

### **III. A**

**Věcný záměr zákona o územně správním členění státu**

**Ministerstvo vnitra ČR**

**leden 2018**

## Obsah

|  |           |
|--|-----------|
| <b>A. Věcný záměr zákona o územně správním členění státu .....</b>   | <b>3</b>  |
| a) Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže .....   | 3         |
| b) Zhodnocení stávající právní úpravy .....  | 10        |
| c) Návrh věcného řešení .....  | 17        |
| d) Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu .....  | 24        |
| e) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí ČR, dále sociální dopady a dopady na životní prostředí ..... | 29        |
| f) Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen .....  | 30        |
| g) Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů .....  | 30        |
| h) Zhodnocení korupčních rizik (CIA) .....   | 30        |
| i) Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu .....   | 32        |
| <b>B. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) .....</b>   | <b>34</b> |
| 1 Shrnutí Závěrečné zprávy RIA .....   | 34        |
| 2 Důvod předložení a cíle .....  | 36        |
| Název .....  | 36        |
| Definice problému .....  | 36        |
| Popis existujícího právního stavu v dané oblasti .....   | 38        |
| Identifikace dotčených subjektů .....  | 40        |
| Popis cílového stavu .....   | 42        |
| Zhodnocení rizika .....  | 42        |
| 3 Návrh variant řešení .....   | 44        |
| Koncepční východiska .....   | 44        |
| Věcný základ řešení .....  | 45        |
| Nulová varianta – zachování současného stavu .....   | 47        |
| Varianta č. 1 – jednotné územní členění pro veřejnou správu .....  | 49        |
| Varianta č. 2 – jednotné územní členění pro veřejnou správu a justici .....  | 51        |
| Dílčí aspekty řešení problematiky územněsprávního členění státu .....  | 54        |
| 4 Vyhodnocení nákladů a přínosů .....  | 62        |
| Identifikace nákladů a přínosů .....   | 62        |
| Náklady .....  | 63        |
| Přínosy .....  | 72        |
| Vyhodnocení nákladů a přínosů variant .....  | 74        |
| 5 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení .....   | 78        |
| 6 Implementace doporučené varianty a vynucování .....  | 80        |
| 7 Přezkum účinnosti regulace .....   | 80        |
| 8 Konzultace a zdroje dat .....  | 81        |
| 9 Kontakt na zpracovatele RIA .....  | 84        |
| SEZNAM PŘÍLOH .....  | 85        |
| SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....   | 85        |

## A. Věcný záměr zákona o územně správním členění státu<sup>1</sup>

### a) Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže

#### Členění administrativně územní

- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů.

#### Členění územně samosprávné

- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 387/2004 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 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.
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů.
- Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

#### Členění s absencí územní samosprávy – členění justice (soudy, státní zastupitelství)

- Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

#### Členění s absencí územní samosprávy – členění vojenské

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

---

<sup>1</sup> Dle čl. 4 odst. 2 Legislativních pravidel vlády obsahuje věcný záměr u požadavků uvedených v odstavci 1 písm. a), b), c), e) až i) stručná shrnutí závěrů vyplývajících z provedeného hodnocení dopadů regulace s tím, že v podrobnostech se odkáže na informace obsažené v této závěrečné zprávě.

## Právní předpisy obsahující vymezení správních obvodů orgánů veřejné správy za pomoci území okresů:

- Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (§ 6, *okresní správy sociálního zabezpečení se zřizují pro obvody, které jsou shodné s územními obvody okresů*).
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů [příloha č. 2 zákona, *správní obvody krajských hygienických stanic (dle 14 vyšších územních samosprávních celků) jsou vymezeny pro území okresů*].

## Právní předpisy užívané členění území na okresy:

- Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech (§ 18, 28a, 29, 31 [území okresu], 40 [území okresu], 52c, 56a).
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (§ 30, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (§ 37, okres úmrtí, § 38a, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel (§ 3 a násl., okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech (§ 3 a násl., okres narození).
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (§ 63, okres narození, okres úmrtí).

## Demonstrativní výčet právních předpisů užívaných pojem okres:

- Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (§ 22b, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (§ 32, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (§ 52, okres místa trvalého pobytu, § 56 okres narození, okres úmrtí, § 57 okres narození, okres uzavření manželství, okres úmrtí, § 58, okres narození, okres úmrtí, § 60 okres narození, § 61 okres narození, § 62 okres narození).
- Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (§ 32a, okres narození, okres úmrtí, okres uzavření manželství, okres vzniku registrovaného partnerství).
- Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů (§ 2, okres, § 28, správní hranice okresu).
- Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (§ 28, okres narození).
- Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (§ 8, okres úmrtí).
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (§ 31, okres narození, okres úmrtí, Příloha 3, území okresu).

- Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (§ 69b, okres narození, okres úmrtí, území okresu, § 71, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů (§ 29, okres pobytu, § 30, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu (§ 7a, okres narození, okres úmrtí, okres uzavření manželství, okres vzniku partnerství).
- Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů (Příloha, území okresů).
- Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (§ 18a, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití (§ 7a, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 212/2009 Sb., kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik (§ 6, samosprávný okres).
- Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (§ 3, okres narození, § 4, okres narození, § 15, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů (§ 16a, okres narození).
- Zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů (§ 8a, okres narození).
- Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (§ 19b, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 2a, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (§ 118, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (§ 184, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (§ 30a, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (§ 16, okres pobytu, § 53, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (§ 18a, okres narození, okres úmrtí, § 18b, okres narození, § 18c, okres narození).

- Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (§ 97, okres narození, § 138a, okres narození, okres úmrtí, okres uzavření manželství).
- Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích (Příl. 1).
- Zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů (§ 11a, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (§ 134, okres narození, okres úmrtí, § 134a, okres narození, § 164, výčet okresů).
- Zákon č. 695/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (§ 31b, okres narození).
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (§ 111, území okresu, § 113, okres, § 147c, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje (§ 5a, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (§ 25a, okres narození).
- Zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (§ 45a, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 219/2003 Sb., o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin a o změně některých zákonů (Příloha 2, výčet okresů).
- Zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (§ 19a, okres narození).
- Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (§ 9, okres úmrtí).
- Zákon č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (§ 19, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 281/2002 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem bakteriologických (biologických) a toxinových zbraní a o změně živnostenského zákona (§ 21e, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech (§ 8a, okres narození, okres úmrtí).
- Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů (§ 9, okres narození).
- Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (§ 73b, okres narození, okres úmrtí, okres uzavření manželství, okres vzniku partnerství).
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (§ 28a, okres narození).

- Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (§ 27a, okres narození, okres úmrtí).

Jak vyplývá z nejčastějšího užití pojmu okres ve výše uvedeném demonstrativním výčtu zákonů, není zde pojem okres užit primárně pro územní členění státu, ale pouze jako identifikátor pro přístup do základních registrů (a pro práci s dalšími informačními systémy veřejné správy). Jednotlivé zákony obsahují vždy ustanovení, které upravuje rozsah údajů, které mohou být získávány ze základních registrů.

## Mezinárodní smlouvy a další předpisy

### Mezinárodní smlouvy

- Evropská charta místní samosprávy publikovaná ve Sbírce zákonů pod číslem 181/1999 Sb.
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o společných státních hranicích (vyhlášena pod č. 95/1975 Sb.), ve znění smlouvy ji doplňující (vyhlášena pod č. 83/2004 Sb. m. s.)
- Smlouva mezi ČR a Polskou republikou o malém pohraničním styku ze dne 17. ledna 1995 (vyhlášena pod č. 187/1996 Sb.), ve znění pozdějších změn
- Smlouva mezi ČR a Spolkovou republikou Německo o dodatcích k Evropské úmluvě o vzájemné pomoci ve věcech trestních z 20. dubna 1959 a usnadnění jejího používání (vyhlášena pod č. 68/2002 Sb. m. s.)
- Smlouva mezi ČR a Rakouskou republikou o překračování státních hranic na turistických stezkách a o překračování státních hranic ve zvláštních případech (vyhlášena pod č. 45/2006 Sb. m. s.)
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003 o zavedení společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS)

### Usnesení vlády ČR:

- Usnesení vlády ČR č. 1053 ze dne 28. listopadu 2016 k preferované variantě územně správního členění státu
- Usnesení vlády ČR č. 993 ze dne 8. října 2003 k Souhrnné analýze sladění územní působnosti orgánů státu v území se správními obvody obcí s rozšířenou působností a s územními obvody vyšších územních samosprávných celků
- 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)

## Vymezení vybraných pojmů

### Pojmy územní obvod a správní obvod

„**Územní obvod**“ je pojem vztahující se k územní působnosti orgánů státu – orgánů státní správy v území a orgánů územních samosprávných celků, který je především spjat s výkonem samosprávy viz

§ 35 odst. 2 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 12 odst. 1 a násl. zákona č. 129/2000Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Kupříkladu pojem „územní obvod správního orgánu“ využívá i sporadicky zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, kdy v § 20 odst. 1 je tento pojem použit v souladu s problematikou doručování. Rovněž třeba § 24 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti používá pojem „územní obvod krajské pobočky Úřadu práce“, kde má uchazeč o zaměstnání bydliště pro vymezení místní příslušnosti.<sup>2</sup>

Pojem „územní obvod okresu“ používá především známé ustanovení § 6 odst. 1 „*Okresní správy sociálního zabezpečení se zřizují pro obvody, které jsou shodné s územními obvody okresů.*“ zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen OSSZ) se totiž povinně ze zákona zřizují pro obvody, které jsou shodné s územními obvody okresů.

