

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

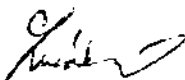
Rigorózní práce
Postavení kraje v systému veřejné správy

Jméno konzultanta: JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Jméno zpracovatele: Mgr. Helena Lucáková

prosinec 2007

Věnováno památce Lubora a Zbyňka Malinských

"Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým."



.....
Mgr. Helena Lucáková

Seznam použitých zkratk

- ECHMS - Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.
- ECHRS - Evropská charta regionální samosprávy (CLRAE, Recommendation 34 (1997))
- KZř - zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- LPS - Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- OZ - zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- ObchZ - zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- OSŘ - zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- OZř - zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- SES - Smlouva o založení Evropského společenství
- SpDP - zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
- SŘ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (též „nový správní řád“)
- SŘS - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- ÚS - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Ústava - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- ZHMP - zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- ZÚÚSC - zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- ZVÚSC - o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- ZVZK - zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

ÚVOD.....	3
1 PRAMENY PRÁVA REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY.....	5
1.1 VYVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY NA ÚZEMÍ ČR	7
1.2 PRÁVO REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY V UŽŠÍM POJETÍ	15
1.2.1 Ústavní pořádek.....	15
1.2.2 Zákony.....	17
1.3 PRÁVO REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY V ŠIRŠÍM POJETÍ	19
1.4 PRÁVO REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY V EVROPSKÉM KONTEXTU	22
1.4.1 Kraj a komunitární právo.....	22
1.4.2 Kraj a právo společného správního prostoru.....	24
1.5 KOMPARATIVISTICKÝ EXKURS.....	27
2 POJEM A ZÁKLADNÍ ZNAKY KRAJE.....	32
2.1 KRAJ JAKO VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE	32
2.2 ÚZEMNÍ ZÁKLAD KRAJE.....	37
2.3 OSOBNÍ ZÁKLAD KRAJE	41
2.4 PRÁVO NA SAMOSPRÁVU	46
3 PŮSOBNOST KRAJE.....	53
3.1 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST.....	57
3.1.1 Vymezení samostatné působnosti	57
3.1.2 Úkoly kraje v samostatné působnosti	63
3.2 PŘENESENÁ PŮSOBNOST	84
4 ORGÁNY KRAJE.....	97
4.1 ZASTUPITELSTVO	99
4.2 RADA.....	108
4.3 HEJTMAN.....	111
4.4 ZVLÁŠTNÍ ORGÁNY	117
4.5 KRAJSKÝ ÚŘAD	120
4.5.1 Organizační struktura krajského úřadu	120
4.5.2 Ředitel	121
4.5.3 Úředníci	123
4.5.4 Působnost krajského úřadu.....	126
4.5.5 Vztah krajského úřadu k ostatním orgánům kraje.....	131
5 POSTAVENÍ KRAJE.....	135
5.1 VZTAH KRAJE A STÁTU	135
5.1.1 Kraj jako objekt právní regulace.....	135
5.1.2 Kraj jako partner státu.....	139
5.1.3 Kraj jako vykonavatel státní správy	142

5.1.4	<i>Disputace nad činností kraje</i>	144
5.1.5	<i>Instanční vztah kraje a státu</i>	148
5.2	VZTAHY KRAJE K OSTATNÍM KRAJŮM	151
5.2.1	<i>Asociace kraje</i>	151
5.2.2	<i>Regiony soudržnosti</i>	152
5.3	VZTAHY KRAJE A OBČÍ	154
5.3.1	<i>Kraj jako nadobecní samospráva</i>	154
5.3.2	<i>Kraj jako vykonavatel státní správy</i>	157
	ZÁVĚR	161
	PRAMENY	165
	SUMMARY	170

Úvod

Krajská nadobecní samospráva, jež se v podobě zřízení krajů zrodila spolu s novým tisíciletím, je v našich končinách v podstatě novum. Ta trocha patosu nechť je autorce odpuštěna s ohledem na to, jaké porodní bolesti tento zrod doprovázely. A také s ohledem na to, že k těmto výdobytkům demokratizace naší společnosti má poněkud citově zabarvený vztah, neb se jako úřednice jednoho krajského úřadu dennodenně setkává s běžným životem, potížemi, plány i sny tohoto ve veřejné správě nového organismu. Jako úředník s právníkem vzděláním, který chce poctivě a zodpovědně aplikovat normy regionálního práva s ohledem na jejich účel, se tak musí nutně ptát, jaké je postavení kraje ve veřejné správě. Systém veřejné správy je systémem institucí s předem stanovenou strukturou a formálně pojatým jednáním, komunikací a vzájemnou interakcí. Odpověď, avšak jistě ne vyčerpávající, tak lze nalézt při bližším pohledu na specifickou povahu kraje jako instituce, na jeho stanovenou působnost a pravomoc, a na nastavený systém jeho vztahů k ostatním subjektům veřejné správy.

Práce se tedy bude po nezbytném historickém, srovnávacím a teoretickém úvodu zabývat naznačenými třemi základními otázkami. Nejprve budou popsány charakteristické rysy kraje coby zkoumaného subjektu veřejné správy, mezi které je tradičně řazen jeho územní základ, osobní základ a právo na samosprávu, a za které lze považovat též právní formu tohoto subjektu veřejného práva a s ní související organizační uspořádání a ekonomický základ. Dále budou předmětem zájmu úkoly kraje, tedy jeho působnost, a veřejnoprávní prostředky poskytnuté mu k plnění těchto úkolů, tedy jeho pravomoc. V neposlední řadě je třeba se zabývat ukotvením kraje ve spleti vztahů subjektů veřejného práva, zejména půjde o spojitost s obcemi, ostatními kraji a samozřejmě se státem.

Postavení kraje coby typického projevu fenoménu samosprávy lze jen stěží nahlédnout optikou striktně právní. *K základním problémům územní samosprávy jistě patří vymezení jejich společenských funkcí a reflexe těchto funkcí v právním postavení územních samosprávných jednotek.*¹ Pohled na kraj v kategoriích filozofických, politických, ekonomických či jiných, ač jistě též potřebný, bude

¹ Kopecký, M. K soukromoprávním činnostem územní samosprávy in Kol. autorů. Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. 1. vyd. Praha: Aspi 2002, str.247

upořádan na nutné minimum.² Práci tohoto rozsahu nelze ovšem koncipovat ani jako ucelenou vyčerpávající monografii, ani jako podrobný komentář ke krajskému zřízení. půjde spíše o pokus uchopení předmětné problematiky v určitém čase a vědomí toho, že není snad nic neaktuálnějšího než rozbor překonané právní úpravy. V právní úpravě postavení kraje se totiž samozřejmě odráží úprava celého soukolí veřejné správy s jeho neustále se měnícími prioritami a úkoly, avšak s určitými výsledovatelnými trendy. Dnešní postavení krajů je tak též výsledkem všeobecného vývoje veřejné správy od správy převážně vrchnostenské, kdy vykonavatel veřejné správy z pozice mocenské nadřazenosti autoritativně zasahuje do života spravovaných subjektů, ke správě s narůstajícím podílem nevvrchnostenského přístupu, kdy se hovoří o správě pečovatelské.³ I z tohoto pohledu je tak kraji logicky uloženo pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Stejně tak se do postavení kraje nemůže nepromítnout proces evropské integrace, ve kterém právě regiony sehrávají stále zásadnější úlohu.⁴

Reforma územní veřejné správy je považována za jeden z prvních kroků celkové reformy české veřejné správy a s krajskou samosprávou je počítáno jako s jedním z nástrojů reformy celé veřejné správy. Všechny složky veřejné správy mají své dluhy, rezervy a nevyužití možnosti, *v případě nově založených krajských samospráv je jejich fungování přirozeně ještě komplikováno nedostatkem regionální správních zkušeností, kontaktů a znalostí využitelnosti vlastních kompetencí.*⁵

² Bliže viz např. Zátecký, P. O samosprávě. Správní právo č. 6/1997, podle kterého je samospráva „typickým multidimenzionálním pojmem s aspekty politickými, právními, ekonomickými, sociologickými, sociálně psychologickými a organizačně institucionálními.“ (str. 322)

³ Sládeček, V. Obecné správní právo, ASPI: Praha 2005, str. 21: „Z pohledu historického lze zaznamenat dynamický vývoj od převažující správy mocenské k rozšiřování a převládání správy pečovatelské („sociální právní stát“).

⁴ Hendrych, D. Krajské zřízení jako výsledek územní reformy, 21.3. 2001, http://www.europeum.org/dispatch_article.php?aid=329: „V poválečném období se ve státech západní Evropy objevují dva významné trendy, které oživují regiony, svědčí pro jejich novou roli v západní Evropě a mění roli státu v oblasti veřejné politiky. Je to dvojice výzev národnímu státu: na jedné straně regionalismus, na druhé straně europeanismus. Jsou to v zásadě paralelní procesy - jeden projev fragmentalizace státní struktury, druhý úsilí o nadstátní formy sdružování. Co bylo před druhou světovou válkou považováno za hrozbu pro národní stát a jeho suverenitu, se v poválečné době stává postupně nástrojem kupeřování demokracie, přibližování správy občanům, k vyšší efektivnosti celého státního ústrojí a uplatňování principu subsidiarity při poskytování pomoci z strany Evropské unie přímo územním celkům státu.“

⁵ Vlácil, J. Veřejná správa: sociálně-psychologické problémy v historii a současnosti, Praha: Linde Praha a.s. 2002, str. 13

1 Prameny práva regionální samosprávy

Tato práce se bude soustředit na právní aspekty postavení kraje ve veřejné správě. Je tedy nezbytné vymezit prameny práva toto postavení upravující. Pro účely této práce bude používáno termínu „právo regionální samosprávy“ pro souhrn právních norem upravujících postavení vyšších územních samosprávných celků. Lze též samozřejmě použít termín „právo krajské samosprávy“, vzhledem k tomu, že vyšším územním samosprávným celkem je v ČR kraj. Slova „regionální“ je použito s ohledem na evropský kontext.

Právních norem, kde se o kraji hovoří, je obrovské množství, větší část těchto norem však upravuje činnost kraje. Krajské právo je ale především o kraji jako takovém, o jeho právní podstatě, statusu, organizaci, tedy parafrázujíc J. Flögela⁶ soustavná právní úprava, která se týká kraje, jeho složek (tedy území, obyvatelstva a veřejné moci), jeho organizace (tedy složení, vzniku a působnosti jeho orgánů) a jeho poměru k jiným veřejným svazům a úřadům, zejména k státu a jeho orgánům. Bude tedy praktické odlišovat po vzoru M. Kopeckého⁷ právo krajské (regionální) samosprávy v užším pojetí, tedy organizační či statusové právo představované právními normami upravujícími vznik kraje, práva a povinnosti jeho občanů, vnitřní organizaci, rozsah působnosti a vztahy k ostatním subjektům veřejné správy, a právo krajské (regionální) samosprávy v širším pojetí zahrnující i právní normy upravující jednotlivé činnosti kraje, především tedy výkon veřejné správy ve svěřených oblastech. Z teoretického hlediska by bylo možné pro právo krajské samosprávy v užším pojetí použít termín krajské zřízení, tohoto pojmu však užil zákonodárce pro název zákona o krajích, který rozhodně není vyčerpávajícím pramenem práva krajské samosprávy v užším pojetí. Snad by nebylo třeba hovořit o právu krajské (regionální) samosprávy, snad by stačilo právo krajské (regionální), prvně uvedeného pojmu je užito víceméně z opatrnosti a za účelem zpřesnění, neboť kraj a region nejsou v právním řádu jen pojmy pro vyšší územní samosprávné celky, o kterých bude níže pojednáno.

⁶ Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a MNV, str. 42, České zemské ústředí, měst a okresů, Praha 1948 (citováno in Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva. Str. 51)

⁷ Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva. Praha: Codex Bohemia, 1998, str. 52

Tolik k uchopení terminů. Ještě zbývá dodat, že ne vždy bude norma práva regionální samosprávy též normou práva správního, právní normy upravující tento předmět bude třeba hledat i v pramenech práva finančního či ústavního. V této kapitole bude naznačeno, kde v našem právním řádu nalezneme právní normy upravující regionální samosprávu. Ptáme se tedy po pramenu objektivního práva, nikoliv po pramenu subjektivního práva na regionální samosprávu. Pramenem práva bude samozřejmě v drtivé většině právní předpis, může jím však být i další psaný pramen práva, a sice normativní smlouva v podobě smlouvy mezinárodní, ale také např. v podobě tzv. veřejnoprávní smlouvy.⁸

Právo Evropských společenství má přednost před právním řádem ČR, na základě čl. 10 Ústavy ČR jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. Dnes však v těchto pramenech normy upravující regionální samosprávu v užším pojetí nenalezneme. Rýsuje se však možnost, že i regionální samospráva bude mít svou chartu ve formě mezinárodní smlouvy.

⁸ Nově velmi široce upraveno v zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

1.1 Vývoj právní úpravy regionální samosprávy na území ČR

Krajská správa je dědictvím dlouhého historického vývoje. Pojmu kraj se v našich končinách užívá pro územní správní celek zhruba od 13. století. V čele krajů se zde setkáváme s poprávci či hejtmany. Kraje však sloužily spíše jako správní obvody státní správy⁹, a to obvody v průběhu času různě veliké, o samosprávné tradici mluvit nelze.

Ptáme-li se po krajské samosprávě, o té lze hovořit snad v případě krajských sněmů, které se vyvinuly v Čechách v době stavovské monarchie a byly oporou sněmu zemskému. Nástup absolutismu však rozvoj jakékoliv samosprávy zastavil a krajská správa byla postupně etatizována. Zavádění samosprávy v moderním pojetí je vzhledem k její podmíněnosti občanským principem společnosti záležitostí až konstituční monarchie, kdy je vrchnostenská správa nahrazena správou státní, vedle které je „na druhé koleji“ vykonávána územní samospráva. Otázka krajské samosprávy tak byla logicky nastolena i Kroměřížským sněmem, který ji upravil ve svém návrhu ústavy.¹⁰ Krajské obce obstarávající si své záležitosti pak zakotvila i Stadionova ústava ze dne 4.3. 1849.¹¹ Základy samosprávy byly položeny prozatímním říšským obecním zákonem z roku 1849, podle kterého byla jedním s druhou obcí obec krajská (Kreisgemeinde) s krajským zastupitelstvem, krajským výborem a krajským starostou. Už v tomto zákoně se setkáváme s rozdělením působností na přirozenou a přenesenou. Krajská obec byla souhrnem všech okresních obcí v jednom politickém kraji a shodovala se s obvodem podkrajského a krajského úřadu. Krajská samospráva však neměla mít výkonnou moc. Krajská samospráva podle prozatímního obecního zákona v důsledku nástupu bachovského absolutismu však nikdy působit nezačala. Po opětovném zavedení ústavnosti byl v roce 1862 vydán

⁹ Na přelomu 15. a 16. století se dokonce české kraje staly vzorem pro německý Kreis, zavedený císařem Maxmiliánem.

¹⁰ V §§ 123 – 129 návrhu rakouské ústavy, zpracované ústavním výborem říšského sněmu, se zaváděly krajské sněmy s právem na krajské daně, jejichž poslanci byli voleni zároveň s těmi zemskými, ovšem na dvojnásobnou dobu. V působnosti sněmů byly záležitosti obecní, včetně vydávání obecního řádu, krajské silnice, spořitelny a případně další veřejné ústavy, a obecně záležitosti regionálního charakteru.

¹¹ § 34: *Zřízení obcí okresních a krajských k obstarávání společných jejich záležitostí vnitřních ustanoveno bude zvláštním zákonem.*

ramcový říšský zákon o obecním zřízení. Úprava konkrétní organizace územní samosprávy byla svěřena jednotlivým zemím a Čechy, Morava i Slezsko určily středním stupněm územní samosprávy okresy, přičemž okresní samospráva byla ve skutečnosti zavedena pouze v Čechách. Samosprávné okresy se nekryly s politickými a měly povahu územní korporace. Orgány okresní samosprávy byly zastupitelstvo, starosta a výbor coby orgán výkonný. Vyšší územní samosprávu, a to s přidanou hodnotou v podobě zákonodárné moci ve věcech, které nebyly tzv. prosincovou ústavou z r. 1867 v souvislosti s rozdělením monarchie na Rakousko-Uhersko vyhrazeny říšské radě, na našem území představují též země. Na úrovni okresu a země byla samospráva oddělena od státní správy. Kraje měly v rámci mocnářství ještě určitou šanci na vzkříšení na základě výnosu ministerstva vnitra ze dne 12.5. 1918 o zřízení krajských vlád.

V roce 1918 byly recepčním zákonem pochopitelně přejaty i předpisy o územní samosprávě. Organizace územní samosprávy byla ovšem zastaralá a nevyhovující potřebám nového státu. Ústava z roku 1920 přenechávala úpravu samosprávy plně na zákonodárci.¹² ČSR hned od svého vzniku považovala za naléhavý úkol reformu veřejné správy. Součástí této reformy byla i tzv. župní reforma¹³. Problémem však zůstával jak odlišný vývoj Slovenska, tak německá otázka. Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, byl přijat 29.2. 1920. Mělo se jednat o 21 žup s právní subjektivitou¹⁴, kde byla organizačně spojena státní správa se samosprávou, zahájení jejich činnosti však záviselo na vládním nařízení. Pro úkoly přesahující možnosti žup bylo uvažováno o zemských župních svazech. Župan byl přednostou župního úřadu, státním úředníkem, a zároveň předsedou župního zastupitelstva, župního výboru i ostatních výborů a komisí. V působnosti župního zastupitelstva byla péče o správní a hospodářské záležitosti župy a jejího obyvatelstva, zejména o humanitní, zdravotní, sociální, hospodářské, dopravní a kulturní zájmy župy a jejího obyvatelstva, vyjma úkolů čistě místní povahy, na něž stačí prostředky okresu nebo obcí.¹⁵ K financování této působnosti bylo zastupitelstvům umožněno vybírat poplatky. Normotvorná působnost podléhala potvrzení ministerstvem vnitra. Funkční období člena

¹² § 91 zák. č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

¹³ V podstatě bylo připraveno krajské zřízení, pojmu župa bylo užito s ohledem na slovenské tradice.

¹⁴ § 41 zák. č. 126/1920 Sb.

¹⁵ § 30 a 31 zák. č. 126/1920 Sb.

zastupitelstva mělo být 6 let, jejich počet závisel na počtu obyvatel župy. K platnému usnesení postačoval souhlas nadpoloviční většiny přítomných, přičemž hlasovací právo měli i někteří úředníci. Výkonným orgánem voleným zastupitelstvem byl osmičlenný župní výbor. Od 1.1. 1923 bylo župní zřízení zavedeno na Slovensku, v českých zemích nakonec k zavedení vůbec nedošlo a v roce 1927 byl župní zákon zásadně novelizován tzv. organizačním zákonem č. 125/1927 Sb, který župy zase zrušil.¹⁶ Uvažovaný model územní samosprávy obec – okres – župa se tak mění na model obec – okres – země. Dochází též k organizačnímu spojení samosprávy a státní správy i na úrovni okresu a země.

