

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBECNÁ ČÁST

1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů

Z důvodu nedůslednosti realizace reformních kroků v oblasti územně správního členění státu z let 1997 - 2003 zůstávají stále součástí současného právního řádu České republiky (dále jen „ČR“) dvě koncepčně odlišná členění státu. Hlavním problémem, který je v tomto směru nutno reflektovat, je proto samotná existence dvojího členění a tudíž absence koncepčně jednotného všeobecného územně správního členění státu.

Jedno z těchto členění upravuje zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o územním členění státu“), který 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 ČR a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů. Není tedy definováno zákonem.

Zvláštními zákony pak byla vymezena územní působnost správních úřadů, soudů, státních zastupitelství a dalších státních orgánů, a to buď vlastním výčtem obcí definujícím území správního obvodu, ve kterém vykonávají státní správu (např. územní finanční orgány) nebo pak častěji odkazem na okresy podle zákona o územním členění státu. V tomto směru dodnes neexistuje jednotný přístup.

Řídicím orgánem krajů definovaných zákonem o územním členění státu byly krajské národní výbory. Jejich zrušení bez náhrady v roce 1990 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 mezoregionální stupeň územní samosprávy vedl v roce 1997 k přijetí ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. (dále jen „ústavní zákon o vytvoření VÚSC“), který vytvořil 14 vyšších územních samosprávných celků (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). Jak ostatně výslovně konstatuje ve znění účinném od 1. 1. 2000 i čl. 99 Ústavy ČR, „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“

Zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, byla tato území VÚSC pro potřeby státní správy vykonávané jejich orgány označena s odkazem na čl. 100 odst. 1 větu druhou Ústavy jako správní obvody. Kraj podle ústavního zákona o vytvoření VÚSC představuje samosprávné společenství a pojmem správní obvod kraje je

dle § 2 odst. 2 věty druhé zákona o krajích vyjádřeno, že území samosprávného kraje je pro případ výkonu státní správy v přenesené působnosti správním obvodem.

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. Vesměs šlo o výkon vysoce specializované státní správy či výkon jiné státní moci (justice, bezpečnostní agenda apod.).

Proces vytváření spojeného modelu veřejné správy tedy vedl k vývoji současné paralelní struktury územně správního členění, aniž by dostatečně odbourával starou strukturu územního členění státu z roku 1960. Tento stav je z hlediska organizace a uspořádání výkonu veřejné moci v území a jeho srozumitelnosti pro adresáty veřejné správy nežádoucí.

Po schválení konceptu samosprávných krajů došlo k ukončení činnosti okresních úřadů, které měly být z velké části nahrazeny úřady obcí s rozšířenou působností (dále jen „ORP“). Ty vznikly s účinností k 1. 1. 2003. Současně byly prováděcí vyhláškou vymezeny správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem (dále jen „POÚ“) a správní obvody obcí s rozšířenou působností, ačkoliv zároveň nedošlo ke zrušení území okresů. To vedlo k druhé rovině členění (na území okresů a na správní obvody ORP).

Vytyčení správních obvodů ORP bylo provedeno bez ohledu na území okresů a jejich státně správní působnost, mimo jiné proto, že se v roce 2002 počítalo s jejich budoucím zrušením. K tomu ovšem nedošlo a jsou využívány i dnes (například v justici, správami sociálního zabezpečení nebo pro vymezení správních obvodů krajských hygienických stanic).

Problematika dosud nedořešených neskladebností

Od doby provedení reformy veřejné správy v ČR přetrvává neskladebnost územních jednotek, která se konkrétně dotýká 33 obcí (a dvou městských obvodů a částí hlavního města Prahy).

Neskladebnost je důsledkem již zmiňované koexistence dvou koncepčně odlišných právních předpisů pro územní uspořádání státu. Vznikly v důsledku rozdílného vymezení ORP v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb., (dále jen „zákon č. 314/2002 Sb.“) a stávajících okresů, přičemž správní obvody ORP jsou vymezeny výčtem obcí a vojenských újezdů územně ve vyhlášce č. 388/2002 Sb. a vymezení území okresů výčtem obcí a vojenských újezdů je dáno vyhláškou č. 564/2002 Sb.

Přestože se problém v současnosti týká omezeného počtu případů, nejde jen o jejich vyřešení, povaha tohoto problému je koncepční. Z tohoto důvodu je zapotřebí, aby byla vzájemná skladebnost územních jednotek na různých hierarchických úrovních stanovena zákonem, a to zcela bez výjimek.

Nepřehlednost struktury je navíc umocněna neskladebnostmi mezi všeobecnou a specializovanou správou, jejichž míra místy přesahuje 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.

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 v dalším prohlubování nepřehlednosti celé soustavy.

Do úvahy je potřeba brát také pohled na český systém územního členění ze zahraničí. Při projednávání řešených otázek a rozhovorech s experty (OECD, Rada Evropy) se ukazuje komplikovanost a nízká srozumitelnost českého územně správního systému v komparaci s ostatními vyspělými zeměmi. To je s ohledem na historický vývoj našeho prostoru do jisté míry jen místní a bezpochyby nežádoucí specifikum ČR. Ze zahraničí je však i přesto opakovaně kritizován především aspekt problematické koordinace a z toho vyplývající neefektivnosti systému. Na tomto základě je ČR již řadu let pravidelně upozorňována na nutnost dokončení reformy územní veřejné správy, a to včetně systémového vyřešení otázek neskladebnosti v organizační hierarchii.

