem je fakt, že občané mohou své cesty za úřady lépe organizovat díky směrovému sjednocení cest do oblasti Tanvaldu, Jablonce nad Nisou a Liberce, což je hlavní dojížděkový proud z Harrachova za prací a do škol.

²⁵ Nodální jednotka je socioekonomickými vazbami obyvatel v území funkčně integrovaný region.

²⁶ Hodnota za jednu návštěvu Tanvaldu (příslušná ORP) V případě nutnosti uskutečnění druhé návštěvy by byly náklady 358 619,40 Kč. Což by znamenalo prokazatelné úspory u občanů při 9. uskutečněné cestě do okresního města.

Identifikované přínosy varianty č. 2

Tato varianta si klade za cíl vytvořit podmínky pro sjednocení územního členění veřejné správy a územního členění justice. Došlo by k odstranění dvojího krajského členění, k zajištění plné skladebnosti všech jednotek územního členění státu a k zavedení jednotného administrativního členění, které by bylo k dispozici pro stanovení či přizpůsobení územní působnosti v budoucnu. Územní působnost krajských soudů by byla vymezena výčtem soudních obvodů okresních soudů. Územní působnost okresních soudů by byla dána územím obvodů okresů (dle navrhovaného zákona).

Ani v této variantě by nebyl nutný vznik nových okresních a krajských soudů, jelikož podstatou řešení je přiblížit se k úplné skladebnosti obvodů působnosti orgánů veřejné moci a nikoliv úplnému sjednocení jejich územní organizace.

Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Cílem předkládaného věcného záměru zákona řešícího nové územně správní členění státu je sjednocení územně správní struktury odstraněním dvojího členění státu založeného na samosprávném členění a na územním členění z roku 1960 a zajištění skladebnosti mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy.

Nulová varianta neřeší problémy, které jsou základním důvodem předložení věcného záměru. Jejím jediným přínosem je absolutní kontinuita současného stavu, která pochopitelně není spojena s novými přímými náklady na výkon veřejné správy. Z nevyhovujícího územního řešení však vyplývají nesporné, byť obtížně odhadnutelné, náklady spojené se sníženou přehledností celého systému a náklady adresátů veřejné správy vznikající v důsledku většího počtu správních center pro některé územní obvody. Nulová varianta zároveň nezajišťuje trvalost kontinuity, neboť nebrání dílčím zásahům do územní správní struktury případnými zvláštními zákony.

Varianta č. 1 splňuje základní cíle. Tato varianta je spojena s určitými náklady vyvolanými nezbytným přesunem obcí do jiných správních obvodů k nastolení skladebné územně správní struktury. Zmíněné náklady jsou podle vyjádření příslušných resortů minimální, s částečnou výjimkou OSSZ v okresech Semily a Liberec. Přitom je nutné vzít v úvahu, že v uvedených okresech je dosavadní neskladebnost zdaleka nejrozsáhlejší. Varianta č. 1 se jeví jako maximálně úsporná a z pohledu nákladů jako minimální varianta, při které je ještě dosahováno základního cíle navrhované právní úpravy.

Varianta č. 2 vychází z obdobných zásad jako varianta 1 s tím, že navíc předpokládá přizpůsobení soudní soustavy územní organizaci veřejné správy.

Nezbytnost přizpůsobení soudní organizace územní struktuře veřejné správy by vyvolala finanční náklady i v případě vyřešení právních otázek. Tyto náklady by sice nebyly, jak vyplývá z vyjádření Ministerstva spravedlnosti, nijak dramatické (každoročně cca 43 mil. Kč), ale ve srovnání s celkově minimálními náklady na variantu č. 1 jde o významné zvýšení.

Z uvedených skutečností vyplývá, že právní komplikovanost a vyšší náklady u varianty č. 2 nejsou úměrné možnému efektu danému případným sjednocením konstrukce územní organizace veřejné správy a soudnictví.

Provedený rozbor ukazuje, že z hlediska vztahu finančních nákladů i právní komplikovanosti řešení na straně jedné a dosažení cílů navrhované právní úpravy na straně druhé je jednoznačně nejvýhodnější varianta č. 1.

