

Současné reformní procesy v české veřejné správě

Contemporary reform processes in the Czech local government

Miloš Matula

Abstract

The author finds that typical issues of public administration reforms become predominant over transformation tasks in accordance with the Central-European traditions and increasing time distance from the political system transformation in 1989-90. He emphasizes the questions of constitutional regulations and territorial division as determining for legal regulation of reform processes in local government as these factors limit the options of legislative amendments. The article depicts, as well, several obstacles of a constitutional establishment of the local government, especially from the perspective of law formulation concerning the local government and its relation to a municipality or regional government. The major part of the article is devoted to the contemporary state of the territorial division of public administration on the elementary, microregional or submicroregional levels and to the current issues resolving from unfinished tasks of the reform realized between 1997-2003. In this regard the article is proposing several variants of their solution.

Keywords: public administration, local government, reform, mikroregion, constitution.

Úvod

V článku se rozebírají některé problémy ústavního zakotvení samosprávy, zejména z pohledu formulace práva na samosprávu a vztahu zastupitelstva a rady obce, resp. kraje. Největší část příspěvku je věnována současnému stavu územního uspořádání veřejné správy na základní, mikroregionální a submikroregionální úrovni a problémům, které zde vyplývají z nedokončených úkolů reformy proběhlé v základě let 1997-2003. V této souvislosti jsou uvedeny i možné a navrhované varianty jejich řešení.

1. Některé problémy ústavní regulace územní samosprávy

V České republice probíhá stejně jako v ostatních státech řada obecných reformních procesů, které jsou charakteristické pro evropské země, nicméně v každé z evropských zemí mají tyto procesy specifickou podobu. V této souvislosti je potřebné zdůraznit, že reformní procesy se dají bez větších problémů srovnávat především v zemích, které prošly zejména v nové době alespoň do jisté míry obdobným historickým vývojem a vycházejí z podobného sociálního, ekonomického a kulturního základu.

V České republice se v uvedeném smyslu kombinují tradice klasické střeoevropské tradice, vyplývající z vývoje v Rakousko-Uhersku a v předválečné Československé republice s důsledky vývoje v letech 1948-1989, které však s rostoucí vzdáleností i od tohoto období stále méně určují povahu reformem. Do popředí tak vystupují spíše klasické reformní problémy než problémy transformační.

Z právního hlediska, které bude v následujícím rozboru určující, je potřebné si povšimnout především ústavní regulace a územněsprávního uspořádání. Oba zmíněné faktory tvoří totiž základ v prvním případě právní, ve druhém případě prostorový, který do značné míry limituje možnosti běžné zákonné úpravy a ovlivňuje působení dalších mechanismů včetně ekonomických a regionalistických. Z pohledu ústavní regulace je potřebné si povšimnout povahy Ústavy České republiky, která je poměrně velmi stručná. Tato stručnost na jedné straně pozitivně ovlivňuje stabilitu ústavní regulace (i když ani ta nemůže být v moderní společnosti pochopitelně úplná), na druhé straně ovšem vyvolává zvýšené nároky na interpretaci, neboť řada otázek není upravena podrobně.

Některé otázky ústavní regulace veřejné správy však vyvolávají určité pochybnosti nejen pro jejich stručnost, ale také pro jejich zásadní obsahovou koncepci. V další analýze se zaměříme na problémy ústavní regulace samosprávy. Zásadní místo zde zaujímá čl. 8 Ústavy, který konstruuje právo na samosprávu územních samosprávných celků. Aniž bychom podrobněji rozebírali všechny důsledky takto zakotveného práva, je třeba z hlediska potřeb reformem veřejné správy reflektovat alespoň tři otázky.

První otázka spočívá v tom, zda základem práva na samosprávu je skutečně právo samosprávných celků. Ve vztahu k zásadní teoretické konstrukci samosprávy by bylo namísto vycházet spíše z práva občanů na samosprávu, neboť právo územních samosprávných celků je z tohoto pohledu odvozené. Obecné právo na samosprávu občanů však není v Ústavě ČR přímo zakotveno a dá se vyvodit pouze z obecných tezí o svrchovanosti lidu a jejím výkonu a právě z práva na samosprávu územních samosprávných celků. Ústava začíná tedy regulovat právo na samosprávu ne od samého základu, ale až od subjektu, v rámci kterého se právo na samosprávu uplatňuje. V teoretickém smyslu tak nelze považovat danou ústavní konstrukci za příliš zdařilou.

