

# Mění se hranice administrativního členění státu

Václav Jaroš, Ministerstvo vnitra ČR

Od ledna 2021 dojde ke změně hranic některých správních obvodů ORP a okresů. V platnost vejde nový zákon o územně správním členění státu<sup>1</sup>, který mění příslušnost 18 obcí Česka k SO ORP či okresu. Proč k této změně dochází a co to znamená pro občany těchto obcí? Z jakého důvodu vůbec nový zákon o územně správním členění potřebujeme a jak bude od příštího roku administrativní členění Česka vypadat?

## ÚVOD

Členění státu na menší administrativní jednotky je naprostou nezbytností jednak pro zajištění kvalitního výkonu veřejné správy v území a zároveň pro statistické a evidenční potřeby. Současná podoba administrativního (územně správního) členění Česka je výsledkem složitého historického vývoje. Byla formována celou sérií rozličných reforem, z nichž první proběhly již před 170 lety. Reformy měnily celkové pojetí administrativního členění, vznikaly a zanikaly jednotlivé administrativní stupně a měnily se počty i hranice samotných jednotek.

Poslední z těchto reforem proběhla na přelomu tisíciletí v několika krocích. Nejprve byla reálně obnovena samospráva obcí, byly definovány samosprávné kraje a byly vymezeny obvody obcí s pověřeným obecním úřadem (SO POÚ), přičemž později se z větší části z nich staly obce s rozšířenou působností (SO ORP). Zatímco kraje a obce jsou samosprávnými jednotkami tj. vykonávají svěřené kompetence v samostatné působnosti<sup>2</sup>, SO ORP a SO POÚ byly vytvořeny pro výkon přenesené působnosti státu<sup>3</sup>.

Popsaná reforma však nebyla doposud plně dokončena. Vznikly nové administrativní jednotky státu, ty přebraly kompetence a plně fungují, nicméně původní jednotky (okresy a „velké“ kraje)<sup>4</sup> zůstaly v platnosti až doposud (viz obr. 1).

## NEVYHOVUJÍCÍ SOUČASNÝ STAV VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa v Česku nemá jednotný legislativní základ. Existují dvě koncepčně ne zcela souladná územní členění státu. Tato koexistence přináší tyto problémy:

### 1. Dvojitý vymezení krajů

Vedle současných samosprávných krajů<sup>5</sup> souběžně existují i kraje z roku 1960<sup>6</sup>, které jsou stále platné, doposud nezrušené a v dnešní době již kompetenčně vyprázdněné.

### 2. Existence okresů

Na počátku 21. století, kdy probíhaly přípravy pro vznik soustavy ORP, se počítalo s budoucím zrušením jednotek okresů. Okresní úřady byly sice zrušeny a jejich kompetence přeneseny na úřady ORP či na kraje, samotné územní jednotky okresů však stále existují a v některých oblastech státní správy se členění na okresy stále používá<sup>7</sup>. Rovněž jsou využívány pro evidenční a statistické účely.

### 3. Neskladebnost členění státu

Neskladebností se rozumí stav, kdy správní obvod menší jednotky leží ve více než jedné jednotce větší (nadřazené). Konkrétně k neskladebnosti v našem systému dochází u **SO ORP, které v několika případech zasahují do území více okresů**. Příčinou tohoto nesouladu je odlišné vymezení

<sup>1</sup>Zákon č. 51/2020 Sb.

<sup>2</sup>Samostatnou působností se rozumí, že obce a kraje mají své kompetence a povinnosti v oblasti veřejné správy, které vykonávají samostatně, z vlastního rozpočtu, svým jménem a na svou odpovědnost. Do samostatné působnosti patří např. oblast školství, zdravotnictví, sociálních služeb, svaz odpadů, kultura, místní doprava, místní rozvoj aj. Kromě samostatné působnosti vykonávají obce a kraje i přenesenou působnost (viz pozn. 3). Jedná se tedy o tzv. spojený model výkonu veřejné správy.