Multikriteriální hodnocení dopadů regulace na adresáty veřejné správy

Nejvýraznější změnou pro praktický výkon veřejné správy jakožto i pro samotné adresáty veřejných služeb ve vztahu k připravovanému zákonu je změna příslušnosti 33 obcí k nadřazeným SO ORP a okresům v souvislosti s požadavkem na vzájemnou skladebnost jednotek. Náklady na změny spojené s přesunem agendy mezi jednotlivými správními orgány byly vyčísleny po odborné konzultaci s dotčenými orgány a jsou podrobněji uvedeny v rámci kapitoly 4 Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA). Lze konstatovat, že ve většině případů jsou náklady minimální, jelikož se jedná o problematiku vnitřního členění dotčených orgánů. V tomto směru byly vyčíslitelné náklady identifikovány pouze u Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního a ČSSZ, kde přesun agend znamená reálné předávání významného množství agendy mezi dvěma úřady.

Oblast přínosů je v tomto směru velmi složitě finančně vyčíslitelná, což však neznačí jejich nekvantifikovatelnost. Přínosy jsou zřejmé především pro občany, pro které dojde ke zpřehlednění a zjednodušení struktury veřejné správy. Uplatnění principu skladebnosti územních jednotek a to bez jakýchkoli výjimek povede ve zmiňovaných 33 dotčených obcích a 2 městských částech hl. města Prahy k výraznému zvýšení dostupnosti a celkovému zjednodušení vyřizování široké škály správních záležitostí pro občany. Samotné problematice se věnuje dokument MV Základní analýzy k řešení problematiky skladebnosti územně správního členění státu, která je přílohou č. 2 předkládaného materiálu. Pro názornost jsou níže uvedeny čtyři příklady, které situaci ilustrují. Zavedení skladebnosti by mělo v principu zejména snížit počet správních center, do jejichž územního obvodu obec pro různé správní účely patří.

1) Holýšovsko – Zde se neskladebnost týká obcí správního obvodu pověřeného obecní úřadu města Holýšova (město Holýšov a obce Bukovec, Čechovice, Černovice, Horní Kamenice, Kvíčovice, Neuměř, Štichov, Všekary). Po konzultacích s dotčenými obcemi je navrhováno ponechání města Holýšova a obcí jeho správního území ve SO ORP Stod a připojení k okresu Plzeň-jih, kam patří všechny ostatní obce toho správního obvodu. Jak dokládají dojížděkové vazby v regionu (viz Tabulka 7), vysoká atraktivita krajského města výrazně ovlivňuje každodenní prostorové vztahy, které jsou na celém Holýšovsku jsou primárně orientovány na Plzeň, jako přirozené centrum. Dojížděkové vztahy směrem na Domažlicko jsou v tomto ohledu řádově nižší. Většinu správních úkonů budou nově pro dotčené obyvatele vykonávat úřady v Plzni (Katastrální úřad, Finanční úřad, SSZ aj.) přičemž základní agenda ORP zůstane ve Stodu, což je zároveň časově i vzdálenostně nejlépe dostupné centrum SO ORP pro všechny obce regionu. Přestože je Plzeň objektivně hůře dosažitelná, jsou celkové socioekonomické vazby s ní naprosto jednoznačně silnější než orientace na Domažlice a pro tuto oblast lze Plzeň vnímat jako zcela přirozené centrum dojížděky. Občané tak budou nově vyřizovat své správní záležitosti v těch nadřazených centrech, kam nejčastěji dojíždějí za prací, do škol a za službami.

Tabulka 8: Převládající směry celkové vyjížděky z Holýšova dle SLDB 2011

	Plzeň	Stod	Holýšov	Chotěšov	Domažlice	Horšovský Týn
Holýšov	345	144	–	88	54	45

Zdroj: Sčítání lidu, domů a bytů 2011. Poznámka: kompletní tabulka je součástí přílohy 2