Další důsledek konstrukce čl. 8 Ústavy spočívá ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy, podle kterého je „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu“ nepřípustná. Pokud budeme vykládat pojem podstatných náležitostí demokratického právního státu, je možné zařadit sem i právo na samosprávu. Čl. 9 odst. 2 ovšem ve skutečnosti dává jistou hierarchii do ústavního pořádku /1/. Do základu, resp. podle některých autorů materiálního jádra Ústavy, lze patrně samotné právo na samosprávu bez větších problémů zařadit. Vyplývá totiž ze základního rozměru vztahu mezi člověkem a státem, resp. člověkem a veřejnou mocí vůbec, v demokratickém právním státě. Naproti tomu lze pochybovat o tom, zda takovou základní povahu má i právo na samosprávu územních samosprávných celků, zejména pokud bychom toto právo vztáhli nejen k obecnému principu, ale i k jednotlivým územním celkům. Sporná konstrukce čl. 8 Ústavy tak ve skutečnosti může snížit i pozici práva na samosprávu občanů ve vztahu k ústavní regulaci.

Konečně je třeba uvést, že konstrukce čl. 8 Ústavy vytváří rovněž praktické problémy, pokud jde o problém zániku obcí. Nejde jen o to, že je takto v podstatě při striktním výkladu uvedeného článku znemožněna integrace obcí zákonnou úpravou, ale také o to, že na hranicích

Ústavy se ocitá dokonce i snaha upravit zánik obce, která je dlouhodobě nefunkční pro nedostatek zájmu občanů o samosprávu. Tento nedostatek zájmu má totiž za následek, že občané nejen nečiní kroky potřebné k vytvoření samosprávy a její činnosti např. z hlediska volebního práva, ale také sami neinicují referendum o připojení k jiné obci nebo sloučení s jinou obcí ani se tohoto referenda neúčastní v potřebném počtu v případě, že přece jen dojde na základě iniciativy určité menšiny občanů k jeho uskutečnění.

Uvedená ústavní konstrukce se pak znovu opakuje v čl. 100, odst. 1 Ústavy. Lze tedy konstatovat, že již v základních ustanoveních i v ustanoveních hlavy sedmé věnované územní samosprávě vytváří česká ústavní úprava zřetelné limity pro zákonnou regulaci územní samosprávy a současně také ovlivňuje možnosti řešení správních reforem.

Druhou otázkou ovlivňující praktické řešení reformních problémů je čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy, podle kterého je obec spravována zastupitelstvem, resp. obdobně kraj je spravován zastupitelstvem. Toto ustanovení by ve svém nejstriktnějším výkladu vylučovalo existenci dalších orgánů obce, popř. kraje. Takto se však pochopitelně Ústava nevykládá a má se za to, že stačí odvození ostatních orgánů od zastupitelstva z hlediska zákonné úpravy i způsobu ustavení. Nicméně v praxi vyvstávají dva problémy. První problém se vztahuje k již platné zákonné úpravě. Zákonná pravomoc zastupitelstva by neměla být v souladu s čl. 100 odst. 1 a 2 Ústavy omezena ve věcech samosprávy. Z toho by také vyplývalo, že zastupitelstvo může rozhodovat o všech otázkách samosprávy, pokud tyto otázky samo nesvěří jinému orgánu a pokud je jinému orgánu svěří přímo zákon, měl by dovolovat atrakční pravomoc zastupitelstva. Tak tomu však ve skutečnosti není, neboť zákon č. 128/2000 Sb. i zákon č. 129/2000 Sb. uznává tzv. vyhrazenou pravomoc rady, uvádí tedy okruh otázek, o kterých zastupitelstvo samo nemůže rozhodovat. Taková úprava obou zmíněných zákonů je podle názoru některých teoretiků ve zřetelném rozporu s Ústavou, nicméně z praktických důvodů vyhrazená pravomoc rady obce, resp. kraje přetrvává. Zkušenosti s využíváním atrakčního práva, kterým disponuje zastupitelstvo v ostatních otázkách náležejících primárně do pravomoci jiných orgánů obce, příp. kraje, přitom ukazují, že obavy z přílišné frekvence využívání atrakčního práva a tím snížení efektivnosti činnosti volených orgánů a ztížení uplatňování odpovědnosti rady vůči zastupitelstvu by se neměly přeceňovat.

Druhý problém spočívá v tom, že Ústavní formulace, podle které je obec spravována zastupitelstvem (situace u kraje je obdobná, proto ji již nebudeme samostatně zmiňovat), v podstatě vylučuje přímou volbu starosty, neboť při přímé volbě by nebyla pozice starosty odvozena od zastupitelstva. V českých podmínkách by proto přímá volba starosty vyžadovala změnu Ústavy, a to znamená poměrně vysokou míru shody na zavedení takového způsobu volby.

Třetí obecnou otázkou ústavní regulace samosprávy je neexistence její obsahové definice. Z povahy věci je zřejmé, že ústava nemůže provádět teoretickou definici samosprávy, může se však alespoň pokusit o určité obsahové vymezení tak, jak to činí rakouská nebo ve stručnější podobě i spolková německá ústava.