Stručné shrnutí současného stavu

Současný stav je charakterizován existencí dvojí uplatněné koncepce územního členění státu. První z nich vychází ze zákona o územním členění státu. Obsahuje členění území státu na kraje, které se dále člení na okresy. Druhá koncepce byla vytvořena na ústavní úrovni ústavním zákonem o vytvoření VÚSC, kterým byly vytvořeny menší samosprávné kraje odlišné od krajů z roku 1960. Na nižší úrovni je tato koncepce realizována hierarchizací přenesené působnosti obcí vytvořením obcí s rozšířenou působností a obcí s pověřenými obecními úřady zákonem č. 314/2002 Sb.

Vzájemná skladebnost se uplatňuje pouze mezi prvky každé z obou koncepcí, nikoliv mezi prvky obou koncepcí vzájemně.

Důsledkem uvedené situace je složitá struktura všeobecného územně správního členění státu. Územně správní struktura státu je navíc komplikována velkým množstvím speciálních územních členění pro potřeby výkonu jednotlivých oborů státní správy, do kterých však navrhovaný zákon nezasahuje.

Zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Stávající právní úprava se nikterak nedotýká úpravy zákazu diskriminace. Z hlediska požadavků na zajištění rovnosti mužů a žen ji lze považovat za neutrální.

Přehled právních předpisů, k nimž se právní úprava 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., Ústava 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.
- 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)

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 jsou vymezeny pro území okresů*)

Právní předpisy užívající 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 užívajících 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 č. 3, území okresu)
- Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (§ 69b, okres narození, okres úmrtí, § 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. 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 (příloha č. 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. 585/2004 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 č. 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 omezení 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)

Pojem okres je užit ve velkém množství zákonů, pojem v těchto zákonech však není primárně užit 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 přesně upravuje rozsah údajů, které mohou být získávány ze základních registrů.

Mezinárodní smlouvy:

- Evropská charta místní samosprávy publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 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 ze dne 27. února 2018 č. 134 o věcném záměru zákona o územně správním členění státu
- Usnesení vlády ČR ze dne 28. listopadu 2016 č. 1053 k preferované variantě územně správního členění státu

- Usnesení vlády ČR ze dne 29. června 2005 č. 815 k návrhu zákona o územně správním členění státu a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o územně správním členění státu
- Usnesení vlády ČR ze dne 8. října 2003 č. 993 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 ze dne 25. září 2002 č. 918 k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 29)

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Návrh zákona o územně správním členění státu byl zpracován na základě usnesení vlády č. 134 ze dne 27. února 2018 o věcném záměru zákona o územně správním členění státu, které uložilo ministru vnitra vypracovat a vládě předložit návrh zákona o územně správním členění státu, a to na základě schváleného věcného záměru zákona s tím, že do tohoto návrhu zákona budou zapracovány připomínky obsažené ve stanovisku Legislativní rady vlády.

Na tvorbě zákona se za koordinace Ministerstva vnitra podílelo maximálně široké spektrum zainteresovaných aktérů, kteří návrh spoluvytvářeli a také oponovali během celého procesu jeho tvorby. Jednalo se o zástupce státní správy (ministerstev a dalších ústředních správních orgánů), měst a obcí (Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR, Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ČR) a také odborníků z akademické sféry.

Věcná podstata navrhovaného zákona spočívá v zavedení jednotného všeobecného územně správního členění vycházejícího ze spojeného modelu výkonu veřejné správy. Řešení je založené na kontinuitě s reformou územní veřejné správy včetně vazby na přirozenou spádovost obyvatel obvodů existujících geografických center. Navrhované řešení územně správního členění státu spočívá v nahrazení zákona o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, novou zákonnou úpravou územně správního členění státu. Zákonná úprava bude obsahovat jako územně správní jednotky kraje (podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.), správní obvody obcí s rozšířenou působností a dále okresy s těmito obvody skladebné.

Cílem, který tato úprava naplní, je zejména zpřehlednění státní správy, především z hlediska odstranění dvojího vzájemně nesouladného členění státu a zajištění legislativní úpravy členění státu nejlépe vyhovující aktuálním podmínkám a potřebám v území.

Na základě usnesení vlády ČR č. 134 ze dne 27. února 2018 o věcném záměru zákona o územně správním členění státu **je nejvhodnějším řešením současného stavu nový zákon zavádějící níže uvedenou strukturu územně správního členění státu.**

Územně správní členění státu bude splňovat následující parametry:

- 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 a od nich odvozené okresy,
- správní obvody obcí s rozšířenou působností jsou vymezeny výčtem území obcí (upraveným prováděcí vyhláškou k zákonu), které je tvoří,
- hlavní město Praha má speciální členění na 10 obvodů (na úrovni okresů),
- všechny úrovně uvedeného členění území ČR jsou vzájemně skladebné.

Kraje podle zákona o územním členění státu se ruší. Ponecháním okresů, byť jako odvozených jednotek, se minimalizují zásahy do reálného fungování státní správy.

Navrhovaný zákon vychází ze základních principů daných ústavním uspořádáním výkonné moci státu a územní samosprávy a vztahem územní samosprávy a státní správy v území i geografickými a dalšími relevantními věcnými hledisky územně správního členění státu.