2) Českobrodsko – Na území Středočeského kraje se neskladebnost týká několika obcí Českobrodsko, a to Bříství, Černíků, Vykáně a městyse Kounice. Po konzultacích bylo dosaženo konsenzu, kdy všechny zmíněné obce upřednostnily zachování příslušnosti k okresu Nymburk a tudíž změnu

příslušnosti k SO ORP. Zatímco dosavadní centrum ORP Český Brod je pro místní občany z dostupnostního hlediska lépe dosažitelné (vzdálenostně, časově i frekvenčně), v případě okresních měst je tomu naopak (Nymburk je významně lépe dostupný než Kolín). V tomto regionu se jeví vazby k okresním městům jako významnější a to zejména z hlediska agend zde vyřizovaných, jelikož agendy vyřizované v ORP často nevyžadují pro občany návštěvu místně příslušného úřadu (např. vydávání občanských průkazů, pasů aj.). Kumulativně sečtené vzdálenosti, které musí občané všech 4 obcí za cestou do správních center potenciálně urazit a celkový čas strávený jednosměrnou cestou do těchto okresních měst vykazují celkovou úsporu 35 km respektive 36 minut (finanční ekvivalent úspory 203,50 Kč²⁷) ve prospěch Nymburka. Zahrneme-li do výpočtu dojížděku do center okresů i ORP je celková finanční úspora 40,70 Kč ve prospěch varianty Lysá nad Labem – Nymburk oproti variantě Český Brod – Kolín. Celá oblast je specifická zcela jasnou orientací dojížděkových vazeb na Prahu což dále snižuje vazby na mikroregionální centra (Český Brod i Lysou nad Labem) a dá se předpokládat, že agendy, u kterých nemusí občané dodržovat místní příslušnost ke konkrétnímu úřadu, budou často vyřizovány právě zde.

Tabulka 9: Silniční vzdálenost do sídel okresů/ORP (v kilometrech)

	Č. Brod	Kolín	Lysá n. L.	Nymburk
Bříství	8	35	10	20
Černíky	5	33	16	27
Kounice	5	30	13	24
Vykáň	7	35	14	27

Zdroj: Mapy.cz

3) Turnovsko – Třetím konkrétním případem změn je oblast Turnovska, tj. regionu, kde je celé území SO ORP rozděleno do 3 okresů a je nejvýraznějším příkladem neskladebnosti s nejroztříštěnější správní strukturou v ČR. Extrémním případem překrývání jednotlivých územních členění správních úřadů je obec Radimovice. V současnosti občané této obce vyřizují své správní záležitosti v 5 různých centrech. Na stavební úřad občané dojíždějí do Hodkovic nad Mohelkou, na matriční úřad do Sychrova, na úřad práce do Českého Dubu²⁸, na katastrální úřad a SSZ do Liberce a na finanční úřad a pro vyřízení agendy v sídlech ORP do Turnova přičemž kumulativní vzdálenost do všech center je rovna 41 km. Obdobná je situace i např. v Sychrově, Vlastibořicích a jiných obcích tohoto regionu. Hlavním přínosem pro občany je v tomto ohledu zejména redukce celkového počtu nadřazených center, sjednocení směrů dojížděky za různými správními úřady a zpřehlednění struktury, kdy jsou služby vyššího řádu poskytovány vždy v hierarchicky nadřazeném centru. Na příkladu obce Radimovice dojde v důsledku změn teoreticky k navýšení kumulativní vzdálenosti k jednotlivým úřadům o 14 km, avšak v důsledku faktu, že došlo ke koncentraci úřadů v menším počtu center (nově max. 3), bude reálná kumulativní vzdálenost k jednotlivým úřadům oproti výchozímu stavu naopak o 7 km a 6 minut kratší (finanční ekvivalent 38,70 Kč). Místo původních 41 km bude nově občan Radimovic k návštěvě všech zmíněných úřadů muset urazit jen 34 km.

²⁷ Finanční ekvivalent cesty je spočítán na základě metodiky projektu Analýza možností zřízení kontaktních pracovišť veřejné správy (projekt TAČR TB0500MV007). Ve výpočtu je kalkulována jednosměrná cesta za použití osobního automobilu a náhrady za čas strávený na cestě (3,8 Kč/km a 121 Kč/hod., viz metodika). Není započítán čas, nutný k vyřízení samotných správních záležitostí. Hodnoty jsou ve výpočtu za všechny obce sečteny a porovnány jednotlivé varianty.

²⁸ Český Dub je nejbližším úřadem práce. V rámci kraje není v případě úřadu práce místní příslušnost rozhodující.