Bez ohledu na způsob ústavního zakotvení je ovšem patrné, že v této rovině nelze vyřešit problém podrobného obsahového rozlišení problémů, které má řešit samospráva a problémů, o kterých se rozhoduje ve státních orgánech. Obsahová stránka rozdílu v kompetencích státní správy a samosprávy se zatím těší daleko menší pozornosti než formální rozlišení a legální limity zasahování státu do záležitostí samosprávy a právní rovina poměru mezi státem a samosprávou všeobecně. Přitom právě obsahové vymezení bude rozhodující pro další vývoj vztahů mezi státem a samosprávou a prognózu decentralizace, neboť rozhodující znaky formálního vymezení jsou už dnes v zásadě obecně přijímané nebo chápané jako korektní odlišení zákonných modelů veřejné správy v jednotlivých státech nebo jejich skupinách. Existuje však řada problémů v konkrétních oborech veřejné správy, u kterých existuje volba mezi řešením v rámci státní správy a řešením v rámci samosprávy a stejně tak řada problémů, u kterých nemáme žádnou (ani pravděpodobnostní) informaci, která by nám dovolovala věrohodně tvrdit, že rozhodování je vhodnější ve státní správě nebo že rozhodování je vhodnější v samosprávě.

V ústavní regulaci samosprávy existují i další problémy, které však nemají tak zásadní význam ve vztahu k reformním procesům, proto je nebudeme dále rozebírat /2/.

2. Otevřené otázky základního stupně samosprávy ve vztahu k malým obcím

Ze samosprávného hlediska se Česká republika člení v souladu s čl. 99 Ústavy na obce a kraje. V oblasti samosprávy mají všechny obce stejné postavení veškerá diferenciací jejich postavení se tedy týká rozsahu přenesené působnosti v důsledku spojeného modelu výkonu veřejné správy. Kromě toho se uplatňuje diferenciací v možnosti vytvářet městské části a svěřovat jim výkon části samostatné i přenesené působnosti statutem města u statutárních měst (v současné době sem patří 24 měst). Statutární města však nemají povinnost se územně členit, což vyvolává diskusi o faktickém obsahu samotného pojmu statutárního města, neboť v případě, kdy se takové město nečlení, liší se od jiných obcí s rozšířenou působností pouze symbolicky.

Ve vztahu k obcím v současné době nedochází v ČR k významnějšímu pohybu v jejich počtu a ani nelze v dohledné době předpokládat jiný vývoj. Tato skutečnost je dána několika faktory. Prvním z nich je nedostatek subobecní samosprávy, který neumožňuje obci po případném připojení k jiné obci zachovat si alespoň jistý stupeň autonomie. V částech obcí lze sice zřídit osadní výbory, tyto výbory však nejsou povinné a jejich zřízení závisí na uvážení zastupitelstva obce jako celku. Také členy osadního výboru volí zastupitelstvo, jejich volba není tedy výrazem samosprávy části obce a do osadního výboru se jen stěží dostanou osoby, které by byly zastupitelstvu obce nepohodlné pro přílišnou angažovanost ve prospěch příslušné části obce. Konečně ani kompetence osadního výboru nejsou příliš přesně stanoveny a respektování jejich stanoviska je čistě věcí uvážení zastupitelstva, popř. jiných orgánů obcí.

Druhý faktor představuje identita obce, kterou si občané zpravidla přejí zachovat. Tím spíše platí takové přání pro osoby zaujímající funkce v obecní samosprávě. V této souvislosti je třeba připomenout, že jiné státy mají v těchto věcech někdy pružnější řešení, tak např. v některých spolkových zemích Německa se vytvářejí svazkové obce, přičemž identita původních místních obcí zůstává zachována a rovněž jejich povinně zřizovaná samospráva, byť i má především konzultativní charakter. K důrazu na identitu obce přispívají také faktory ekonomické, historické a podle charakteristiky území případně i geografické.

Dalším faktorem je identifikace občanů primárně se sídelní strukturou, od které je správní struktura zčásti odvozena. Znamená to tedy, že občané mají tendenci preferovat řešení, při kterém se správní struktura pokud možno blíží struktuře sídelní. V poměrech většiny Čech a západní Moravy je ovšem nutný určitý rozdíl mezi správní a sídelní strukturou vzhledem k velkému počtu malých a od sebe relativně málo vzdálených sídel.

Časté argumenty ve prospěch správní samostatnosti menších sídel vycházejí z ekonomického pohledu. Při hodnocení ekonomické motivace je však třeba vycházet z toho, že situace je značně diferencovaná a po započtení veškerých nákladů spojených např. s dopravní obslužností je výhodnost osamostatnění obcí v řadě případů přinejmenším sporná.

Dalším důvodem odporu k integračním procesům je průběh zřizování střediskových obcí v 70. a 80. letech, tedy v době, kdy značná část evropských států prošla úspěšnou správní integrací na základním stupni. Tato integrace měla spíše diskreditující vliv na případné další integrační pokusy. K tomu je možné uvést následující důvody.