Na konci druhé světové války byly původně jako prozatímní orgány sloužící k převzetí moci na osvobozovaném území zřízeny místní, okresní a zemské národní výbory.¹⁷ Územní správní organizace obec – okres – země byla potvrzena i dekretem č. 121/1945 Sb. Komunistický režim však záhy upřednostňuje kraje. Podle jednoho ze základních článků Ústavy z 9. května¹⁸ jsou nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresích a krajích a strážcem práv a svobod lidu národní výbory¹⁹, dle § 167 je pak správní soustava republiky výslovně založena na krajském zřízení. Na základě zákona č. 280/1948 Sb. pak vzniká na dnešním území ČR 13 krajů v podstatě tak, jak je známe dnes. Orgánem kraje je krajský národní výbor, který je podřízen vládě a příslušným ministerstvům. Činnost národních výborů je poté upravena v úst. zák. č. 12/1954 Sb., o národních výborech, v zák. č. 13/1954 Sb., o národních výborech a následně v zák. č. 69/1967 Sb., o národních výborech²⁰,

¹⁶ Blíže např. Petráš, R. K problematice správní reformy za první ČSR in Pocta Vladimíru Mikule, ASPI Publishing 2002

¹⁷ Čl. 1 ústavního dekretu presidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění (republikováno pod č. 43/1945 Sb.): *Na území Československé republiky, které bude osvobozeno od nepřítelů, buďtež na základě voleb ustaveny národní výbory, a to místní, okresní a zemské, jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejich oborech. Jakožto orgány státní správy národní výbory budou podřízeny vládě.*

¹⁸ Čl. X zák. č. 150/1948 Sb.

¹⁹ § 132: (1) Národní výbory jsou povinny zachovávat zákony a nařízení a v zájmu jednotného výkonu veřejné správy a jednotné státní politiky dbát směrnic a pokynů vyšších orgánů.

(2) Národní výbor nižšího stupně je podřízen národnímu výboru vyššího stupně.

(3) Národní výbory jsou podřízeny orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra.

²⁰ V § 38 byla i potěmkinovskými upravena samostatná působnost národních výborů: „V otázkách péče o zlepšování životního prostředí, úrovně bydlení a uspokojování dalších potřeb občanů různými službami, o rozvíjení kulturního a společenského života a o vytváření podmínek pro rozvoj tělesné výchovy, dále v otázkách zřizování a řízení svých hospodářských organizací (§ 21 a § 22), v otázkách správy majetku a sdrůžování prostředků (§ 35 až 37), stanovení hospodářského plánu a rozpočtu a hospodaření podle něho (§ 29 až § 33) a v otázkách zřizování a správy svých fondů (§ 34) vykonávají národní výbory svou působnost samostatně, řídíce se jen zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy.“

mezitím nová ústava potvrzuje strukturu národních výborů²¹, mění se však počet a velikost krajů. kdy na základě zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, vzniká na dnešním území ČR 7 krajů, které jsou správními obvody některých státních orgánů dodnes.

Ústava z roku 1960 byla zásadně novelizována ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., na základě kterého se již hlava sedmá nevěnuje národním výborům, ale je nazvána „Místní samosprávy“. Hovoří pouze o místní, tedy obecní, samosprávě, která měla být upravena zákony národních rad. Nedůvěra v národní výbory jakožto orgány státní moci výrazně urychlila reformu místní správy, která měla být budována na principu obecní samosprávy, a to v duchu tradičního korporativního pojetí. Takže obec je již v tomto momentě chápána jako samostatný subjekt, právně i hospodářsky nezávislý na státu, okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady vykonávajícími státní správu, krajské národní výbory²² však byly zrušeny bez náhrady²³.

V otázce regionální samosprávy již však taková shoda jako při obnově místní samosprávy nepanovala a řešení této otázky bylo do značné míry závislé na řešení česko-slovenské otázky. V úvahu přicházela jak varianta zemská, tak varianta regionální, ale také varianta kombinující zemský a regionální princip. Politická situace před rozpadem České a Slovenské Federativní republiky přela spíše zemské samosprávě²⁴, která představovala kompromis mezi federativními požadavky Moravy a Slezska a odmítáním zemského principu v Čechách. Rozpad státu pak oddálil řešení tohoto problému. Celý nastíněný proces budování veřejné správy na samosprávných tradicích měl ovšem nepochybný vliv na znění ústavy nového státu, a historicky poprvé je tak územní samospráva ústavně zaručena, přičemž sedmá hlava Ústavy je v naší ústavní historii považována za zatím nejúplnější a

²¹ Čl. 96 odst. 2 úst. zák. č. 100/1960 Sb.: „Národní výbory se řídí ve své činnosti zákony a nařízeními usneseními vlády, jakož i usneseními a směrnicemi vyšších státních orgánů; usnesení národního výboru nižšího stupně, která jim odporují, může národní výbor vyššího stupně nebo vláda zrušit.“

²² Matula, M. Reforma územní veřejné správy v České republice. <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=374>: „Zrušení krajských orgánů státní správy všeobecnou působností lze z dnešního hlediska stěží považovat za dobře uvážený krok. Je nepochybné, že národní výbory musely být i na této úrovni nahrazeny jinými orgány státní správy a mělo by se jednat o vytvoření samosprávy, jejich zrušením bez náhrady ale vznikla citelná mezera v systému orgánů veřejné správy.“

²³ Vzhledem k tomuto vývoji se nabízela varianta nadobecní samosprávy v okresech.

²⁴ Podle koncepce výstavby územní správy v ČR schválené usnesením vlády č. 292 z roku 1991 měla regionální samosprávu představovat zemské sněmy, jejichž členové měli být voleni členy obecních zastupitelstev.

nejobsáhlejší, byť je někdy poukazováno na její neodpovídající systematické zařazení.²⁵

Návrh vládní komise pro přípravu Ústavy požadoval pro vytvoření nebo zrušení vyššího územního samosprávného celku (v tomto stadiu země) pouze zákon, ve vládním návrhu však už to byl ústavní zákon a při tom zůstalo.²⁶ Návrhů tohoto zákona bylo předloženo několik. Jednak to byl poslanecký návrh²⁷ na vydání ústavního zákona o územní samosprávě a státní správě v České republice, který zřizoval tři vyšší územní samosprávné celky²⁸ a zároveň upravoval základní otázky jejich fungování. Vláda navrhla úst. zákon o vytvoření sedmnácti (přijat byl pozměňovací návrh na devět VÚSC) vyšších územních samosprávných celků²⁹ a úst. zákon o působnosti vyšších územních samosprávných celků.³⁰ Dále tu byl poslanecký návrh na zřízení pěti vyšších územních samosprávných celků, též vyhýbající se jejich pojmenování,³¹ poslanecký návrh na vytvoření devíti vyšších územních samosprávných celků³² a poslanecký návrh na vytvoření tří zemí.³³

Přijetí zákona bylo komplikované i tím, že s otázkou naplnění Ústavy co do vytvoření VÚSC byla spojována i otázka reformy veřejné správy, na jejíž principy a

²⁵ Např. Mikule, V. K. Ústavním základům územní samosprávy. Sborník Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav perspektivy. Eurolex Bohemia, Praha 2003.

²⁶ Viz čl. 100 odst. 3 Ústavy

²⁷ Tisk PS 1994 č. 836

²⁸ Z důvodové zprávy: „Předkladatelé tohoto návrhu ústavního zákona chtějí navázat na dlouhodobé tradice územního uspořádání českého státu, který byl v minulosti vždy složen nejméně ze tří zemí Čech, Moravy a Slezska, z nichž každá dle historického rozvoje požívala rozsáhlé samosprávy. Opirají se o platná usnesení Federálního shromáždění ČSFR a České národní rady (ze 4. i 5. volebního období), která shodně zrušení země k 1.1.1949 označila za akt nespravedlivý, akt totalitní zvláde nastupující komunistické moci, který byl v rozporu s principy demokracie a samosprávy a ve kterých se vyslovuje přesvědčení, že země budou rehabilitovány a způsobené škody napraveny. Návrh současně přihlíží k evropským zkušenostem a tendencím. Územní uspořádání je faktorem, který ovlivňuje stabilitu státu. Bylo chybou komunistické teorie státu a práva, že územní uspořádání, tj. stabilizující prvek, bylo spojováno s dynamickým prvkem, kterým jsou potřeby národního hospodářství. Tam, kde se této chyby vyvarovali, např. ve Švýcarsku, trvá stabilita státu celá staletí a to bez ohledu na národnostní složení. Také u nás byly země celá staletí stabilizujícím prvkem, protože se jednalo o přirozené útvary. Administrativně vytvořené územní celky (župy, kraje) se neosvědčily. Také Slezsko, respektive jeho zbytek, není schopné existovat jako samostatný vyšší územně samosprávný celek.“

²⁹ Tisk PS 1994 č. 1077

³⁰ Tisk PS 1994 č. 1129

³¹ Tisk PS 1995 č. 1915

³² Tisk PS 1995 č. 1912

³³ Tisk PS 1997 č. 230

průběh byly samozřejmě též různé názory.³⁴ Průtahy s budováním vyšší úze-
samosprávy totiž ovlivnily organizaci a fungování celé veřejné správy v ČR.³⁵

O tom, že vyššími samosprávnými celky bude 13 krajů a Hlavní město
Praha³⁶, bylo rozhodnuto až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.³⁷, který na-
účinnosti 1.1. 2000³⁸. Ještě po přijetí tohoto zákona se však objevují snahy o
řešení, např. poslanecký návrh úst. zákona o vytvoření krajské samosprávy
správních obvodech dosavadních krajů.³⁹ O vytvoření krajů coby vyšších územní

³⁴ Viz zápisy z projednávání výše uvedených sněmovních tisků.

³⁵ Kol. autorů. Veřejná správa v České republice. 2. vyd. MV ČR 2005 Praha: „Přechodný sy-
nastolený v roce 1990 se ukázal jako dlouhodobější. Ve vztahu k okresním úřadům hrála roli zejména
nezbytnost zavést do veřejné správy alespoň minimální prvky stability v době, kdy samosprávy ne-
ještě dostatečné zkušenosti s jejím výkonem. Pokud jde o krajskou úroveň, působilo zde více faktorů.
Kromě počátečního váhání mezi zemskou a krajskou variantou se uplatnily i snahy po výrazné
integraci uvnitř České republiky po zániku federace a zřejmě v období zásadních transformačních
kroků ve všech oblastech i určité obavy z konkurence, kterou by vyšší samosprávy představovaly
centrální moc. Dlouhodobé přetrvávání systému, původně určeného jako přechodného, přin-
ovšem určité problémy. Samospráva byla prakticky omezena jen na obecní úroveň. V rovině státní
správy výrazně chyběla mezoregionální úroveň. Tento stav se ústřední správní úřady pokoušely
navrhováním specializovaných orgánů státní správy, které pak byly na základě vládních návrhů
zákonem schvalovány. Kromě toho si tyto ústřední úřady samy zřizovaly detašovaná pracoviště
území. Tímto způsobem se zvyšovala roztržitost koordinace výkonu státní správy v území, ani
došlo k jakýmkoli úsporám plynoucím ze zrušení krajských národních výborů. Zmíněný stav se stá-
stále méně únosným jak z pohledu decentralizačních tendencí charakteristických pro současnou
evropskou správu, tak z pohledu efektivnosti výkonu státní správy. Východisko bylo nalezeno
obnovení krajského zřízení, které se stalo současně počátkem druhého období reformy územní veřej-
správy.“

³⁶ Vládní návrh (tisk PS 1997 č. 218) uvažoval 13 VÚSC, během projednávání přibyl VÚ
Jihlavský.

³⁷ Z důvodové zprávy: Všeobecně přijatelné řešení počtu vyšších územních samosprávných celků
sotva nalezne. Zájmy v této otázce jsou příliš rozporné a nesouladné. Rozdílily prameny z odlišné
akcentování kritérií pro vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Návrh vychází z analytických studií několika odborných pracovišť (Terplan, Přírodovědecká fakulta
UK, Výzkumný ústav výstavby a architektury). Z těchto podkladů vyplývá, že pro zřízení vyšších
územních samosprávných celků jsou určující tato základní kritéria:

- přirozenost těchto celků a jejich relativně integrovaná vztahová uzavřenost,
- kvantifikovatelná kritéria jako např. počet obyvatel, dojížděka do zaměstnání, dojížděka za veřejné
službami, migrace apod.,
- fyzickogeografické charakteristiky území (konfigurace terénu, vodní toky apod.),
- existující sociální vztahy v území v jejich historicky podmíněné kulturní a sociální souvislosti
určitými centry osídlení a respektování těchto přirozeně vzniklých kulturních a společenských center
území.

³⁸ Návrh na posunutí účinnost ke dni 1.1. 2002 (tisk PS 1999 č. 351) přijat nebyl.

³⁹ Tisk PS 1999 č. 174 s odůvodněním, že silná krajská samospráva musí být založena na konce-
velkých, ekonomicky soběstačných krajů s širokou samosprávnou působností. Absolutně převážná část
pravomocí krajů musí na krajské orgány přejít z vlády a ministerstev či jiných ústředních orgánů
státní správy. Jen tak půjde o skutečnou decentralizaci. Schválené rozdělení státu do 14 krajů
nevytváří předpoklady pro decentralizaci veřejné správy. Je zde velká nerovnoměrnost a vznikají
i velmi malé kraje. Například Karlovarský kraj bude mít méně obyvatel než okres Brno-město a méně
počet obcí než okres Žďár nad Sázavou. Na takovéto slabé kraje bude muset být převedeno z centrální
méně pravomocí než v nově navrhovaném modelu a bude se muset trvale přistupovat k přerozdělování
financí ve prospěch malých krajů prostřednictvím státního rozpočtu. Místo, aby se krajská
samospráva stala prostředkem decentralizace, tak se malé kraje stanou spíše konkurenty okresní

samosprávných celků lze ovšem hovořit až s účinností krajského zřízení⁴⁰, tedy ke dni voleb do zastupitelstev 12.11. 2000⁴¹, kdy došlo k naplnění ostatních znaků tohoto ústavního institutu,⁴² jehož uvedení do života si pochopitelně vyžádalo další zákony a změny zákonů stávajících.⁴³

Při pracích na krajském zřízení bylo třeba zejména zvážit, zda zvolit stejně jako u obcí spojený (smíšený) model výkonu veřejné správy, což v historii u vyšší územní samosprávy nebylo pravidlem, či jít cestou dvoukolejnou a vytvořit druhý stupeň státní správy s všeobecnou působností. Na základě usnesení Poslanecké sněmovny vláda zpracovala návrh krajského zřízení postavený na modelu spojeném. Zavedení krajské samosprávy je považováno za završení první fáze reformy veřejné správy v ČR. Skeptické názory provázející vznik krajů shrnul M. Illner⁴⁴: „Nové kraje vstupovaly do života zatíženy skeptickými názory veřejnosti pokud šlo o účelnost krajského zřízení, obavami z jeho údajné nákladnosti, z údajného růstu úřednického aparátu, vzdálení správy občanům apod. Pochybnostmi se netajila ani řada politiků a dobrým startem nebyla také nízká, pouze 34 procentní účast občanů v krajských volbách. Rovněž první fáze existence působností, způsobu financování, probíhal převod různých institucí na kraje nebo se řešily i takové prozaické

úřadů a při případném zrušení okresních úřadů dojde v rámci krajské samosprávy k centralizaci veřejné správy.

⁴⁰ Zástupcem navrhovatele zákon uveden takto: „Navrhovaný zákon je svou povahou organizační normou, která bude mít podpůrnou povahu ve vztahu ke zvláštním zákonům, jež podrobně upraví působnost krajů. Přímé novely příslušných zákonů jsou obsaženy v samostatném návrhu zákona o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. Zařazení těchto novel do samostatného zákona si vyžádala především skutečnost, že se týkají poměrně velkého počtu zákonů. Návrh tohoto zákona je předkládán současně s dalšími zákony vytvářejícími předpoklady pro realizaci reformy veřejné správy. V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že existence a faktická činnost krajů je důležitým předpokladem pro vytvoření podmínek pro uplatňování regionální politiky a pro vstup České republiky do Evropské unie.“

⁴¹ Účinnost pro přenesenou působnost byla stanovena k 1.1. 2001.

⁴² Návrh ZVÚSC správně vázal účinnost úst. zákona na zvolení zastupitelstev.

⁴³ Zejména zák. č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, zák. č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zák. č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zák. č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

⁴⁴ Krajské zřízení ve světle názorů krajských elit in Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice, str. 80

záležitosti, jako bylo vybavení krajských orgánů budovami.“⁴⁵ Podle výzkumu regionálních elit oddělení lokálních a regionálních studií Sociologického ústavu AV ČR provedeného před volbami do zastupitelstev krajů v roce 2004 se však dle mínění 63 % krajských elit (politických, administrativních, ekonomických a kulturních) krajské zřízení osvědčilo. „Pokud představitelé krajů musí ve své činnosti čelit překážkám, spatřují je především v nedostatečné, nepřesně vymezené nebo nedostatečně respektované autonomii samosprávných krajů.“

Platné základní zákony o územních samosprávných celcích, tedy zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, zák. č. 129/2000 Sb., o krajích a zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze byly přijaty v roce 2000 a promítla se do nich desetiletá zkušenost s obnovenou obecní samosprávou. Úprava byla zvolena obdobná, ale lze nalézt rozdíly, a to důvodné i nedůvodné.⁴⁶ Vývoj právní úpravy územní samosprávy byl potom samozřejmě poznamenán četnými novelizacemi, které někdy postihly všechny uvedené zákony, někdy pouze některý z nich.

V další fázi reformy je pak ukončena činnost okresních úřadů⁴⁷, jejichž působnost je převedena⁴⁸ jednak na kraje⁴⁹, jednak na nově zavedenou kategorii obcí s rozšířenou působností⁵⁰.

⁴⁵ Podle ust. § 37 OZř obce, v nichž sídlí orgány státu nebo orgány kraje, napomohou zabezpečit pro ně důstojné prostory odpovídající významu těchto orgánů.

⁴⁶ Bližší srovnání provádí Svoboda, K. Právní úprava statusu územních samosprávných celků a modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Svoboda rozlišuje a popisuje rozdíly v systematické, rozdíly formální povahy a rozdíly věcné, přičemž doporučuje, aby úprava byla maximálně shodná. V této souvislosti bývá zvažována možnost kodifikace předpisů upravujících postavení územních samosprávných celků jako je tomu např. ve Francii, Itálii či Španělsku.

⁴⁷ Zák. č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, zrušil zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, upravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, účinností nabyt dnešních voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000 a jeho platnost skončila posledním dnem kalendářního roku, v němž uplynuly dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů, tedy ke dni 31.12.2002.

⁴⁸ Zák. č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

⁴⁹ Zásadní novela KZř č. 231/2002 Sb. reagovala též na zrušení okresních úřadů.

⁵⁰ Novela OZř č. 313/2002 Sb.

1.2 Právo regionální samosprávy v užším pojetí

1.2.1 Ústavní pořádek

Ústavní základ práva regionální samosprávy nalezneme v Ústavě ČR a v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen ZVÚSC)⁵¹. *Vzhledem k tomu, že Ústava upravuje základní otázky, dokazuje umístění, obsah a rozsah ustanovení týkajících se samosprávy v Ústavě ČR její zásadní význam. Územní samospráva je totiž významnou ústavní materií. Ústavní úprava samosprávy souvisí s problematikou dělby moci po vertikální linii (tato moc však není součástí státní moci, nýbrž prostředkem ochrany územních kolektivů fyzických osob před jejími neoprávněnými zásahy), s úpravou vztahů jednotlivce a státní moci a se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je moderní ústavní stát vázán (preambule Ústavy hovoří o samosprávných tradicích).*⁵² Preambule Ústavy hovoří též o vlasti rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku. Tímto celkem nelze rozumět pouze stát či celou společnost, ale též společenství, jichž je občan členem, typicky společenství v podobě územního samosprávného celku.⁵³

Z Ústavy ČR:

Čl.8

Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.

Čl.99

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

Čl.100

(1) Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.

⁵¹ Tento ústavní zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2000. KZř, které teprve vdechlo krajům právní život, však nabylo účinnosti až 12.11. 2000, neboť svázalo svou účinnost se dnem voleb do zastupitelstev krajů.