Konkrétně návrh usiluje o uplatnění především následujících principů:

- Vytvoření koncepčně jednotného územně správního členění státu
- Návaznost uspořádání výkonu přenesené působnosti orgány územní samosprávy a územněsprávního členění státu
- Souladnost územněsprávního členění státu s prostorovými vztahy v území
- Zvýšení přehlednosti územněsprávního členění státu
- Zajištění skladebnosti územněsprávní struktury
- Zvýšení systematičnosti legislativního řešení
- Návaznost na předcházející koncepci reformy územní veřejné správy („poslední fáze“ dokončení reformy územní veřejné správy)

Vytvoření koncepčně jednotného územně správního členění státu a souladnost s prostorovými vztahy v území

V současné době existují v ČR dvě všeobecná územně správní členění vycházející z koncepčně rozdílného základu, kdy vymezované jednotky se liší jak velikostí (řádovostní úrovní), tak způsobem jejich vymezení. Dosavadní územní členění státu podle zákona o územním členění státu vycházelo z představy vytvoření územních ekonomických komplexů, nikoliv ze spádové přitažlivosti správních center a všeobecné mikroregionální a mezoregionální struktury ČR.

Oproti tomu jsou z územního hlediska samosprávné kraje a správní obvody ORP vymezeny na základě přirozených prostorových vazeb, funkčních vztahů (centrum - zázemí) a vnitřní integrity jednotlivých regionů a z toho důvodu tato koncepce v zásadě respektuje obecnou územní a sídelní strukturu ČR. Pro potřeby zavedení jednotného a funkčně relevantního členění je tak jednoznačně výhodnější dále rozvíjet právě tuto koncepci.

Návaznost uspořádání výkonu přenesené působnosti orgány územní samosprávy a územněsprávního členění státu

V podmínkách spojeného modelu výkonu veřejné správy je rozlišení na členění pro výkon státní správy v přenesené působnosti a na členění pro výkon územní samosprávy v podstatě možné jen teoreticky. Je nutné vycházet z toho, že podstatná část výkonu státní správy je vykonávána orgány územní samosprávy v rámci přenesené působnosti. Současně je členění pro výkon přenesené působnosti orgány územní samosprávy jediným obecným členěním fungujícím pro státní správu, neboť územní obvody působnosti orgánů státní správy jsou pouze obvody specializovaných orgánů.

Základní členění pro výkon státní správy v území tedy vychází v předkládaném návrhu z členění daného pro výkon přenesené působnosti orgány územní samosprávy. Toto členění přitom odpovídá vhodnému členění z hlediska historického a geografického, jak vyplývá z předcházejícího textu.

Předkládaný návrh neruší specializovaná územněsprávní členění pro jednotlivé obory výkonu státní správy. Představuje však nabídku všeobecného členění, která může být využita v zákonné úpravě působnosti orgánů státní správy. Nová zákonná úprava tak zejména ukazuje vývojovou tendenci, k jejímuž naplnění by se měl v budoucnu přiblížit i výkon specializované správy.

Zvýšení přehlednosti územněsprávního členění státu

Současnou ekvivalentní existencí dvou odlišných územněsprávních členění a vysokým využitím možností členění pro specializovaný výkon státní správy byla vytvořena situace, kdy územněsprávní struktura státu je poměrně nepřehledná. Předkládaný návrh si klade za cíl snížit tuto nepřehlednost vytvořením jednotného všeobecného členění, které by respektovalo zásady vzájemné skladebnosti správních struktur. Sestavení okresů ze správních obvodů příslušných ORP je zaručena plná skladebnost mezi těmito celky. Předkládaný návrh je prvním krokem ke zvýšení přehlednosti územněsprávního členění státu, přičemž záleží rovněž na dalším vývoji specializovaných územních členění pro výkon státní správy v jednotlivých oborech.

Vytvoření koncepčně jednotného všeobecného územněsprávního členění státu je využitelné pro potřeby státní statistiky a současně nenarušuje vzhledem ke konzervativnímu přístupu k praktickým územním změnám ani kontinuitu zjišťovaných statistických údajů.

Zajištění skladebnosti územněsprávní struktury

Předkládaný návrh představuje podstatný krok směrem ke zvýšení skladebnosti územněsprávní struktury, neboť zavádí plnou skladebnost ve vztahu ke všeobecnému územněsprávnímu členění státu. Skladebnost je tímto návrhem zajištěna mezi kraji, správními obvody ORP a od nich odvozenými okresy a obcemi (skladebnost mezi správními obvody ORP a správními obvody obcí s POÚ existovala již dosud).

Zvýšení systematickosti legislativního řešení

Předkládaný návrh ruší již obsahově překonanou a mnohokrát novelizovanou úpravu zákona o územním členění státu. Namísto toho je vytvořena nová koncepčně jednotná zákonná úprava všeobecného územněsprávního členění státu. Do této úpravy jsou integrovány i kraje v souladu s ústavním zákonem o vytvoření VÚSC a správní obvody obcí s rozšířenou působností upravené dosud v zákoně č. 314/2002 Sb. Zákon o územně správním členění státu by měl přispět rovněž k jednotnosti používané terminologie a k odstranění nežádoucí situace, kdy jedním slovem „kraj“ jsou označovány dvě obsahově odlišné entity. Taková situace je z hlediska uznávaných zásad legislativní teorie i praxe zcela nevhodná a navíc neodpovídá principu právní jistoty.