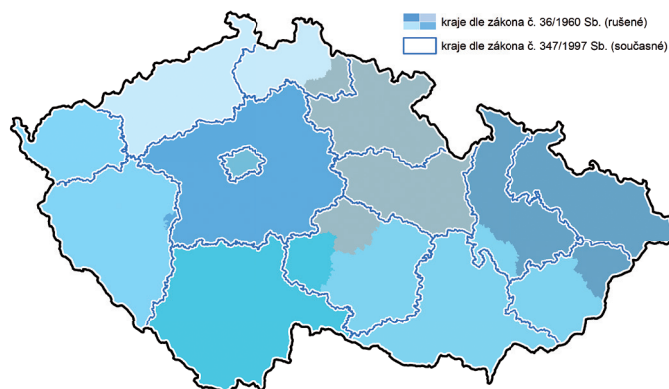
<sup>3</sup>Státní správa v přenesené působnosti jsou činnosti, které vykonávají jménem státu obce či kraje. Jedná se například o vydávání osobních dokladů, evidence obyvatel, živnostenské, stavební či matriční úřady apod. Výkon těchto agend financuje stát prostřednictvím příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti, který je jedním z příjmů obcí a krajů.

<sup>4</sup>Kraje a okresy vytvořené zákonem č. 36/1960 Sb.

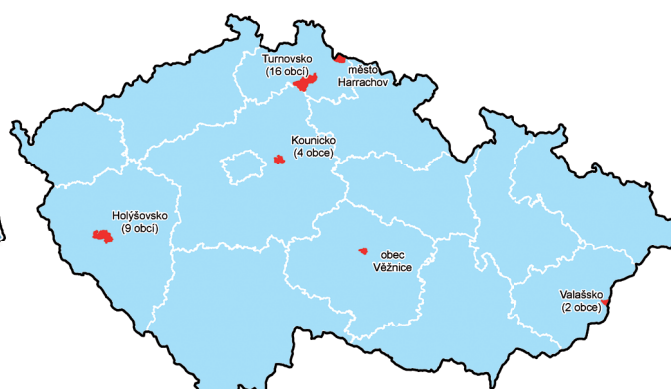
<sup>5</sup>Vyšších územních samosprávných celků vytvořených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.

<sup>6</sup>Vytvořené zákonem č. 36/1960 Sb.

<sup>7</sup>Například Česká správa sociálního zabezpečení.



Obr. 1. Srovnání dvou aktuálně platných vymezení krajů. Nový zákon zachovává pouze kraje definované zákonem č. 347/1997 Sb.



Obr. 2. Obce dotčené neskladebností mezi okresy a SO ORP.

správních obvodů ORP a okresů a již zmíněná skutečnost, že se s okresy do budoucna nepočítalo. Ačkoli v minulosti došlo ke změnám hranic okresů, které ve velké míře nesoulad vyřešily<sup>8</sup>, existuje stále několik oblastí Česka, kde se dosud nepodařilo neskladebnost odstranit. **V současnosti se jedná o 33 obcí.** Žádoucím stavem je, aby celý správní obvod ORP ležel zcela na území pouze jednoho okresu (viz obr. 3).

### ŘEŠENÍ V PODOBĚ NOVÉHO ZÁKONA

V únoru 2020 byl schválen zákon, který popsané problémy řeší a konsoliduje veškerou tuto problematiku do jednoho legislativního dokumentu. Hlavním principem nového zákona je maximální využití dosud užívané správní struktury. V tomto směru se tedy nejedná o další z řady reforem, ale spíše o evoluční krok, kdy situace dospěla do stavu, ve kterém je zapotřebí současné prostředí zpřehlednit a zjednodušit. Tato právní úprava tak navazuje na předcházející koncepci reformy veřejné správy a ve své podstatě ji i dokončuje.

Zákon v sobě ukotvuje základní pilíře veřejné správy v Česku a jasně ukazuje její koncepční směřování do budoucna. Sleduje tak hlavní linii v členění státu pro výkon veřejné správy: stát – kraj – správní obvod ORP – obec (viz obr. 5). Zákon zachovává okresy jako evidenční a statistické jednotky. Stále bude možné, aby některé úřady své členění na tyto jednotky vázaly. Nicméně postavení územních obvodů okresů jako odvozené jednotky, která je v systému zapojena nepřímo, udává jasný směr vývoje územní dimenze výkonu veřejné správy do budoucna, kdy stát na těchto jednotkách nepočítá s opětovným vznikem úřadů všeobecné správy. Naopak bude v tomto směru posílena role správních obvodů ORP v celém systému administrativního členění státu.