Proto lze pokládat pojem „územní obvod“ v souvislosti s výkonem veřejné správy na určitém území za přesnější nežli „území“.

**„Správní obvod“** je pojem charakteristicky spjatý s výkonem veřejné moci, zejména pak pro výkon státní správy v přenesené působnosti, používá jej i zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně jde o § 664, § 666, § 669. Pojem „správní obvod“ ve spojení „správní obvod správního orgánu“ se vyskytuje na mnoha místech zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tento pojem je v případě orgánů územních samosprávných celků nerozlučně spjat s výkonem státní správy v přenesené působnosti viz § 11 odst. 2 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a v neposlední řadě § 2 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Pokud nehovoříme o místní příslušnosti, resp. o územním členění obecně, ale o výkonu veřejné moci správními orgány v území, zejména pak o výkonu státní správy v přenesené působnosti v území orgány územních samosprávných celků, je jistě přesnější hovořit o správních obvodech.

V případě specializovaného členění území státu na správní obvody pro účely výkonu státní správy, resp. pro účely výkonu veřejné moci v území, pak hovoříme o územně správním členění státu.

### Územní členění státu, územně samosprávné a územně správní členění státu

Za stávající právní úpravy existují tři druhy členění území ČR. V první řadě je členění v literatuře nazývané územní, které by mělo být základním pro výkon samosprávy i státní správy. Pak je to tzv. členění samosprávné, které vytyčuje území jako definiční znak územního společenství občanů a nakonec členění, které rozděluje území ČR z hlediska působnosti orgánů vykonávajících státní správu, tzv. členění územně správní.

---

<sup>2</sup> Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byl novelou č. 63/2017 Sb. doplněn v § 54 a v § 56 o několikanásobný výskyt pojmu „území okresu“ a zavedení pojmu „území okresu ve správním obvodu krajského úřadu“, jde o problematiku provozování STK. Do 31. 5. 2017 se tyto pojmy v dotčených ustanoveních nevyskytovaly.



### Územní členění státu – základní členění administrativně geografické

Z díky § 1 a následujících ustanovení zákona č. 36/1960 Sb. vyplývá, že jde o zákonnou úpravu, která vymezuje všeobecné územní členění státu, a to ve smyslu členění geografického, nikoliv územně správního či samosprávného. Uvedený zákon tedy není v rozporu s Ústavou ČR, ba 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.<sup>3</sup>

### Územně samosprávné členění státu

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 od 1. ledna 2000 též na kraje jako vyšší územně samosprávné celky (dále jen VÚSC). 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).<sup>4</sup>

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, které upravují územně samosprávné a územně správní členění státu.<sup>5</sup>

### Územně správní členění státu

Fungování samosprávy v ústavním pojetí má přitom dva základní aspekty. Aspekt samostatné působnosti, 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. Stát zde vykonává dozor jen z hlediska zákonnosti. 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. Protože však podle čl. 79 Ústavy ČR lze působnost správních úřadů vymezit pouze zákonem, je v tomto ustanovení nepřímě založen předpoklad vymezení jakýchkoliv správních obvodů formou zákona, tedy nejen těch, které se mají krýt s územně samosprávnou jednotkou.<sup>6</sup>

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).<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> 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)

<sup>4</sup> K této problematice se vztahoval též zákon č. 127/2000 Sb., o okresních úřadech.

<sup>5</sup> Filip., J.: Ústavní právo, I. díl, Doplněk Brno 1999, s. 234.

<sup>6</sup> Filip., J.: Ústavní právo, I. díl, Doplněk Brno 1999, s. 233

<sup>7</sup> Filip., J.: Ústavní právo, I. díl, Doplněk Brno 1999, s. 454.

## b) Zhodnocení stávající právní úpravy

- Nejednotnost územněsprávní struktury
- Nutnost odstranění dvojího členění státu založeného na samosprávném členění a na územním členění
- Nepřehlednost správní sítě ČR
- Velké množství správních členění, mezi nimiž není hierarchický vztah
- Není zajištěna skladebnost mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy
- Nedostatečné vystižení role správních obvodů obcí s rozšířenou působností (dále jen SO ORP) jako základního skladebního prvku územně správního členění státu
- Ztížená možnost koordinace státní správy

## Dosavadní vývoj

### Vývoj reformy veřejné správy

Pro pochopení stávajícího stavu je vhodné stručně a přehledně nastínit dosavadní vývoj popisované problematiky územního členění státu.

#### 1) Kraje z roku 1960

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o územním členění státu“) člení ČR na 7 krajů (hlavní město Prahu definuje jako samostatnou územní jednotku) a 76 okresů. Území krajů je dle tohoto zákona definováno prostřednictvím území okresů. Hlavní město Praha se člení na 10 obvodů. Vymezení území okresů a území obvodů v hlavním městě Praze je provedeno vyhláškou č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky (dále jen ČR) a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů. Není tedy definováno zákonem.

Jelikož se toto členění využívalo pro vymezení územní působnosti správních úřadů, soudů, státních zastupitelství a dalších státních orgánů, a Ústava vyžaduje, aby působnost správních úřadů i soudů (tedy i územní působnost) byla stanovena zákonem, musely být vydány zvláštní zákony. Tyto zvláštní zákony vymezují územní působnost správních úřadů vlastním výčtem obcí definujícím území správního obvodu, ve kterém vykonávají státní správu (např. územní finanční orgány). Převážná většina zákonů však vymezuje územní působnost pouze odkazem na okresy podle zákona o územním členění státu. K definování územní působnosti státních orgánů neexistuje dodnes zcela jednotný přístup, což stěžuje výkon veřejné moci pro jeho adresáty.

Při utváření krajů z roku 1960 nebyly zohledňovány důležité aspekty, jako jsou přirozená spádovost a přirozená regionální centra. Kraje byly příliš velké, v důsledku čehož byla role některých tradičních regionálních center střední velikosti oslabena.

Řídicím orgánem krajů z roku 1960 byly krajské národní výbory, které byly bez náhrady zrušeny v roce 1990. Zrušení krajských národních výborů ovšem vedlo ke zvýšení počtu tzv. dekoncentrovaných orgánů státní správy pro některé specializované úseky, které měly svou činností na okresní a krajské úrovni nahradit právě zaniklé krajské národní výbory.

Chybějící regionální stupeň územní samosprávy vedl v roce 1997 k přijetí ústavního zákona o vytvoření VÚSC.

## 2) Samosprávné kraje z roku 1997

Ústavní zákon o vytvoření VÚSC vytvořil 14 VÚSC (13 krajů a hl. m. Prahu) a vymezil jejich území, a to prostřednictvím jednotlivých okresů podle zákona o územním členění státu s jednorázovou platností ke dni účinnosti ústavního zákona (tedy k 1. 1. 2000).

Zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze byla tato území VÚSC pro potřeby státní správy vykonávané jejich orgány označena s odkazem na čl. 100 odst. 1 věta druhá Ústavy jako správní obvody.

Po přijetí ústavního zákona o vytvoření VÚSC byly v dalším vývoji zrušeny okresní úřady a byl uplatněn tzv. spojený model územní veřejné správy (přijatý v roce 1999). Současně došlo k paralelní existenci dvojího (a zásadně odlišného) krajského členění (tj. dle zákonů z roku 1960 a 1997). Tento stav je z hlediska organizace a uspořádání výkonu veřejné moci v území a jeho srozumitelnosti pro klienty veřejné správy pochopitelně nežádoucí.

Ústavní zákon o vytvoření VÚSC žádnou působnost nestanovil, pouze definoval území jakožto podstatný znak územního společenství občanů. Nazval jej ovšem stejně jako území stanovená zákonem o územním členění státu. Vzniklo tak dvojí pojetí pojmu kraj.

Samosprávné kraje vykonávaly státní správu na takto vymezeném území, zatímco státní správa vykonávaná jinými orgány byla zčásti navázána na území stanovené zákonem o územním členění státu. Vesměš šlo o výkon vysoce specializované státní správy či výkon jiné státní moci (justice, bezpečnostní agenda apod.).

Existence dvojího členění byla ospravedlňována přílohou k usnesení vlády ČR č. 918 ze dne 25. září 2002. Bylo v něm uvedeno, že zákon z roku 1960 vymezuje územní členění státu ve smyslu geografickém, zatímco ústavní zákon z roku 1997 upravuje členění územní samosprávy.

Dosud fungující model územního členění byl oslabený, ale ne zrušený. K dalšímu jeho oslabení došlo ustavením ORP. Jejich nově stanovená územní působnost (SO ORP) zcela nerespektovala územní působnost stávajících okresů (resp. nerespektovala hranice okresů – a to zcela záměrně neboť bylo plánováno brzké zrušení okresů).

## 3) Obce s rozšířenou působností (ORP) a obce s pověřeným obecním úřadem (POÚ)

Proces vytváření spojeného modelu veřejné správy vedl k vývoji paralelní struktury územně správního členění, aniž by dostatečně odbourával starou strukturu z roku 1960. Po schválení konceptu samosprávných krajů došlo k zrušení okresních úřadů, které měly být z velké části nahrazeny úřady ORP. Ty vznikly v roce 2002. Současně byly prováděcí vyhláškou vymezeny správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem (dále jen POÚ) a ORP, ačkoliv ihned nedošlo ke zrušení území okresů. To vedlo k druhé rovině dvojího členění (na území okresů a SO ORP).

Vytyčení SO ORP bylo připraveno bez ohledu na území okresů a jejich státně správní působnost, mimo jiné proto, že se v roce 2002 počítalo s jejich budoucím zrušením.