4. Věžnice – Specifickým případem je obec Věžnice v okrese Havlíčkův Brod, jež je součástí SO ORP Jihlava. V případě této obce jsou nejsilnější dojížděkové vazby na město Polná (okr. Jihlava), nižší intenzita vztahů je pak do samotných okresních měst (Jihlava a Havlíčkův Brod), které jsou navíc od obce přibližně ve stejné vzdálenosti (22 a 23 km), přičemž i dojížděkové parametry (časové, frekvenční) do obou center jsou obdobné. Fakt, že obec je na pomezí vlivu obou okresních měst se projevuje i v její místní příslušnosti k jednotlivým úřadům, kdy např. SSZ či OS pro danou obec je v Havlíčkově Brodě a finanční a katastrální úřad má sídlo v Jihlavě. Pro občany je tato situace již vzhledem ke vzdálenosti obou center nevýhodná a proto je zcela jasně zapotřebí sjednotit územní členění jednotlivých úřadů, přičemž je v tomto případě vhodné respektovat silnější dojížděkové vazby na Jihlavsko.

5 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Tabulka 10: Výhody a nevýhody jednotlivých variant územně správního členění státu

Pořadí variant od nejvhodnější	Varianta	Plusy (+) a minusy (-) jednotlivých variant
1.	varianta č. 1	+ odpovídá znění preferované varianty schválené vládou, s vysokou mírou dosaženého konsensu
		+ formální zajištění skladebnosti všech územních i správních jednotek
		+ zvýšení přehlednosti právní úpravy územně správního členění státu
		+ nižší finanční náklady a méně zásahů do souvisejících právních předpisů oproti variantě č. 2
		+ ponechání okresů
2.	varianta č. 2.	+ skladebnost se soudními obvody
		- zvýšené náklady v resortu justice
		- příslušnost soudů musí být stanovena výlučně zákonem = nepružné řešení z pohledu případných potřeb změny příslušnosti dotčených obcí
3.	nulová varianta	+ nulové přímé finanční náklady
		- existence obtížně specifikovatelných nákladů při zachování varianty
		- legislativní stav, kdy územní jednotky jsou vymezeny několika právními předpisy
		- nepřehledný výkon státní správy v území

Navrhované varianty byly vyhodnoceny z pohledu nákladů a přínosů pro jednotlivé dotčené skupiny (především pro občany jako klienty veřejné správy a pro orgány veřejné správy na různých úrovních správy) i komplexního přínosu jednotlivých pro zlepšení a zjednodušení právního prostředí v ČR, v přímé vazbě na míru naplnění stanovených cílů.

S ohledem na přínosy a zápory jednotlivých variant se jako nejvhodnější varianta řešení nového územně správního členění státu jeví varianta č. 1, tzn. řešení novým zákonem o územně správním členění státu. Výsledný stav územně správního členění státu by tedy byl založen na základní linii obec (a vojenské újezdy) – SO ORP – kraj. Současně by byly zachovány okresy vymezené SO ORP. Kraje podle zákona č. 36/1960 Sb. budou navrhovanou zákonnou úpravou zrušeny

Varianta č. 1 naplňuje základní stanovené cíle. Dojde k vytvoření skladebné správní struktury založené na koncepci jednotného všeobecného územního členění veřejné správy. Dojde rovněž ke zvýšení přehlednosti právní úpravy územně správního členění státu snížené dosud nejednotnou koncepcí a četnými změnami zákona o územním členění státu.

Zákon bude komplexně a definitivně reagovat na změny, které se uskutečnily v organizaci veřejné správy v průběhu reformy územní veřejné správy. Odstraní překonané dvojí krajské členění, při zachování okresů vyřeší nesoulad v územních obvodech okresů a SO ORP (33 neskladebných obcí)

a současně vytvoří vhodné podmínky pro případné přizpůsobování územní působnosti všech orgánů státu v území provedeným územním změnám v rámci odstranění neskladebnosti. Finanční náklady spojené s touto variantou jsou celkově nižší než u varianty č. 2.

Přesto, že si z obou variant vyžádá méně zásahů do souvisejících právních předpisů, tato varianta nejkomplexněji reaguje na proběhlé změny, které nastaly v průběhu reformy územní veřejné správy.