Návrh zákona o územně správním členění státu již neobsahuje ustanovení upravující povinnost Ministerstva vnitra vést přehled obcí, vojenských újezdů, okresů, krajů a v hlavním městě Praze městských obvodů (viz § 17 stávajícího zákona o územním členění státu). Obce, vojenské újezdy, okresy, kraje i městské obvody v hlavním městě Praze jsou základními územními prvky vedenými v registru územní identifikace, adres a nemovitostí (§ 31 zákona č. 111/2009 Sb.). Registr územní identifikace je ze zákona o základních registrech veřejným seznamem (§ 30 odst. 1 zákona č. 111/2009 Sb.). Na základě § 62 odst. 2 tohoto zákona je registr územní identifikace přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup. Nahlížet a získávat data základního registru RÚIAN umožňuje aplikace Veřejný dálkový přístup k datům RÚIAN (dále jen „VDP“). Aplikace VDP je dostupná na webové adrese <http://vdp.cuzk.cz>. Pro přístup do aplikace VDP není potřeba žádné registrace. Data poskytovaná prostřednictvím VDP jsou zdarma.

Návaznost na předcházející koncepci reformy územní veřejné správy

Předkládaný návrh organicky navazuje na kroky dosud učiněné k realizaci koncepce reformy veřejné správy z let 1998 až 2002, z ní obsahově vycházejících zákonů a následujících koncepčních analytických materiálů. V dosavadním vývoji se nemohl plně projevit efekt ucelené koncepce reformy územní veřejné správy, neboť tato reforma nebyla realizována důsledně. Vznikla tak poměrně složitá struktura veřejné správy kombinující ne zcela sourodným způsobem prvky územněsprávního členění státu z roku 1960 s koncepčními záměry reformy veřejné správy.

Předkládaný návrh nezasahuje do správních členění v jednotlivých oborech státní správy a nemění tudíž územní působnost pro výkon specializované státní správy s výjimkou důsledků nastolení plné skladebnosti ve všeobecném územním členění. Představuje proto rovněž minimální zatížení pro adresáty veřejné správy. V případě 33 obcí, kde dochází nově k vytvoření skladebnosti územněsprávní struktury, se mění zejména směr dojížděky do některých správních center, který by měl pro adresáty celkově představovat pozitivní změnu. Hlavním dopadem na adresáty je zejména sjednocení směrů, ve kterých se nacházejí jim příslušná správní centra, které jim umožní úsporu času při vyřizování správních záležitostí. Samotné zjednodušení územních vztahů pak usnadňuje koordinaci při výkonu státní správy.

Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava se nikterak nedotýká úpravy zákazu diskriminace. Z hlediska požadavků na zajištění rovnosti mužů a žen ji lze považovat za neutrální.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Navrhovaná právní úprava je potřebná z věcného i legislativního hlediska. Věcná potřebnost je dána nepřehledností a roztržitostí současné zákonné úpravy, odlišným koncepčním základem dosavadních zákonných regulací a nedostatkem souladu mezi jednotlivými členěními státu. Legislativní potřeba je dána samotnou matoucí existencí dvojího – zejména pak krajského – členění, z nichž každé vychází z jiné zákonné úpravy.

Další přetrvávání dosavadní zákonné úpravy by vedlo k vytváření dlouhodobého provizoria, k právní nejistotě a k nejednoznačnosti ve vztahu k dlouhodobým záměrům státu v oblasti územněsprávního uspořádání.

Přetrvávání současného stavu mělo za následek vytváření nových speciálních správních členění, která nemohla vycházet z jednotného vzoru obecného územněsprávního členění. Vytváření specializovaných územněsprávních členění sice nová právní úprava přímo nezabrání, bude však vytvořen spolehlivý vzor a tedy i předpoklady pro snižování četnosti takových případů.

V rámci nového zákonného řešení a příslušných prováděcích vyhlášek dojde také k vyřešení současných neskladebností mezi správními obvody ORP a okresy a zároveň bude zajištěno, že nebude k podobným případům docházet v budoucnu.

Současný stav dává adresátům veřejné správy nejasnou a nepřesnou představu o významu jednotlivých územněsprávních struktur. Navrhovaná právní úprava v souladu s reálným významem správních obvodů ORP a samosprávných krajů v podmínkách spojeného modelu výkonu veřejné správy vytváří z těchto jednotek základ všeobecného územněsprávního členění státu a tím vytváří soulad mezi právním a faktickým stavem, kdy se již nyní jedná o jednotky s hlavní koncentrací výkonu přenesené působnosti na mikroregionální úrovni.

Navrhovaná zákonná úprava zachovává okresy. Okresy nemohou tvořit základ územně správní struktury, především proto, že neodpovídají věcně odůvodněnému mikroregionálnímu členění. Navrhovaná úprava vychází ze základní mikroregionální struktury správních obvodů ORP, které lze pro výkon správy spojovat při zachování principu skladebnosti. Z prostorového hlediska představují dosavadní okresy jen jednu z možností takového spojení.

Okresy nicméně mají i v současném členění svůj význam, neboť se uplatňují při určení kompetence územních orgánů státní správy, výjimečně v podobě právního základu kompetence (ČSSZ), častěji pak jako opora pro vnitřní organizační členění orgánů státní správy.