⁵² Filip, J. Ústavní právo. Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk v Brně 1999, str. 450

⁵³ Všeobecná deklarace lidských práv v čl. 29 odst. 1 stanoví, že každý má povinnost vůči společnosti, v níž jedině může volně a plně rozvíjet svou osobnost.

(2) Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.

(3) Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.

Čl.101

(1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.

(2) Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.

(3) Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodáří podle vlastního rozpočtu.

(4) Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Čl.102

(1) Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.

(2) Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.

Čl.104

(1) Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.

(2) Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.

(3) Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Čl.105

Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

V Ústavě je dále zakotvené právo kraje podat Poslanecké sněmovně návrh zákona,⁵⁴ pravomoc orgánů kraje na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny,⁵⁵ ale také pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o ústavní stížnosti kraje proti nezákonnému zásahu státu a také spory v rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu⁵⁶. ZVÚSC⁵⁷ změnil Ústavu tak, že v čl. 99 zmizela zmínka

⁵⁴ Čl. 41 odst. 2

⁵⁵ Čl. 79 odst. 3

⁵⁶ Čl. 87 odst. 1 písm. c) a k)

⁵⁷ Ze ZVÚSC:

Na území České republiky se vytvářejí tyto vyšší územní samosprávné celky:
1. Hlavní město Praha, vymezený územím hlavního města Prahy;

možnosti, že by vyšším územním samosprávným celkem mohla být země⁵⁸, a že zrušil čl. 103, podle kterého mělo o názvu vyššího územního samosprávného celku rozhodovat jeho zastupitelstvo. ZVÚSC sám byl též změněn, a to ústavním zákonem č. 176/2001 Sb., který změnil názvy některých krajů.

1.2.2 Zákony

Zákonný základ práva regionální samosprávy dnes představují zejména následující zákony:

129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

131/2000 Sb., zákon o hl.m. Praze, ve znění pozdějších předpisů

128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení)

130/2000 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

250/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, přezdívaný „malá“ rozpočtová pravidla

2. Středočeský kraj se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram a Rakovník;

3. Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatice, Strakonice a Tábor;

4. Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany a Tachov;

5. Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary a Sokolov;

6. Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice a Ústí nad Labem;

7. Liberecký kraj se sídlem v Liberci, vymezený územím okresů Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec a Semily;

8. Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, vymezený územím okresů Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov;

9. Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy a Ústí nad Orlicí;

10. Vysočina se sídlem v Jihlavě, vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou;

11. Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, vymezený územím okresů Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo;

12. Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov a Šumperk;

13. Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě, vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava a Ostrava-město;

14. Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně, vymezený územím okresů Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín a Zlín.

⁵⁸ Návrh vládní komise pro přípravu Ústavy uváděl, že ČR se člení na obce a země. Vláda ustanovení změnila tak, že ČR se člení na obce a vyšší územní samosprávné celky s názvem kraj, nebo region nebo země. Text přijatý Poslaneckou sněmovnou pak už hovořil jen o zemích nebo krajích.

243 2000 Sb., zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým statním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů

157 2000 Sb., zákon o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku kraje, ve znění pozdějších předpisů

290 2002 Sb., zákon o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157 2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10 2001 Sb., a zákona č. 20 1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

420 2004 Sb., zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

312 2002 Sb., zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

36 1960 Sb., zákon o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

159 2006 Sb., zákon o střetu zájmů

82 1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Z podzákoných právních předpisů veřejné správy je třeba uvést zejména:

37/2003 Sb., nařízení vlády o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev

512/2002 Sb., vyhláška Ministerstva vnitra o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků

564 2002 Sb., vyhláška Ministerstva vnitra o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy

152 2000 Sb., vyhláška Ministerstva vnitra o provedení některých ustanovení zákona č. 130 2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

323 2002 Sb., vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě

116 1998 Sb., nařízení vlády kterým se provádí zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

1.3 Právo regionální samosprávy v širším pojetí

Při výkonu své působnosti ve veřejné správě se kraj, respektive jeho orgány, řídí normami závaznými pro činnost veřejné správy obecně. Sem patří především ústavní pořádek, který „je třeba chápat jako celek, jenž je výrazem určitých politických postulátů, a jednotlivé normy vykládat vždy též z hlediska jejich vzájemných vazeb a ve vztahu k tomuto celku. V tomto smyslu je nejenom základem a předpokladem správy, ale obsahuje v obecné rovině i poslání, úkol či zadání její veškeré činnosti.“⁵⁹ Obdobně je třeba za pramen práva regionální samosprávy považovat i obecné principy práva a obecné principy správního práva. Z komunitárního práva má pro činnost krajů význam např. právní úprava veřejné podpory, tedy čl. 87 až 89 SES a Nařízení Rady (ES) č. 659/1999. Ze zákonů⁶⁰ pak je

⁵⁹ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 46

⁶⁰ Ze speciální hmotněprávní úpravy agend v působnosti kraje mají význam zejména:

- 128/2000 Sb., zákon o obcích
- 320/2002 Sb., zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů
- 499/2004 Sb., zákon o archivnictví a spisové službě
- 248/2000 Sb., zákon o podpoře regionálního rozvoje
- 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- 561/2004 Sb., zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- 306/1999 Sb., zákon o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením
- 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích
- 111/1994 Sb., zákon o silniční dopravě
- 526/1990 Sb., zákon o cenách
- 265/1991 Sb., zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen
- 202/1990 Sb., zákon o loteriích a jiných podobných hrách
- 200/1990 Sb., zákon o přestupcích
- 365/2000 Sb., zákon o informačních systémech veřejné správy
- 20/1987 Sb., zákon o státní památkové péči
- 239/2000 Sb., zákon o integrovaném záchranném systému
- 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení
- 241/2000 Sb., zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy
- 222/1999 Sb., zákon o zajišťování obrany České republiky
- 133/1985 Sb., zákon o požární ochraně
- 238/2000 Sb., zákon o Hasičském záchranném sboru České republiky
- 570/1991 Sb., zákon o živnostenských úřadech
- 455/1991 Sb., živnostenský zákon
- 40/1995 Sb., zákon o regulaci reklamy
- 634/2004 Sb., zákon o správních poplatcích
- 552/1991 Sb., zákon o státní kontrole
- 257/2001 Sb., knihovný zákon
- 122/2000 Sb., zákon o ochraně sbírek muzejní povahy
- 108/2006 Sb., zákon o sociálních službách
- 100/1988 Sb., zákon o sociálním zabezpečení
- 114/1988 Sb., zákon o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení

to především zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, který je obecnou procesní normou pro výkon veřejné správy, a další procesní předpis zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Dále sem patří zákony zajišťující veřejnou kontrolu a transparentnost a nediskriminaci ve veřejné správě, jako je zák. č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním, zák. č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, zák. č. o finanční kontrole ve veřejné správě, zák. č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory. Kompetenční spory upravuje zák. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. V celém právním řádu dále nalézáme normy, jež zohledňují specifickou krajinu, resp. územních samosprávných celků, jako právních subjektů.⁶¹

Součástí práva regionální samosprávy jsou samozřejmě i právní předpisy veřejné správy, a to právní předpisy vydané jak vládou, ministerstvy a jinými

- 111/2006 Sb., zákon o pomoci v hmotné nouzi
- 117/1995 Sb., zákon o státní sociální podpoře
- 359/1999 Sb., zákon o sociálně-právní ochraně dětí
- 328/1999 Sb., zákon o občanských průkazech
- 329/1999 Sb., zákon o cestovních dokladech
- 21/2006 Sb., zákon o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu
- 133/2000 Sb., zákon o evidenci obyvatel
- 301/2000 Sb., zákon o matrikách, jménu a příjmení
- 84/1990 Sb., zákon o právu shromažďovacím
- 247/1995 Sb., zákon o volbách do Parlamentu České republiky
- 491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí
- 193/1999 Sb., zákon o státním občanství některých bývalých československých státních občanů
- 117/2001 Sb., zákon o veřejných sbírkách
- 352/2001 Sb., zákon o užívání státních symbolů České republiky
- 20/1966 Sb., zákon o péči o zdraví lidu
- 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví
- 160/1992 Sb., zákon o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních
- 245/2006 Sb., zákon o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních
- 289/1995 Sb., lesní zákon
- 449/2001 Sb., zákon o myslivosti
- 99/2004 Sb., zákon o rybářství
- 254/2001 Sb., vodní zákon
- 274/2001 Sb., zákon o vodovodech a kanalizacích
- 59/2006 Sb., zákon o prevenci závažných havárií
- 185/2001 Sb., zákon o odpadech
- 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny
- 86/2002 Sb., zákon o ochraně ovzduší
- 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí
- 76/2002 Sb., zákon o integrované prevenci
- 256/2001 Sb., zákon o pohřebnictví

⁶¹ Na územní samosprávné celky se tak např. nevztahuje zák. č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon, občanský zákoník, jednotky územní samosprávy označuje za právnické osoby, obchodním zákoníkem se řídí rovněž závazkové vztahy mezi samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, jestliže se týkají zabezpečování veřejných potřeb.

správními úřady, tak i samotným krajem, neboť ten je svým předpisem samozřejmě též vázán. Právní předpisy veřejné správy v ČR mají vždy povahu podzákonnou, základem pro tyto předpisy coby součást práva regionální samosprávy budou především výše uvedené zákony.

Pramenem práva regionální samosprávy jsou konečně i obecně závazné vyhlášky krajů. U regionální samosprávy se setkáme s řadou vnitřních předpisů, tyto však nejsou obecně prameny práva.

1.4 Právo regionální samosprávy v evropském kontextu

V době intenzivně se integrující Evropy se nelze nezabývat institucí regionální samosprávy v intencích evropského správního práva a postavením „našeho“ kraje v Evropě.

1.4.1 Kraj a komunitární právo

Kraj je adresátem norem komunitárního práva jako kterákoliv jiná právnická osoba v členském státu EU. Této právnické osobě je však svěřena pravomoc vydávat akty aplikace práva a zde musí být samozřejmě schopna správně aplikovat právní předpisy včetně komunitárního práva. Při nečinnosti státu jsou tak např. orgány kraje povinny samy přímo aplikovat legislativní a správní akty upravující subjektivní veřejná práva (tzv. bezprostřední účinek).

V evropském správním prostoru existuje kromě úrovně evropské, národní a místní též regionální úroveň vládnutí, tedy uplatňování veřejné moci v regionech. Členský stát EU může však svěřit výkon veřejné moci regionální úrovni pouze do omezené míry, aby byl schopen plnit své závazky vyplývající z členství v EU. Účelem těchto závazků byla původně bezproblémová hospodářská spolupráce, dnes se však komunitární právo pohybuje daleko nad rámec tohoto věcného zaměření. EU ovšem nadále členským státům do organizace veřejné správy v podstatě „nemluví“. I když však nelze říci o základních pravidlech činnosti veřejné správy. „Ačkoli základní zásady smlouvy explicitně předepsaly jen minimum přímých a všeobecných (horizontálních) správně-právních ustanovení, lze dovést, že přímý i nepřímý výkon správního práva v EU je ovládnut mnohem širším okruhem základních procedurálních principů a pravidel, protože jde o pravidla a principy, které jsou společné EU i jejím členským státům.“⁶² Jsou tu též oblasti, kde vzhledem k prioritním zájmům EU shledávám přímý výkon evropské veřejné správy komunitárními orgány. Pro činnost kraje je podstatná především oblast veřejných zakázek a oblast veřejné podpory.

⁶² Pomahač, R. Evropská charta regionální samosprávy in Acta Oeconomica Pragensia 2/2002 VŠM Praha: „Stávající systém evropského vládnutí a správy je založen na povinnosti označované jako obligation de resultat. Členské státy jsou zavázány spravovat věci veřejné politiky tak, aby byly naplněny cíle a úkoly Unie.“

⁶³ Pomahač, R. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006. str. 740

Zakotvení a vyjasnění úlohy regionů v systému veřejné správy je problematické, a to není pouze specifikum českých krajů.⁶⁴ Situace se však v EU podstatně změnila v souvislosti s oficiální politikou EU, která se ve svých koncepcích ekonomického, sociálního a kulturního rozvoje zjevně opírá o regiony a pokládá je za východisko evropské integrace. "Ústavní smlouvy Evropské unie prozatím neumožňují harmonizovat společné regionální právo Unie, národních států a regionů a existují dokonce pochybnosti o tom, zda je rozumné o společném regionálním právu vážně uvažovat. Neudělá chybu ten, kdo hovoří jen o právu regionální politiky, které se jak v rámci komunitární, tak národní legislativy odvíjí od právních principů a ústavních zásad, které však mají nepochybně obecnější význam – konkrétně jde o princip subsidiarity, solidarity a soudržnosti."⁶⁵

V současné době se činnosti krajů nejvíce dotýká politika soudržnosti EU realizovaná prostřednictvím strukturálních fondů. Smyslem této politiky je vyrovnávání ekonomických rozdílů mezi regiony EU, nikoliv přímo podpora územní samosprávy, nicméně zapojením regionální samosprávy do procesu uskutečňování nejen zmíněné politiky soudržnosti je samozřejmě posilována pozice těchto samospráv vůči státu.⁶⁶ Podporu regionalizace má v popisu práce poradní orgán EU v regionálních otázkách evropské integrace Výbor regionů⁶⁷, složený ze zástupců regionálních a místních orgánů.

⁶⁴ Koudelka, Z. Samospráva, str. 250: „Z doporučujících aktů Rady Evropy a z Charty regionalizace Evropského parlamentu je chápáno jako region – územní společenství (komunita) na úrovni největší podstatné teritoriální jednotky nadané řadou politických, hospodářských a sociálních působností. Předpokládá se umožnění sdružování regionů.“

⁶⁵ Pomahač, R. Evropská charta regionální samosprávy in Acta Oeconomica Pragensia 2/2002 VŠE Praha

⁶⁶ K tomuto procesu blíže např. Widemannová, M. Regionální dimenze – revitalizace konceptu v EU in Acta Oeconomica Pragensia 2/2002 VŠE Praha

⁶⁷ Čl. 263 – 265 SES. Členy výboru a stejný počet náhradníků jmenuje na čtyři roky Rada jednomyslně na návrh příslušných členských států. Mohou být jmenováni opětovně. Člen výboru nemůže být současně poslancem Evropského parlamentu. Členové výboru nesmějí být vázáni závaznými pokyny. Vykonávají své funkce zcela nezávisle v obecném zájmu Společenství. Rada nebo Komise konzultují s Výborem regionů ve věcech stanovených v SES a ve všech ostatních případech, v nichž to jeden z těchto dvou orgánů považuje za vhodné, zejména pak v případech přeshraniční spolupráce. Výbor regionů může být konzultován i Evropským parlamentem. Členové výboru jsou rozděleni do Komise pro politiku územní soudržnosti, Komise pro hospodářskou a sociální politiku, Komise pro udržitelný rozvoj, Komise pro kulturu a vzdělávání, Komise pro ústavní záležitosti a vládu v Evropě a Komise pro vnější vztahy-http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_cs.htm

1.4.2 Kraj a právo společného správního prostoru

Komunitární právo není jediný právní rámec v evropském správním prostoru. Dávno před ustavením EU a mimo kontext komunitárního práva fungují instrumenty administrativní činnosti na různých úrovních přeshraniční spolupráce výkonu veřejné správy se zahraničním prvkem. V tomto smyslu existuje evropské správní právo jako právo administrativní spolupráce států, veřejnoprávních korporací i nevládních organizací ve sjednocující se Evropě.⁶⁸

Zde je v popředí především činnost Rady Evropy⁶⁹. Kraje se dotýká například Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci obcí a úřadů – tzv. Madriidská úmluva. Evropská úmluva o krajíně, Charta o účasti mladých lidí ve veřejném životě na městské a regionální úrovni⁷⁰, z oblasti soft law pak např. Doporučení Výboru ministrů (84)2 o Evropské chartě regionálního plánování, Doporučení (97)7 týkající se místních veřejných služeb a práv jejich uživatelů.

Na podporu územní samosprávy je zaměřena činnost Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy⁷¹, který je orgánem Rady Evropy.

⁶⁸ Pomahač, R. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vyd. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 744

⁶⁹ www.radaevropy.cz

⁷⁰ Část III: Institucionální zapojení mladých lidí v místních a regionálních záležitostech

⁵⁷ Za účelem uskutečnění sektorální politiky vyložené v části druhé by měly místní a regionální úřady provést připojení vhodných struktur nebo opatření umožňujících účast mladých lidí na rozhodnutích a debatách, které je bezprostředně ovlivňují.

⁵⁸ Tyto struktury budou přebírat různé formy podle úrovně, na které jsou založeny – ve vesnicích, městech, městských čtvrtích uvnitř měst, nebo dokonce regionu. Měly by vytvořit podmínky pro opravdový dialog a partnerství mezi mladými lidmi a místními nebo regionálními úřady a měly by umožnit mladým lidem a jejich zástupcům být plnohodnotnými činiteli v oblastech, které se jim dotýkají. Takové struktury by měly být reprezentativní a stálé a měly by se zabývat všemi záležitostmi, ve kterých mladí lidé vyjadřují své zájmy. Kromě toho může být uvažováno, že mohou být vytvořeny ad hoc struktury k debatám nebo činnostem o specifických sporných otázkách. V případě nutnosti může být vhodné kombinovat různé formy.

⁷¹ V roce 1994 zřídila Rada Evropy Kongres místních a regionálních orgánů Evropy (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe). Jeho činnost vychází ze Statutárního rezoluce (2000) I Výboru ministrů Rady Evropy. Kongres se skládá ze dvou komor: Sněmovny místních orgánů (Chamber of Local Authorities) a Sněmovny regionů (Chamber of Regions). Tato dvoukomorové shromáždění má 315 plnoprávných členů a 315 náhradníků, z nichž každý je zvoleným zástupcem jednoho z více než 200 000 místních a regionálních orgánů ve 46 členských státech Rady. Ze členů každé sněmovny Kongres střídavě vybírá a jmenuje svého předsedu. Předseda zůstává ve své funkci po dobu dvou řádných zasedání. Kongres se schází jednou ročně ve Štrasburku, kde též vítá jako zvláštní hosty či pozorovatele delegace z akreditovaných evropských organizací a některých nečlenských států. Stálý výbor (Standing Committee), jmenovaný ze členů všech národních delegací, se schází s rozličnými výbory v období mezi plenárními zasedáními Kongresu během podzimního a jarního zasedání. Kongres rozděluje svou činnost mezi čtyři statutární výbory: - Institucionální výbor (Institutional Committee), který má konkrétní úkol připravovat zprávy o pokroku místní a regionální demokracie v Evropě a jemuž v práci pomáhá Výbor nezávislých expertů

Nejvýznamnějším smluvním počinem Rady Evropy v oblasti územní samosprávy je Evropská charta místní samosprávy.⁷² Kongres místních a regionálních samospráv Evropy vypracoval a navrhl v roce 1997 po vzoru ECHMS Evropskou chartu regionální samosprávy (dále jen ECHRS), pro přijetí tohoto dokumentu však ještě nebyla nalezena společná vůle. Zatím není shoda ani v tom, zda má jít opět o mezinárodní smlouvu, či „pouze“ o doporučení. Oficiální postoj ČR je v této otázce zatím nevyhraněný.⁷³ Zatím posledním zásadnějším posunem je deklarace přijatá na 13. konferenci evropských ministrů odpovědných za místní a regionální správu

(Committee of independent experts);

- Výbor pro kulturu a vzdělávání (Committee on Culture and Education), zodpovědný za média, mládež, sport a komunikace;
- Výbor pro udržitelný rozvoj (Committee on Sustainable Development), odpovědný za ekologické otázky a územní a městské plánování;
- Výbor pro sociální soudržnost (Committee on Social Cohesion), zodpovědný za otázky týkající se zaměstnanosti, občanství, migrace, vztahů mezi jednotlivými komunitami, rovnoprávnosti žen a mužů a sociální solidarity.