1. Charakter prostorového uspořádání a historického vývoje na území České republiky nevedl ve značné části státu k výrazné hierarchizaci venkovských sídel. V tradičním osídlení směřují venkovské obce z hlediska spádovosti spíše do nejbližšího města, jiné, byť i větší, vesnice nepředstavují z tohoto pohledu obvykle funkční alternativu. Tato situace je tedy nevýhodná pro realizaci konceptu střediskových obcí i pro integraci obcí vůbec.

2. Integrace nebyla náležitě ekonomicky podpořena výhodami pro integrované obce a zejména dříve samostatné obce, které by se sloučily s jinou obcí.

3. Ztráta samostatnosti obce byla často spojena se ztrátou rozvoje nebo i omezení služeb dané obci a v některých případech souvisela s tím, že nebylo plánováno výraznější využití obce k

trvalému osídlení, nýbrž spíše k jiným funkcím, např. rekreačním. Docházelo tedy ke ztrátě významu obce nejen ze správního, ale i ze sídelního hlediska.

4. K vytváření střediskových obcí se přistupovalo politicky diferencovaně, byla realizována pouze menšina z nich. Jedinou výjimku představoval Severomoravský kraj, který přistoupil k problému komplexně a vytvořil střediskovou soupravu v celém kraji. Ve většině krajů bylo tedy vytváření střediskových obcí chápáno jako politicky podmíněný a shora vynucovaný proces bez jakýchkoliv záruk pro další rozvoj obcí, které se účastnily integračního procesu a spojený se ztrátou identity obcí a poklesem jejich významu.

Z hlediska sídelní struktury ČR, která se vyznačuje velkým počtem malých sídel a z hlediska identifikace občanů se sídly není v ČR dlouhodobě průchodná žádná varianta řešení problémů malých obcí, která by uvažovala s jejich přímou integrací. Velká pozornost je proto v poslední době, a to i při přípravě reformních opatření ve veřejné správě /3/ věnována meziobecní spolupráci a zdokonalování jejich forem. V tomto smyslu představuje limit dosavadní zákonná úprava obecního zřízení, která zná pouze vytváření dobrovolných svazků obcí, které se ovšem svou povahou nehodí k výkonu klasických funkcí veřejné správy nebo dokonce výkonu přenesené působnosti.

Významným problémem malých obcí je nedostatečná administrativní kapacita ke zvládnutí úkolů veřejné správy a k získávání prostředků z grantových schémat. V tomto smyslu se uvažuje o různých formách administrativní podpory. Jako příklad je možné uvést vytváření společných správních struktur v rámci sdružení obcí. Panuje přitom přesvědčení, že takové struktury by musely být podrobněji upraveny z hlediska svých kompetencí i územního dosahu než je tomu u dosavadních dobrovolných svazků obcí. Zajímavá je v této souvislosti i slovenská zkušenost se společnými obecními úřady.

Nové formy meziobecní spolupráce jsou zatím ve stadiu diskuse a platný zákon o obcích nečiní možnost využití meziobecní spolupráce k řešení klasických úkolů veřejné správy aktuální.

Další formou, kterou lze posílit administrativní kapacitu malých obcí, je pomoc obcí vyšších typů. V současné době neupravuje zákon o obcích žádnou formu vztahu mezi obcemi s rozšířenou působností a obcemi s pověřeným obecním úřadem a ostatními obcemi v jejich spádovém obvodu. Zejména ve vztahu k obcím s rozšířenou působností, které vykonávají veřejnou správu ve velké většině oborů, je taková absence zákonné úpravy limitující pro všeobecný model administrativní podpory. Nedostatek zákonné regulace vede totiž k tomu, že praxe je velmi diferencovaná. Některé obce s rozšířenou působností se snaží pomáhat malým obcím v jejich spádovém obvodu, případně je neformálně metodicky ovlivňovat, jiné obce s rozšířenou působností však více méně spolupráci nad míru zákonných požadavků nerealizují.

Příčinou uvedeného stavu je příliš striktní oddělování samostatné a přenesené působnosti, pokud jde o opomíjení vzájemných vazeb v rozhodování. Na jedné straně tedy dochází k zasahování volených orgánů do výkonu přenesené působnosti kompetencemi rady ve vztahu k obecnímu úřadu, na druhé straně se zákonodárce tváří, že mezi přenesenou působností vykonávanou obcemi s rozšířenou působností i pro jiné obce a samostatnou působností neexistují žádné vztahy, které by vyžadovaly koordinaci postupu obcí.