Okresů fakticky využívá také územní členění soudní soustavy a státního zastupitelství, i když právní základ územní působnosti justice je založen na výčtu obcí v zákoně o soudech a soudcích, což návrh zákona ponechává beze změny.

Okresy se také podstatně uplatňují především v základních registrech (např. v evidenci obyvatel), případně v dalších statistických evidencích. Zrušení okresů by znamenalo výrazné zásahy do těchto evidencí spojené např. se zatížením občanů v důsledku nutnosti výměny osobních dokladů s finančními náklady pro státní správu (výměna dokladů z moci úřední).

Dosud v platnosti je zákon o územním členění státu. Vzhledem k absenci komplexní zákonné úpravy všeobecného územně správního členění státu je tento zákon formálně nadále nejdůležitější regulací územně správního členění. Tento zákon přitom neobsahuje územně správní struktury, které byly mezitím vytvořeny k realizaci spojeného modelu výkonu veřejné správy. Uvedený zákon odpovídá situaci, kdy všechny orgány státní správy byly pokud možno soustředěny na okresní nebo krajskou úroveň, specializované správní obvody pro výkon státní správy představovaly výjimku z pravidla a samospráva neexistovala vůbec. Všechny zmíněné parametry se ve srovnání se situací, ze které koncepčně vychází zákon o územním členění státu, podstatným způsobem změnil. Úprava provedená tímto zákonem je proto obsahově zastaralá a není schopná již z koncepčních důvodů reflektovat současný stav ani jakkoliv přispět k jeho dalšímu vývoji.

Z legislativně technického hlediska byla zvolena cesta přijetí nového zákona, nikoliv pouhé novelizace stávajícího zákona o územním členění státu. Zákon o územním členění státu byl již mnohokrát novelizován, především pak ale navrhovaná právní úprava vykazuje zásadní koncepční rozdíly oproti úpravě obsažené ve stávajícím zákoně o územním členění státu. Z tohoto důvodu by pouhá novelizace stávajícího zákona nepředstavovala vhodné a přehledné legislativní řešení.

Změny jiných zákonů

Obsahem návrhu zákona je i věcně související novelizace zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

Podstatou změny zákona č. 314/2002 Sb. je přesunutí právní úpravy ORP do nového zákona včetně zmocnění k vymezení správních obvodů ORP výčtem obcí prováděcím právním předpisem; právní úprava POÚ zůstává naprosto nedotčena.

Změnou zákona č. 111/2009 Sb. dojde především k vypuštění údajů o krajích vymezených podle zákona o územním členění státu (§ 31, 40).

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky obsahuje ve své hlavě sedmé zakončení územní samosprávy. V čl. 99 stanoví, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Podle čl. 100 Ústavy jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Vytvořit nebo zrušit

vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Podle čl. 105 Ústavy lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

Vyšší územní samosprávné celky byly vytvořeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. Ten vytvořil 14 vyšších územních samosprávných celků (13 krajů a hlavní město Prahu) a vymezil jejich území, a to prostřednictvím jednotlivých okresů ke dni účinnosti ústavního zákona (tedy k 1. 1. 2000).

Zákonem o krajích a zákonem o hlavním městě Praze byla území vyšších územních samosprávných celků pro potřeby státní správy vykonávané jejich orgány označena s odkazem na čl. 100 odst. 1 větu druhou Ústavy jako správní obvody. Kraj podle ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků představuje samosprávné společenství a pojmem správní obvod kraje je dle § 2 odst. 2 věty druhé zákona o krajích vyjádřeno, že území samosprávného kraje je pro případ výkonu státní správy v přenesené působnosti správním obvodem.

Navrhovaná právní úprava postavení územní samosprávy podle Ústavy plně respektuje, nezasahuje do ústavních základů činnosti výkonné moci ani činnosti územní samosprávy, naopak přizpůsobuje zákonný základ územně správního členění státu samosprávnému členění České republiky podle čl. 99 Ústavy a rozšiřuje tak prostor pro uplatnění územního členění stanoveného v samotné Ústavě a v ústavním zákoně o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Návrh zákona o územně správním členění státu vychází z územně samosprávného členění státu. Navrhované správní obvody nepřinášejí nové členění – naopak přejímají členění, které je v České republice již řadu let používáno. Navrhovaná právní úprava není v rozporu s Ústavou a s ústavním pořádkem České republiky.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Návrhem zákona o územně správním členění státu není do právního řádu ČR zapracovááno právo Evropské unie a návrh není s právem Evropské unie v rozporu. Záležitosti územně správního členění státu nejsou právem EU regulovány a jsou ponechány na vnitrostátní právní úpravě jednotlivých členských států EU.

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 navrhované řešení žádný význam.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Z mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána, se k navrhovanému řešení právní úpravy nepřimo vztahuje Evropská charta místní samosprávy publikovaná ve Sbírce zákonů pod

č. 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.), 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.

Návrh zákona o územně správním členění státu není v rozporu s mezinárodními smlouvami.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

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 z rozpočtů územních samosprávných celků. Převážná část těchto nákladů bude mít jednorázový charakter v souvislosti s implementací zákona, a to zejména v souvislosti s vyřešením neskladebnosti obcí.

V rámci přípravy zákona byly osloveny jednotlivé správní orgány, jež budou dotčené přesuny obcí mezi správními obvody k nastolení skladebnosti územně správní struktury. Zmíněné instituce vyčíslily své náklady s těmito změnami jako nulové, popřípadě zcela minimální.