V otázce rušení okresních úřadů se objevily názory, že okresní uspořádání má na území ČR dlouholetou tradici, nicméně je nutné upozornit, že okresy z roku 1960 nenavazují na předchozí vývoj

okresů v ČR. V roce 1949 existovalo 178 okresů (do té doby 151 správních okresů). Takové počty jsou bližší dnešním SO ORP (205) než okresům z roku 1960. Uspořádání ORP tak představuje výraznější kontinuitu s historickým vývojem.

Okresy jsou však využívány i dnes (například v justici, správami sociálního zabezpečení nebo pro vymezení správních obvodů krajských hygienických stanic), jejich současné zrušení by proto nebylo vhodným řešením. Více k této problematice v části c) *Návrh věcného řešení*.

## Dekonzcentrace veřejné správy v území

Z právního hlediska je základem dekoncentrace státní správy v území zákonné vytvoření specializovaných orgánů státní správy. Dekoncentráty však často vznikají také jako územní pracoviště nebo pobočky na základě vnitřních organizačních aktů úřadů či jejich zřizovatelů. 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 vojenských újezdů či Národní památkový ústav).

Početně nejvíce zastoupená je mezi členěními orgánů veřejné správy zcela logicky úroveň celostátní. Ta je následována úrovní samosprávných krajů. Stále relativně časté je v množině sledovaných úřadů členění na specifické úrovně, a to ať už tematicky (např. na základě rozmístění vojenských posádek), či na základě vlastních potřeb (např. v případě úřadů práce) – sem jsou zahrnuty i soudy. Zastoupení okresního členění vykazuje dohromady 20 % úřadů, pokud ovšem vezmeme v úvahu dekoncentráty vzniklé na základě vnitřních organizačních aktů.

Některé správní orgány z hlediska územní působnosti v úrovni krajů sice respektují samosprávné kraje (13 a hlavní město Praha), ale z pohledu svého vnitřního správního členění vycházejí ze zákona č. 36/1960 Sb., nebo mají vlastní specifické členění. Příkladem je Státní úřad inspekce práce, síť státních archivů ČR, Zeměměřický a katastrální inspektorát (spadající pod Český úřad zeměměřický a katastrální), Český báňský úřad, Česká inspekce životního prostředí, Český hydrometeorologický ústav, odbory výkonu státní správy Ministerstva životního prostředí, Česká obchodní inspekce, Státní energetická inspekce.

## Sladění územní působnosti státu v území

Ambicí předkládaného věcného záměru zákona je vytvořit takové členění území, které by bylo jednotné pro orgány vykonávající všeobecnou státní správu s maximální možnou vhodností i pro orgány vykonávající vysoce specializovanou státní správu. Lze také počítat s výrazným politickým úsilím využít takto členěné území i pro jiné oblasti výkonu státní moci.

Cílem zamýšlené nové právní úpravy je uvedení územního členění státu do souladu s tzv. členěním samosprávným, tj. se samosprávnou působností, ale i státně správní územní působností obcí a krajů. Dále by pak už nemělo docházet ke kolizi územní samosprávné a územní státně správní kompetence.

## Dopady stávajícího stavu

### Koncepční nesoulad členění

Z důvodu nedůslednosti realizace reformních kroků v oblasti územně správního členění státu z let 1997–2003 zůstala součástí právního řádu ČR dvě koncepčně odlišná členění státu. Hlavním problémem, který je v tomto směru nutno reflektovat, je proto samotná koexistence dvojího členění a zároveň absence koncepčně jednotného všeobecného územně správního členění státu.

Koncepční nesoulad lze shledat zejména v odlišnosti velikostní struktury jednotek a rozdílné návaznosti na geografická kritéria vymezení území. To pochopitelně u každého ze zmiňovaných členění reflektuje výchozí podmínky v době vzniku. Z hlediska dalšího vývoje je naprosto zásadní jasné stanovení základního směru, 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 kterého by měla být odvozována. Je proto potřebné definovat jednotné územně správní členění státu tak, aby takové členění mohlo být vzorem pro dlouhodobé uspořádání státní správy.

### Nejednotnost správní struktury v území

Koexistence dvou koncepčně odlišných územně správních členění státu je náchylná k variabilitě a množení různých speciálních členění a to i v případech, kde by jinak bylo možné použít jednotného členění jako vzoru. To se dnes odráží u zákonného vymezení kompetencí a organizace státní správy v území. Při nejednotnosti územně správního členění státu tak jednotlivé ústřední správní orgány volily, jak při zákonném vymezení organizace, tak při vnitřním organizačním členění daném vnitřními předpisy, taková členění, která nejvíce odpovídala specifickým potřebám daných resortů. To samozřejmě vedlo k ještě větší rozdílnosti a nepřehlednosti v důsledku existence velkého množství vznikajících speciálních členění. Výsledná správní struktura je pak nejen nejednotná a složitá, ale je i náročná na koordinaci ze strany samotných orgánů státní správy. Uvedená situace není z hlediska koordinace státní správy výhodně nastavená také v tom ohledu, že různé orgány státní správy působí v rozdílných územních obvodech na stejném stupni nejen tím, že případně využívají speciálního členění, ale i proto, že vycházejí z jiného všeobecného členění.

Zákon o územně správním členění státu nemůže čistě právně vyloučit vznik speciálních správních členění v dalších letech, ale zakotvení koncepčně jednotného územně správního členění státu vytvoří jednotný vzor, jehož existence může volbu speciálních územně správních členění omezit. Přitom je potřeba brát v potaz, že není běžné ani vhodné toto členění zakotvovat na ústavní úrovni, pokud nejde o nejvyšší stupeň územních samosprávních celků (tedy jako v případě krajů).

Faktem dále zůstává, že v současné fázi vývoje není možné řešit všechny problémy, které v důsledku koncepční nejednotnosti územně správního členění státu již vznikly. Z hlediska dalšího vývoje, je však potřebné jednotné územně správní členění státu vymezit tak, aby mohlo být vzorem pro uspořádání i do budoucna.

### Nejednoznačnost a nepřehlednost z pohledu adresáta

Při řešení otázky územně správního členění státu není možné pominout vedle potřeby koordinace veřejné správy zároveň i přehlednost a srozumitelnost z hlediska jejích adresátů. I v tomto případě by byla ideální existence jediného členění jako základu územního uspořádání státu, od kterého by mohly v důvodech hodných zvláštního zřetele existovat odchylky, a to v podobě speciálních správních

členění. Taková správní struktura by byla jednak snadno osvojitelná a jednak by umožňovala směrové sjednocení dojíždkových vazeb za účelem vyřízení správních záležitostí pro občany obcí do příslušných nadřazených center. K definování územní působnosti státních orgánů neexistuje dodnes zcela jednotný přístup, což nečiní výkon veřejné správy pro jeho adresáty přehledným.

### Dosud nedořešené neskladebnosti

Od doby provedení reformy veřejné správy v ČR přetrvává neskladebnost územních jednotek, která se konkrétně dotýká 33 obcí a městských obvodů a částí hlavního města Prahy (podrobná analýza je uvedena v *Příloze č. 2*, jejíž závěry jsou reflektovány v hodnocení dopadů regulace (RIA).

**Neskladebnost je důsledkem koexistence dvou koncepčně odlišných právních předpisů pro územní uspořádání:**

**První rovinou** je koexistence dvojího krajského členění, tedy kraje vymezené zákonem č. 36/1960 Sb. o územním členění státu a ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územněsprávních celků.

**Druhou rovinou** je pak vymezení SO ORP v zákoně č. 314/2002 Sb. (územně ve vyhlášce č. 388/2002 Sb.) a vymezení území okresů vyhláškou č. 564/2002 Sb.

**Přestože se problém v současnosti týká omezeného počtu případů, jeho povaha je koncepční. Z toho důvodu je zapotřebí, aby byla vzájemná skladebnost územních jednotek na různých hierarchických úrovních stanovena zákonem, a to zcela bez výjimek.**

V roce 2003 přijala vláda ČR usnesení č. 993 ze dne 8. října, ve kterém schválila Souhrnnou analýzu sladění územní působnosti orgánů státu v území se SO ORP a s územními obvody VÚSC. Usnesení obsahovalo úkoly, jejichž splněním měly být v roce 2004 připraveny zákony na sladění územní působnosti orgánů státu. Toho mělo být docíleno do 1. 1. 2005. Přičemž se počítalo rovněž se sladěním detašovaných pracovišť v příslušném oboru státní správy. Ne všechny navrhované změny se však podařilo realizovat, neboť zvolené řešení nezaručovalo do budoucna jednotný výsledek všech potřebných legislativních procesů.

Nejvýrazněji dopadá neskladebnost na oblasti Turnovska (celkově 16 obcí) a Holýšovska (celkově 9 obcí), kde občané pro vyřízení správních agend musí v současnosti navštěvovat centra, která jsou pro ně objektivně hůře dostupná. Očekává se, že vyřešení problematiky skladebnosti v těchto případech přinese díky lepšímu nastavení hierarchie usnadnění přístupu ke službám veřejné správy, neboť bude příslušnost ke správním centrům lépe odpovídat skutečným prostorovým vztahům (dojíždka za zaměstnáním, vzděláním i službami). Předkladatel v tomto směru vyvíjí i aktivity směřující k rušení místní příslušnosti, které v tomto směru občanům využívání správních služeb ještě více ulehčí.