Jako méně vhodná se ve srovnání jeví varianta č. 2, která navíc přináší skladebnost se soudními obvody. Řešení by mohlo vést k zvýšeným nákladům v resortu justice, neexistuje zatím záruka koordinovaných změn, zejména s ohledem na připravovanou tzv. Bílou knihu, proto přijetí a výsledné znění připravované komplexní právní úpravy soudnictví nelze předem odhadnout.

Z právního hlediska spočívá zásadní problém v tom, že místní příslušnost soudů musí být stanovena výlučně zákonem. To není splněno, pokud je příslušnost jednotlivých obcí ke SO ORP stanovena vyhláškou MV. Pokud by naopak bylo respektováno zákonné určení soudní organizace tím, že by příslušnost obcí ke SO ORP stanovil přímo zákon, bylo by takové řešení nepružné z pohledu případných potřeb dotčených obcí na změnu příslušnosti.

Místní příslušnost soudů je navíc konstruována pojmově odlišně od kompetence správních úřadů, takže i při zákonném určení organizace správy v celém rozsahu by se nedosáhlo srovnatelného základu pro místní příslušnost.

Jako nevhodná se jeví nulová varianta. Stávající nevyhovující legislativní stav, kdy územní jednotky jsou vymezeny několika právními předpisy a některé orgány státní správy vymezují bez vážného důvodu nezávisle na základním územně samosprávném členění svoje správní obvody, není vždy zárukou pro přehledný a jednoduchý výkon státní správy v území do budoucna. Finanční náklady by při zachování stávajícího stavu přímo nevznikly, je však potřeba si uvědomit, že pokračováním existujícího stavu spočívajícím v roztříštěnosti správní struktury a překrýváním správních obvodů pro výkon kompetencí některých orgánů státu vznikají obtížně specifikovatelné náklady.

U všech variant (s výjimkou nulové) představují dotčené subjekty občané 33 obcí, u kterých by mělo dojít ke změně okresní příslušnosti. V případě realizace varianty č. 2 se počet dotčených obcí navýší již na více než 150 obcí. Uvedený počet obcí je však třeba uvažovat v souvislosti s četností kontaktu jejich obyvatel s úřady na okresní úrovni a na úrovni SO ORP. Dále se bude jednat o ty orgány státu, které vymezují svoji územní působnost územím okresů, příp. správními obvody hl. města Prahy, kdy okresní princip zůstane zachován, přičemž existující neskladebnosti s SO ORP budou odstraněny. Varianta č. 1 jako jediná zaručuje komplexní a koordinované provedení potřebných změn.

Z ostatních orgánů státní správy by se navrhovaný zákon také promítl do činnosti resortu Ministerstva práce a sociálních věcí, konkrétně ČSSZ resp. jejích územních organizačních jednotek – OSSZ, které pracují na úrovni okresů.

6 Implementace doporučené varianty a vynucování

Jako nejvhodnější varianta řešení předestřené problémy se jeví varianta zrušení zákona o územním členění státu č. 36/1960 Sb. a zpracování nového zákona o územně správním členění státu, který zajistí vzájemnou skladebnost v něm uvedených územně správních jednotek a současně nastaví systém těchto jednotek tak, aby případné územní změny byly vždy do budoucna provedeny ve vzájemných vazbách.

Z legislativně technického hlediska se jako nejvhodnější jeví přijetí nového zákona namísto rozsáhlé novelizace stávajících právních předpisů. Implementace může být zajištěna také zpracováním případných novel souvisejících právních úprav, pokud bude do budoucna ze strany věcných gestorů zájem o přiblížení k novému všeobecnému územně správnímu členění státu.

Návrh nového zákona o územně správním členění státu bude doprovázen pouze jedním prováděcím právním předpisem – vyhláškou. Předpokládá se rovněž vydání změnového zákona. Nabytí účinnosti nové právní úpravy bude navrženo tak, aby byla zachována dostatečná doba legisvakance na přípravu její realizace, resp. implementace.