Sněmovna regionů má též zvláštní Pracovní skupinu pro regiony s legislativní pravomocí (Working Group on Regions with Legislative Power).

⁷² Jde o mezinárodní úmluvu, která vytváří společný evropský standart pro zajištění a ochranu práv místní samosprávy a zavazuje smluvní strany, aby aplikovaly její základní pravidla zaručující politickou, správní a finanční nezávislost této územní samosprávy. Dodržování závazků plynoucích z její ratifikace je dosahováno tak, že signatáři povinně notifikují legislativní změny a příslušná opatření, zatímco orgány Rady Evropy zajišťují expertní analýzy a monitorují stav a vývoj v příslušných státech.

⁷³ http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/vezinaro/rada_evr.html#priprava: „Pokud jde o pozici České republiky, zaujímá spíše rezervovaný postoj k možnosti přijetí dokumentu ve formě úmluvy, doposud však na vysoké politické úrovni neprezentovala oficiální příklon k jednomu či druhému typu dokumentu. V době přípravy helsinské konference (červen 2002) nebyla totiž tato otázka z různých důvodů (zejména vzhledem k volbám a očekávaným změnám ve vládě) předložena k definitivnímu rozhodnutí na vládní ani ministerské úrovni. Na základě stanovisek zainteresovaných útvarů (odborů legislativy, místní správy a reformy územní veřejné správy Ministerstva vnitra a odboru územních rozpočtů Ministerstva financí) bylo nicméně rozhodnuto zaujmout zdrženlivou pozici s mírnou preferencí doporučení jako vhodného typu právního nástroje regionální samosprávy. Stanoviska uvedených útvarů stávající se k možnosti podpory úmluvy negativně byla vzácně jednotná. Tato pozice byla prezentována na zasedání CDLR v květnu 2002 a od té doby nedošlo k žádnému posunu, který by odůvodňoval změnu stanoviska. Důvody, které k negativnímu stanovisku k formě úmluvy (charty) vedly, byly zejména následující:

- obtížnost vytvoření předpokládaného standardu a aktuální právní postavení krajské samosprávy v ČR, zejména nesoulad některých ustanovení navrhované charty s českou legislativní úpravou (jeden z navrhovaných článků např. požaduje téměř absolutně chápanou "naprostou volnost" regionů při výkonu samostatné působnosti, jiný vyžaduje, aby regiony mohly výkon státem přenesených kompetencí "přizpůsobit regionálním podmínkám", další počítá s tím, že na kraje mohou být delegovány kompetence též "jinými orgány" apod.); bylo by tak nutno přinejmenším učinit velké množství výhrad, pokud by ovšem k příslušným částem charty byly povoleny;

- možnost vztáhnout Evropskou chartu místní samosprávy též na kraje v souladu s ustanovením jejího čl. 13 (jak to učinilo např. Nizozemí na provincie, Dánsko, Španělsko nebo Německo);

- výhoda právní nezávislosti doporučení; do postoje některých útvarů, zejména odboru legislativy Ministerstva vnitra, se promítly poměrně problematické zkušenosti s předchozími dvěma dokumenty Rady Evropy z oblasti místní a regionální demokracie přijatými ve formě právně závazné úmluvy, a to s Evropskou úmluvou o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni (ČR podepsala dne 7. června 2000) a Evropskou chartou regionálních či menšinových jazyků (ČR podepsala dne 9. listopadu 2000).

v Helsinkách v červnu 2002, která podpořila proces decentralizace i dekoncentrace veřejné správy v Evropě a proces standardizace regionální samosprávy na půdě Rady Evropy.⁷⁴

Podle čl. 2 odst. 2 návrhu ECHRS rozsah regionální samosprávy smí určovat pouze ústava, statut regionu, vnitrostátní zákony nebo mezinárodní právo, uplatní se zde tedy výhrada zákona s tím, že by zde měla být přísnější procedurální pravidla⁷⁵ a že rozsah regionální samosprávy musí být vymezen v souladu s pojetím regionální samosprávy dle ECHRS⁷⁶. Návrh ECHRS připouští, aby regiony vykonávaly i působnost přenesenou, ovšem za podmínky poskytnutí nezbytných prostředků a s tím, že jsou v mezích zákona oprávněny přizpůsobit výkon této pravomoci a působnosti místním podmínkám⁷⁷ a zvažovat, jak budou svěřené úkoly plně s ohledem na vlastní organizační strukturu a na zájmy obyvatel regionu, přičemž určení finančních prostředků spojených s přenesením působnosti nesmí neúměrně omezit prostor pro toto uvážení.

I problematika veřejné správy je předmětem mezinárodní spolupráce, zejména v rámci EU, v rámci mezinárodních organizací jako je Rada Evropy nebo OECD⁷⁸, v rámci mezinárodních institucí jako je NISPA,⁷⁹ EIPA,⁸⁰ IIAS⁸¹, a v rámci multilaterálních (Visegrádská čtyřka V4) i bilaterálních vztahů

⁷⁴ Podle této Helsinské deklarace by měl právní dokument zakotvující společné principy regionální samosprávy vycházet ze základních konceptů a principů již vypracovaných Řídícím výborem pro místní a regionální demokracii, výslovně stanoví, že každý stát má právo se rozhodnout, zda zřídí regionální stupeň samosprávy či nikoliv, ponechat členským státům určitou míru volnosti za účelem přihlídnutí ke specifitě jejich vlastního systému regionální samosprávy a zajistit harmonickou koexistenci s ECHMS.

⁷⁵ Čl. 2 odst. 3 ECHRS

⁷⁶ Čl. 3 odst. 1 ECHRS

⁷⁷ Obdobou tohoto ustanovení v ECHMS se ČR necítí být vázána.

⁷⁸ Lacina, K. *Evropská veřejná správa. Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., Praha 2004, str.19: Do výkonu evropské veřejné správy zasahuje i OECD (Organization for Economic Coordination and Development), podporuje zejména zefektivňování a současně zefektivňování výkonu správní činnosti s důrazem na její decentralizaci,.....provádění regulatorních reforem.*

⁷⁹ NISPAce. Síť institucí a škol veřejné správy ve střední a východní Evropě; je mezinárodní nevládní a nezisková organizace, jejímž hlavním posláním je podpora rozvoje vzdělávacích programů v oblasti veřejné správy v postkomunistických zemích a podpora profesionalizace státní služby.

⁸⁰ Základním posláním Evropského institutu veřejné správy je podpora EU, jejích členských zemí a zemí přidružených k EIPA v poskytování vysoce kvalitních služeb zaměřených na rozvoj schopností státních úředníků v oblasti záležitostí týkajících se EU.

⁸¹ Mezinárodní institut správních věd je mezinárodní sdružení, jehož cílem je podpora vědy o veřejné správě a dobrého fungování veřejné správy na všech úrovních. Sdružuje experty všech oblastí vztahujících se k veřejné správě a představuje tak jedinečnou organizaci, která svou působností pokrývá veškerou sféru veřejné správy.

1.5 Komparatistický exkurs

Velká část evropských států byla v poslední třetině dvacátého století nucena reagovat na změnu úkolů veřejné správy nikoliv kosmetickými reformami veřejné správy.⁸² Akcentovány byly především hospodárnost a efektivita veřejné správy, a to samozřejmě i při využívání finančních prostředků, dále profesionalizace úředníků, transparentnost, ale také decentralizace veřejné správy. Pro oblast územní samosprávy tyto reformy představovaly často posílení regionální samosprávy (zvláště ve Francii a Itálii) a oslabení státní ingerence. *Jedním z významných prvků decentralizace správní činnosti se stal rozvoj samosprávy na regionální úrovni, k němuž v posledním čtvrtstoletí došlo v řadě zemí EU. Důraz kladený na její efektivní činnost vychází z potřeb důsledně decentralizovat správní činnost zdurazněně v řadě dokumentů přijatých orgány EU a jejich jednotlivých národních států. I další mezinárodní organizace s celoevropskou působností ovšem často hovoří o Evropě 21. století především jako o kontinentu regionů a interregionální spolupráce*⁸³.

Na tomto místě je však třeba říct, že regionální (oblastní, nadobecní, subnárodní....) samospráva má v evropských státech značně odlišné podoby.⁸⁴ Tato různorodost je ostatně primárním důvodem, proč se členské státy Rady Evropy dosud ve věci standardizace regionální samosprávy nedohodly a zabředly do názorového střetu, který snad na půdě této organizace nemá obdoby. Při projednávání ECHRS vznikl mimo jiné i přehled modelů regionální samosprávy⁸⁵, kdy je odlišován model regionu s primární legislativní mocí, jehož existence je zaručena ústavou či federální dohodou, postavených na jeho vůli, jehož příkladem jsou federativní státy jako Belgie se třemi regiony, Německo se šestnácti zeměmi, Rusko s 89 jednotkami

⁸² O reformách v Německu, Belgii, Španělsku, Francii, Řecku, Itálii, Lucembursku, Norsku, Nizozemí, Polsku a Švýcarsku blíže např. ve sborníku red. Bellot, J. *Annuaire europeen d'administration publique „25 ans de réformes administratives en Europe Pour quel avenue? Bilan et perspectives“*. Preses universitaires d'Aix-Marseille 2003

⁸³ Lacina, K. *Evropská veřejná správa. Vysoká škola finanční a správní*, o.p.s., Praha 2004, str. 42

⁸⁴ Pomahač, R. *Widemannová, M. Veřejná správa a evropská právní integrace*. VŠE: Praha 2002, str. 72: „*trend procesu regionalizace evropských států je všeobecný, ovšem pokrývá v jednotlivých evropských státech velmi širokou paletu institucionálních a právních forem, takže je stále nemožné definovat „region“, a to ani v členských státech....Definice, kterou přijalo Evropské shromáždění regionů říká, že v regionech vládnou „orgány samosprávy přímo pod úrovní ústřední vlády s politickou přímo volenou reprezentací; případně mohou být nahrazeny skupinou konstituovanou na regionální úrovni složenou z volené reprezentace místní samosprávy“*.

⁸⁵ Vysvětlující prohlášení k usnesení Kongresu k návrhu ECHRS č. 146 (2002).

s různým statutem, či Švýcarsko s 26 kantony, model regionu s primární legislativní mocí, jehož existence není zaručena ústavou či federální smlouvou, je představován Španělskem s jeho 17ti autonomními jednotkami s různým statusem (označovanými jako asymetrická regionalizace), Itálií (ovšem pouze u jejích pěti regionů se zvláštním statusem) a Velkou Británií (pouze Skotsko a Severní Irsko), dále je odlišován model regionu s legislativní mocí, jehož rámec se zásadami a obecnými ustanoveními je založen národní legislativou a jehož existence je zaručena ústavou, což je případ České republiky, Maďarska, či italských regionů bez zvláštního statusu, pak je tu model regionu s pravomocí přijímat zákony či jiné regionální legislativní akty, jehož rámec se zásadami a obecnými ustanoveními je založen národní legislativou a jehož existence není zaručena ústavou, což je případ Polska či Walesu, region bez legislativní pravomoci s rozhodovacími pravomocemi a se sněmy přímě volenými obyvateli je představován Dánskem, Francií, Tureckem, či Londýnem, a nakonec je tu region bez legislativní pravomoci s rozhodovacími pravomocemi a se sněmy volenými jednotlivými lokálními samosprávami jako je Finsko či Litva. Jsou ovšem státy, které na úrovni regionů nezaložily samosprávu, např. Bulharsko, Estonsko, či Malta, a samozřejmě státy, které se především z důvodu své malé rozlohy na regiony vůbec nečlení.

Při zkoumání postavení českých krajů bude možná zajímavé nahlédnout k sousedům, kteří při budování regionální samosprávy vycházeli ze stejného právněhistorického rámce. Podle Slovenské ústavy⁸⁶ je územní samospráva tvořena obci a vyšším územním celkem, ty jsou prohlášeny za samostatné územní samosprávné a správní celky Slovenské republiky sdružující osoby, které mají na jejich území trvalý pobyt. Obec i vyšší územní celek jsou právnické osoby, které za zákonných podmínek samostatně hospodaří s vlastním majetkem a se svými finančními prostředky. Přímou ústavou je dáno právo územní samosprávy na přijímání ve formě státních dotací, kterých je možné se v zákonných mezích domáhat, a ve formě daní a poplatků. Svůj ústavní základ má i referendum na obou úrovních, právo právo tvorba ve formě všeobecného závazného nařízení ve věcech územní samosprávy na zabezpečení úkolů vyplývajících pro samosprávu ze zákona. Zasahovat do činnosti územní samosprávy lze jen zákonným způsobem, zákonem

⁸⁶ Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., ve znění úst. zákona č. 90/2001 Z.z., kterým teprve byla zakotvena vyšší územní samospráva na ústavní úrovni.

základ je třeba i pro uložení povinnosti či omezení při výkonu územní samosprávy. Slovenská ústava upravuje i orgány územní samosprávy, u kraje jde o zastupitelstvo s čtyřletým volebním obdobím, jehož poslanci jsou voleni na základě všeobecných, rovných a přímých voleb tajným hlasováním, a o předsedu, který je výkonným orgánem, zastupuje kraj navenek a je též volen na čtyři roky na základě všeobecných, rovných a přímých voleb tajným hlasováním. Slovenská ústava také připouští svěření státní správy územní samosprávě, výslovně užívá termín přenesení výkonu určených úkolů místní státní správy a výslovně stanoví, že náklady takto přeneseného výkonu státní správy hradí stát a že přenesený výkon státní správy řídí a kontroluje vláda. Při výkonu státní správy může kraj též vydávat všeobecné závazné nařízení, a to na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích.

Na Slovensku došlo již přijetím zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, k oddělení územní samosprávy a místní státní správy. Státní správa byla pak od roku 1996 vykonávána krajskými a okresními úřady na základě zákona č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy. Usnesením č. 695/1999 schválila vláda SR redukci své účasti a účasti místní státní správy na plnění úkolů státu a zvýšení odpovědnosti územní samosprávy za správu veřejných věcí decentralizací kompetencí a financí směrem k obcím a navrhovaným vyšším územním samosprávným celkům. Dalším usnesením č. 230/2000 schválila vláda koncepci decentralizace a modernizace veřejné správy. Pak už následoval vznik samosprávných krajů provázený též přechodem některých kompetencí z orgánů státní správy na orgány obcí a krajů na základě zákona č. 416/2001 Z.z. Zásadním rozdílem mezi českou a slovenskou reformou územní veřejné správy je oddělení územní samosprávy a územní státní správy, neboť Slovensko nešlo českou cestou smíšeného modelu.

Dnem voleb⁸⁷ do orgánů samosprávných krajů, tedy 1.12. 2001, vstoupil na Slovensku v účinnost zák. č. 302/2001 Z.z., o samosprávě vyšších územních celkov (zákon o samosprávných krajoch), kterým bylo zřízeno 8 samosprávných krajů. Podmínkou pro občanství kraje není státní občanství, ale pouze trvalý pobyt v obci na území kraje. K přijetí usnesení zastupitelstva postačuje nadpoloviční většina přítomných poslanců, jednání může být i neveřejné. Předseda kraje je volen přímo

⁸⁷ Volby jsou upraveny zákonem č. 303/2001 Z.z., o volbách do orgánov samosprávných krajov.

občany, jeho funkce je neslučitelná s funkcí poslance zastupitelstva (pod
předsedu zastupující je však volen poslanci zastupitelstva z jejich řad). Př
výslovně prohlášen za statutární orgán kraje a má další významné pravom
např. ukládání pokut. Pro administrativní a organizační záležitosti zastu
zřizuje úřad samosprávného kraje v čele s ředitelem, tento úřad však není
kraje. Slovenská právní úprava nemá obdobu české rady kraje, výkonným
je předseda. Symboly kraje jsou erb, vlajka a pečeť. Rozpočtov
samosprávného kraje jsou upraveny speciálním zákonem č. 583/200-
rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Dozor nad činností samos
krajů má především prokuratura v rámci jejího dozoru nad orgány veřej
podle zák. č. 153/2001, *Z.z., o prokuratúre*.

Vznik samosprávných krajů bez užití smíšeného modelu výkon
správy je pak reflektován novou úpravou krajských a obvodních úřadů z
515/2003 *Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch*, v jejichž půs
zejména všeobecná vnitřní správa, živnostenské podnikání, či krizové ří
krajské úřady byly rozpočtovými organizacemi státu, v čele stál p
Slovensko bylo ušetřeno problémů s „velkými“ a „malými“ kraji, nebo
obvody státních krajských úřadů byly totožné s územím samosprávných k
krajské úřady byly ke dni 1.10. 2007 zrušeny s tím, že jejich působnost př
obvodní úřady a ministerstva. Při rušení krajských úřadů vznikla i otázka,
jiné vyšší úřady státní správy či přenést většinu této státní správy na sam
kraje.⁸⁸

Poučný je též vývoj regionální samosprávy ve Francii, která je
přeměny centralizovaného unitárního státu ve stát decentralizovaný. Reg
formálně zřízeny na základě dekretu z roku 1964, až do roku 1
představovaly především orgány státní správy. V letech 1982-1984 by
několik stěžejních zákonů, které mimo jiné region přetvořily na nejvyšš
územní samosprávy s vlastní působností.⁸⁹ Mezi úrovní obce a reg

⁸⁸ Bliže viz Nikodým, D. K vývoju organizačnej štruktúry verejnej správy Slovenskej
Grospič, J., Louda, T., Ostrá, L. (ed.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*, str

⁸⁹ Zákon o právech a svobodách obcí, departementů a regionů, Zákon o rozdělení kompet
obcemi, departementy, regiony a státem, Zákon o převodu kompetencí v dopravě,
sociálních službách a ve zdravotnictví, Zákon o službách poskytovaných územní samospr

vybudována ještě jedna samosprávná úroveň, a sice v území departementů. Samosprávná činnost je v obou případech zajišťována radami (conseils générales) volenými v řádných volbách občany. Rady pak ze svého středu volí prezidenty a viceprezidenty departementních a regionálních rad. Státní správa v departementech a regionech je ztělesňována departementními a regionálními prefekturami v čele s prefekty reprezentujícími vládu. Prefekti jmenovaní vládou jsou de jure pokládáni za představitele vlády jako celku a současně jednotlivých resortů. Jako takoví nadále vykonávají koordinační činnost v různých aktivitách a provádějí správní dozor nad legalitou vyhlášek, nařízení a dalších dokumentů nižší právní síly přijímaných radami obcí a obou zmíněných vyšších samosprávných celků. Samospráva obcí, departementů i regionů je zakotvena i ústavně. Tato úprava může být pro naše ústavodárce inspirací např. v otázce zakotvení principu subsidiarity, referenda, financování, či vyrovnávání rozdílů mezi územními celky.

2 Pojem a základní znaky kraje

Kraje jsou podle čl. 99 Ústavy vyššími územními samosprávnými celky. Územní samosprávný celek Ústava definuje jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu, KZř už tuto definici pouze opakuje. *Územní samosprávné celky jsou definovány podobně jako stát: svým územím, svým obyvatelstvem a svým postavením „veřejnoprávní korporace“.*⁹⁰ Esenciálním znakem kraje je tedy území občané a právo na samosprávu, dále pak bývá uváděna forma veřejnoprávní korporace, organizační struktura a ekonomický základ.