Ve vztahu mezi všeobecnou a specializovanou správou rovněž přesahuje míra neskladebnosti racionálně odůvodněné rozdíly vyplývající z odlišnosti správních činností. Vytváření detašovaných pracovišť správních orgánů v tomto směru na jedné straně ztěžuje přehled o skladebnosti správní struktury, na druhé straně však umožňuje při vzájemně vstřícném přístupu ústředních správních úřadů řešit problémy vyplývající z neskladebnosti pružněji a případně ovlivnit míru neskladebnosti rovněž interními opatřeními bez nutnosti změn právní regulace. Během tvorby věcného záměru však byl některými orgány veřejné správy indikován zájem posunout svoji organizační strukturu z roviny

interních předpisů na zákonnou úpravu. Je proto třeba i v tomto směru poskytnout model, vůči kterému budou moci svoji strukturu přizpůsobovat.

### Nesoulad výkonu veřejné správy s přirozenými vztahy v území

Územní členění státu definované zákonem č. 36/1960 Sb. při vymezování územních jednotek nehledělo na přirozenou spádovost socioekonomických vazeb k jednotlivým centrům. Jednotky (kraje i okresy) byly v tomto ohledu příliš velké, v důsledku čehož byla role některých tradičních regionálních center střední velikosti oslabena. Naproti tomu reforma z období 1997–2003 do velké míry respektuje přirozené prostorové dojížděkové vztahy a vychází z nich.

Z hlediska respektování zmíněných vztahových vazeb v území lze vymezit 3 základní úrovně, na kterých je vhodné veřejnou správu vykonávat, a to lokální (obce), mikroregionální (ORP) a mezoregionální (kraje). Tyto tři úrovně mají své opodstatnění, jež je empiricky podloženo četnými výzkumy akademické sféry.<sup>8</sup> V tomto směru se členění může opřít o přirozené prostorové vztahy respektující vzájemné hierarchické vazby na základě čehož lze odvodit základní vztahově uzavřené nodální struktury, které reprezentují přirozené spádové regiony. Jmenované tři stupně regionů (obce, ORP a kraje) nejlépe z celé současné správní struktury ČR odpovídají přirozeným vztahovým regionům na jednotlivých řádovostních úrovních (lokální, mikroregionální, meziregionální) a je proto ideální je využít jako základní prvky územně správního členění státu.

### Další problémy

Výše nastíněný dosavadní vývoj územně správního členění státu a jeho reformy způsobil mimo jiné i výraznou pojmovou nepřehlednost (zejména vymezením krajů a samosprávných krajů). Ta se v praxi projevuje dalším prohlubováním nepřehlednosti celé soustavy.

Do úvahy je potřeba brát také pohled na český systém územního členění ze zahraničí. Řada analýz (OECD, Rada Evropy) ukazuje na komplikovanost a nízkou srozumitelnost českého územněsprávního systému. To je s ohledem na historický vývoj našeho prostoru do jisté míry jen jako místní specifikum ČR. Ze zahraničí je však i přesto kritizován především aspekt špatné koordinace a z toho vyplývající neefektivnosti systému. Na tomto základě je ČR pravidelně upozorňována na nutnost dokončení reformy veřejné správy, a to včetně systémového vyřešení otázek neskladebnosti v organizační hierarchii.

### Reflexe stávajícího stavu v aktuální koncepční činnosti

Uvedená problematika byla stručně popsána ve Strategickém rámci rozvoje veřejné správy ČR 2014–2020 (SRRVS) a z něj vycházejícím Implementačním plánu ke Strategickému cíli č. 2 „Revize a optimalizace výkonu veřejné správy v území“ (specifický cíl 2.1 „Harmonizace administrativního členění státu.“). Ten předpokládá zpracování návrhu harmonizace územně správního členění státu, jako jednoho z opatření stanovených ke splnění Předběžné podmínky Dohody o partnerství (2014–

---

<sup>8</sup> Problematice přirozených vztahových regionů a hierarchickému uspořádání socioekonomických vztahů v ČR se dlouhodobě věnuje ve svých studiích zejména prof. Hampl (viz Hampl 1996, 2005 aj.)

2020) za oblast veřejné správy: 11. Existence strategického politického rámce pro posílení účinnosti veřejné správy ČR.<sup>9</sup>

Za tímto účelem byla v prosinci 2015 Radou vlády pro veřejnou správu (dále jen RVVS) ustanovena pracovní skupina k administrativnímu členění státu. V rámci pracovní skupin se na přípravě řešení podíleli zástupci dotčených resortů, svazů samospráv i konkrétních obcí, zájmových sdružení i akademické obce.

V rámci této skupiny byly formulovány 4 základní varianty řešení výše uvedených problémů, které byly blíže rozpracovány v kompletním podkladovém materiálu „Harmonizace územně správního členění státu“. Preferovaná varianta řešení problematiky byla projednána RVVS (usnesení č. 5/16) a schválena vládou ČR (usnesení vlády č. 1053 ze dne 28. listopadu 2016). Tímto usnesením bylo uloženo ministru vnitra zpracovat věcný záměr zákona o územně správním členění státu.

Základem pro zpracování věcného záměru zákona je tzv. Preferovaná varianta, která spočívá ve zrušení krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., ponechání územních obvodů okresů a zanesení SO ORP a samosprávných krajů jako základních stavebních prvků při zachování speciálních členění. Tato varianta byla zvolena jako nejvhodnější. Další posuzovanými variantami bylo neřešení problému („nulová varianta“), varianta se zrušením krajů i okresů z roku 1960 a vytvořením nového zákona, a varianta nejextrémnější, tedy zrušení zákona 36/1960 Sb., bez náhrady.

---

<sup>9</sup> Potřebnost vyřešení této otázky se odrazila i v nastavení dotačních mechanismů pro současné programovací období, kdy se v rámci Tematické předběžné podmínky č. 11 ČR zavázala Evropské komisi ke splnění vybraných aktivit, které je předpokladem pro čerpání finančních prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů. Konkrétně se jednalo o zpracování záměru harmonizace administrativního členění státu a jeho nejvhodnější varianty ke schválení vládě.



### c) Návrh věcného řešení

Dle závěrů zhodnocení dopadů regulace je nejvhodnějším řešením nový zákon v níže uvedené podobě. Tato podoba vychází z tzv. Preferované varianty a v hodnocení RIA je uváděna jako varianta č. 1.

Podle navrhovaného řešení:

- Území ČR se člení na správní obvody krajů a správní obvod hlavního města Prahy (podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.).
- Kraje se dále člení na správní obvody obcí s rozšířenou působností.
- Správní obvody obcí s rozšířenou působností jsou vymezeny výčtem území obcí, které je tvoří.
- Návrh zároveň zachovává okresy, které však budou nově vymezeny pomocí správních obvodů obcí s rozšířenou působností.
- Hlavní město Praha má speciální členění na 10 obvodů.
- Všechny úrovně uvedeného členění území ČR jsou vzájemně skladebné.

Návrh nového zákona zavádí jednotné všeobecné územně správní členění vycházející ze spojeného modelu výkonu veřejné správy založené na kontinuitě s reformou územní veřejné správy včetně vazby na přirozenou spádovost obvodů existujících geografických center (což znamená rovněž minimum zásahů do existujícího uspořádání i minimum nákladů na jeho implementaci a další fungování). Pro sjednocení právního prostředí v oblasti územně samosprávného a územně správního členění státu nejlépe vyhovuje cesta vypracování nové právní úpravy. 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).

Hlavním principem bude 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 a změnový zákon.

Cílem je vytvoření jednotného a obecně přijatelného územního členění státu, které bude vytvářet nabídku členění využitelnou pro jednotlivé orgány státní správy pro jejich vnitřní organizaci. Jednotlivé správní orgány místo řešení vnitřní organizace pomocí vlastních specifických členění budou moci využívat navrhovaného modelu.

Smyslem tedy je, aby na základě vybrané konkrétní úrovně nebo konkrétních úrovní všeobecně uznávaného a platného územního členění státu, byly organizovány a členěny jednotlivé orgány státní správy a nevytvářely tak členění, které nebude mít oporu ve všeobecném členění. Neznamená to, že by všechny orgány státní správy musely být organizovány hierarchicky ve všech úrovních všeobecného členění, ale aby mohly pro své vnitřní členění využít obecně definované územní jednotky, čímž by mělo být dosaženo, že budou užívány shodně vymezené struktury. Organizační jednotky mohou být na nejnižší úrovni vyskládány např. ze SO ORP, okresy či kraji podle potřeb konkrétního orgánu státní správy.

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.

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 ve dvou přílohách obsahovat:

- výčet obcí (včetně vojenských újezdů) tvořících jednotlivé SO ORP;
- vymezení území 10 obvodů hlavního města Prahy.

Na základě uvedené konstrukce bude i do budoucna zachována skladebnost mezi SO ORP a okresy, neboť dojde oproti současnému stavu k vymezení okresů zákonem, nikoli vyhláškou s výčtem jednotlivých obcí, jako je tomu dnes. Dojde tak ke sjednocení současné dvojkoľejnosti členění státu, neboť bude jasně definován vzájemný vztah mezi okresy a SO ORP a kraji. Veškeré územní jednotky upravené tímto zákonem budou zároveň bez výjimek skladebné a skladebnost bude zachována zákonnou úpravou i do budoucna.

Konkrétní příklad aplikace navrhované 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.

Uvedené schéma je podrobněji popsáno v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA).