Český úřad zeměměřický a katastrální vyhodnotil náklady na 700 000 Kč. Jedná se o náklady související s úpravou informačních systémů ve správě Českého úřadu zeměměřického a katastrálního. „Staré“ kraje jsou vedeny jako jeden z prvků RÚIAN – Registru územní identifikace, adres a nemovitostí. Tento údaj bude nutné vypustit nejen z RÚIAN, ale i ze souvisejících informačních systémů, např. editačního ISÚI – Informačního systému územní identifikace, z VDP – Veřejného dálkového přístupu, jehož prostřednictvím jsou data RÚIAN zveřejňována atd. V případě změny názvu „městského obvodu v hl. m. Praze“ na „obvod“ v zákoně č. 111/2009 Sb., dojde k navýšení nákladů o 250 tis. Kč.

Česká správa sociálního zabezpečení bude mít očekávané náklady, v případě zvolené varianty zařazení obvodu ORP Turnov pod okres Semily v předpokládané výši 2–3 mil. Kč. Náklady identifikované jednotlivými oslovenými institucemi jsou uvedeny v hodnocení dopadů regulace (RIA).

Pro adresáty veřejné správy neplynou z přijetí zákona žádné přímé náklady. V obcích, kde dojde ke změně příslušnosti k okresu, si budou muset občané nechat vyhotovit nové občanské průkazy, avšak tato změna bude pro občany bezplatná.

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy lze tedy shrnout následovně: Identifikované dopady, které vzniknou státu z důvodu nutnosti výměny občanských průkazů (při odhadovaném nákladu 100 - 150 Kč na jeden občanský průkaz) jsou cca 1,5 - 2,3 mil. Kč. Identifikované dopady na straně orgánů veřejné správy představují v případě Českého úřadu zeměměřického a katastrálního cca 950 tis. Kč, v případě České

správy sociálního zabezpečení cca 2 - 3 mil. Kč. Navrhované řešení tedy nepředstavuje výrazné ekonomické náklady, celkově je kalkulováno s částkou cca 4,7 - 5,6 mil. Kč, a to především na zajištění změn spojených se zajištěním skladebnosti mezi správními obvody ORP a okresy (Turnovsko).

Navrhovaná právní úprava nebude mít dopad na podnikatelské prostředí ČR, ani sociální dopady včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména pak osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, ani dopady na životní prostředí. Předpokládají se naopak určité pozitivní dopady v souvislosti se snížením časových ztrát spojených s návštěvami úřadů v případě některých obcí v důsledku dosažení skladebnosti všeobecných správních obvodů.

V případě řešení neskladebnosti obcí se bude jednat zejména o výměnu občanských průkazů obyvatel části dotčených obcí.

8. Dopad navrhovaného řešení na ochranu soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava se nedotýká ochrany soukromí ani ochrany osobních údajů.

9. Zhodnocení korupčních rizik

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 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. Legisvakanční lhůta je plánována v délce cca 1 roku (celý rok 2020).

Odpovědnost

Hlavní kompetenční roli v dané oblasti bude sehrávat Ministerstvo vnitra.

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 Ministerstva vnitra).

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

Dobrá praxe

Navrhovaný zákon 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.

V průběhu příprav zákona byly pořádány konzultace jak s dotčenými orgány státní správy, tak s představiteli samospráv přímo v dotčených lokalitách a to zejména za účelem řešení problematiky neskladebností. V tomto směru se jedná o příklad dobré praxe, který zajistil soulad navrhovaných řešení s postoji dotčených aktérů. Smysl těchto konzultací je zřejmý z velkého množství změn v navrhovaných řešeních pro případy jednotlivých obcí. Návrh zákonné úpravy je tak konsensem obecně přijatelným pro valnou většinu subjektů kooperujících v rámci zmíněných konzultací.

Závěr hodnocení korupčních rizik

V rámci zhodnocení korupčních rizik podle Metodiky CIA lze konstatovat, že návrh 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.

10. 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.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K ČÁSTI PRVNÍ - ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ STÁTU

K § 1 - Základní územně správní členění

Úvodní ustanovení definuje jednotné a skladebné územně správní členění území České republiky pro výkon státní správy v území. Cílem je dosažení plné skladebnosti. Základní územně správní členění státu představuje členění na správní obvody krajů, správní obvody obcí s rozšířenou působností a území obcí a vojenských újezdů.

Dále je zde uvedeno skladebné stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností výčtem obcí a vojenských újezdů. V tomto případě je samosprávné území obce se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti (tzv. obec I.) zcela shodné se správním obvodem pro výkon státní správy v přenesené působnosti takovéto obce, proto lze hovořit o stejném území, resp. o území obce i jako o správním obvodu obce, ovšem v jiných souvislostech.

Je zde rovněž převzato zavedené pravidlo skladebnosti vnitřního členění území obce a vojenského újezdu na jedno nebo více souvislých katastrálních území. Nezákoně výjimky porušující toto pravidlo – tzv. územní anomálie – podléhají režimu § 26a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

K § 2 - Další územně správní členění

Na základní členění území České republiky na správní obvody krajů a správní obvody obcí s rozšířenou působností navazuje další členění odvozené, a to členění na okresy – okresy jsou skladebně vymezeny jedním nebo více správními obvody obcí s rozšířenou působností.