MV vypracuje bezprostředně po schválení věcného záměru zákona vládou paragrafované znění nového zákona o územně správním členění a teze prováděcího právního předpisu. Bude rovněž zpracováno paragrafované znění změnového zákona. Již při jejich zpracování bude úzce spolupracovat s dotčenými ústředními orgány státní správy, aby bylo zajištěno bezproblémové zavedení nové právní regulace. Toto proběhne do konce roku 2018 a následně dojde k jeho projednání a schválení v Parlamentu ČR během roku 2019. Předpokládá se nabytí účinnosti zákona dnem 1. ledna 2021.²⁹

7 Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti bude prováděn v pravidelných intervalech za využití nástrojů ex post RIA postupně až poté, co navrhovaná nová právní úprava vstoupí v platnost a nabude účinnosti. Hlavním měřítkem a indikátorem, podle kterého by mělo být v této souvislosti dále posuzováno, zda navrhované řešení bylo a je jako právní regulace účinné, bude stav, naolik dotčené subjekty přizpůsobí v budoucnu svoji územní působnost přijatým změnám, tj. zda využijí nabízené obecné územně správní členění pro účel právní úpravy územního členění ve svých zvláštních zákonech. Do výsledného hodnocení předkládané právní úpravy mohou být promítnuty vnější vlivy, stejně jako probíhající změny uvnitř orgánů veřejné správy (modernizace územní veřejné správy, zavádění jednotlivých prvků pokročilého e-Governmentu, snižování významu místní příslušnosti apod.).

Již samotný návrh zpracování nové právní úpravy vychází především s ohledem na potřeby praxe. Rovněž v případě přijetí nového zákona o územně správním členění státu bude k přezkumu účinnosti docházet nadále na základě úřední činnosti MV a konzultací s orgány veřejné správy, jichž se zákon bude dotýkat. V důsledku této činnosti bude následně zvažována případná novelizace či úplné

²⁹ Dostatečně dlouhá legisvakanční lhůta (zhruba roční) má zajistit například bezproblémovou přípravu pravidelné technické novely volebních obvodů podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů a především poskytnout dostatek času orgánům veřejné správy na přizpůsobení se požadavkům nové právní úpravy. Nejsou nicméně přepokládány jakékoliv problémy s implementací tohoto zákona.

odstranění těch ustanovení, které se v praxi neosvědčí, a naopak zavedení takových změn, které by působení dotčené právní regulace v praxi zefektivnily.

Přezkum účinnosti regulace provede MV v pravidelných intervalech v rámci zpětné vazby metodické činnosti vůči orgánům veřejné správy v území v rámci agendy územního členění státu, poprvé do tří let ode dne účinnosti navrhované právní úpravy. Další přezkum bude pak prováděn v pravidelném intervalu pěti let.

Předmět regulace (všeobecné územní členění státu) bude po nabytí její účinnosti neustále sledován, a to jak z pohledu legislativního tak, zejména z hlediska správnosti provedené právní úpravy pro potřeby praxe. Průběžně budou vyhodnocovány zkušenosti a dopady, a pokud se účinnost právní úpravy sníží nebo ukáže neefektivní, popřípadě bránící řádnému výkonu práv a povinností a dosažení sledovaného účelu, bude v případě potřeby navržena její korekce.

8 Konzultace a zdroje dat

Konzultace s dotčenými subjekty, tj. především s příslušnými ústředními orgány státní správy a s příslušnými orgány územní samosprávy, probíhají již od přijetí SRRVS, kdy byl dán první návrh nové právní úpravy jako možného řešení - zákona o územně správním členění státu. MV v průběhu celého procesu hodnocení dopadu regulace, předcházejícího zpracování věcného záměru zákona o územně správním členění státu, provedlo nejen v rámci činnosti RVVS řadu formálních i neformálních konzultací s dotčenými subjekty za účelem dosažení co nejvhodnějšího řešení předmětného problému a docílení širokého konsenzu.

Konzultace se samosprávou – činnost RVVS, 33 neskladebných obcí – konzultace v území

V souvislosti s přípravou zákona o územně správním členění státu bylo informováno písemně 33 dotčených obcí o úkolech MV v oblasti územně správního členění, se všemi těmito obcemi poté proběhla ústní jednání ve věci řešení otázek neskladebnosti. Konzultace byly vedeny zejména v souvislosti s variantou č. 1, zda obce ve svých konkrétních případech preferují změnu SO ORP, či změnu okresní příslušnosti. Většina obcí byla pro změnu okresní příslušnosti s tím, že území celého SO ORP musí připadat k jednomu orgánu s okresní působností. Toto řešení podpořilo i volbu varianty č. 1, která je MV preferována.