Systém členění státu bude poměrně jednoduchý a bude naplňovat následující principy:

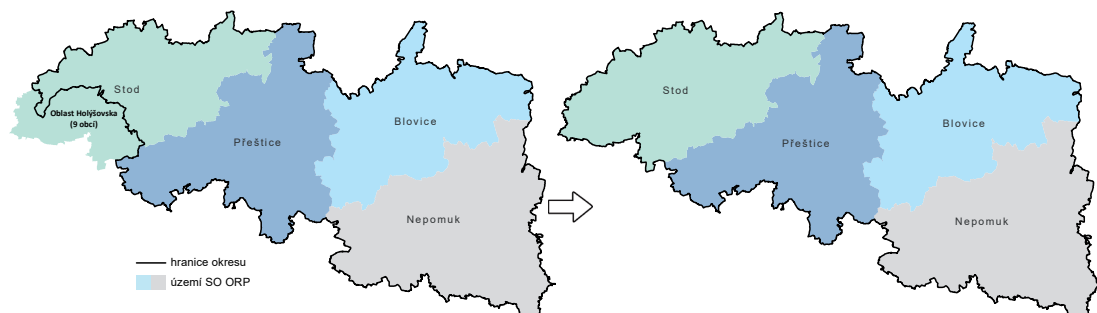
- › území ČR se člení na správní obvody krajů a správní obvod hlavního města Prahy,
- › kraje se dále člení na správní obvody ORP a od nich odvozené okresy,
- › správní obvody ORP jsou vymezeny výčtem obcí, které je tvoří,
- › hlavní město Praha má speciální členění na 10 obvodů (na úrovni okresů),
- › všechny územní úrovně členění státu jsou vzájemně skladebné,
- › k zákonu bude následně vydána prováděcí vyhláška vymezující SO ORP pomocí výčtu obcí.

### ŘEŠENÍ NESKLADEBNOSTÍ – ZMĚNY HRANIC

Vzájemná skladebnost jednotek administrativního členění je zakotvena v samotném znění nového zákona. Je dána již z podstaty věci, kdy jedinou jednotkou, která je přímo vymezena výčtem obcí, jsou SO ORP. Z nich jsou následně složeny vyšší jednotky (kraje a okresy). Od roku 2016 probíhala jednání ministerstva vnitra s jednotlivými 33 obcemi, kterých se neskladebnost týká. Snahou bylo nalézt pro občany nejvhodnější řešení. Tyto obce se nacházejí v 6 oblastech: Holýšovsko, Turnovsko, Kounicko, Valašsko, Harrachov a Věžnice (viz obr. 2). Jednotlivé obce volily mezi možnostmi zachování příslušnosti k okresu a změny příslušnosti k SO ORP a možností zachování příslušnosti k SO ORP a změny příslušnosti k okresu. Většinu neskladebností se tak podařilo odstranit.

Příkladem jednoho takového řešení je oblast **Holýšovska**, kde 9 obcí spadá v současnosti do okresu Domažlice, avšak jsou součástí SO ORP Stod, který patří do okresu Plzeň-jih. Všechny dotčené obce se rozhodly, že upřednostní příslušnost k Plzeňsku, kam mají obyvatelé větší tendence dojíždět za prací či za službami, nežli k Domažlicku. Od ledna 2021 tak budou součástí okresu Plzeň-jih, který bude nově zahrnovat celé SO ORP Stod (viz obr. 3).

<sup>8</sup> Nejvýznamnější změny proběhly v roce 2007.



Obr. 3. Řešení neskladebnosti na příkladu Holýšovska – zachování hranice SO ORP, změna hranice okresu.