Stav, kdy není formálně žádná vazba mezi obcemi s rozšířenou působností a ostatními obcemi v jejich územním obvodu, nevyhovuje ani z hlediska místní demokracie. Na výkon přenesené působnosti obcemi s rozšířenou působností mohou totiž mít vliv volené orgány obce s rozšířenou působností, ale nikoliv volené orgány obcí v jejím spádovém obvodu. Občané žijící mimo obec s rozšířenou působností se tak dostávají do méně výhodné situace z pohledu pozornosti, kterou věnuje obecní úřad obce s rozšířenou působností jejich správním potřebám.

Ze zmíněných důvodů by bylo vhodné, aby zákonodárce zakotvil jednak povinnost metodické pomoci obcí s rozšířenou působností ostatním obcím v jejich spádovém obvodu, jednak umožnil využívání určitých služeb obce s rozšířenou působností ostatním obcím v rámci nových zákonných forem meziobecní spolupráce. Současně přichází v úvahu i vytvoření koordinačního

orgánu pro řešení otázek, ve kterých se stýká výkon samostatné a přenesené působnosti, např. rada starostů obcí v rámci obvodu obce s rozšířenou působností.

Bez ohledu na uvedené nevyužité formy koordinace činnosti obcí je přece jen vhodné podporovat i dobrovolný vstup do integračních procesů. Pro takový vstup však musí být vytvořeny optimální zákonné podmínky, což se v ČR zatím neděje. Při jakékoliv formě spojení obcí dochází k zániku identity dosud samostatných obcí, a jak již bylo uvedeno bez vytvoření jejich obligatorní samosprávy. Občané malých obcí se pak oprávněně obávají toho, že při spojení s jinou obcí, ve které by tvořili menšinu, nebudou mít možnost náležitě uplatňovat své specifické zájmy, resp. nebude snadné najít institucionální cestu k jejich prosazení.

Reforma veřejné správy na základním stupni je v ČR, jak z uvedeného vyplývá, podmíněna především rozvojem nových forem meziobecní spolupráce a zakotvením způsobů koordinace činnosti obcí v zákonu. K řešení problémů základní úrovně může přispět i subobecní samospráva.

3. Problém statutárních měst

Z dlouhodobého hlediska je potřebné uvažovat i o dalších otázkách, ke kterým patří zejména vztah mezi městy a městskými částmi ve statutárních městech, diferenciaci postavení základních obcí a správa aglomerovaných prostorů, zejména se zřetelem k rozvoji suburbanizačních procesů.

Správa statutárních měst předpokládá řešení otázky, k jakému účelu jsou statutární města zřizována. V podmínkách ČR, jak bylo řečeno, jde o města, která jsou konkrétně určena zákonem, mají městský statut a v tomto statutu mohou upravovat členění na městské části a kompetence těchto městských částí při výkonu samostatné i přenesené působnosti. Jinak mají statutární města stejné postavení jako ostatní obce s rozšířenou působností s formálními odlišnostmi, např. v názvu úřadu nebo označení starosty za primátora.

Smyslem úpravy postavení statutárních měst bylo zejména právě umožnit členění na městské části a úpravy vztahů mezi městem a městskými částmi. Skutečná situace je taková, že většina statutárních měst nevyužívá možnosti se územně členit a kategorie statutárních měst tak slouží spíše k explicitnímu zákonnému zdůraznění významu příslušných měst a jejich samospráv.

Předmětem pozornosti je rovněž naprostá volnost statutárních měst při určování kompetencí městských částí a přidělování majetku městským částem. Tato situace vede k odlišnosti mezi jednotlivými statutárními městy i v postavení jednotlivých městských částí v témže statutárním městě. Rozdílné postavení ovšem částečně vychází z různorodé velikosti a potenciálních správních kapacit jednotlivých městských částí.

Určité pochybnosti vyvolává vztah statutárních měst a městských částí u přenesené působnosti, kde dosavadní zákonná úprava nezajišťuje zcela stabilitu kompetencí na příslušné úrovni a snižuje přehlednost výkonu přenesené působnosti.

Vývoj sídelní struktury vede k tomu, že se stále snižuje podíl občanů žijících v klasických sídelních poměrech, kde menší nebo středně velké město je obklopeno venkovským okolím. Z takové struktury však vychází dosavadní územně správní uspořádání. Stále více občanů žije v aglomeracích, kde mnohem větší část potřeb než v minulosti uspokojuje v aglomeračních centrech a kde také na území některých obcí se nacházejí stále častěji zařízení uspokojující potřeby celé aglomerace nebo její části. Z toho vyplývá potřeba součinnosti obcí v rámci aglomerace. Povaha aglomerace ovlivňuje také možnosti správního uspořádání, zejména proto, že v monocentrických aglomeracích nebo neekvivalentně polycentrických aglomeracích se pohyb osob uskutečňuje zejména po komunikačních osách, spojujících jednotlivé obce v aglomeraci s jejím centrem, resp. hlavním centrem. Obce ležící na stejné radiální trase mají více společných potřeb a zájmů než ostatní obce a při vytváření mikroregionální správní struktury je nutné brát tuto okolnost v úvahu. V dalším vývoji lze očekávat, že význam problému koordinace obcí v aglomeracích bude stoupat,