V rámci těchto konzultací byla realizována terénní setkání se zástupci každé z dotčených obcí (případně i obcí, které skladebné nyní jsou, ale mohly by být úpravou zasaženy sekundárně – viz část Turnovska). Zástupcům obcí byla předložena základní analýza k řešení problematiky skladebnosti územně správního členění státu zpracovaná MV (viz příloha VI. 2). Tato setkání se odehrála od ledna do března 2017, přičemž byly diskutovány výše uvedené otázky.

V řadě případů zastupitelé obcí pro tato setkání zajišťovali podklady i přímo od občanů (dotazníková šetření, jednání zastupitelstva) a poté na jejich základě reflektovali i otázky skladebnosti. V některých případech pak došlo přímo k setkání se zastupiteli i občany obcí (např. komplexní řešení otázky skladebnosti v obci Věžnice).

Konkrétní příklady konzultací občanů a obcí

Obec Věžnice

V případě zařazení obce Věžnice do okresu Jihlava bylo zapotřebí zvážit možnost doplnění názvu obce, neboť ve správním obvodu ORP i okrese Jihlava již jedna obec s názvem Věžnice existuje. V současnosti dodržované obecné pravidlo, aby byl název obce vždy v rámci okresu jedinečný, není závazně upraveno žádným obecně závazným právním předpisem. Duplicita názvu obce může být řešena formou doplnění názvu obce. Reálný dopad však může být v řadě případů zásadní (poštovní doručování, výjezdy záchranného systému apod.). Vedení obce se přiklonilo k variantě, kdy obec jméno měnit nebude. Co se dojížděky týče, a preferovaného řešení skladebnosti, je dominantní směr na Jihlavsko, zejména pak na obce ze SO obce s POÚ Polná.

MV: Co se změn názvů obcí týče, jedná se o výsostnou samostatnou působnost obce bez možnosti zásahu orgánů státní správy. Je důležité, aby se tato problematika ujasnila do doby, kdy by nová legislativní úprava vešla v platnost (přibližně rok 2021), a obec se v tomto mezechase rozhodla pro některé z navrhovaných řešení. MV obci poskytne podporu pro veškeré potřebné kroky.

Turnovsko (16 obcí)

Obce Turnovska primárně požadují zřízení samostatného okresu Turnov. Obce argumentují nedostatečnou faktickou dostupností služeb (počet pracovišť úřadů státní správy, např. úřad ČSSZ). Zřízením okresu Turnov by se podle jejich názoru problém vyřešil.

MV: Samotná debata o tom, zda vytvářet samostatný okres Turnov, nemá z hlediska výkonu státní správy dnes již valný význam. Debata by se měla vést nikoliv o okresu, ale o faktické dostupnosti služeb, a případně o tom, jak tuto dostupnost zlepšit. Zřízení okresu Turnov by automaticky nevedlo k zřizování územních pracovišť jednotlivých úřadů státní správy. Např. územní pracoviště finanční správy v Turnově a Semilech mají stejné kompetence. Případné zřízení okresu na tom nic nezmění (vyjma ČSSZ, která má povinnost zřídit své pracoviště v každém okrese automaticky ze zákona). Služby poskytované občanům jsou poskytovány na stejné úrovni, dokonce pracovníci v březnu při podávání daňových přiznání jezdí i do menších obcí (např. na Malou Skálu), aby občanům byli nápomocni.

Turnov je v celém SO ORP hlavním centrem dojížděky, nikoliv však tak velkým, aby konkuroval např. Liberci a to i z pohledu nabídky služeb pro občany. V tomto směru je navrženo i řešení zajištění skladebnosti obcí Turnovska přesunem pod okres Liberec.

Ostatní neskladebné obce

V případě ostatních neskladebných obcí probíhala konzultace s obcí, potažmo s občany bezproblémově a proti navrhovaným řešením nebyly žádné námitky.