2.1 Kraj jako veřejnoprávní korporace

Formu veřejnoprávní korporace vyššímu územnímu samosprávnému celku přisuzuje přímo Ústava.⁹¹ Zákonomodárce jako veřejnoprávní korporace označuje všechny územní samosprávné celky (a pouze je) v KZř, OZř i v ZHMP, dále však nikde nic bližšího o tomto správněprávním institutu nestanovil. Veřejnoprávní korporace⁹² je však zřejmě nejvýznamnější formou právnické osoby veřejného práva a není propůjčena výhradně územní samosprávě. Z toho vychází i nový správní řád, když např. v ust. § 130 odst. 2 a § 178 odst. 2 hovoří o veřejnoprávních korporacích odlišných od územních samosprávných celků a upravuje působnost jejich orgánů nadřízený orgán, v ust. § 160 odst. 1 jsou pak veřejnoprávní korporace výslovně uvedeny ve výčtu subjektů, které mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy.

Korporace je právnická osoba s tzv. osobním substrátem, je tedy sdružením osob, které je právnickou osobou odlišnou od osob, které ji tvoří. Veřejnoprávní korporace pak tedy znamená, že jde o právnickou osobu veřejného práva. Aby kraj mohl plnit všechny stanovené povinnosti a úkoly a využívat všechna daná oprávnění, právní subjektivitu mít musí. *Za veřejnoprávní právnické osoby se považují korporace, které vyvíjejí svou působnost v oblasti veřejného práva. Veřejnoprávní*

⁹⁰ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 850

⁹¹ čl. 101 odst. 3

⁹² Hendrych, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vyd. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 105: „Veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly.“

korporace mohou vystupovat i jako právnické osoby soukromého práva, a to tehdy, jestliže vstupují do soukromoprávních vztahů.⁹³

Veřejnoprávní korporace je tedy právnická osoba⁹⁴ veřejného práva. V právním řádu ČR však není rozlišení na právnické osoby soukromého a veřejného práva. A jako je ošemetné rozlišovat soukromé a veřejné právo, je obtížné definovat veřejnoprávní právnickou osobu.⁹⁵ Možná kritéria pro odlišení jsou *existence iniciativy soukromého či veřejného charakteru, představující impuls pro vznik právnické osoby; charakter cíle sledovaného právnickou osobou, založení právnické osoby veřejného práva kompletně individuálním právním aktem veřejné moci na straně jedné, případně přítomnost soukromoprávního úkonu v procesu vzniku právnických osob soukromého práva, vybavení právnické osoby veřejného práva veřejnoprávními oprávněními (svěřenou veřejnou mocí) a možnost disponovat veřejnými fondy, případně vázanost na veřejné rozpočty*⁹⁶. Kraj naplňuje všechna uvedená kritéria, impuls ke vzniku krajů přichází od státu, sledovaným cílem je péče o rozvoj území a o potřeby občanů, kdy je třeba chránit veřejný zájem, kraj je právnickou osobou vznikající ze zákona⁹⁷, kraji je svěřena veřejná moc v podobě výkonu veřejné správy, kraj hospodaří podle vlastního rozpočtu, který je veřejným rozpočtem.

U subjektu veřejné správy jde o způsobilost mít práva a povinnosti, které veřejné právo s takovouto subjektivitou spojuje, a to nemusí být právo jednostranně určovat práva a povinnosti, tedy být nositelem tzv. imperia. Kraj však toto právo má, a to na rozdíl např. od právnických osob, které v rámci vertikální dekoncentrace veřejných úkolů zřizuje pro plnění svých úkolů a které ovšem jsou také veřejnoprávními subjekty a subjekty veřejné správy. Ona vrchnostenská pravomoc je jedním z typických znaků veřejnoprávní korporace. Jednou z forem vrchnostenské

⁹³ Knapp, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C.H.Beck 1995, str. 73

⁹⁴ Stuna S., Švestka J. Proč a kdy je stát právnickou osobou, jakož i o právnické osobě vůbec. Právní rozhledy č. 14/2007, str. 501: „...pojem právnická osoba je pojem soukromého práva a tento pojem nelze zaměňovat za označení veřejnoprávní subjektivity.“

⁹⁵ Stuna S., Švestka J. Proč a kdy je stát právnickou osobou, jakož i o právnické osobě vůbec. Právní rozhledy č. 14/2007, str. 506: „Veřejnoprávní právnické osoby se od soukromoprávních právnických osob odlišují jednak způsobem vzniku (vznikají pořadem veřejného práva), jednak tím, že jejich vnitřní poměry, způsob tvorby jejich právně relevantní vůle i způsob jednání jejich jménem upravují předpisy veřejného práva.“

⁹⁶ Hurdík, J. Právnické osoby a jejich typologie. Praha: C.H.Beck 2002

⁹⁷ Kraj jako právnická osoba není nikde registrován ve smyslu OZ, základní údaje o této právnické osobě, jako je název, sídlo, způsob jednání, či okamžik vzniku, jsou obsaženy přímo v právním předpise.

pravomoci je vydávání právních předpisů, přičemž autonomní normotvorba
pravomoc, se kterou se u jiných subjektů veřejné správy než jsou veřejnoprávní
korporace neseťkáváme.⁹⁸

To, co veřejnoprávní korporaci dále odlišuje od ostatních veřejnoprávních
subjektů, je její organizační struktura. Pro veřejnoprávní korporaci je typická
organizační struktura fixovaná přímo zákonem a založená na demokratickém
principu. Nejvyšší orgán, u kraje zastupitelstvo, je volen všemi členy korporace,
občany kraje. V organizační struktuře kraje je volena většina orgánů: rada kraje,
hejtman, výbory zastupitelstva i komise rady. Volbami však podíl členů korporace
plnění úkolů kraje nekončí. V rámci tzv. členského principu se v literatuře zpravidla
hovoří o jednotě správce a spravovaných, neboť spravovaní jsou aktivními nositeli
správy.⁹⁹ U veřejnoprávní korporace se též ve značné míře projevuje princip
kolegiální, který vyjadřuje skutečnost, že orgán je tvořen více osobami a
rozhodnutí je nutná většinová souhlasná společná vůle.

Specifikem územních samosprávných celků je povinné, resp. nutné
členství¹⁰⁰ v této veřejnoprávní korporaci. Každý, kdo splňuje zákonné znaky členství
u kraje tedy každý občan státu s trvalým pobytem na území obce v územním obvodu
kraje, je členem této veřejnoprávní korporace, na druhou stranu nikdo jiný jí
nemůže. Členem veřejnoprávní korporace, která je územním samosprávným celkem,
může být pouze fyzická osoba. Kraj je veřejnoprávní korporací územní,¹⁰¹ členství
v korporaci totiž vyplývá z kvalifikovaného vztahu člena k území kraje.

Podle Ústavy jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi,
které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Ústava
zde podtrhl jeden z esenciálních znaků veřejnoprávní korporace. Za veřejnoprávní
korporaci nelze považovat subjekt, který nemůže mít (nikoliv který momentálně nemá)
vlastní majetek, či nemůže hospodařit podle vlastního rozpočtu.

⁹⁸ Beran, K. in Právnícké osoby veřejného práva, str. 63, autonomní normotvorbu označuje
specifický pojmový znak veřejnoprávní korporace.

⁹⁹ Hendrych, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vyd. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 106

¹⁰⁰ Nejedná se však o členství v právnické osobě, kdy je člen za určitých okolností oprávněn jednat
jménem právnické osoby.

¹⁰¹ Při respektování dělení veřejnoprávních korporací na územní, osobní a věcné – viz např. Hendrych,
D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vyd. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 107

Veřejnoprávní korporace má tak též subjektivitu soukromoprávní¹⁰². kraj jako právnická osoba veřejného práva je vedle své veřejnoprávní subjektivity též subjektem soukromoprávních, zejména majetkových, právních vztahů. Jako subjekt soukromého práva kraj vystupuje svým jménem v soukromoprávních vztazích stejně jako stát při nakládání se státním majetkem.¹⁰³

Obecnou úpravu právnických osob obsahuje občanský zákoník, který byl je soukromoprávním předpisem, se v tomto ohledu užívá i pro právnické osoby veřejného práva¹⁰⁴. Jednotky územní samosprávy jsou tak podle § 18 odst. 2 písm. c) občanského zákoníku¹⁰⁵ právnickými osobami, jsou tedy způsobilé mít práva a povinnosti, přesněji řečeno práva a povinnosti majetkového charakteru. Právní teorii je za podmínku právní subjektivity považováno jednání svým jménem, možnost nabývat pro sebe práva a povinnosti a odpovědnost svým majetkem.¹⁰⁶ Kraj splňuje všechny charakteristiky právnické osoby: podle KZř má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Jako každá právnická osoba, jedná i kraj pouze skrze své orgány. Subjektem soukromoprávního vztahu však může být pouze kraj, nikoliv jeho orgán. I pracovní

¹⁰² Kopecký, M. K soukromoprávním činnostem územní samosprávy in Kol. autorů. Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. 1. vyd. Praha: Aspi 2002, str.248: *Skutečnost, že obce i kraje jsou veřejnoprávními korporacemi zřízenými zákonem v první řadě k plnění veřejných úkolů ve svých územních celcích v zájmu územních společenství, je třeba promítnat do celé činnosti samosprávních jednotek, tedy nejenom tehdy, pokud plní samosprávné úkoly mocenskými prostředky. Literatura veřejného práva tradičně rozlišuje mezi právní subjektivitou ve veřejnoprávním smyslu, projevující se v možnosti vykonávat mocenskou pravomoc v oblasti veřejné správy, a právní subjektivitou v soukromoprávním smyslu jakožto možnosti nabývat práv, zavazovat se v soukromoprávních vztazích a nést odpovědnost za své jednání. Zatímco mocenskou pravomoc jsou územní korporace, i v rámci výkonu samosprávy, oprávněny realizovat jen v případech, mezích a způsobu stanovenými zákonem, při realizaci veřejných úkolů jiným než mocenským způsobem mohou postupovat samosprávné jednotky nejen způsobu vymezenými zákonem, pochopitelně v rámci své kompetence a alespoň obecně vymezených úkolů Ani při činnostech podléhajících soukromoprávní úpravě však nelze odhlížet od toho, že samosprávné jednotky jsou veřejnoprávními korporacemi, že jsou právními subjekty sui generis zřízenými v první řadě k všestrannému rozvoji samosprávného územního společenství.*

¹⁰³ Blíže viz Stuna S., Švestka J. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. Právní rozhledy 6/1999

¹⁰⁴ I tuto souvislost bylo třeba zohlednit při přípravě nového občanského zákoníku. Viz Hendrych, D. Právnické osoby veřejného práva a nový občanský zákoník in AUC Iuridica 1-2/2003

¹⁰⁵ Podle návrhu občanského zákoníku pracovní komise Ministerstva spravedlnosti (verze 3-07) je právnická osoba organizovaný útvar, jež za právnickou osobu prohlásí nebo uzná zákon, přičemž občanský zákoník to výslovně prohlašuje pouze pro stát, a to pro obor soukromého práva, nikoliv již pro územní samosprávné celky. Návrh upravuje právnické osoby zřízené zákonem, dále také např. ochranu názvu právnické osoby, které zákon přikazuje použití určitého označení.

¹⁰⁶ Knapp, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C.H.Beck 1995, str. 73

smlouvu tak úředníci krajského úřadu uzavírají s krajem a nikoliv s krajským úřadem.¹⁰⁷

Základním identifikačním znakem právnické osoby je samozřejmě její název. Právě problematika názvů vyšších územních samosprávných celků zřetelně odráží politické obtíže spojené s vytvořením regionální samosprávy, zejména konflikt mezi zastánci zemského a krajského zřízení, neboť název není jen rozlišovacím znakem, ale měl by představovat i identitu pro členy takovéhoho společenství. Ústava původně přenesla rozhodnutí o názvu na zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. ZVÚSC však toto ustanovení zrušil a sám upravil názvy VÚSC za použití termínu kraj a názvu sídelního města. Návrh jihočeských poslanců na změnu názvu Budějovického kraje s sebou strhl lavinu přejmenování krajů podle vžitých názvů jejich území. Vzhledem k přijetí úst. zákona č. 176/2001 Sb. tak stejně nakonec došlo k pojmenování krajů více méně dle jejich vyjádření. Kraj má coby právnická osoba podle OZ právo na ochranu před neoprávněným použitím svého názvu a též před neoprávněným zásahem do své dobré pověsti.¹⁰⁸

ZVÚSC určil i sídla krajů, a to uvedením sídelního města. Kraj ovšem vzhledem ke své soukromoprávní subjektivitě potřebuje sídlo ve smyslu občanského zákoníku, podle jehož ustanovení § 19c odst. 2 sídlo právnické osoby musí být určeno adresou, kde právnická osoba sídlí skutečně, tedy místem, kde je umístěna její správa a kde se veřejnost může s právnickou osobou stýkat. Sídlo v tomto smyslu volí sám kraj, samozřejmě v obci uvedené pro něj za sídlo dle ZVÚSC. Lze si stále představit adresu jinou, než je sídlo daného krajského úřadu.

Fakultativním identifikátorem kraje je dále vlajka¹⁰⁹ a znak, které uděluje popřípadě mění, předseda Poslanecké sněmovny. Vlajku však může užívat kdokoliv bez souhlasu kraje, znak pouze kraj, jím zřízené nebo založené organizační složky a právnické osoby a osoby, jimž kraj udělil souhlas.

¹⁰⁷ V zákoně občas nesystémově smluvní stranou krajský úřad, např. zák. č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením.

¹⁰⁸ Mikule, V. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vyd. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 710: „Právo na ochranu před zásahy do své dobré pověsti mají i právnické osoby veřejného práva (nikoli pouze jejich orgány), i když vzhledem k rozsahu svobody projevu na adresu veřejné moci bude asi uplatňováno jen zcela výjimečně (veřejná správa má svoji dobrou pověst budovat a obhajovat především tím, že bude „dobrou správou“).

¹⁰⁹ Až do novely KZř zák. č. 216/2004 Sb. se hovořilo o praporu.

2.2 Územní základ kraje

Územní samospráva je správou určitého území. Podle toho, odkud je veřejná správa realizována rozlišuje se ústřední správa, územní správa a místní správa, přičemž místní správou je v tomto pojetí správa na nejnižší úrovni a územní správa pak veškerá správa na nižší úrovni než je ústřední.¹¹⁰

*Územní samospráva je spravování určitého území menšího, než je stát, na základě zákonem stanovené působnosti a ekonomických podmínek. Samospráva umožňuje nejnáze realizovat právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí jako jednoho z nejdůležitějších principů.*¹¹¹ Princip samosprávy při správě věcí veřejných je stěžejní. Nezbytnost samosprávy územní pro moderní demokratický stát se odráží ve skutečnosti, že právě ta je ústavně zaručena, na rozdíl od samosprávy profesní.

Území je základním znakem kraje, který určuje tzv. územní působnost kraje. Kraj totiž může vykonávat svou, tedy samostatnou, působnost toliko na „svém“ území, tedy na území České republiky, o němž stát zákonem stanovil, že je územím příslušného vyššího územně samosprávného celku. Území kraje je zároveň správním obvodem¹¹² pro výkon státní správy. Pro přenesenou působnost kraje by mohl být stanoven jiný správní obvod, než je území kraje. Platná právní úprava to u krajů nepřipouští, kraje narozdíl od obcí nemohou ani na základě zákona, ani na základě smlouvy vykonávat přenesenou působnost na území jiného kraje.

Území neznamena obvod ohraničující členství, nýbrž hranice působnosti, uvnitř nichž je veřejná moc příslušného kraje uplatňována vůči všem osobám, jež se zde zdržují. Je třeba zdůraznit, že se jedná pouze o administrativní členění státu, kdy zůstává nedotčena svrchovanost a jednotnost České republiky. I návrh ECHRS ve své preambuli zdůrazňuje, že regionální samospráva neohrožuje suverenitu ani integritu státu a nesmí být prostředkem k separaci. *Úkolem územní samosprávy je*

¹¹⁰ Mezi ústřední a místní úrovní může být jeden či více dalších úrovní.

¹¹¹ Pavlak, M. *Nauka o veřejné správě*. Západočeská univerzita v Plzni, 2005, str. 14

¹¹² Podle čl. 100 odst. 1 Ústavy může pouze zákon stanovit, kdy jsou územní samosprávné celky, resp. jejich území, správními obvody. Podle § 2 odst. 2 KZř je kraj správním obvodem při výkonu státní správy.

vytvoření kvantitativních a kvalitativních podmínek uspokojování potřeb občana na území, ve kterém volí své zastupitele do územních orgánů samosprávy.¹¹³

Území je opravdu stěžejním determinantem kraje, ale také identifikačním znakem kraje. Při zásadnější změně územního obvodu kraje lze tak důvodně klást otázku po totožnosti daného kraje, který je nositelem subjektivního práva na samosprávu.

Pro členství ve veřejnoprávní korporaci, kterou je kraj, je rozhodující trvalý pobyt na území kraje. Společný pobyt na určitém území a společné využívání tohoto území¹¹⁴ je tím původním důvodem pro právní konstrukci územní samosprávy. Hlavním úkolem, ke kterému byly kraje zřízeny, je kromě péče o potřeby občana péče o všestranný rozvoj svěřeného území.¹¹⁵

V samostatné působnosti kraje je koordinace rozvoje jeho územního obvodu. Rozvoj územního obvodu kraje je cílem podpory regionálního rozvoje podle zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, zde je region chápán široce jako územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, správních obvodů obcí s rozšířenou působností obcí nebo sdružení obcí. Rozvoj takovýchto regionů, vymezených v programu rozvoje územního obvodu kraje, kraj v rámci své samostatné působnosti podporuje podle svých konkrétních potřeb s ohledem na vyvážený rozvoj celého svého územního obvodu. Je tedy vždy třeba rozlišovat mezi regionem jako územím vymezeným pro podporu jeho rozvoje a regionem jako subjektem tento rozvoj zajišťujícím¹¹⁶.

¹¹³ Z koncepce reformy veřejné správy (s.tisk 1999 č. 196), podle které státní správa hájí zájmy všech občanů jako členů společnosti. Zajišťuje vytváření podmínek pro uspokojování těch potřeb, které vyplývají ze skutečnosti, že člověk-jedinec žije ve společnosti, a to na určitém území státu. Dalším úkolem státní správy je pak zajištění rovných podmínek pro uspokojování i ostatních potřeb každého občana v rozsahu, v jakém se společnost rozhodne tuto jednotu podmínek zajišťovat.

¹¹⁴ Většinu práv občana kraje má proto i fyzická osoba vlastnicí nemovitost na území kraje. A v samostatné působnosti kraje je i vyřizování návrhů, připomínek a podnětů obcí a právnických osob z územního obvodu kraje. Dotacemi kraje jsou podporovány osoby působící na území kraje.

¹¹⁵ § 1 odst. 4 KZř

¹¹⁶ Lacina, K. Vývoj evropských systémů veřejné správy II. Kunovice 2005 vydal Evropský polytechnický institut, s.r.o.: *Region lze v souvislosti s regionální politikou definovat nejčastěji jako specifický územní celek (územně-samosprávný, politicko-administrativní), který má pro vyšší efektivnost řízení svého chodu a provádění regionální politiky přiděleny potřebné pravomoci, které jsou zajišťovány prostřednictvím vlastních regionálních samospráv v zájmu lepšího fungování a rozvoje regionu, jelikož centralizovaný systém řízení státu není schopen plně zajistit optimální funkci a rozvoj regionu.*

Každá část území České republiky, obce i vojenského újezdu, je územím některého z krajů. Žádná část území státu nemůže být pochopitelně zároveň územím více než jednoho kraje. S tím úzce souvisí otázka počtu vyšších územně samosprávných celků, která byla hlavním kamenem úrazu při naplňování ustanovení Ústavy o VÚSC.¹¹⁷ Ke konkrétnímu vymezení území jednotlivých krajů bylo využito územního členění státu na okresy podle zák. č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Území jednotlivých krajů je tedy dáno územím vyjmenovaných okresů ke dni účinnosti úst. zák. o vytvoření VÚSC, tedy k 1.1. 2000.¹¹⁸ Z územního hlediska jde o období územního vymezení krajů v letech 1949 – 1960.¹¹⁹ Úskalím tohoto uspořádání je však diskontinuita s krajským uspořádáním podle zák. č. 36/1960 Sb. a s jednotkami NUTS. Kritizováno bývá též to, že nebyla respektována historická hranice Čech a Moravy.¹²⁰ Problém správního členění státu se pokusil řešit např. poslanecký návrh¹²¹ na novelu zák. č. 36/1960 Sb. rušící ustanovení o krajích, nebo vládní návrh zákona o územně správním členění státu¹²² zavádějící pro administrativní kraje podle zák. č. 36/1960 Sb. pojem oblast a pro správní obvod obce s rozšířenou působností pojem správní okrsek.