Jedinou výjimkou, kde dohoda nebyla možná, je oblast **Turnovska**. Situace je zde velmi složitá, jelikož SO ORP Turnov zasahuje do tří okresů. Navíc je v oblasti stále silně téma historické křivdy, kdy byl Turnov v roce 1960 přiřazen k okresu výrazně menšího města Semily. Složitost celé situace a prolínající se zájmy 16 obcí, kterých se neskladebnost týká, jakožto i zájmy ostatních zainteresovaných subjektů tak vedly ve svém důsledku k nepřijetí žádného z navržených řešení a k dohodě, že v oblasti Turnovska bude zachován současný stav. Jediná obec, která bude měnit svou příslušnost, je Frýdštejn. Ta bude nově patřit do SO ORP Jablonec nad Nisou, který je hlavním centrem dojížděky. Pro specifický případ Turnovska je v zákoně ponechána možnost udělení výjimky ze skladebnosti.

Dalším případem, kde dochází ke změnám vymezení územních jednotek, je oblast **Kounicka**. Tamní čtyři obce v současnosti spadají do okresu Nymburk, ale jsou součástí SO ORP Český Brod, který sám patří do okresu Kolín. Obec Kounice, Bříství a Vykáň se rozhodly pro zachování příslušnosti k okresu Nymburk a změně SO ORP, kdy nově budou součástí obvodu Lysé nad Labem. Obec Černíky však zvolila opačné řešení, a sice zachování příslušnosti k SO ORP Český Brod a změnu okresu – nově Kolín.

Na **Valašsku** se neskladebnost týkala dvou obcí (Študlov a Valašské Příkazy). Obě jsou součástí SO ORP Valašské Klobouky (okr. Zlín), avšak obě obce spadají do okresu Vsetín. Obce se rozhodly zachovat silné vazby na regionální centrum Valašské Klobouky a dojde tedy u nich ke změně okresu (nově Zlín).

Město **Harrachov** je součástí SO ORP Tanvald, který je v okrese Jablonec nad Nisou, avšak samotný Harrachov spadá do okresu Semily. Nově bude patřit do okresu Jablonec nad Nisou.

Obec **Věžnice** na Vysočině leží v okrese Havlíčkův Brod, avšak je součástí SO ORP Jihlava. V případě této obce bylo vyjednávané o příslušnosti ke správním obvodům komplikováno faktem, že v obvodu ORP Jihlava již existuje jedna obec stejného jména. Byla diskutována i možnost změny

názvu obce, avšak nakonec byla zvolena varianta, kdy obec bude součástí SO ORP i okresu Havlíčkův Brod.

### DOPADY NOVÉHO ZÁKONA NA OBYVATELE A NA VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY V ÚZEMÍ

Pro naprostou většinu občanů Česka nenastanou přijetím zákona žádné změny. Ty se budou týkat pouze občanů zmíněných 18 neskladebných obcí. V případě, že obec mění svou příslušnost k SO ORP, budou zcela logicky občané nově vyřizovat své úřední záležitosti spojené s agendou vykonávanou v ORP v jiném městě. Občané obcí, které mění svou příslušnost k okresu, budou jediní, pro koho plyne z účinnosti zákona nějaká povinnost, a to výměna občanského průkazu. V tomto směru budou úřady veřejné správy proaktivně na situaci připraveny a k výměně průkazů dojde hromadně, aby se minimalizovala náročnost pro občana. Občané těchto obcí budou pochopitelně nově vyřizovat své úřední záležitosti organizované dle okresu v jiném okresním městě (nejmň agenda správy sociálního zabezpečení).

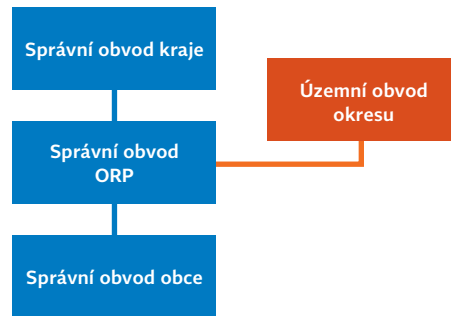
Změny tak budou představovat z celkového pohledu naprosto minimální dopady na samotné občany. Dopady na jednotlivé úřady, předávání agendy, spisovou rozluku apod. lze hodnotit rovněž jako nepatrné. Nelze předpokládat, že by změny měly za následek navyšování či snižování personálních kapacit úřadů. Na druhé straně je hlavním pozitivním dopadem účinnosti zákona výrazné zvýšení srozumitelnosti veřejné správy pro její adresáty.