Upravena je i skladebnost okresního členění. Vymezení okresů je v rámci dosažení plné skladebnosti v území provedeno prostřednictvím správních obvodů obcí s rozšířenou působností, kdy v praxi půjde o jeden až tři správní obvody obcí s rozšířenou působností na jeden okres.

V hlavním městě Praze členění na okresy odpovídá členění na obvody vymezené prostřednictvím správních obvodů městských částí. Toto členění na 10 obvodů zůstává stejné jako v současné době a respektuje specifika zavedené právní úpravy hlavního města.

K § 3 - Členění správních obvodů krajů na správní obvody obcí s rozšířenou působností

Zákon o územně správním členění státu výslovně stanoví, které obce jsou obcemi s rozšířenou působností. Obce s rozšířenou působností a jejich správní obvody jsou základním stavebním kamenem konstrukce výkonu přenesené působnosti v území po provedené reformě územní veřejné správy (tj. s účinností od 1. 1. 2003).

Ohledně počtu obcí s rozšířenou působností zůstává zachován stav k 1. 1. 2003. Nejsou dány žádné relevantní důvody pro zvyšování počtu obcí s rozšířenou působností, třebaže počet obyvatel některých obcí poměrně rychle narůstá. Klíčovým hlediskem nicméně do budoucna bude především hledisko skladebnosti správních obvodů, popřípadě počet obyvatel obcí žijících ve správním obvodě, spíše než např. počet obyvatel samotných obcí s rozšířenou působností, žijících přímo na území této obce, nikoliv v jejím správním obvodě.

V § 3 je uveden taxativní výčet správních obvodů obcí s rozšířenou působností, na něž se člení správní obvody jednotlivých krajů.

K § 4 - Vymezení okresů

Ustanovení § 4 vymezuje okresy, a to pomocí výčtu správních obvodů obcí s rozšířenou působností, z nichž je jednotlivý okres složen. Z důvodu přehlednosti je vymezení okresů členěno podle správních obvodů jednotlivých krajů.

K § 5 - Vymezení obvodů hlavního města Prahy

Zákon o územně správním členění státu zde vymezuje analogicky s členěním území státu na okresy zvláštní členění území hlavního města Prahy, které je zcela shodné se správním obvodem pro výkon státní správy v přenesené působnosti hlavního města Prahy. Pro účely tohoto zvláštního členění na úrovni okresů je v tomto ustanovení zákona vymezeno 10 obvodů a jsou zde uvedeny jejich názvy.

K § 6 - Výkon působnosti některých obcí s rozšířenou působností mimo správní obvod

Do obcí Černošice (okres Praha-západ), Brandýs nad Labem-Stará Boleslav (okres Praha-východ), Nýřany (okres Plzeň-sever) a Šlapanice (okres Brno-venkov), které vykonávají státní správu v přenesené působnosti na úrovni obcí s rozšířenou působností, není mnohdy zajištěno kvalitní dopravní spojení veřejnou hromadnou dopravou z obcí patřících do jejich správního obvodu.

Tento stav se od roku 2002 příliš nezměnil, proto se zákonem těmto čtyřem obcím s rozšířenou působností nadále umožňuje (oproti minulosti tedy již nikoliv nařizuje) zřídit pracoviště obecního úřadu také v obci (Praha, Plzeň, Brno), do níž je kvalitní přímé dopravní spojení veřejnou hromadnou dopravou a zejména převažující dojížděka obyvatelstva za prací, službami a vzděláním.

Současně si je však třeba uvědomit, že v současné době dochází u řady agend k postupnému opouštění místní příslušnosti – např. již lze vyřídit bez místní příslušnosti, tedy na jakémkoliv úřadu obce s rozšířenou působností či úřadu městské části hlavního města Prahy, osobní doklady (občanské průkazy, cestovní pasy), byla zrušena místní příslušnost pro agendu registrace vozidel a nově je zrušena místní příslušnost pro agendu řidičských průkazů. V případě agendy živnostenského úřadu lze rovněž vyřídit vše potřebné u kteréhokoliv živnostenského úřadu již řadu let.

Klíčovou otázkou v této souvislosti je zejména nastavení financování výkonu státní správy v přenesené působnosti u těchto obcí s rozšířenou působností se zvláštním postavením, které zřizují detašované pracoviště na základě zákona o územně správním členění státu.

Právní úprava financování prostřednictvím příspěvku na výkon přenesené působnosti zůstává nadále v příloze zákona o státním rozpočtu – výhodnější výpočet příspěvku – stejně jako je tomu i v současnosti. Každoroční příprava zákona o státním rozpočtu totiž umožňuje flexibilně reagovat na vývoj platné právní úpravy (postupné rušení místní příslušnosti) při stanovení výše příspěvku na výkon přenesené působnosti na příští kalendářní rok.

K § 7 - Zmocňovací ustanovení

Zákon zmocňuje Ministerstvo vnitra k vydání vyhlášky, kterou budou stanoveny správní obvody obcí s rozšířenou působností. Správní obvody obcí s rozšířenou působností budou stanoveny výčtem území obcí a vojenských újezdů, aby bylo možné operativně reagovat na změny vzniklé slučováním nebo rozdělováním obcí bez potřeby novelizace zákona.

Zmocňovací ustanovení dále pamatuje na stanovení území obvodů hlavního města Prahy na úrovni okresů vyhláškou Ministerstva vnitra. Obvody hlavního města Prahy budou ve vyhlášce vymezeny výčtem území městských částí. Je zde zcela zachován stávající právní i faktický stav odpovídající specifickému postavení hlavního města Prahy.