neboť na základě suburbanizačních procesů dochází i ke stěhování z center aglomerací do vybraných obcí v aglomeracích. Často při přesunech v rámci aglomerací nedochází ke změně trvalého pobytu, takže skutečný rozsah suburbanizačních procesů je vyšší než by ukazovaly oficiální statistiky. Některé obce v aglomeracích tak zaznamenávají rychlý růst, který není doprovázen odpovídajícím zvýšením rozsahu služeb ani správních kapacit.

4. Mikroregionální úroveň a její uspořádání

Významné problémy, které bude třeba řešit v rámci reformy veřejné správy, existují rovněž na mikroregionální úrovni. V určitých věcech nicméně dochází na této úrovni ke stabilizaci. Obce s rozšířenou působností se v zásadě ukázaly jako vhodný základ pro mikroregionální strukturu veřejné správy, i když vždy lze uvažovat o optimalizaci jejich struktury v jednotlivých případech. Přitom je ovšem nutné uvážit, že určování obcí s rozšířenou působností je konec konců proces politického charakteru a jeho výsledek nikdy nebude v úplném souladu s optimální představou z hlediska prostorového uspořádání a z hlediska racionality správy. V tomto smyslu je ostatně nutné připomenout, že i prostorové uspořádání a správní funkce lze jen částečně optimalizovat na základě měřitelných kritérií. V současné době nepřevažuje tendence k dílčí optimalizaci počtu obcí s rozšířenou působností, neboť by tím mohla být vyvolána nestabilita systému a vytváření řady nových požadavků, přičemž výrazného efektu by se mohlo dosáhnout nanejvýš v malém počtu případů.

Ve vztahu k mikroregionální struktuře představuje základní problém souběžná existence okresů z roku 1960 daných zákonem o územním členění státu ¹ a obcí s rozšířenou působností, které byly vytvořeny od 1. 1. 2003, a to zčásti jako reakce na nevyhovující okresní uspořádání. Při vzniku obcí s rozšířenou působností byly zrušeny okresní úřady, nebyly však zrušeny okresy jako územní správní celky. Tím dochází k souběžnému působení správních struktur v jednotkách, které nejenže nemají totožný základ, ale jsou výrazem odlišných koncepcí prostorového uspořádání veřejné správy.

Okamžité zrušení okresů při vzniku obcí s rozšířenou působností nebylo možné, neboť podle okresů byla fakticky i právně vymezena kompetence některých orgánů státní správy a soudů. V dalším průběhu počet orgánů státní správy, jejichž působnost je vymezena okresy z roku 1960, výrazně klesl. Na tomto poklesu se podílelo více než přizpůsobování zákonné úpravy obvodům obcí s rozšířenou působností nové vymezování kompetencí orgánů veřejné správy v jednotlivých oborech. Přitom docházelo k vymezování obvodu působnosti podle jednotlivých obcí (např. u soudů) nebo naopak orgány veřejné správy na mikroregionální úrovni se stávaly pouze pobočkami úřadů zřízených na krajské úrovni a odpadlo tím zákonné vymezení jejich kompetencí. V některých případech se uplatnily procesy různého charakteru v časové posloupnosti. Tak např. ve finanční správě byly nejprve vytvořeny finanční úřady ve struktuře zhruba odpovídající struktuře obcí s rozšířenou působností, avšak poté se tyto finanční úřady staly pouze pracovišti nových velkých finančních úřadů zřízených v krajích namísto dosavadních finančních ředitelství. Kompetence těchto pracovišť je pochopitelně určena interními akty finanční správy, neboť nutnost zákonného vymezení kompetencí je pouze u samostatných orgánů.

Počet úřadů, jejichž kompetence je vymezena okresy z roku 1960, se tak radikálně snížil, přičemž pouze v některých případech to mělo vliv na faktický obvod výkonu správy.

Současný stav je výsledkem nedokončení reformních procesů spojených se změnou mikroregionálního správního uspořádání. Při vzniku obcí s rozšířenou působností by bylo logické převádět postupně veřejnou správu na nově vytvořenou mikroregionální úroveň, případně postupovat při vymezování větších celků s využitím této mikroregionální úrovně. Orgán státní

1 Zákon č. 136/1960 Sb., o územním členění státu, v platném znění.

správy působící v území okresu by tak formálně vymezoval svou kompetenci součtem obvodu obcí s rozšířenou působností, které vytvářejí jeho správní obvod.