## Změna funkce příslušných jednotek v rámci členění státu

### 1) Kraje podle zákona č. 36/1960 Sb.

Tyto kraje v zásadě ztratily svou funkci pro právní regulaci kompetencí orgánů veřejné správy a jsou tudíž pouze jednotkami územního členění státu. Fakticky se kraje uplatňují v členění soudním, od kterého je odvozeno členění státních zastupitelství. V právním smyslu však není působnost krajských soudů a krajských státních zastupitelství založena na zákoně č. 36/1960 Sb., ale na výčtu obcí náležejících do územní působnosti okresních soudů v obvodu krajského soudu.<sup>10</sup>

Z důvodu neexistence relevantních právních, faktických ani koncepčních důvodů pro ponechání krajů z roku 1960, předkládaný návrh věcného záměru zákona předpokládá zrušení těchto krajů bez

<sup>10</sup> Soudní obvody krajských soudů jsou definovány výčtem soudních obvodů okresních soudů.

náhrady, tedy zrušení zákona č. 36/1960 Sb., včetně prováděcí vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 564/2002 Sb.“). Zrušení těchto krajů tedy nebude mít v současnosti již žádný dopad.<sup>11</sup> V případě, že by se nějaký orgán státní správy chtěl vnitřně členit na jednotky větší, než jsou VÚSC (kraje), může využít členění na správní obvody zahrnující více těchto celků.

## 2) Kraje podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

Primárním důvodem zřízení krajů v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb. bylo vytvoření VÚSC. Orgány těchto celků však plní rovněž ve značném rozsahu funkce přenesené působnosti. Bez ohledu na možné změny v konkrétním rozsahu vykonávaných přenesených působností můžeme samosprávné kraje pokládat rovněž za všeobecné správní obvody. V tomto smyslu mají spolu s SO ORP klíčový význam pro nové územní členění státu. Současné vymezení samosprávných krajů s ohledem na přirozené geografické mezoregiony současně dovoluje činit z nich vzor pro speciální územní členění na příslušné úrovni. Nepředpokládají se změny v územním vymezení krajů oproti současnému stavu.

V rovině krajského členění již bylo dosaženo značného přizpůsobení uspořádání územních orgánů státní správy navrženému územnímu členění. Role samosprávných krajů pro výkon státní správy je tedy dána nejen rozsahem přenesené působnosti krajských samospráv, ale také systémem orgánů státní správy samotných. V některých případech se role krajů ještě zvětšila, neboť další členění pod jejich úrovní je už záležitostí vnitřní organizace příslušného orgánu státní správy – např. finanční správa.

Ze všech uvedených hledisek představují samosprávné kraje nosný základ územního členění státu na středním stupni mezi úrovní nejvyšší (stát) a nejnižší (obec).

## 3) Okresy

Okresy, které byly vytvořeny zákonem č. 36/1960 Sb., představovaly v té době základ pro hierarchicky uspořádanou strukturu státní správy na mikroregionální úrovni. Funkce okresů vyplývala zejména z existence orgánu státní správy se všeobecnou působností, tj. okresních úřadů, jejichž činnost byla ukončena k 31. 12. 2002. Od té doby již v okresech nepůsobí žádné orgány státní správy se všeobecnou působností. Okresy, odhlédneme-li od relativně krátké existence a odvozené povahy okresních shromáždění, neměly význam z pohledu samosprávného členění.

V současné době stále mají okresy trojí význam:

1. Jsou základem pro stanovení právní kompetence územních orgánů státní správy; tato funkce se stále uplatňuje v řadě oborů státní správy, ať už v podobě přímé zákonné vázanosti (Česká správa sociálního zabezpečení – dále jen ČSSZ) nebo jako opěrný základ pro vnitřní organizační členění orgánů státní správy. Například Policie ČR na okresní úrovni vykonává působnost dopravního inspektorátu, základních kynologických činností, objasňuje obecnou i hospodářskou kriminalitu náležející zpravidla do jurisdikce okresního soudu (dále jen OS), zajišťuje základní kriminalisticko-technické činnosti. Tyto úkoly vyžadují určité minimální personální a hmotné zajištění (např. minimální počet osob pro zajištění funkčnosti, který nemůže klesnout pod určitý počet ani u sebemenšího územního obvodu). Vzhledem k personálnímu a technickému zajištění, by nebylo efektivní, aby takto početná a vybavená

---

<sup>11</sup> V souvislosti se zrušením těchto krajů bude rovněž novelizován zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

pracoviště fungovala pro obvod každého SO ORP. V případě archivní správy by zrušení okresů mělo také zásadní dopady. Územní jednotka okres je použita v příloze č. 4 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, což by v důsledku způsobilo celou řadu nákladů.<sup>12</sup>

2. 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 působnosti veřejné správy a justice.
3. Okresy se zatím podstatně uplatňují v evidenci obyvatelstva, případně v dalších statistických evidencích. Zrušení okresů by znamenalo výrazné zásahy do těchto evidencí, případně by vedlo k nutnosti postupné výměny příslušných osobních dokladů všech obyvatel ČR, což by znamenalo významné finanční náklady. Z pohledu evidence byly okresy zvoleny také jako optimální velikostní ekvivalent v rámci systematiky evidence LAU, která z pohledu evropské statistiky rozšiřuje a doplňuje jednotky NUTS.

Souhrn uvedených vztahů ukazuje, že na rozdíl od krajů z roku 1960 si okresy uchovávají jistý reálný význam v území. Tento význam se projevuje částečně také na organizaci některých veřejných služeb (např. ve zdravotnictví). Význam okresů postupně klesá, jejich aktuální zrušení by však přineslo významné komplikace v organizaci státní správy a v orientaci adresátů veřejné správy o jejím faktickém členění.

Na okresní úrovni se do budoucna nepočítá s ustanovením žádného všeobecného správního orgánu (jako byly dříve okresní úřady), ale počítá se s okresním vymezením v podobě územních jednotek. Z toho důvodu předkladatel nepokládá okresy za základní součást nového územně správního členění, ale pokládá je za jednotky odvozené od SO ORP s důsledným uplatněním principu skladebnosti.

#### 4) Správní obvody obcí s rozšířenou působností

Věcný záměr zákona počítá s SO ORP jako nejnižším a základním stupněm všeobecného územního členění státu. V působnosti samotných ORP (odpovídající mikroregionální řádovostní úrovni) je dnes vykonáván nejčastější kontakt občanů s veřejnou správou.

---

<sup>12</sup> Přejmenování vnitřních organizačních jednotek by představovalo jednak zvýšení finančních nákladů pro tuto oblast (zejména nové názvy na budovách, výroba nových razítek, hlavičkových papírů a obálek, provedení změn ve všech databázích včetně internetových stránek archivů atp.), ale mělo by rovněž negativní dopad v podobě nutných zásahů do veřejných informačních systémů, internetových prezentací, databází jako je PEvA, dalších evidencí archiválií (Vademecum), změny v adresářích a také kontrolu a novelizaci všech smluv, v nichž tyto vnitřní jednotky figurují. Následně by z tohoto rezultovaly i potíže žadatelů o předložení archiválií např. v souvislosti se snahou o získání kopií, výpisů nebo opisů pro další úřední úkony. V případě zrušení územní jednotky okres bude totiž nutné vymezit místo uložení archiválií původce, z jehož činnosti požadované archiválie vznikly, jiným způsobem, které ovšem nebude tak jednoznačné, jako tomu je v současnosti, kdy archiválie původců se ukládají ve státních okresních archivech právě podle příslušnosti jejich sídel v rámci okresů.

SO ORP dnes představují obvody pro výkon řady působností ve státní správě a zejména jsou fakticky všeobecným správním obvodem určeným vytvořením ORP jako zvláštní kategorie obcí a stanovením jejich správních obvodů právním předpisem<sup>13</sup>.

SO ORP mají značný význam pro kontinuitu územního členění státu, neboť územně daleko více odpovídají okresům v celém předcházejícím vývoji do roku 1960 a dlouhodobým správním tradicím jednotlivých center než nynější okresy. SO ORP byly vymezeny na základě geografických analýz a nej přesněji odpovídají přirozeným regionům v území, na příslušném stupni.

Zatím došlo jen v poměrně malém rozsahu k přizpůsobení organizace speciální státní správy správním obvodům ORP. Spíše se tyto správní obvody uplatňují ve faktické vnitřní organizaci správy (územní pracoviště FÚ, z části i kontaktní místa v některých oborech správy), je však otázkou, do jaké míry je tato situace způsobena skutečností, že SO ORP dosud netvořily zákonně uznávaný obvod pro územní členění státu a v tomto smyslu měly formálně stejné postavení jako jakékoliv jednotky speciálního územního členění.

V souvislosti s trendem koncentrace výkonu státní správy tam, kde není zapotřebí přímý kontakt s občany, a s elektronizací státní správy, která dále sníží potřebu zmíněného přímého kontaktu, lze očekávat, že jakékoliv mikroregionální členění ať již na úrovni dosavadních okresů nebo na úrovni SO ORP, se bude v dalším vývoji u specializovaných orgánů státní správy výrazněji uplatňovat spíše ve vnitřním organizačním uspořádání než v zákonném stanovení kompetencí. Za těchto okolností nabývá zvláštního významu funkce ORP z pohledu přenesené působnosti, samosprávy a také z pohledu vhodného vzoru také pro vnitřní organizační členění státní správy.

V současné době jsou ORP vymezeny v zákoně č. 314/2002 Sb., počítá se s jejich přesunem do nového zákona o územněsprávním členění státu.

Po legislativní stránce bude území SO ORP vymezeno výčtem obcí a územních správních jednotek – vojenských újezdů. Vymezení správních obvodů SO ORP stanoví vyhláška k zákonu o územně správním členění státu. Na způsobu vymezení ORP se oproti současnému stavu nic nezmění.

---

<sup>13</sup> 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 samosprávních krajů. Tyto úpravy však musí být odborně podloženy a respektující předpoklady jednotlivých center pro racionální výkon veřejné správy v území. Je rovněž potřebné přihlédnout 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.