Tabulka 7: Seznam konzultačních míst

Členové Řídícího výboru pro optimalizaci výkonu veřejné správy v území, PS AČS a další zainteresované subjekty:
Asociace krajů ČR, Komise pro veřejnou správu
Česká správa sociálního zabezpečení
Český statistický úřad
Český úřad zeměměřický a katastrální
Dobrovolné svazky obcí - DSO Tišnovsko
Generální finanční ředitelství
Klub starostů a primátorů ČSSD
Liberecký kraj, Krajský úřad
Magistrát hl. m. Prahy
Město Turnov
Ministerstvo financí
Ministerstvo práce a sociálních věcí
Ministerstvo pro místní rozvoj
Ministerstvo průmyslu a obchodu
Ministerstvo spravedlnosti
Ministerstvo vnitra
Ministerstvo vnitra, Odbor legislativy a koordinace předpisů
Ministerstvo vnitra, Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
Ministerstvo vnitra, Odbor všeobecné správy
Ministerstvo vnitra, Sekce státní správy
Ministerstvo zdravotnictví
Ministerstvo zemědělství
Ministerstvo práce a sociálních věcí
Policejní prezidium
Sdružení místních samospráv
Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ČR
Společnost pro rozvoj veřejné správy
Spolek pro obnovu venkova ČR
Státní úřad inspekce práce
Svaz měst a obcí ČR
Úřad práce
Úřad vlády, odbor RIA
Vysoká škola finanční a správní
Vysoká škola regionálního rozvoje

Konzultace se státní správou – Pracovní skupina pro řešení problematiky administrativního členění státu

V souvislosti s přípravou zákona o územně správním členění státu byly osloveny a vyzvány ke spolupráci vybrané ústřední orgány státní správy. Pod gescí RVVS byla zřízena PS AČS, která se věnuje této problematice. PS AČS tvoří zástupci resortů (Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva financí, Ministerstva zemědělství, Ministerstva práce a sociálních věcí a dalších), ústředních správních orgánů (Českého úřadu zeměměřického a katastrálního a Českého statistického úřadu atd.), samospráv a zájmových sdružení (Svaz měst a obcí ČR, Svaz místních samospráv, Svaz tajemníků atd.) a též akademické sféry (Vysoká škola finanční a správní, Vysoká škola regionálního rozvoje). Současně byly osloveny dotčené odbory MV (odbor dozoru a kontroly veřejné správy, odbor všeobecné správy, odbor archivní správy a spisové služby a odbor správních činností).

Zástupci v PS AČS po seznámení s navrhovanými variantami formulovali náklady, které jejich resortu vzniknou se změnou okresní působnosti v souvislosti s plánovaným řešením neskladebnosti u dotčených 33 obcí (např. náklady na zaplacení možných přesčasů úředníkům v souvislosti se spisovou rozlukou, rozdělení databází).

PS AČS formulovala závěry týkající se hlavních problémů neskladebnosti územních a správních jednotek a důsledky zachování územní jednotky *okres*. Zobecněné závěry konzultací jsou uvedeny u jednotlivých variant.

9 Kontakt na zpracovatele RIA

**Ministerstvo vnitra ČR,
odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy**
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Mgr. Jakub Jaňura
jakub.janura@mvcz.cz
tel: 731 646 443

Ing. Jiří Hužera
jiri.huzera@mvcz.cz
tel: 731 646 465

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1: „Výpočet možného dopadu sladění skladebnosti správních obvodů na občany (podnikatele) dotčených obcí“.

Příloha 2: „Základní analýzy k řešení problematiky skladebnosti územně-správního členění státu“.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

CIA	Corruption Impact Assessment, Metodika hodnocení korupčních rizik
ČOI	Česká obchodní inspekce
ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČÚZZS	Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva
EU	Evropské unie
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MV	Ministerstvo vnitra České republiky
NUTS	Nomenclature of Units for Territorial Statistics, Nomenklatura územních statistických jednotek
ORP	Obec s rozšířenou působností
OS	Okresní soud
OSSZ	Okresní správa sociálního zabezpečení
POÚ	Pověřený obecní úřad
PS AČS	Pracovní skupina pro řešení problematiky administrativního členění státu
RIA	Regulatory Impact Assessment, Hodnocení dopadů regulace
RVVS	Rada vlády pro veřejnou správu
SEI	Státní energetická inspekce
SO ORP	Správní obvod obce s rozšířenou působností
VÚSC	Vyšší územně správní celek
ŽÚ	Živnostenský úřad