To není ve skutečnosti v úplnosti možné, neboť mezi okresy a obvody obcí s rozšířenou působností neexistuje plná skladebnost. V případě 33 obcí stále přesahují okresní hranice hranice obvodu obcí s rozšířenou působností, jejichž centrum leží na území příslušného okresu. Skladebnost mezi okresy a obvody obcí s rozšířenou působností je tak prvořadým úkolem reformy územněsprávního uspořádání.

Pro řešení problémů správního uspořádání na mikroregionální úrovni byla Vysokou školou regionálního rozvoje vypracována pro potřeby Ministerstva vnitra analýza, v jejímž rámci bylo vytvořeno pět variant řešení vztahů mezi okresy a obvody obcí s rozšířenou působností /4/. V první variantě se předpokládalo zachování současného stavu, ve druhé variantě minimální změna spočívající ve sladění obvodu působnosti obcí s rozšířenou působností a okresů, ve třetí variantě zrušení okresů se změnami speciálních zákonů, které by dovolovaly ponechání okresního uspořádání tam, kde je z hlediska příslušného oboru veřejné správy funkční, avšak s vymezením podle obvodu obcí s rozšířenou působností a ve čtvrté variantě přizpůsobení nejen obecného správního uspořádání, ale i speciálních správních uspořádání v jednotlivých rezortech obvodů obcí s rozšířenou působností. Pátá varianta představovala zrušení současného zákona o územním členění státu, který byl již ostatně mnohokrát novelizován, bez náhrady.

Při rozboru jednotlivých variant se ukázaly velké legislativní problémy, které by přinesla pátá varianta. V případě první varianty by nebyly vyřešeny existující problémy, které snižují přehlednost a efektivnost územního uspořádání veřejné správy. Druhá varianta představuje pouze dílčí řešení nejožehavějšího problému. Pozornost se proto soustředila na třetí a čtvrtou variantu, přičemž čtvrtá varianta by byla spojena s výrazně vyššími náklady a i když by znamenala dlouhodobé přehledné řešení výkonu veřejné správy v území, není přijatelná ani pro většinu ústředních správních úřadů. V dalším průběhu se prosazuje modifikovaná třetí varianta, tedy vytvoření skladebnosti mezi obvody obcí s rozšířenou působností a okresy. Při tomto řešení by byly formálně zachovány okresy z roku 1960, byly by však nadále vymezeny příslušnými obvody obcí s rozšířenou působností. Byl by přijat nový zákon o administrativním členění státu, resp. územně správním členění státu nahrazující dosavadní zákon z roku 1960, ve kterém by jako základní jednotky fungovaly obce, obvody obcí s rozšířenou působností a samosprávné kraje. Okresy by zůstaly zachovány s důrazem na jejich odvozenost od obvodu obcí s rozšířenou působností a kraje z roku 1960 obsaženém ve stejném zákoně jako okresy, by byly zrušeny úplně.

Uvedeným uspořádáním by současně byl respektován spojený model výkonu veřejné správy, neboť územní uspořádání státní správy a územní uspořádání samosprávy by mělo stejný základ. Shodnost základu pro samosprávné uspořádání a uspořádání státní správy je funkční v situaci, kdy orgány samosprávy vykonávají v přenesené působnosti i největší část výkonu státní správy v území.

Pokud by se podařilo uplatnit obvody obcí s rozšířenou působností výrazněji také ve sféře statistiky a bylo by dokončeno vymezení specializovaných správních obvodů pomocí obvodů obcí s rozšířenou působností tam, kde je to z povahy věci možné, došlo by k další redukci významu jednotky okresů a uplatnění cílů reformy z let 1998-2003 i v této oblasti.

Proces diferenciací obcí výrazně souvisí s utvářením mikroregionální struktury. Obce s rozšířenou působností jsou na jedné straně minimální jednotkou ještě uplatnitelnou pro výkon státní správy v komplexní podobě, na druhé straně však mohou být zbytečně velké pro plnění určitých správních funkcí, zejména takových, kde přednost má kontakt s adresáty veřejné správy před odbornou náročností rozhodovací funkce, příp. kde orgán vykonávající státní správu má spíše roli zprostředkujícího orgánu vzhledem k faktickému rozhodování.

Z prostorového hlediska existuje rovněž výrazná diferenciací mikroregionů, neboť postavení jednotlivých sídel je hierarchicky nestejně. Město s 5 tis. obyvateli má v sídelní struktuře jinou funkci než venkovské sídlo se 200 obyvateli, i když příslušné město nesplňuje předpoklady pro to, aby mohlo být obcí s rozšířenou působností, např. z hlediska velikosti správního obvodu.

Ze správního hlediska existují také rozdíly mezi správní kapacitou malé obce a správní kapacitou uvedeného města s 5 tis. obyvateli, kde už obvykle funguje diferencovaný profesionální úřad s tajemníkem městského úřadu a nejméně dvěma odbory. Z hlediska principu subsidiarity a efektivního rozdělení kompetencí ve veřejné správě není funkční, aby město s 5 tis. obyvateli a obec se 200 tis. obyvateli měly stejné kompetence v přenesené působnosti.