V případě změny ve struktuře ORP je třeba brát v úvahu 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 km<sup>2</sup>. Dosažení uvedených parametrů neznamená 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 tak není možné automaticky chápat jako nároková a přistupovat k otázce čistě mechanicky.

## 5) Obce a vojenské újezdy<sup>14</sup>

Obcí a vojenských újezdů se navrhovaná úprava přímo nedotýká. Obce nadále zůstávají v souladu s Ústavou ČR základními samosprávnými územními celky s vymezeným rozsahem přenesené působnosti ve více oborech správy a v tomto smyslu vytvářejí i základ pro územní členění státu. Nejsou zde však vytvářeny žádné správní obvody sloužící speciálně pro výkon všeobecných nebo speciálních funkcí státní správy a nevzniká zde tedy potřeba vytvářet správní obvod odlišný od správního obvodu obce v samosprávě. Z tohoto hlediska nebyly obce předmětem pozornosti v rámci zhodnocení současného stavu, nové konstrukce zákonné úpravy ani dopadů navrhovaných řešení.

Vojenské újezdy jsou již nyní součástí SO ORP, mají omezenou správní funkci (na úrovni obecních úřadů obcí s POÚ) a představují speciální jednotky, které nemohou tvořit základ pro všeobecné členění státu. Předkládaný návrh nepočítá s žádnými změnami vztahujícím se k povaze, funkci, rozsahu kompetencí nebo územnímu vymezení vojenských újezdů.

Jednotlivé obce budou rozřazeny do SO ORP v Příloze č. 1 doprovodné prováděcí vyhlášky.

## 6) Hlavní město Praha

Hlavní město Praha má specifické postavení, neboť má zároveň působnost kraje i obce, nicméně z hlediska územního členění státu je nutné vymezit na úrovni zákona členění i zde. Území hlavního města Prahy bude upraveno v samostatném ustanovení navrhovaného zákona (zcela identicky jako v současném znění § 2 zákona č. 36/1960 Sb.), dále bude v Příloze č. 2 prováděcí vyhlášky k navrhovanému zákonu vymezeno území 10 obvodů hlavního města Prahy výčtem městských částí (zcela identicky jako v současném znění Přílohy č. 2 vyhlášky č. 564/2002 Sb.).

Území hlavního města Prahy (postavením odpovídající úrovni VÚSC) se bude členit na 10 stávajících obvodů (postavením odpovídající úrovni okresů), tedy stejně jako dosud. Správní obvody 22 městských částí (úroveň SO ORP), jejichž území bude nadále tvořeno územím 57 městských částí (úroveň obcí), jsou pak vymezeny ve statutu hl. m. Prahy a představují samosprávné členění hl. m. Prahy. Uvedené členění bude obsaženo, v souladu se stávajícím § 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v nově navrhovaném zákoně.

Důvody pro ponechání obvodního členění jsou v zásadě podobné jako u okresů. Zachování 10 obvodů na území hlavního města Prahy je především v zájmu zachování jednotného členění území státu včetně území hlavního města při zachování okresního členění, v případě obvodů jde o ekvivalent okresů. Obvody jsou důležité z hlediska členění justice (třebaže obvodní soudy a státní zastupitelství mají dle zákona o soudech a soudcích vlastní nezávislé – s obvody shodné členění) a tím i pro členění dalších orgánů činných v trestním řízení (Policie ČR), které upřednostňují členění dané obecně závazným právním předpisem (vyhláškou), před nutností řídit se členěním samosprávným, upraveným Statutem hlavního města Prahy. Další uplatnění obvodů je v oblasti základních registrů, evidence obyvatel, osobních dokladů a matrik. Pokud řada zvláštních zákonů pracuje s pojmem okres, tak by odstranění obvodů bez náhrady přineslo nutné změny celé řady právních předpisů i v rámci obvodů hl. m. Prahy.

---

<sup>14</sup>Se správními obvody obcí s POÚ se pro členění státu nepočítá, navrhovaný zákon se jich tedy nebude dotýkat, proto nejsou v materiálu nijak podrobněji analyzovány. Počítá se však se zachováním dnešního stavu z pohledu skladebnosti správních obvodů ORP a obcí s POÚ. Tento návrh se ani nevěnuje rozsahu kompetencí POU.

## Další podrobnosti navrhovaného řešení

Nový zákon se nedotkne orgánů veřejné správy, kterým zákon stanoví pro lokaci v území uplatnit jiná kritéria, než je základní územní členění státu. Stejně tak nebude upravovat jejich věcnou příslušnost, práva a povinnosti osob, či jiné instituty správního řízení. Určující bude výhradně pro nastavení obecné struktury a jednotné úpravy územně správního členění státu pro orgány veřejné správy (samozřejmě včetně územní samosprávy při výkonu přenesené působnosti) se zákonem stanovenou územní působností.

Zvolené řešení si nevyžádá novelizaci ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Tento ústavní zákon vytvořil 14 VÚSC (13 krajů a hlavní město Praha) a vymezil jejich území podle okresů ve stavu ke dni účinnosti ústavního zákona (1. ledna. 2000). Je důležité zdůraznit, že okresy jsou konstituovány zákonem č. 36/1960 Sb. 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). V důsledku toho postačuje ke změnám okresů pouze to, že budou změněny příslušné podústavní právní předpisy.

Žádná změna nenastává v případě soudní soustavy, která svou skladbou vyplývá přímo z čl. 91 odst. 1 Ústavy ČR. Soudní soustava je svým územním vymezením nezávislá na zákoně č. 36/1960 Sb. Vymezení obvodů a sídel soudů je upraveno zákonem č. 6/2002 Sb. S ohledem na ústavní princip zákonného soudce budou, jako je tomu doposud, obvody jednotlivých soudů vymezeny zákonem. Předpokládá se, že v zákoně č. 6/2002 Sb. bude územní vymezení obvodů okresních soudů nadále stanoveno v příloze výčtem obcí, jak je tomu dosud. Tím zůstává zachován princip zákonného soudce.

Zvláštní režim se uplatňuje rovněž v případě soustavy státního zastupitelství a orgánů činných v trestním řízení. Určení sídel a územní působnosti státního zastupitelství je vázáno na soudy na základě zprostředkovaného odkazu v § 7 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se sídla státních zastupitelství a obvody jejich územní působnosti shodují se sídly a obvody soudů. Jestliže se zachovává územní vymezení obvodů okresních soudů pomocí výčtu obcí v zákoně č. 6/2002 Sb., neměnný stav platí také ve vztahu k okresním státním zastupitelstvím.

Nejsou rovněž předpokládány žádné novely zákonů, které mají odlišný způsob schvalování – jde o tzv. organické zákony – např. zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“).<sup>15</sup>

Nový zákon o územně správním členění bude mít stejnou právní sílu jako kterýkoliv jiný zákon, což znamená, že kterýkoliv pozdější zákon může obsahovat speciální úpravu pro své účely, která se od něj bude tak či onak odchylovat. To však samozřejmě neznamená, že každá taková odchylka bude nutná

---

<sup>15</sup> Změny tohoto zákona podléhají vlastní systematice, v rámci které jsou pravidelně prováděny i revize volebních obvodů do Senátu (v současné době jsou senátní volební obvody popsány s částečným využitím území okresů), a to vždy v roce předcházejícím volbám do Senátu s realizací dle § 97 odst. 1 (Český statistický úřad sdělí k 1. lednu roku, v němž se konají volby do Senátu, pověřeným obecním úřadům v sídle volebního obvodu, kde se volby konají, počet obyvatel volebního obvodu na území ČR) a § 59 odst. 2 (v případě, že počet obyvatel v některém volebním obvodu poklesne nebo se zvýší o 15 procent oproti průměrnému počtu obyvatel připadajícímu na jeden mandát v ČR, změní se území volebních obvodů) zákona o volbách do Parlamentu. Tímto mechanismem je plně zajištěno nezávislé sledování změn a úpravy území volebních obvodů.



a vhodná, mělo by tomu tedy být tak, že obecným základem pro vymezení územní působnosti orgánů veřejné správy se stane nový zákon o územně správním členění.

Zákon o územně správním členění státu nebude upravovat územní působnost jednotlivých konkrétních orgánů veřejné správy, ale bude obecným pramenem, na který budou moci příslušné zákony při stanovování územní působnosti orgánů veřejné správy a jejich správních obvodů odkazovat (tak jako některé zákony odkazovaly na zákon č. 36/1960 Sb.).

#### d) Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

Navrhuje se:

- přijetí nového zákona o územně správním členění státu – obsahem tohoto zákona bude členění území ČR na správní obvody krajů a správní obvod hlavního města Prahy (podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.), členění krajů na správní obvody obcí s rozšířenou působností, členění hlavního města Prahy na 10 obvodů a vymezení okresů pomocí správních obvodů obcí s rozšířenou působností;
- přijetí prováděcího právního předpisu (vyhlášky) k zákonu o územně správním členění státu – obsahem vyhlášky bude vymezení správních obvodů obcí s rozšířenou působností prostřednictvím výčtu území obcí, které je tvoří, a vymezení obvodů hlavního města Prahy prostřednictvím městských částí, které je tvoří;
- zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu;
- zrušení vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy;
- přijetí změnového zákona – obsahem bude zejména:
  - změna zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností (vypuštění právní úpravy stanovení obcí s rozšířenou působností, která bude nově obsahem zákona o územně správním členění státu);
  - změna zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech (vypuštění ustanovení o území kraje podle zákona č. 36/1960 Sb. jakožto základního územního prvku);
  - případné další související změny v jiných zákonech (v závislosti na odezvě jednotlivých ústředních správních úřadů).