Při přesunu kompetencí z okresních úřadů na kraje došlo opticky ke vzdálení správy občanům. Uvažovalo se dokonce o jakýchsi expoziturách krajských úřadů

¹¹⁷ Ještě při projednávání návrhu ústavního zákona o vytvoření VÚSC v roce 1997 pozměňovací návrhy požadovaly jak např. tři země, tak např. 27 krajů. Přijaté členění je tedy kompromisem, jehož dlouhodobější životaschopnost bude teprve prověřena.

¹¹⁸ Z důvodové zprávy: „Článek umožňuje, aby do doby účinnosti tohoto ústavního zákona mohlo dojít v odůvodněných případech k nezbytným změnám hranic dosavadních okresů a zároveň, aby v okamžiku nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona byly hranice vyšších územních samosprávných celků jasně definovány. Bylo by vhodné, aby současně s účinností tohoto ústavního zákona nabyl účinnosti rovněž nový zákon o územním a správním členění státu nebo alespoň novela stávajícího zákona č. 36/1960 Sb. Jedině tak se totiž zamezí tomu, aby v našem právním řádu byl použit pojem kraj jednak pro označení správního obvodu a jednak pro případné označení vyššího územního samosprávného celku.“

¹¹⁹ Kol. autorů. Veřejná správa v České republice. 2. vyd. MVCŘ 2005 Praha: Výhodou zvoleného územního řešení byl především větší soulad s přirozeným mezoregionálním členěním České republiky, i když zcela konkrétní počet center je diskutní. Takto došlo v podstatě k uspokojení všech mezoregionálních center. Takové uspokojení vytváří dobrý základ pro relativní stabilitu vybraného uspořádání.

¹²⁰ Např. Koudelka, Z. Samospráva, str. 249.

¹²¹ tisk PS 2002 č. 29 – návrh vzat zpět

¹²² tisk PS 2005 č. 1047 – návrh vzat zpět

v okresních městech.¹²³ Ovšem požadavek hospodárnosti a kvality veřejné správy zřejmě převážil nad požadavkem vzdálenostní dostupnosti.

Kraj svým územím nedisponuje. Podle čl. 2 ZVÚSC hranice vyšších územních samosprávných celků lze měnit pouze zákonem.¹²⁴ Kraje se nemohou tak jako obce slučovat, připojovat, či oddělovat na základě dohody. Kraje se nemohou dohodnout ani na jiných změnách hranic.¹²⁵ S vymezením území je pro VÚSC spojeno mnoho závažných důsledků (počet občanů, počet zastupitelů¹²⁶, územní plánování, dopravní obslužnost atd.). Je tedy otázkou, zda by zákonná změna hranic proti vůli dotčených krajů nebyla zásahem do jejich práva na samosprávu. Ke změně hranic některých krajů došlo na základě zák. č. 387/2004 Sb., a to podle důvodové zprávy kvůli potřebám občanů deklarovaných usneseními zastupitelstev příslušných obcí, přičemž základním kritériem byla vyjíždka za prací a službami, dopravní dostupnost a územní spádovost.¹²⁷ Občané žijící na určitém území mohou tedy za zákonem stanovených podmínek¹²⁸ rozhodovat o tom, které obce bude toto území součástí, ale nikoliv o příslušnosti tohoto území ke kraji (a to ani prostřednictvím obce, neboť obce zákonodárnou iniciativu nemají).¹²⁹

Ke změně území, respektive hranic, kraje může dojít též změnou státních hranic, k čemuž může dojít pouze na základě ústavního zákona. Spor o území mezi kraji představuje spor o územní působnost, k jehož rozhodnutí je příslušný Nejvyšší správní soud v případě rozhodování o veřejných subjektivních právech a povinnostech, jinak Ústavní soud.

¹²³ Blíže k myšlence detašovaných pracovišť krajských úřadů např. in Průcha, P. Správní právo. Obecná část, str. 180 a násl.

¹²⁴ Z nálezů III. ÚS 88 05: Čl. 2 úst. zák. č. 34/1997 Sb. to vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky stanoví, že hranice vyšších územních samosprávných celků lze měnit pouze zákonem. V tom rámci se tudíž nedá o výlučnou pravomoc svrchovaného zákonodávce rozhodovat o změnách hranic vyšších územních samosprávných celků, do níž nepřísluší zastupitelstvu obce (města) z pohledu konečného rozhodnutí jakkoli právně relevantně ingerovat.

¹²⁵ Vyjimkou je zde ust. § 12 odst. 1 ZHMP, úprava možnosti dohody hlavního města Prahy a příslušné obce o změně hranic, která nepředstavuje připojení obce ani oddělení městské části, kdy není dokonce ani potřeba souhlas státního orgánu.

¹²⁶ Pokud v důsledku změny hranic zastupitel nebude mít trvalý pobyt na území kraje, ztrácí volitelnost, což je důvod pro vyslovení zániku mandátu.

¹²⁷ Ze stejných důvodů změny hranic některých krajů vláda navrhovala (tisk PSP ČR 2001 č. 1161) již v souboru zákonů upravujících druhou fázi reformy, návrh byl však zamítnut.

¹²⁸ Díl 3 Obecných ustanovení OZř

¹²⁹ Podle čl. 5 ECHMS hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje.

2.3 Osobní základ kraje

Kraje jsou podle své ústavní definice společenstvím občanů, kdy toto společenství vykonává svěřenou veřejnou moc nejen nad svými členy, ale nad všemi subjekty na území kraje. Podmínkou členství v tomto specifickém společenství je podle ust. § 12 odst. 1 KZř občanství České republiky a trvalý pobyt v některé obci nebo na území vojenského újezdu¹³⁰ v územním obvodu kraje. Občanství kraje se tedy odvíjí od právní úpravy státního občanství a evidence obyvatel, v současnosti tedy zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky (dále jen zákon o státním občanství) a zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel (dále jen zákon o evidenci obyvatel) a kraj nemá žádný vliv na to, kdo jeho občanem bude a kdo nikoliv. Samozřejmě ani občan kraje nemůže se svým členstvím v tomto společenství občanů jakkoliv disponovat. Vzhledem k současné právní úpravě státního občanství se může výjimečně například stát, že občanem kraje bude osoba, která má i občanství jiného státu a tedy i občanství územního samosprávného celku jiného státu. Podle zákona o evidenci obyvatel může mít občan státu pouze jeden trvalý pobyt, v určitém okamžiku tedy může být občanem pouze jednoho kraje. Místo trvalého pobytu si však občan svobodně, samozřejmě při splnění zákonných podmínek, volí a volí si tak i krajské občanství, bez možnosti ovšem tento účinek volby trvalého pobytu vyloučit.¹³¹

Z krajského občanství¹³² vyplývá soubor práv, z nichž ta spíše politického charakteru jsou obsažena přímo v KZř. Soubor oprávnění občana kraje je odrazem ústavně zaručeného práva podílet se na správě věcí veřejných. Krajská samospráva je totiž též prostorem pro politická rozhodnutí, která představují určitý pohled na řešení konkrétní věci, stanovení priorit atd. Uplatní se zde tedy základní ustanovení Ústavy¹³³ o politickém systému, který má být založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické

¹³⁰ §§ 30–40 zák. č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany

¹³¹ Důvodová zpráva k návrhu krajského zřízení potvrzuje analogii řešení krajského občanství s obecním občanstvím v obecním zřízení: "Ve snaze o analogické řešení s úpravou v zákoně o obcích osobní základ kraje zde nezahrnuje osoby s přechodným pobytem v obci na území kraje, osoby zaměstnané na území obce, fyzické osoby podnikající v obci na území kraje ve smyslu živnostenského zákona nebo obchodního zákoníku a osoby s jiným právním vztahem k nemovitostem, než je vztah vlastnictví (odvozený právní vztah)."

¹³² Kopecký, M. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 143: *Občané obce a kraje jsou osobami, které se podílejí na tvorbě vůle těchto územních samosprávných celků...*

¹³³ Čl. 5 a 6

principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Politické rozhodnutí mají vycházet z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, kde rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Krajská samospráva je tak prostorem pro výkon ostatních ústavně zaručených politických práv, jako je svoboda projevu, právo na informace, petiční, shromažďovací a sdružovací právo. Zákonnou úpravu těchto práv je tedy třeba vždy vykládat tak, aby bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby byla umožněna a chráněna svobodná soutěž politických sil v demokratické společnosti, tedy i ve společenství občanů kraje.

Občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má především právo volit a být volán do zastupitelstva kraje. Podmínky jsou stanoveny zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, který je volebním zákonem, k jehož přímé změně, respektive změně, je dle čl. 40 Ústavy potřeba souhlas Poslanecké sněmovny a Senátu.¹³⁴ Volby do zastupitelstev krajů se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.¹³⁵ Pasivní volební právo je zákonem omezeno v případech zákonně stanoveného omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a v případech zbavení způsobilosti k právním úkonům a v případech neslučitelnosti s funkcí¹³⁶, ta ovšem nebrání vzniku mandátu a ani nástup do funkce neslučitelné s funkcí člena zastupitelstva nepředstavuje automatický zánik mandátu. Mandát člena zastupitelstva kraje zaniká z důvodu neslučitelnosti funkcí až rozhodnutím zastupitelstva, popřípadě ministra vnitra, jestliže dotýčný zastupitel neslučitelnou funkci včas neodstraní.¹³⁷ Právo být volen jistě zahrnuje i právo na nerušený výkon

¹³⁴ Viz Nález ÚS č. 283/2005 Sb., Pl. ÚS 13/05:*Způsob volby členů zastupitelstev krajů a o tom, jak stojí v základech demokratického státu....*

¹³⁵ Všeobecné, rovné, přímé a tajné volby jsou dány již článkem 102 Ústavy ČR, až zákon o volbách do zastupitelstev krajů dodává zásady poměrného zastoupení. K případnému přechodu na většinový systém by tak postačovala pouze změna zákona.

¹³⁶ Funkce člena zastupitelstva kraje je ve smyslu ust. § 5 odst. 2-4 zákona o volbách do zastupitelstev krajů neslučitelná s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním, s funkcí (ovšem pouze jen tehdy, vykonává-li zaměstnanec příslušnou funkci na orgánu, jehož územní působnost se alespoň zčásti kryje s územní působností tohoto kraje) vykonávanou zaměstnancem kraje, zařazeným do krajského úřadu, zaměstnancem obce, zařazeným do obecního úřadu, nebo zaměstnancem jiného než ústředního orgánu státní správy, nejde-li o orgán s celostátní působností, jsou-li tyto funkce obsazovány volbou, jmenováním nebo ustanovováním, s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, anebo v níž má zaměstnanec majetkovou účast, a po vstoupení služebního zákona v účinnost též s výkonem státní služby.

¹³⁷ Úprava neslučitelnosti funkcí u členů zastupitelstev krajů je poněkud disproporční oproti úpravě pro členy zastupitelstev obcí v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, kde se neobjevuje neslučitelnost s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené či založené obcí.

funkce. proto je členu krajského zastupitelstva přiznáno postavení veřejného funkcionáře.¹³⁸ Druhou stranou mince je pochopitelně odpovědnost veřejného funkcionáře v podobě veřejné kontroly výkonu funkce, či v podobě trestněprávní odpovědnosti.

Občan kraje starší 18 let, ale i fyzická osoba starší 18 let vlastníci na území kraje nemovitost (dále jen vlastník nemovitosti), má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem, a to ovšem v souladu s jednacím řádem, což samozřejmě neznamená, že může být jednacím řádem toto právo omezeno či vyloučeno.¹³⁹ KZř dále výslovně uvádí též právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu kraje a k závěrečnému účtu kraje za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně, ve lhůtě stanovené jednacím řádem, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Toto právo je již však zahrnuto ve výše uvedeném všeobecném právu vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva. Význam může mít předmětné ustanovení z toho pohledu, že pokud se má občan vyjádřit k návrhu, musí mu být návrh zpřístupněn, to by však mělo platit i o návrzích v ostatních projednávaných věcech. K zajištění výkonu uvedených práv KZř v ust. § 42 odst. 1 stanoví, že krajský úřad zveřejní informaci o místě¹⁴⁰, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu, kromě toho může informaci zveřejnit způsobem v místě obvyklým.

Občan kraje i vlastník nemovitosti má dále právo nahlížet do rozpočtu kraje a do závěrečného účtu kraje, do zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a pořizovat si z nich výpisy, pokud tomu nebrání jiné zákony, což může být např. zák.č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních

Pokus o odstranění této disproporce v podobě zákona č. 96/2005 Sb., který rozšířil okruh funkcí neslučitelných s funkcí člena zastupitelstva obce o funkci statutárního orgánu příspěvkové organizace obce, osoby oprávněné jednat za organizační složku obce a strážníka obecní policie, se setkal s velkým odporem představitelů obcí. Uvedený zákon, jehož podstatou byla především novelizace zákona o střetu zájmů, byl z důvodu procedurálních vad při jeho schvalování zrušen nálezem Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. a byla tak kromě jiného zrušena i novelizace zákona o volbách do zastupitelstev krajů spočívající v rozšíření okruhu funkcí neslučitelných s funkcí člena zastupitelstva kraje o funkci osoby oprávněné jednat za organizační složku kraje.

¹³⁸ § 30 odst. 1 KZř

¹³⁹ Nepřípustné je tak např. ustanovení jednacímho řádu o tom, že se občan může vyjádřit pouze se souhlasem zastupitelstva.

¹⁴⁰ KZř na rozdíl od OZř nepožaduje konání zasedání zastupitelstva v územním obvodu kraje či sídelního města. K zachování předmětných práv občana kraje však bude nanejvýš vhodné, aby se zasedání konala na oficiální adrese, tedy v sídle krajského úřadu.

údajů, nebo zák. č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnosti způsobilosti. O informace v uvedených dokumentech, a samozřejmě i o informace vztahující se k působnost kraje, si však může požádat každý na základě zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ovšem občan kraje a vlastník nemovitosti mají k vyjmenovaným dokumentům jakýsi privilegovaný přístup, a to např. i k osobním údajům zde obsaženým.¹⁴¹

Občan kraje i vlastník nemovitosti má též právo požadovat projednání záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem. Je-li záležitost podepsána nejméně 1 000 občany kraje, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva, nejdéle do 90 dnů¹⁴². Právo na projednání věci zřejmě zahrnuje právo na to, aby byla záležitost v přiměřené lhůtě zařazena na program jednání, aby bylo ve věci přijato usnesení a aby byl o výsledku projednání občan vyzooměn. Podávat konkrétní návrhy, připomínky a podněty může občan kraje i vlastník nemovitosti oprávněn vůči všem orgánům kraje a ty je vyřizovat bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva, nejdéle do 90 dnů. Vyřízení je patrně širší pojem, než projednání. Uvedená podání lze vyříditi jak projednáním, ale také jen vzetím na vědomí, založením, vyslovením nepříslibu atd. Toto vyřízení bude úkonem, na nějž se vztahuje čtvrtá část správního řádu.

Podle KZř ve znění do účinnosti novely č. 231/2002 Sb. měl mít občan kraje právo hlasovat v krajském referendu, jehož podmínky měl stanovit zvláštní zákon. K vydání zákona však nedošlo, naopak předmětné ustanovení bylo zrušeno. Občanům kraje tak k účasti na regionálním veřejném životě kromě voleb do zastupitelstva zůstala pouze lidová iniciativa popsaná výše. Na úrovni regionální samosprávy¹⁴³ tak není občanům umožněno podílet se přímo na správě veřejných regionálního charakteru. Pokus o nápravu přišel ze strany regionální samosprávy v podobě návrhu zákona Jihomoravského kraje o krajském referendu, který měl dle důvodové zprávy hodnotově posílit postavení krajské samosprávy a také důvěru občanů ve veřejné instituce, návrh však byl vzat zpět.

¹⁴¹ Ke konkurenci úpravy ochrany osobních údajů a nahlížecího práva blíže viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2006, č. j. 6 As 40/2004-62, publikovaného pod č. 711 ve Sb. rozh. Nejvyššího správního soudu č. 12/2005.

¹⁴² Zastupitelstvo se dle § 40 odst. 1 KZř musí sejit alespoň jedenkrát za 3 měsíce.

¹⁴³ Na rozdíl od místní samosprávy, kde je místní referendum upraveno v zák. č. 22/2004 Sb., který se vztahuje i na Slovensko či Polsko.

¹⁴⁴ Tisk PS 2006 č. 1166 -

Práva občana kraje má dle ust. § 13 KZř i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje, stanovili tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Dosud ovšem žádná mezinárodní smlouva tato práva neupravuje.¹⁴⁵ Uvedená práva nepřísluší ani občanům EU, neboť SES ve svém čl. 19 hovoří pouze o volebním právu v místních volbách. De lege ferenda se nabízí otázka, zda v integrující se Evropě není požadavek státního občanství pro účast na veřejném životě v regionu, kde člověk bydlí a pracuje, diskriminující, a zda by tedy občanem kraje nemohl být i cizinec s povolením k pobytu na území ČR.

Krajské zřízení nezná čestné občanství kraje jako obdobu čestného občanství obce podle ust. § 36 OZř.

Právně relevantní vztah ke kraji mají kromě jeho občanů i další osoby. Kromě volebního práva, jak již bylo výše řečeno, má podle ust. § 12 odst. 3 KZř stejná oprávnění jako občan kraje i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území kraje nemovitost. Zde již nejde o krajské občanství a vyloučen je výkon volebního práva těmito osobami, a tak zřejmě není vážný důvod, aby tato oprávnění neměly také právnické osoby vlastnící na území kraje nemovitost. Na práva právnických osob je pamatováno v ust. § 59 odst. 1 písm. g) KZř, podle kterého je úkolem rady kraje mimo jiné vyřizovat návrhy, připomínky a podněty právnických osob z územního obvodu kraje.

Obecně lze působení krajské samosprávy co do okruhu osob rozdělit na vztahy uvnitř korporace v tom užším smyslu, kdy jde fyzické osoby v orgánech kraje¹⁴⁶, na vztahy uvnitř korporace v širším smyslu, tedy vztahy ke členům veřejnoprávní korporace, jimiž jsou občané kraje, a kraj též působí ve vztazích k subjektům, které nejsou členy korporace, ale mají právně relevantní vztah k území kraje.

¹⁴⁵ Pokud se tak stane, budou mít dané osoby, ať už to budou cizinci či bezdomovci, volební právo na základě této smlouvy, nikoliv na základě tohoto obsoletního ustanovení.

¹⁴⁶ Občanem kraje musí být hejtman, člen zastupitelstva, člen rady, není to však podmínka pro ředitele a úředníky krajského úřadu.