### PŘIJETÍ ZÁKONA, JEHO ÚČINNOST A DALŠÍ KONCEPČNÍ KROKY

Ambicí zákona je stanovit jasný směr, kterým by se měl výkon veřejné správy v budoucnu ubírat, a od které územní struktury by měla být členění jednotlivých správních orgánů odvozována. Zákon bude účinný od 1. ledna 2021, přičemž v současnosti (říjen 2020) je již ze strany ministerstva vnitra připravena prováděcí vyhláška, jež přesně vymezuje, ze kterých obcí se každý SO ORP skládá. Zároveň jsou realizovány kroky nutné k zajištění předání agendy v konkrétních



Obr. 4. Územně správní členění státu dle návrhu nového zákona. Správní obvody ORP a krajů k 1. 1. 2021.



Obr. 5. Schéma územněsprávního členění státu dle nově navrhovaného zákona. Správní obvody kraje jsou definovány výčtem správních obvodů ORP a ty jsou definovány výčtem obcí. Územní obvody okresů jsou definovány výčtem správních obvodů ORP.

lokality, kde se mění příslušnost obcí k jednotlivým správním úřadům.

Nový zákon záměrně neřeší výkon veřejné správy na nižší než mikroregionální úrovni (tj. na úrovni nižší než ORP). Současná koncepce obcí s POÚ (tzv. obce II. typu) je dlouhodobě nevyhovující a nefunkční. Tyto jednotky představují spíše doplněk ke struktuře ORP a postupem času prakticky všechny jejich kompetence přešly buď na samostatné

obce, nebo povětšinou na ORP. Nicméně ministerstvo vnitra s úrovní mezi obcemi a ORP pro výkon přenesené působnosti veřejné správy do budoucna počítá. Bude však navrženo zcela nové pojetí obcí II. typu. To by se od současného mělo lišit co do počtu jednotek (předpokládá se výrazně více), tak i z kompetenčního hlediska (více kompetencí). Všechny nově navrhované jednotky budou skladebné se SO ORP a stanou se tak integrální součástí celého systému.

## ZÁVĚR

Zákon o územně správním členění státu je velmi důležitým a potřebným právním předpisem, který v současnosti chybí. Sjednocuje legislativu v oblasti administrativního členění státu, zpřehledňuje ji a zjednodušuje. Zákon nepřináší zásadní systémové změny, ale spíše vnáší do současného systému řád v podobě zajištění vzájemné skladebnosti administrativních jednotek. Nelze tak přijetí zákona vnímat jako další z řad reform, které v našem státě proběhly, ale spíše jako evoluční krok, kterým jsou předešlé reformy završeny. Tímto krokem stát nastavuje směr dalšího směřování výkonu státní správy do budoucna, kdy jako stěžejní jednotky pro komplexní výkon přenesené působnosti vidí SO ORP, které se skládají ze samosprávných obcí a pomoci kterých jsou následně definovány samosprávné kraje.

Celá problematika nového zákona o územně správním členění státu je přehledně zpracována formou mapy s příběhem:

<https://arcg.is/1HyCHR>



RNDr. Ing. Václav Jaroš, Ministerstvo vnitra ČR, Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy  
Kontakt: vaclav.jaros@mvcz.cz



Obr. 6. Mapa s příběhem: Zákon o územně správním členění státu aneb Dokončení reformy veřejné správy.

## Zdroje

MINISTERSTVO VNITRA ČR (2019): Návrh zákona o územněsprávním členění státu a o změně souvisejících zákonů.  
MINISTERSTVO VNITRA ČR (2019): Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA). Návrh zákona o územněsprávním členění státu.  
MINISTERSTVO VNITRA ČR (2018): 100 let proměn hranic našich regionů. MVČR, Praha.