V souvislosti s novou právní úpravou dojde rovněž k novelizaci vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností (vypuštění právní úpravy vymezení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, která bude obsahem nové prováděcí vyhlášky k zákonu o územně správním členění státu).



## Zákon o územně správním členění státu

Návrh předpokládá zpracování nového zákona o územně správním členění státu a současně zpracování změnového zákona. 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.

### a) Navrhovaný obsah a struktura zákona o územně správním členění státu

Stanoví se základní členění území ČR pro výkon státní správy na správní obvody krajů, SO ORP a správní obvody obcí.

Území ČR se pro výkon státní správy bude členit na správní obvody krajů.<sup>16</sup>

Kraji se budou nadále rozumět výhradně VÚSC vzniklé podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Zákonem č. 129/2000 Sb. a zákonem č. 131/2000 Sb. byla tato území VÚSC pro potřeby státní správy vykonávané jejich orgány označena s odkazem na čl. 100 odst. 1 věta druhá Ústavy ČR jako správní obvody.

Ústava ČR v hlavě sedmé zakotvuje územní samosprávu ČR. V čl. 99 vymezuje územně samosprávné členění na obce a VÚSC, v dalších člancích této hlavy pak vymezuje jejich ústavní rámec. Podle zmocnění obsaženého v čl. 2 ústavního zákona o vytvoření VÚSC lze měnit jejich území zákonem.<sup>17</sup>

Správní obvody krajů se budou členit na SO ORP. Vymezení správních obvodů krajů pomocí SO ORP stanoví zákon o územně správním členění státu.

ORP budou stanoveny v zákoně o územně správním členění státu (zcela identicky, jako jsou nyní definovány ORP v příloze č. 2 zákona č. 314/2002 Sb.), včetně příslušného zmocňovacího ustanovení pro vydání prováděcí vyhlášky, která bude ve své Příloze č. 1 vymezovat SO ORP výčtem území obcí a územím územních správních jednotek - vojenských újezdů, stejně jako stávající část druhá vyhlášky č. 388/2002 Sb. V souvislosti s tímto řešením budou změnovým zákonem zrušena dotčená ustanovení v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s POÚ a stanovení ORP, ve znění pozdějších předpisů, Tato ustanovení budou upravena a převedena do textu zákona o územně správním členění státu, podobně bude upravena a převedena též část stávající prováděcí vyhlášky.

---

<sup>16</sup> V současné době není pojem „správní obvod kraje“ v tomto zákoně obsažen. Tento zákon obsahuje pouze v několika ustanoveních pojem „územní obvod kraje“. Je zde však i ustanovení, podle něhož je kraj při výkonu státní správy správním obvodem, což je ustanovení věcně a právně vadné, které by mělo být z našeho právního řádu odstraněno, neboť správním obvodem může být jen území kraje, ne kraj jako společenství občanů. Zaváděný pojem „správní obvod kraje“ však není nový, přestože je zatím obsažen prakticky jen v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, konkrétně v §§ 24, 71, 80, 81, 82. Přijetí nového zákona o územně správním členění sjednocujícího členění území státu pro účely výkonu státní správy je vhodnou příležitostí k odstranění takovýchto nedostatků.

<sup>17</sup> Tyto změny již byly provedeny zákonem č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním 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 ORP, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Okresy budou stanoveny v zákoně o územně správním členění státu – budou skladebně definovány namísto výčtu obcí (jako tomu bylo dosud v Příloze č. 1 vyhlášky č. 564/2002 Sb.) za pomoci výčtu vždy několika SO ORP. Územní obvody budou tedy odvozeny přímo v zákoně o územně správním členění státu z výčtu SO ORP a budou tedy vždy bezvýhradně skladebné s SO ORP.

Při stanovení územně správního členění bude využito existujících správních obvodů. Z hlediska terminologického se proto zatím neuvažuje o žádných nových právních termínech, zůstane zachován i pojem územní obvod okresu.

Nový zákon bude relativně stručný, výše uvedené členění se bude vztahovat na celé území státu včetně hlavního města Prahy. V jednotlivých paragrafech zákona kraje budou vymezeny jednotlivé kraje obdobně, jako je výše uveden příklad Jihočeského kraje. Území hlavního města Prahy se bude členit na 10 správních obvodů (ekvivalent okresů), což bude uvedeno v návrhu nového zákona, zcela identicky jako dosud v § 2 zákona č. 36/1960 Sb.<sup>18</sup> V Příloze č. 2 nové prováděcí vyhlášky pak bude vymezeno území 10 obvodů hlavního města Prahy (obdobně jako v současném znění Přílohy č. 2 vyhlášky č. 564/2002 Sb.).

Území vojenských újezdů jako územních správních jednotek s absencí samosprávy bude v textu nového zákona o územně správním členění státu v samostatném ustanovení upraveno odkazem na zvláštní právní předpisy [zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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)].

#### Přechodná a zrušovací ustanovení

- zrušení zákona č. 36/1960 Sb. včetně prováděcí vyhlášky,
- zrušení vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů hlavního města Prahy,
- ustanovení, podle něhož se v případě, že mezinárodní smlouva používá pojmu „okres“ ve vztahu k území ČR (a přitom sama okresy územně nevymezuje), územím okresů v ČR rozumí okresy podle tohoto zákona.

#### b) Navrhovaný obsah a struktura změnového zákona

Územní působnost orgánů státu, které se odvolávají na zákon o územním členění státu, bude řešena v rámci změnového zákona, resp. zákon o územně správním členění státu bude doprovázen návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o územně správním členění státu.

- a) změna zákona č. 314/2002 Sb. (přesunutí právní úpravy ORP do nového zákona včetně zmocnění k vymezení SO ORP výčtem obcí prováděcím právním předpisem; právní úprava obcí s POÚ zůstává naprosto nedotčena),
- b) změna zákona č. 111/2009 Sb., kdy dojde k odstranění krajů vymezených podle zákona o územním členění státu (§§ 31, 40),

---

<sup>18</sup> Správní obvody 22 městských částí, jejichž území bude nadále jako dosud tvořeno územím 57 městských částí, budou upraveny na základě zmocnění v § 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze tímto zákonem a Statutem hlavního města Prahy.

- c) změna vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností,
- d) případně nové vymezení správních obvodů orgánů státu (dosud vymezených podle zákona o územním členění státu pomocí okresů s využitím vnitřního organizačního členění) s využitím jednotek nabízených v zákoně o územně správním členění státu (v případě zájmu dotčených ústředních orgánů státní správy).

## Působnost změnového zákona

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. Změny územní působnosti jednotlivých orgánů státu budou provedeny jednotlivými novelami obsaženými v tomto zákoně, neboť věcná úprava územně správního členění státu bude obsažena v jednom zákoně a do jednotlivých členění územní působnosti orgánů státní správy ve zvláštních zákonech nebude zasahováno.

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.

## Účinnost právního předpisu

**Předpokládá se nabytí účinnosti dnem 1. ledna 2021.**

V případě schválení věcného záměru zákona o územně správním členění státu vládou v prvním pololetí roku 2018 dojde k předložení návrhu zákona vládě do konce roku 2018 a následně k jeho projednání a schválení v Parlamentu ČR během roku 2019.

Dostatečně dlouhá (nejméně roční) legisvakanční lhůta má zajistit dostatek času orgánům veřejné správy na přizpůsobení se požadavkům nové právní úpravy. Nicméně vzhledem k dosažení širokého konsensu v rámci meziresortního připomínkového řízení nejsou předpokládány jakékoliv sebemenší problémy s implementací tohoto zákona.

## Teze prováděcího právního předpisu

Návrh předpokládá zpracování jediného prováděcího právního předpisu – prováděcí vyhlášky k novému zákonu o územně správním členění státu. Prováděcí vyhláška bude vykazovat shodnou systematiku vymezení předmětu právní úpravy jako stávající vyhlášky č. 564/2002 Sb. a č. 388/2002 Sb.

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.

## Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR, s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána, a se závazky vyplývajícími pro ČR z jejího členství v Evropské unii

Navrhovaná nová úprava vychází z územně samosprávného členění státu, jehož základy jsou zakotveny na úrovni ústavního pořádku. Navrhované územně správní členění respektuje Ústavu ČR a ústavní zákon č. 347/1997 Sb., navrhovaná nová právní úprava je na úrovni běžného zákona, kdy jedinou odchylkou proti paralelnímu územně samosprávnému členění je zachování okresního členění.

Navrhované správní obvody nepřinášejí nové členění, které by již nebylo na našem území řadu let používáno, proto lze konstatovat, že navrhovaná nová právní úprava a nový zákon o územně správním členění státu je zcela nepochybně v souladu s ústavním pořádkem.

Z hlediska vztahu právního řádu ČR k právu Evropské unie (dále jen EU) lze konstatovat, že navrhovaný věcný záměr právní úpravy nespadá do pravomoci Evropské unie, nýbrž do pravomoci členských států a nová navrhovaná právní úprava je proto s právem EU slučitelná.

Ve vztahu k NUTS Regulation (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003 o zavedení společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS), v platném znění) nebude mít přijetí varianty č. 1 žádný význam. Dojde pouze k dílčí změně ve vymezení jednotek LAU 1, kde bude nadále využita úroveň okresů (včetně 10 obvodů hlavního města Prahy).