2.4 Právo na samosprávu

Jedním z pojmových znaků územního samosprávného celku je právo na samosprávu. Regionální samospráva je výrazem právního pojetí samosprávy, kdy veřejnou správu vykonává subjekt odlišný od státu, a to relativně nezávisle na státu. *Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu.¹⁴⁷*

Při hledání hesla „samospráva“ nás Ottův slovník naučný odkáže na „autonomie“, kde se dozvíme, že samospráva je autonomií co do správy, „*kteříž záleží v tom, že stát dopřává úřadům společenským, s dostatek osvědčeným vybavením záležitosti správní, v jejich obor spadající. Autonomie v tomto smyslu značí nám důležitě obmezení výkonné moci vladařovy, kterýž pak nemůže sám nebo svými orgány přesebrati úkony správní, vyhrazené dotčeným orgánům společenským. Mohouť pak pomocí této samosprávy zájmy občanstva i v oboru výkonu býti přiváděny k platnosti.*“

Z logiky tvrzení, že samospráva je autonomií co do správy, vyplývá, že státní správa je též samosprávou. Tím, co odlišuje samosprávu od státní správy je subjekt veřejné správy a jeho charakter. O samosprávě, coby jedné z větví veřejné správy, tedy hovoříme tam, kde autonomie co do správy přísluší subjektu odlišnému od státu. Přičemž pouze stát je autonomní co do zákonodárství.¹⁴⁸ Existence samosprávy je tedy podmíněna vůlí státu přenechat část veřejné moci a aprobovat autonomii co do správy. Tato svěřená část moci je nazývána zbývající veřejnou mocí¹⁴⁹ Míra a způsob takovéto decentralizace¹⁵⁰ pak závisí na konkrétních podmínkách toho kterého státu.

¹⁴⁷ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 146

¹⁴⁸ Zde se jedná o zákonodárství v užším smyslu, tedy ve smyslu vydávání právních předpisů ve formě zákona, neboť samosprávným subjektům je zpravidla přiznána i autonomie co do legislativní činnosti v podobě vydávání právních předpisů jiných, než je zákon.

¹⁴⁹ Z nálezů I. US 41.98 (138 1998 Sb. ÚS, sv. 12): „*Instituit "veřejné moci" je vnímán jako instituit zahrnující přímou "moc státní" a dále "zbývající veřejnou moc". Státní moci disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. S veřejnou mocí přitom souvisí neoddelitelně nerovnost v postavení subjektu ve vztazích touto mocí ovládaných.*“

¹⁵⁰ Rozdíl mezi decentralizovaným unitárním státem a federací spočívá v tom, že státní moc členských zemí federace je originální, není odvozena od federální státní moci, kdežto moc autonomních regionů

v posledních desetiletích se však v evropských podmínkách v této otázce prosazuje zásada subsidiarity.

Na původ, jakýsi právní titul či důvod, tohoto práva existují různé pohledy. Jedním pólem je názor, podle kterého toto právo zakládá stát, který přizná podle svých potřeb a svého politického uvážení určitým právním subjektům právo na samosprávu a stanoví jeho obsah. Na druhém pólu je pak pohled na právo na samosprávu jako právo přirozené, nezadatelné, nezrušitelné, které stát pouze uznává, které však existuje i bez tohoto uznání a kterému odpovídá povinnost státu toto právo respektovat a chránit.¹⁵¹ Z čl. 100 odst. 1 Ústavy, podle kterého územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, nelze jednoznačně dovodit, zda je zde právo na samosprávu zakládáno, či pouze konstatováno a uznáno.¹⁵² Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek podle čl. 100 odst. 3 Ústavy lze jen ústavním zákonem. Jestliže je tedy existence nositele práva na samosprávu závislá na ústavodárci, je na něm zřejmě odvislé i právo na samosprávu a jeho obsah.

Kraj je podle čl. 99 Ústavy územním samosprávným celkem a jako takový má tedy podle čl. 100 odst. 1 Ústavy právo na samosprávu. Samospráva je pak výslovně zaručena podle čl. 8 Ústavy¹⁵³, který je zařazen do „základních ustanovení“. Územní samospráva je tak základním pilířem politického a právního systému státu.¹⁵⁴ Je totiž typickým znakem demokratického státu, že zapojuje občanskou společnost do správy a kontroly veřejných věcí prostřednictvím

v decentralizovaném unitárním státě je odvozena od státní moci, kdy postavení těchto autonomních celků určuje stát. Blíže in Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. 2. vyd. Praha: Linde, 2006

¹⁵¹ Návrh ECHRS v čl. 6 odst. 1 hovoří o uznané či určené působnosti.

¹⁵² Takové výkladové problémy vznikly v souvislosti s tím, že existují kraje podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, jimž ústavodárce zřejmě neměl v úmyslu právo na samosprávu přiznat, kdežto kraje, jimž by příslušelo právo na samosprávu, v době přijetí Ústavy a ještě dlouho poté neexistovaly.

¹⁵³ Z důvodové zprávy k návrhu Ústavy: Podle ústavy se území České republiky pro účely samosprávy dělí na obce a vyšší územní samosprávné celky. Ústava nevymezuje, jak velké mají vyšší územní samosprávné celky být, ani neurčuje jejich počet. Ústava zaručuje samosprávu obcí a vyšších územních samosprávných celků. To znamená, že si obyvatelé vyššího územního samosprávného celku nebo obce budou spravovat své záležitosti sami, a to prostřednictvím voleného zastupitelstva. Ústava přiznává právo zákonodárné iniciativy, tj. právo podat Parlamentu návrh zákona, též zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku (Čl. 41 odst. 2).

¹⁵⁴ Podle preambule ECHMS jsou místní společenství jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení, právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy, toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni, ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci. Obdobné ustanovení nalezneme i v preambuli návrhu ECHRS.

samosprávy. Územní samosprávu lze tedy považovat za podstatnou náležitost demokratického právního státu, jejíž změna je podle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřipustná. Z hlediska teorie práva se tak právo na samosprávu, coby kolektivní subjektivní právo, do přirozenoprávní oblasti skutečně dostává.¹⁵⁵ Charakter práva na samosprávu coby práva subjektivního má význam z hlediska jeho ochrany, jejímž prostředkem je díky této povaze i správní soudnictví, ale také postavení dotčeného orgánu ve správním řízení z důvodu dotčení práva na samosprávu.¹⁵⁶

Uvedené garance nejsou zárukou existence pro jednotlivé konkrétní územní samosprávné celky. Ústava v čl. 100 odst. 3 výslovně připouští možnost zrušení VÚSC, jeho zrušení ústavním zákonem tedy nebude zásahem do jeho práva na samosprávu. Zaručena je územní samospráva jako jeden z principů pro správu věcí veřejných. Požadavek ústavního zákona pro vytvoření či zrušení VÚSC představuje dostatečnou stabilitu, někdy se dokonce v souvislosti s ním hovoří o „federalizaci“ vyšších územních samosprávných celků.¹⁵⁷ Prakticky je zřejmě proces decentralizace nevratný, stěží si lze představit zrušení subjektu, kterému již je subjektivní právo na samosprávu přiznáno.

Ústavní zaručení územní samosprávy představuje povinnost státu při veškeré své činnosti, zejména při uplatňování státní moci zákonodárné, výkonné i soudní respektovat, neohrožovat, chránit a naplňovat toto právo. Projevem ústavní zaručeného práva na samosprávu by měl být i proces decentralizace státní správy.

Obsahem práva na samosprávu je právo na část veřejné moci. Pokud se hovoří o samosprávné moci, jde o pravomoc rozhodovat o samosprávných otázkách a o výkonou správní pravomoc k výkonu vlastních aktů a k samosprávnému výkonu

¹⁵⁵ K jusnaturalistickým komponentům pozitivně právní úpravy srovnej in Boguszak, J. Čapek, I. Gerloch A. Teorie práva, EUROLEX Bohemia, Praha 2001, str. 197

¹⁵⁶ Bliže např. Vedral, J. Nový správní řád a územní samospráva in Kadečka, S. Kliková, A. (ed.) Nový správní řád a místní samospráva. K problematice účastenství územního samosprávného celku ve správním řízení z důvodu dotčení práva na samosprávu zde uvedeno: „Účastenství územních samosprávných celků ve správním řízení z titulu dotčení jejich práva na samosprávu je komplikovanou otázkou, což je ovšem dáno nikoliv vymezením účastníků řízení ve správním řízení, ale ambivalentní povahou „práva na samosprávu“.....Přinejmenším je třeba při úvahách o tom, zda územní samosprávné celky jsou účastníky řízení nebo „jen“ dotčenými orgány diferencovat, v jaké oblasti samostatně působnosti a jakým způsobem může být územní samosprávný celek konkrétně rozhodnutím vydaným v určitém správním řízení dotčen....“

¹⁵⁷ Šamalík, F.: Samospráva a státní správa: Součinnost nebo konkurence?, Právník, 1994, č. 2 Ústava ostatně už poněkud „federalizuje“ vyšší celky ustanovením, že je lze vytvořit nebo zrušit jen ústavním zákonem (...) a přiznáním zákonodárné iniciativy zastupitelstvím těchto celků.

zákonů státu v daných podmínkách a rozsahu působení.¹⁵⁸ „Samospráva na rozdíl od státní správy nezahrnuje jen aspekt výkonný, jejím posláním je totiž v první řadě realizace vlastní samosprávné moci. Imanentním aspektem samosprávné moci je přitom „prvotní mocenská pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechává plný prostor samosprávným orgánům z hlediska její tvorby (pravomoc k tvorbě vlastních mocenských aktů)“, a to současně vedle výkonné pravomoci k samosprávnému výkonu státních aktů a výkonné pravomoci k samosprávnému výkonu vlastních aktů. Bez pravomoci k tvorbě vlastních mocenských aktů by samospráva nikdy nemohla plnit takovou úlohu, jaká odpovídá jejímu postavení v moderním státě. ztratila by tak jednu ze svých základních odlišností od správy státní.“¹⁵⁹ Dle návrhu ECHRS v otázkách spadajících do vlastní působnosti regiony přijímají a vykonávají rozhodnutí, v rámci výkonu těchto rozhodnutí je možné specificky vzhledem k regionálním potřebám modifikovat správní politiku.

Jedním z hlavních důvodů, proč je problematika samosprávy rovněž předmětem ústavního práva, je potřeba ochrany samosprávy před neoprávněnými zásahy. Jedná se o ústavní materii podobného typu jako v případě ochrany jednotlivce, rozdíl je však v tom specifiku územního samosprávného celku jako nositele ústavně zaručeného práva na samosprávu, kterým je jeho podíl na veřejné moci, jež je složkou jeho práva na samosprávu.¹⁶⁰ Podle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, kterým je třeba rozumět zásah kohokoliv při výkonu státní moci. Tato ústavní stížnost bývá označována jako komunální, což je nepřesné i vzhledem k tomu, že tuto ústavní stížnost může podat orgán i jiný než komunální, tedy obecní, samosprávy. Tímto prostředkem se může bránit i kraj jako vyšší územní samosprávný celek proti nezákonnému zásahu státu, kterým bylo porušeno jeho zaručené právo na samosprávu.

¹⁵⁸ Např. in Polián, M. Správní úřad. Linde, s.r.o. Praha 1994 str. 12

¹⁵⁹ Kadečka, S. Kapitoly ze správního práva III. Původní nebo upravené texty pro ASPI: Praha 2003

¹⁶⁰ Filip, J. Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/1995: Ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) a písm. d) jsou právně odlišnými instituty plnicími odlišné funkce a chránící povahou odlišné subjekty. Odlišnost zdůrazňuje i Šimíček V. in Ústavní stížnost. Linde Praha 2005, 3. vyd.: Zde se nejedná o ochranu subjektivně veřejného ústavně zaručeného základního práva nebo svobody navrhovatele (jako je tomu u obecné ústavní stížnosti), nýbrž o ochranu ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu ve smyslu čl. 8.

K podmínkám pro zásah státu do práva na samosprávu se vyslovil Ústavní soud takto: „Zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Vyjádřeno jinými slovy, požadavek ochrany zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dílci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou secundum et intra, nikoliv již praeter legem. Tomuto nazírání na danou problematiku konečně odpovídá i ta skutečnost, že se jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, jímž existence místní samosprávy nepochybně je, a kterou je třeba, v souladu s obvyklou zásadou právní o vztahu pravidla a výjimky, interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem. Nelze v této souvislosti pominout tezi, dle níž je základem svobodného státu svobodná obec nadaná v příslušném rozsahu veřejnou mocí, kterou vykonává buď přímo nebo skrze své orgány. Má-li být tudíž respektována idea právního státu, je potom nezbytné, aby i jeho chování bylo bezpodmínečně v souladu s právem. V mezích stanovených Ústavou ČR a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídána a v odpovídajícím rozsahu aprobována; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu samosprávnému celku - v daném případě obci - k výkonu samosprávy poskytl, když omezil svůj dohled na nezbytné minimum, tj. vyžaduje-li to ochrana zákona.“¹⁶¹

Zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti Ústavní soud zkoumá porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě tzv. ústavní stížnosti komunální hodnotí Ústavní soud i zákonnost zásahu státu.¹⁶² U komunální ústavní stížnosti může být pasivně legitimován pouze stát. Nelze však vyloučit, že do

¹⁶¹ IV. ÚS 331/02

¹⁶² K tomuto srov. náleží Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 471/2000, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení, sv. 20, č. 140, str. 9 a násl., vydání I., Praha: C.H.Beck, 2001

práva na samosprávu zasáhne i jiný subjekt¹⁶³, komunální ústavní stížnost kraje by tak patrně musela být namířena proti nedostatečnému zásahu státu proti subjektu porušujícímu subjektivní právo na samosprávu.

Nositelem práva podat komunální stížnost je kraj. přestože ustanovení § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu zavádějícím způsobem stanoví, že ústavní stížnost je oprávněné podat zastupitelstvo, což ovšem znamená, že rozhodnutí o podání ústavní stížnosti, ač to KZř výslovně neuvádí, je vyhrazeno zastupitelstvu kraje. Pro řízení o komunální ústavní stížnosti platí totéž co pro obecnou ústavní stížnost.

Územní samosprávu je možno definovat jako ústavně zaručené právo územního samosprávného celku jako územního společenství občanů rozhodovat samostatně v rámci autonomních prostorů vymezených ústavním pořádkem a zákony o svých záležitostech. Konkrétním obsahem zaručeného práva na samosprávu je podle platné právní úpravy zakotvení samosprávy jako formy veřejné moci, zakotvení nositelů tohoto práva, jejich formy, jejich územního a osobního základu, způsob stanovení jejich působnosti, jejich vrcholného orgánu včetně způsobu jeho ustavení, právo vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, právo na ochranu před zásahy státu, právo normotvorby a způsob svěřené státní správy. Pod zaručeným právem územního samosprávného celku na samosprávu je nutno rozumět výkon jeho samostatné působnosti. Komunální stížností se tedy může kraj bránit, jestliže stát nezákonně zasáhne do jeho samostatné působnosti.

Vyhoví-li Ústavní soud ústavní stížnosti, vysloví v nálezu, v čem spočívá porušení zákonem zaručeného práva na samosprávu, jaké ústavní zákony nebo zákony byly porušeny a jakým zásahem státu k tomuto porušení došlo, a zruší napadené rozhodnutí státního orgánu, nebo jestliže porušení zaručeného práva na samosprávu spočívalo v jiném zásahu státu, než je rozhodnutí, zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva na samosprávu pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením.

Právo na samosprávu územně samosprávných celků je v ČR ústavně zaručeno, ovšem jedná se o jedno z mnoha ústavně zaručených práv. Konkuruje-li si

¹⁶³ Koudeřka, Z. in Samospráva, str.88, připouští možnost zásahu obce do práva kraje na samosprávu a bez bližšího rozvedení jej označuje za protiústavní.

s jiným ústavně zaručeným právem, je vždy třeba pečlivě najít rovnováhu mezi ochranou těchto práv. Z poslední doby je např. znám případ napadení zákona č. 245/2006 Sb. o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních, kde Ústavní soud potězkával právo na samosprávu a ochranu vlastnictví na jedné straně a právo na život a zdraví na straně druhé a vyslovil se v tom smyslu, že ani právo na život a zdraví *nelze pojímat absolutně, tj. v tom smyslu, že v zájmu jeho zajištění lze zcela eliminovat všechna ostatní práva a ústavně chráněné hodnoty, tedy i právo na samosprávu.*

Podle ECHRS je právo na regionální samosprávu výrazem práva a schopnosti největších územních společenství uvnitř státu, která mají volené orgány a charakter administrativní mezostruktur, spravovat podstatnou část veřejných záležitostí ve vlastní odpovědnosti, v zájmu obyvatelstva regionu a v souladu s principem subsidiarity¹⁶⁴. Právo na regionální samosprávu zde má podle doktríny¹⁶⁵ složku materiální v podobě zdůraznění schopnosti regionu spravovat své záležitosti, složku organickou v podobě uvedení charakteru orgánů a složku principiální v podobě odkazu na princip subsidiarity a povinnosti zvážení rozumných požadavků národní a evropské solidarity. Kompetence k výkonu práva na regionální samosprávu je podle ECHRS kompetencí delegovanou, a to zákonem, všeobecnou, danou zájmem regionu, a podřízenou principu subsidiarity. Organickou zárukou práva na regionální samosprávu¹⁶⁶ by měla být statutární autonomie, regiony by si měly samy upravovat organizační strukturu i postavení svých úředníků. Právo na regionální samosprávu a svobodný výkon působnosti má být podle čl. 17 pod soudní ochranou.

¹⁶⁴ čl. 3 odst. 1 ECHRS

¹⁶⁵ Pomahač, R. in Správní právo. Obecná část str. 787

¹⁶⁶ Pomahač, R. in Správní právo. Obecná část str. 788

3 Působnost kraje

Pohledů na uchopení pro správní právo stěžejního termínu „působnost“ je pochopitelně mnoho. S tímto vědomím použijme tradiční pojetí působnosti coby vymezení okruhu úkolů.¹⁶⁷ KZř používá pro úkoly pojmu „záležitosti“. Úkoly je třeba vymežit věcně a územně, odlišuje se tedy působnost věcná a územní. Územní (místní, prostorová) působnost kraje je dána územím kraje, kraj tak může jemu svěřenou pravomoc, tedy jeho díl veřejné moci, uplatňovat pouze na tomto území, přičemž ostatní činnosti kraje takto územně limitovány nejsou.

Věcnou působnost lze dělit z různých hledisek.¹⁶⁸ pro činnost kraje je však zásadní rozdělení na působnost samostatnou (vlastní, přirozenou, samosprávnou) a přenesenou (cizí, delegovaná), takto působnost kraje rozlišuje i KZř. Obecně je věcná působnost kraje dána ustanovením § 1 odst. 4 KZř, podle kterého kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.¹⁶⁹ Konkrétní úkoly kraje v přenesené působnosti budou jistě často představovat péči o rozvoj území či potřeby občanů kraje, na kraje však stát může přenést i výkon státní správy, která takovouto péčí není, Ústava ČR v tomto ohledu stát nijak neomezuje. Vzhledem k tomu, že stát v území krajů nemá žádný svůj orgán s všeobecnou působností a že je permanentně kritizováno množství dekoncentrátů¹⁷⁰ ústředních orgánů státní správy v území krajů i obcí, lze tento vývoj očekávat.