K § 8 - Přejícné ustanovení

Přejícné ustanovení upravuje místní příslušnost správních orgánů v případě probíhajících správních řízení v souvislosti se změnami územního členění spočívajících v řešení neskladebnosti obcí. Zahájená správní řízení dokončí ty orgány, které byly místně příslušné před nabytím účinnosti zákona.

Navrhované územně správní členění obecně nemá za následek změny místní příslušnosti správních orgánů - s výjimkou případů, kdy dochází ke změně zařazení obce do okresu nebo správního obvodu obce s rozšířenou působností z důvodu dosažení skladebnosti mezi uvedenými jednotkami.

K ČÁSTI DRUHÉ - ZMĚNA ZÁKONA O STANOVENÍ OBCÍ S POVĚŘENÝM OBEČNÍM ÚŘADEM A STANOVENÍ OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

K § 9

K bodu 1

Stanovení obcí s rozšířenou působností je součástí navrhovaného zákona o územně správním členění státu (viz § 2). V důsledku této právní úpravy dochází k vypuštění odpovídající právní úpravy stanovení obcí s rozšířenou působností ze zákona č. 314/2002 Sb., což se promítá i do názvu tohoto zákona.

K bodu 2

Legislativně-technická úprava v souvislosti se zrušením přílohy č. 2.

K bodu 3

Obsah stávajícího ustanovení § 2 zákona č. 314/2002 Sb. je nově součástí navrhovaného zákona o územně správním členění státu. V zákoně č. 314/2002 Sb. se tedy § 2 zrušuje.

K bodu 4

V souvislosti s vypuštěním právní úpravy stanovení obcí s rozšířenou působností ze zákona č. 314/2002 Sb. se upravuje zmocňovací ustanovení. Podle zmocňovacího ustanovení v zákoně č. 314/2002 Sb. (§ 3) bude nadále vydávána pouze vyhláška stanovící správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem. Vyhláška stanovící správní obvody obcí

s rozšířenou působností bude vydávána na základě zmocňovacího ustanovení obsaženého přímo v zákoně o územně správním členění státu (§ 7).

Stávající vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, se zákonem o územně správním členění státu zrušuje (viz § 11).

K bodu 5

Zrušuje se obsoletní ustanovení § 4.

K bodu 6

Do textu přílohy se promítá již dříve provedená změna názvu obce s pověřeným obecním úřadem - Kostelec nad Černými lesy.

K bodu 7

Stanovení obcí s rozšířenou působností je součástí navrhovaného zákona o územně správním členění státu (viz § 2). V důsledku této právní úpravy dochází k vypuštění odpovídající právní úpravy stanovení obcí s rozšířenou působností ze zákona č. 314/2002 Sb. – zrušení přílohy zákona stanovící obce s rozšířenou působností.

K ČÁSTI TŘETÍ - ZMĚNA ZÁKONA O ZÁKLADNÍCH REGISTRECH

K § 10

K bodu 1, 3 a 7

Stávající znění zákona o základních registrech na několika místech [§ 29 odst. 1 písm. h), § 31 odst. 1 písm. k) a § 40 písm. i)] nesprávně používá pro obvody hlavního města Prahy (ve smyslu § 2 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, podle navrhované právní úpravy ve smyslu § 5 zákona o územně správním členění státu) pojem „městské obvody“ namísto pojmu „obvody“. Dochází tedy ke sladění terminologie.

K bodu 2, 5 a 6

V souvislosti se zrušením krajů podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje uvedení údaje o těchto krajích i v příslušných ustanoveních zákona o základních registrech [§ 31 odst. 1 písm. d), odkaz na výčet v § 33 odst. 5 a § 40 písm. d)].

K bodu 4

Z důvodu srozumitelnosti právního předpisu se zrušují poznámky pod čarou odkazující na zrušovaný zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, jakož i na zrušovanou vyhlášku č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy.

K ČÁSTI ČTVRTÉ - ZRUŠOVACÍ USTANOVENÍ

K § 11

Zrušuje se zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, včetně všech jeho novel.

V souvislosti s vypuštěním právní úpravy stanovení obcí s rozšířenou působností ze zákona č. 314/2002 Sb. se upravuje zmocňovací ustanovení. Podle zmocňovacího ustanovení v zákoně č. 314/2002 Sb. (§ 3) bude nadále vydávána pouze vyhláška stanovící správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem. Vyhláška stanovící správní obvody obcí s rozšířenou působností bude vydávána na základě zmocňovacího ustanovení obsaženého přímo v zákoně o územně správním členění státu (§ 7). V této souvislosti se zrušuje stávající vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností (včetně novel). Předpokládá se vydání vyhlášek nových, obsahově shodných, v souladu s novým zněním zmocňovacích ustanovení v obou zákonech.

Zrušují se rovněž obsoletní vládní nařízení č. 36/1968 Sb. a nařízení vlády č. 226/1995 Sb.

K ČÁSTI PÁTÉ - ÚČINNOST

K § 12

Nabytí účinnosti se navrhuje dnem 1. ledna 2021. Předpokládaná legisvakannční doba by měla být dostatečně dlouhá.

V Praze dne 4. února 2019

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v.r.

Ministr vnitra:

Jan Hamáček v.r.