Z mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána, se k navrhovanému věcnému záměru zákona nepřímě vztahuje pouze Evropská charta místní samosprávy publikovaná ve Sbírce zákonů pod číslem 181/1999 Sb., konkrétně její čl. 5, podle kterého hranice místních správních jednotek (*local authority boundaries*) nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje. Čl. 5 se stricto sensu vztahuje toliko na ochranu hranic místních (samosprávných) společenství (česká verze Charty publikovaná ve Sbírce zákonů pojem „local authorities“ překládá v čl. 5 jako „místní správní jednotky“, zatímco v čl. 4 jako „místní společenství“). I s touto výhradou lze nicméně konstatovat, že také změny správních obvodů orgánů obcí vykonávajících státní správu se (přestože to Charta výslovně nevyžaduje) v praxi uskutečňují vždy po konzultacích s představiteli dotčených územních samosprávných celků.

Pojem okres – ve vztahu k území ČR – je (spolu s názvy některých okresů) obsažen v čl. 2 odst. 1 **Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o společných státních hranicích** (vyhlášena pod č. 95/1975 Sb.), ve znění smlouvy ji doplňující (vyhlášena pod č. 83/2004 Sb. m. s.). Průběh státních hranic je však v zásadě vymezen dalšími údaji jako jsou hraniční úsek, hraniční znaky a body, obce, jakož i podrobnými popisy a plány. Stejně tak to platí i ve vztahu k **Dohodě mezi vládou ČR a vládou Spolkové republiky Německo o zřízení turistických stezek protínajících státní hranice**, sjednané výměnou nót v roce 1994, ve které se rovněž vyskytuje pojem okres.

**Smlouva mezi ČR a Polskou republikou o malém pohraničním styku ze dne 17. ledna 1995** (vyhlášena pod č. 187/1996 Sb.), ve znění pozdějších změn, ve svém čl. 2 odst. 1 stanoví: „*Za pásma malého pohraničního styku se podle této smlouvy považují území ležící po obou stranách společných státních hranic, každé o šíři 15 kilometrů. Přetíná-li takto stanovené pásmo malého pohraničního styku území okresu, náleží do něj i zbývající část okresu.*“ V čl. 2 odst. 3 této mezinárodní smlouvy se

stanoví: „*Seznam obcí náležejících do území pásem malého pohraničního styku obsahuje příloha č. 1. Zahrnutí nebo vyjmutí obce z pásma malého pohraničního styku v souladu s odstavcem 2 vyžaduje vzájemnou dohodu cestou výměny nót mezi vládami smluvních stran.*“. Z odstavce 3 a z tam zmíněného seznamu je možné dovodit, že území pásem malého pohraničního styku je v posledku definováno územím obcí (k názvu okresu je v seznamu přiřazen výčet do něj náležejících obcí).

Ve **Smlouvě mezi ČR a Spolkovou republikou Německo o dodatcích k Evropské úmluvě o vzájemné pomoci ve věcech trestních z 20. dubna 1959 a usnadnění jejího používání** (vyhlášena pod č. 68/2002 Sb. m. s.), která náleží do gesce Ministerstva spravedlnosti, jsou v jejím čl. 21 odst. 5 pomoci okresů v ČR definovány oblasti pro skryté vyšetřování v naléhavých případech bez předchozí žádosti.

V čl. 1 odst. 5 **Smlouvy mezi ČR a Rakouskou republikou o překračování státních hranic na turistických stezkách a o překračování státních hranic ve zvláštních případech** (vyhlášena pod č. 45/2006 Sb. m. s.) se stanoví: „*Na určených místech na turistických stezkách a na hraničních vodních tocích mohou za podmínek dohodnutých dle odstavce 3 překračovat státní hranice také státní občané třetích států, kteří nepodléhají vízové povinnosti v žádné ze smluvních stran, přičemž v pohraničním pásmu druhé smluvní strany mohou pobývat po dobu nepřesahující sedm po sobě jdoucích dnů.*“. V jejím čl. 1 odst. 6 se stanoví: „*Pohraničním pásmem podle odstavce 5 se rozumí okresy přiléhající ke společným státním hranicím. Na české straně jsou do pohraničního pásma zahrnuty rovněž obce ležící mimo tyto okresy, které se nacházejí maximálně ve vzdálenosti do 25 kilometrů od společných státních hranic. Česká smluvní strana zašle rakouské smluvní straně diplomatickou cestou seznam těchto obcí.*“. Z toho vyplývá, že zatímco ta část pohraničního pásma na českém území, která má být vymezena prostřednictvím čl. 1 odst. 6 věty druhé je (v souladu s větou třetí) územně vymezena fakticky přímo předmětnou mezinárodní smlouvou, pak ta (větší) část pohraničního pásma na českém území, o které se píše v čl. 1 odst. 6 větě první, je vymezena prostřednictvím okresů, které však předmětnou mezinárodní smlouvou nejsou konkrétně územně definovány.

## e) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí ČR, dále sociální dopady a dopady na životní prostředí

Změny vyplývající z implementace novel uvedených zákonů budou zabezpečeny v rámci schváleného objemu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci kapitoly Ministerstva vnitra (dále jen MV); také ostatní dotčené organizační složky státu si uhradí veškeré případné výdaje spojené s aplikací navrhované právní úpravy v rámci limitů stanovených jim příslušnými rozpočtovými dokumenty.

Náklady spojené s provedenými změnami zákonů týkající se organizační struktury a územní příslušnosti dotčených orgánů veřejné správy budou uhrazeny z jednotlivých rozpočtových kapitol ústředních správních úřadů a rozpočtů územních samospráv. Převážná část těchto nákladů bude mít jednorázový charakter v souvislosti s implementací zákona, a to zejména v souvislosti s vyřešením neskladebnosti obcí.

Navrhovaná právní úprava nebude mít však žádné výrazné dopady na hospodářské subjekty, zejména na malé a střední podnikatele, ani sociální dopady včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, ani dopady na životní prostředí. Předpokládají se určité pozitivní dopady v souvislosti se snížením časových ztrát spojených s návštěvami úřadů při dosažení skladebnosti všeobecných správních obvodů.

V případě řešení neskladebnosti 33 obcí lze odkázat na text hodnocení dopadů, respektive kapitulu 4, a přílohu č. 1 „Výpočet možného dopadu sladění skladebnosti správních obvodů na občany (podnikatele) dotčených obcí“, kde se bude jednat v podstatě zejména o výměnu občanských průkazů obyvatel části dotčených obcí.

Návrh nebude mít dopad na podnikatelské prostředí ČR, jiné sociální dopady a dopady na životní prostředí.

#### f) Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na zachování principu rovnosti mužů a žen a zákazu diskriminace.

#### g) Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava se nedotýká ochrany soukromí a osobních údajů.

#### h) Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

Bylo provedeno zhodnocení korupčních rizik v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. h) Legislativních pravidel vlády, a to podle **Metodiky CIA** (Corruption Impact Assessment, Metodika hodnocení korupčních rizik), kterou uveřejnil Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí.

#### Přiměřenost

Návrh věcného záměru zákona se zaměřuje na územní členění státu. Tento zákon nepřináší žádné rozhodování ve správním řízení či jiné obdobné rozhodování přinášející diskreční pravomoc zúčastněným orgánům veřejné správy. V ostatních bodech návrhu zákona není korupční riziko identifikováno.

#### Efektivita

Nově nastavené územní členění lze efektivně implementovat v krátkém časovém úseku. Legiskakanční lhůta je plánována v délce cca 1 roku (rok 2020).

## Odpovědnost

Z návrhu věcného záměru zákona je zjevné, že hlavní kompetenční roli v dané oblasti bude sehrávat především MV.

Z hlediska soustředění pravomocí k tvorbě legislativy (novely zákona) nepřináší navrhovaná právní úprava jejich nekontrolované rozdělení mezi vyšší počet neurčitých osob. Osoby odpovědné za konkrétní rozhodnutí lze jasně identifikovat (dle Organizačního řádu MV).

## Opravné prostředky

Není zde vedeno žádné správní řízení ani jiné obdobné řízení, kde by mohla být např. přezkoumána zákonnost.

## Kontrolní mechanismy

Jsou zde k dispozici vnitřní kontrolní mechanismy MV, vyplývající z principu subordinační a právní úpravy státní služby vykonávané státními zaměstnanci ve služebním poměru. Jde zejména o oprávnění představených vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy.

## Transparentnost a otevřená data

Návrh věcného záměru zákona nemá vliv na poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

## Dobrá praxe

Navrhovaný věcný záměr nepřináší žádné nové, inovativní postupy, ale využívá stávajících ověřených postupů při uplatnění pravidel pro organizační předpis na úrovni zákona zcela v mezích ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

Navrhovaná právní úprava se shoduje se známou dobrou praxí. Postupy a procesy v ní obsažené odpovídají stávajícím právním předpisům.

## Závěr hodnocení korupčních rizik

V rámci zhodnocení korupčních rizik podle Metodiky CIA lze konstatovat, že věcný záměr zákona splňuje kritéria přiměřenosti, efektivity a jednoznačné odpovědnosti.

Návrh nové právní úpravy jako celek se shoduje se známou dobrou praxí a navrhované postupy v ní obsažené se jeví přiměřené při srovnání s obdobnou legislativou.

**Návrh nového zákona o územně správním členění státu nepřináší zvýšení korupčních rizik oproti stávajícímu stavu platné právní úpravy územního členění státu.**

## i) Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná právní úprava se nijak nedotýká organizace ozbrojených bezpečnostních sborů (policejní správa, krizové řízení) ani organizace ozbrojených sil (vojenská správa, plány obrany státního území).

**Územní správní jednotky – vojenské újezdy jsou upraveny relativně samostatně a nezávisle na právní úpravě územního členění státu.<sup>19</sup>**

---

<sup>19</sup> Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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).