V současné době existují v ČR obce s pověřeným obecním úřadem zřízené v roce 1990. Tyto obce v počtu 388 místo původně uvažovaných asi 250 plní zvýšené úkoly v přenesené působnosti podle stejného principu jako obce s rozšířenou působností, tedy i na území jiných obcí ve svém spádovém obvodu, ale v podstatně užším okruhu záležitostí. Vedle pověřených obecních úřadů ještě působí stavební úřady v počtu cca 700 a matriční úřady v počtu cca 1200. Správa na submikroregionální úrovni je tedy roztržena a to ještě nepřehlídíme ke specializované státní správě v jednotlivých obvodech. Rozdíl v počtu pověřených obecních úřadů (388) a počtu obcí s rozšířenou působností (205) je relativně nízký na odůvodnění dvou typů obcí s rozdílně rozsáhlými působnostmi.

Odlišná situace by vyvstala v případě koncentrace určitých správních funkcí na submikroregionální úrovni vytvořené na základě geografické analýzy a s přihlédnutím k tomu, zda v příslušném centru již nyní funguje diferencovaný správní úřad. Tímto způsobem by bylo možné revitalizovat i dosavadní pověřené obecní úřady, kde dochází spíše k mírnému úbytku kompetencí a současně dát přiměřenou správní funkci dalším větším sídlům, která nesplňují předpoklady pro funkci obce s rozšířenou působností.

Na mezoregionálním stupni je situace odlišná v tom směru, že samosprávné kraje zřízené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.² se již zcela vžily a postupně se jim přizpůsobilo ve většině případů i členění výkonu státní správy. Ačkoliv přetrvávají rozdílné názory na optimální počet krajů a na případné uplatnění zemského zřízení nebo jeho prvků, nejsou v nejbližší perspektivě reálně uplatnitelné. V krajích se již nejen zformovaly samosprávné struktury, ale i politické strany a další subjekty dlouhodobě vycházejí ze stability krajského uspořádání. Připravované zákonné úpravy proto předpokládají zrušení krajů z roku 1960 bez náhrady. Z hlediska vymezení kompetence orgánů veřejné správy již bylo určení podle krajů z roku 1960 nahrazeno jiným způsobem, např. výčtem obcí nebo speciálním stanovením správních obvodů pro příslušný obor ve zvláštním zákoně.

Ve vztahu ke změnám na mikroregionální úrovni již rovněž probíhá jejich posuzování v orgánech veřejné správy a ve Svazu měst a obcí a dalších organizacích sdružujících samosprávná společenství. Uváděná varianta územněsprávního členění státu s obcemi s rozšířenou působností a samosprávnými kraji jako základem a ponecháním okresů jako odvozených jednotek včetně vytvoření skladebnosti mezi obcemi s rozšířenou působností a okresy prošla již úspěšně projednáním v Radě vlády pro veřejnou správu, kde jsou zastoupeni zejména zástupci ústředních správních úřadů a územních samosprávných společenství.

Závěr

Problémy analyzované v tomto příspěvku zdaleka nejsou jediným předmětem reformních procesů v české veřejné správě ani z hlediska zájmu teorie ani z hlediska úvah a projektů probíhajících ve státní správě a v územní samosprávě. Z dalších takových problémů lze připomenout zejména byrokracii a potřebu čelit zvyšování administrativní zátěže, modernizaci a informatizaci veřejné správy a ve vztahu ke státní správě především nový zákon o státní službě a otázky spojené s jeho uplatňováním v praxi. Konkrétními problémy vyžadujícími pozornost jsou např. také financování územní veřejné správy z pohledu konstrukce příspěvků samosprávám na výkon státní správy, vzdělávání ve státní správě v souvislosti s přijetím zákona o státní službě

2 Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

nebo prosazování metod kvality ve veřejné správě. Rozsah těchto otázek je takový, že v tomto krátkém příspěvku je možné pouze upozornit na jejich existenci.

Literatura

BAHYLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M. SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. :Ústava České republiky – Komentář. In: Linde, Praha, a.s., 2010, s. 153-163.

MATULA, M. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy. In: Gerloch, A., Kysela, J. a kol. 20. let Ústavy České republiky. Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2013, s. 334-341.

Strategický rámec rozvoje veřejné správy v ČR v letech 2014 – 2020. Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2013.

Analýza možností administrativního členění státu. Vysoká škola regionálního rozvoje, expertizní výstup, Praha 2015.

Adresa autora

JUDr. Miloš Matula, CSc.
Fakulta národohospodářská
Vysoká škola ekonomická
Nám. W. Churchilla 4
130 67 Praha 3
E-mail: losmatula@seznam.cz