Věcná působnost kraje, respektive jeho orgánů, je stanovena v KZř, ale také v množství dalších neustále se měnících zákonů hmotněprávní úpravy, kdy je někdy velmi obtížné zjistit, zda jde o působnost samostatnou či přenesenou. Toto zjišťování by mělo usnadnit pravidlo přednosti samostatné působnosti obsažené v ustanovení § 4 KZř, podle kterého pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že

¹⁶⁷ Hendrych, D. in Hendrych, D. Správní právo Obecná část, str. 114. Působností rozumí úkol i NSS, viz rozh. č. 555/2005 Sb. NSS, i Ústavní soud, viz náleží č. 35/1996 Sb. ÚS, sv. 5

¹⁶⁸ Cogan, R. in Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2004, např. dělí působnost na veřejnoprávní a soukromoprávní, mocenskou a pečovatelskou, vrchnostenskou a nevrchnostenskou.

¹⁶⁹ Cogan, R. tamtéž (str. 93) má za to, že toto ustanovení je i „oporou“ pro přenesenou působnost. Pro přenesení státní správy na kraj však bude pro stát kritériem především schopnost kraje tuto správu efektivně vykonávat a nikoliv souvislost s péčí o území a potřeby občanů.

¹⁷⁰ Dekoncentrace je stále považována za „jednodušší, ekonomičtější a méně nebezpečnou pro koherenci činnosti správy, než je tomu u decentralizace“, ovšem státní dekoncentráty „více či méně skrytě posilují roli ústředních orgánů a naplňují tak byrokratický ideál po úplném soustředění rozhodování v rukách vrcholu hierarchie. Toto nebezpečí je o to větší, že tendence k vytváření specializovaných územních správních orgánů se nezastavuje.“ Mates, P. Územní odborné správní úřady, Správní právo č. 3/2005

jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů. Stává se však, že legislativním opomenutím tak do samostatné působnosti „spadnou“ záležitosti svou povahou a významem spíše státní. Nastupuje komplikované dovozování, že předmětný zákon, ač ne výslovně stanoví, že jde o přenesenou působnost. De lege ferenda by bylo více než vhodné, aby v zákonech upravujících působnost kraje hranice mezi přenesenou a samostatnou působností vedena přesněji a s větším citem, za úvahu by též stálo zhodnotit, zda alespoň samostatná působnost nemohla být v KZř upravena komplexně.

Z pohledu adresáta veřejné správy, resp. z hlediska jeho autonomní sféry nemělo hrát naprosto žádnou roli, zda je vykonávána samostatná či přenesená působnost. I kraj může veřejnou moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.¹⁷² Soudní ochrana je poskytována bez ohledu na charakter působnosti, v níž bylo rozhodnutí vydáno. Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem kteréhokoliv orgánu veřejné správy. Kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem, což není pouze zájem státu ani pouze zájem kraje, popř. jeho konkrétních občanů.¹⁷³ Účel¹⁷⁴, pro jaký byly kraji konkrétní kompetence a pravomoci svěřeny.¹⁷⁵ Nahlédnutím z optikou právního státu se tak může dělení na samostatnou a přenesenou působnost zdát iluzorním, i úkoly v samostatné působnosti jsou na kraj přenášeny státu. Úkoly v přenesené působnosti je kraj povinen samostatně vykonávat.

¹⁷¹ Ohledně kritérií pro posuzování hranice mezi samostatnou a přenesenou působností srovnej P. 22:02 [Sb.n.u.US Svazek č.28 Usnesení č.40 str.463]

¹⁷² Čl. 2 odst. 3 Ústavy sice hovoří o státní moci, kterou je však zde třeba chápat jakou veškerou moc odvozenou od státu, tedy veškerou moc veřejnou. Srov. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 20: „Přestože Ústava v ust. 2 odst. 3 používá výraz státní moc, pomocí systematického a logického výkladu je možné k interpretaci širší, tedy, že se ve skutečnosti má na mysli moc veřejná.“

¹⁷³ Státní moc má podle čl. 2 odst. 3 Ústavy sloužit všem občanům, nikoliv státu, kraji, obci nebo některým občanům.

¹⁷⁴ Srov. Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol. Správní právo Obecná část, str. 86: „Osoby veřejného práva nejen že nemohou přerušit správní činnost, pro jejichž výkon byly zřízeny, nebo jich dokonce zanechat (princip continuity), ale nemohou ani disponovat oprávněním i způsobem, který by byl v rozporu s účelem jejich činnosti, nebo jej omezovat, popř. ztížil jeho naplnění.“

¹⁷⁵ Podle původního znění ustanovení § 1 odst. 3 KZř při plnění svých úkolů kraj chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech.

Zásadní význam má skutečnost, zda se jedná o přenesenou či samostatnou působnost, pro kraj¹⁷⁶, a to z těchto důvodů:

1. z hlediska funkční příslušnosti, neboť samostatnou působnost vykonávají zastupitelstvo a rada kraje, kdežto přenesenou především krajský úřad
2. z hlediska dozoru, neboť výkon samostatné působnosti dozoruje Ministerstvo vnitra, přičemž zrušit akty orgánů kraje mohou pouze soudy, a výkon přenesené působnosti dozorují věcně příslušná ministerstva, která mohou až na nařízení kraje akty orgánů kraje samy rušit
3. výkon přenesené působnosti je povinností kraje, pro výkon samostatné působnosti to tak vždy jednoznačně říci nelze
4. výkon samostatné působnosti si kraj financuje sám, kdežto na výkon přenesené působnosti přispívá stát
5. při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona; při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech též usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti

Zákonem stanovenou kompetenci kraj či orgány krajů nemohou jakkoliv přenášet na jiné subjekty. Kompetence rozdělení kompetencí je výrazem organizační moci, která přísluší pouze státu. Takovýto přesun kompetence by byl přípustný pouze na základě zákona, zákonná úprava však neumožňuje předání některé ze svěřených působností např. jinému kraji, sdružení krajů či subjektu krajem založenému či zřízenému.¹⁷⁷ Ani samostatnou ani přenesenou působnost nemůže kraj „vrátit“ státu.

¹⁷⁶ Kopecký, M. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, str. 152: „Rozdělení veřejné správy vykonávané orgány územních samosprávních celků na samostatnou a přenesenou působnost má význam především z hlediska subjektu rozhodování. Do skupiny samostatné působnosti by měly být řazeny především takové záležitosti, které se dotýkají v první řadě života obyvatel územních samosprávních celků, jejichž význam tento rámeček nepřesahuje a které z tohoto důvodu právní řád ponechává k relativně samostatnému rozhodování obcí (ovšem v souladu se zákony a případně i dalšími právními předpisy).“

¹⁷⁷ Shodně též Kadečka, S. Veřejnoprávní smlouvy a návrh správního řádu in Parlamentní zpravodaj 2001,2: „Jelikož výkon jak státní správy tak i samosprávy je založen na podzákoném principu, který umožňuje orgánům státní správy a samosprávy vykonávat svoji působnost jen v zákonem stanoveném

De lege ferenda by ovšem kraje jistě uvítaly možnost za určitých okolností požádat o převedení určitých záležitostí či jen konkrétní věci, které jinak patří do jejich působnosti, do působnosti státních orgánů, nebo možnost přesunu působnosti na základě veřejnoprávní smlouvy.

Ze stejných důvodů nemůžou jednotlivé orgány kraje přenášet své kompetence stanovené zákonem mezi sebou, pokud to zákon výslovně neumožní, ač by to v mnoha případech znamenalo zefektivnění jejich činnosti. Změnu funkční příslušnosti, tedy předání určité působnosti svěřené jednomu orgánu zákon umožňuje pouze v omezené míře, např. podle ust. § 59 odst. 4 KZř může rada kraje některé své kompetence svěřit hejtmánovi či krajskému úřadu. V zájmu zajištění určité organizační výsosti jako výrazu práva na samosprávu by však de lege ferenda bylo vhodné tyto možnosti uváženě rozšířit.

Spory o příslušnost, tedy kompetenční konflikty, jsou řešeny jednak ve správním řádu¹⁷⁸, spory mezi správními úřady a orgány kraje a spory mezi orgány kraje a orgány jiné samosprávy v SRŠ¹⁷⁹, případné spory mezi orgány kraje a soudy by se řešily podle zák. č. 131/2002 Sb., spory mezi orgány kraje a orgány státními či orgány jiného územního samosprávného celku nespádající pod uvedenou právní úpravu rozhoduje Ústavní soud¹⁸⁰.

rozsahu, nelze stanovenou působnost přenášet na jiné subjekty, kdy zastupitelstvo je povinno tuto působnost vykonávat zákonem stanoveným způsobem”.

¹⁷⁸ Ust. § 133 nového správního řádu.

¹⁷⁹ Díl 6 hlavy II části třetí zák. č. 150/2002 Sb.

¹⁸⁰ Oddíl devátý druhé hlavy druhé části zák. č. 182/1993 Sb.

3.1 Samosta

Oblasti sam

rozvoje odvětví a

samosprávně s pr

samosprávně rozj

3.1.1 Vymeze

Ústava Č

odst. 2 uvádí, ž

samostatně. Sam

na samosprávu

veřejnou správou

svou odpovědn

Samosta

v samostatně př

se tak k otázce

zákon ani Úst

veřejné správ

samostatně př

maximální ve

působnosti v

moci jen v př

¹⁸¹ Průcha, P. K.

¹⁸² Dle ust. §

vztazích) svým

¹⁸³ Vopálka, V.

s povinností; s

sféry, obligato

nástroje vůči d

¹⁸⁴ Mikule, V.

samosprávně e

na jedné stran

na druhé stran

apod.)”.

Koudelka, Z.

právem svěřen

3.1 Samostatná působnost

Oblasti samostatné působnosti ve své podstatě představují příslušné směry rozvoje odvětví a úseků krajů, které mají kraje a jejich orgány zabezpečovat samosprávně s příslušnou odpovědností, včetně jejich profinancování v režimu samosprávně rozpočtového hospodaření krajů.¹⁸¹

3.1.1 Vymezení samostatné působnosti

Ústava ČR sice termín samostatná působnost nepoužívá, nicméně čl. 101 odst. 2 uvádí, že vyšší územní samosprávný celek je zastupitelstvem spravován samostatně. Samostatná působnost kraje je výrazem jeho ústavně zaručeného práva na samosprávu a výkon této samostatné působnosti je tou decentralizovanou veřejnou správou, která je krajům státem svěřená, aby ji vykonávaly samostatně, na svou odpovědnost, svým jménem¹⁸².

Samostatná působnost je tedy chápána jako právo.¹⁸³ Konkrétní úkoly kraje v samostatné působnosti však právní úprava často stanoví jako povinnost. Dostáváme se tak k otázce, zda je kraj povinen vykonávat svou samostatnou působnost, když to zákon ani Ústava obecně výslovně nestanoví. Vycházejíc i z principu kontinuity veřejné správy a proporcionality zřejmě nelze nedospět k závěru, že i výkon samostatné působnosti je povinností¹⁸⁴, když má však územní samospráva mít maximální volnost při její realizaci. Tato volnost je ale při výkonu samostatné působnosti v podobě vrchnostenské správy omezena postulátem o uplatnění veřejné moci jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon

¹⁸¹ Průcha, P. K reformě územní veřejné správy in Pocta Vladimíru Mikule, ASPI Publishing 2002

¹⁸² Dle ust. § 1 odst. 2 KZř kraj vystupuje v právních vztazích (tedy i administrativněprávních vztazích) svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

¹⁸³ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol. Správní právo Obecná část, str. 90: „Právo může splývat s povinností: samostatná působnost je právem obce, která může úspěšně právně čelit zásahům do této sféry, obligatorní úkoly v jejím rámci jsou však současně i povinností a je tedy možné použít zákonné nástroje vůči obci, nejsou-li plněny.“

¹⁸⁴ Mikule, V. Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě, Právník 4/1969: „Zásadně platí, že samosprávné organizace mají právo i povinnost působnost na ně decentralizovanou vykonávat (z toho na jedné straně musí vyplývat oprávnění toto právo na kompetenci hájit před neoprávněnými zásahy – na druhé straně oprávnění státu zasáhnout v případě nezákonné nečinnosti, překročení kompetence apod.)“.

Koudelka, Z. Samospráva, str. 20: „Samospráva má subjektivní právo, ale i povinnost vykonávat právem svěřenou působnost.“

stanoví. Ohled na charakter úkolu bude také často tuto volnost zásadně omezo-
(např. zřizovatelská funkce ve školství, správa silnic, schvalování územně plánova-
dokumentace apod.), záležet také bude na míře konkrétnosti úkolu a škále pravomocí
poskytnutých k jeho plnění. Aby mohla územní samospráva plnit svůj účel, musí
být v každém jednotlivém případě uložení úkolu v samostatné působnosti ponecháno
maximum prostoru pro samostatné rozhodování při jeho řešení. De lege ferenda
stálo za úvahu otázku povinností kraje při výkonu samostatné působnosti upravě-
Po „dozorové“ novele KZř z roku 2006 už dozorující orgán nemá možnost požadovat
na kraji splnění úkolu stanoveného mu zákonem v samostatné působnosti a případně
zabezpečit jeho náhradní výkon na náklady kraje. Podle platné úpravy tedy nelze kraj
sankcionovat za neplnění povinností v samostatné působnosti, ani kraj nelze k plnění
donutit. V úvahu přichází pouze odpovědnost za škodu způsobenou porušením
povinností. Výsledkem takové situace by ovšem mohlo být to, že se stát bude zdát
svěřovat další úkoly do samostatné působnosti kraje s tím, že by tak ztratil jakýkoliv
vliv na jejich plnění.

Ústava bohužel nedává žádné vodítko ani pro povinnou samostatnou
působnost, ale ani pro stanovení rozsahu či povahy samostatné působnosti vůči státu,
tedy vlastně pro obsah práva na samosprávu¹⁸⁶. Nabízí se tak též otázka po obsahových
ústavní záruky územní samosprávy dle čl. 8 Ústavy. Čl. 104 odst. 1 alespoň uvádí,
působnost zastupitelstva může být stanovena jen zákonem. Působností zastupitelstva
je třeba rozumět samostatnou působnost kraje, v žádném případě tak nelze dovodit,
že by samostatná působnost vykonávaná jinými orgány kraje než je zastupitelstvo

¹⁸⁵ Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva. Praha: Codex Bohemia, 1998 str. 16
„Připomínku lze mít k tomu, že ani Ústava ani zákon o obcích neupravují obecně institut povinných
(obligatorních) úkolů obce.“

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu Pl. 34/02 č. 53/2003 Sb.: „Garance územní samosprávy podle Ústavy
lakovická. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství obce
způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by
nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu. S pověřením
zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územní
samosprávným celkům, počítají i ústavy řady dalších evropských států. Ústavou obecně vyjádřeno
právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárci
široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni
větších zásahů ústřední státní moci. Nepoliticky, vyslovené z právních, ekonomických, politologických
a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad a zaslu-
sí proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je zá-
politické. Dokonce záležitosti zřejmě místního či oblastního rázu mohou získat celostátní význam
například mohou být doručena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou přenášet přes
hranice územního samosprávného společenství obyvatel, což je stále častější právě v prostředí vysoké
mobility obyvatelstva.“

mohla být stanovena jinak než zákonem. V oblasti samostatné působnosti se tak uplatňuje tzv. výhrada zákona: samostatnou působnost obcí a krajů tak lze ústavně konformním způsobem regulovat právním předpisem, který má minimálně sílu zákona, nikoli normou nižší právní síly.¹⁸⁷ Rozsah samosprávy kraje tak ovšem závisí čistě na zákonodárci.

Dlužno zopakovat, že i výkon samostatné působnosti samozřejmě podléhá základnímu normativu pro výkon veřejné správy obsaženém v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a v čl. 2 odst. 2 LPS, tedy že i tuto decentralizovanou státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Adresát veřejné správy má tedy zásadně stejné postavení, ať se jedná o uplatnění státní moci státem či územním samosprávným celkem¹⁸⁸, má tedy samozřejmě vždy právo na právní ochranu ve smyslu čl. 36 LPS. Při plnění samosprávných úkolů musí kraj volit adekvátní prostředky, v opačném případě postupuje v rozporu s Ústavou.¹⁸⁹

Samostatná působnost kraje je limitována samostatnou působností obcí, ale též zákonodárstvím, pokud svěřuje určité krajské záležitosti do působnosti státní správy.¹⁹⁰ KZř v ust. § 2 odst. 2 výslovně stanoví, že rozsah samostatné působnosti může být též omezen zákonem. Hranice samostatné působnosti územní samosprávy soustavně ohledává Ústavní soud při vyřizování „komunální“ ústavní stížnosti, ale v daleko větší míře v řízení o zrušení obecně závazných vyhlášek, které zejména obec vydává v samostatné působnosti.¹⁹¹ Vzhledem k obdobné konstrukci nejen

¹⁸⁷ Pl. ÚS 16/06

¹⁸⁸ Zde je užíváno termínu „zbývající státní moc“ či „zbývající veřejná moc“, např. in Průcha, P. Správní právo – obecná část.

¹⁸⁹ Pl. ÚS 17/98 č. 28/1999 Sb.

¹⁹⁰ Sládeček, V. O (ne)územní samosprávě in Kolektiv autorů. Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. Praha: Linde, 2004, str. 528: „Obecně lze konstatovat, že samospráva vykonává úkoly, které jsou sice nějak (věcně) blízké určitému samosprávnému společenství, v řadě případů se ovšem její obsah v zásadě neliší od úkolů státní správy, resp. od úkolů, které by jinak plnila státní správa, pokud by samosprávě nebylo svěřeno jejich zajištění. Proto je dělení veřejných úkolů mezi státní správu a samosprávu do určité míry nahodilé, odlišné stát od stát, podmíněné též určitými tradicemi politickými cíly atp.“

¹⁹¹ Z nálezu Pl. ÚS 38/97 č. 293/1998 Sb.: České republiky přináší problémy již sám způsob, jímž se zákonodárce rozhodl vymezit samostatnou působnost obce. Jde o způsob, který sice obsahuje výčet většího množství činností (nadto ještě jen demonstrativní výčet), čímž jakoby zákonodárce opticky a kvantitativně posílil samostatnost obcí, nepokusil se však o kvalitativní vymezení a upřesnění kritérií, jež by obcím umožnila ne-li definovat, pak alespoň odhadnout, kde jsou meze jejich samostatné kompetence ve vztahu k působnosti přenesené anebo k činnostem z působnosti obcí vyloučeným..... V důsledku toho při každém pokusu o věcnou delimitaci samosprávy a státní správy vystupuje do popředí nedostatek samotného pojmového a významového vymezení ústavního principu samosprávy („věci samosprávy“ dle čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR). Tento nedostatek pak ztěžuje ochranu ústavního pojmu samosprávy, který má svůj smysl a obsah zasluhující ochrany na základě principu

samostatné působnosti u obcí je tato judikatura použitelná i pro kraje. Ústavní soud se tak již zabýval i otázkou zneužití samostatné působnosti.¹⁹² Při řešení otázky, kdy má být veřejná moc vykonávána státem a kdy územní samosprávou, nelze však v poměrech ČR zapomínat ani na odpověď poněkud komplikující fakt, totiž to, že veřejná správa je v ČR vykonávána na smíšeném principu, obce i kraje tak vedle samosprávy jako tzv. samostatné působnosti vykonávají i určitý díl státní správy jako tzv. přenesenou působnost.

Samostatná působnost kraje je vymezena jednak v ustanovení § 2 KZř a dále v ustanovení dílu 1 třetí hlavy KZř, kde je dále odkazováno na ustanovení upravující působnost¹⁹³ zastupitelstva kraje a rady kraje. Do dílu 1 třetí hlavy krajského zřízení nazvaného samostatná působnost kraje, jsou zařazena ustanovení o hospodaření kraje a o spolupráci kraje, tato činnost kraje bude tedy v zásadě vždy výkonem samostatné působnosti.

Vymezení samostatné působnosti prošlo od přijetí krajského zřízení¹⁹⁴ řadou změn, často se však jednalo pouze o přesuny ustanovení nebo změnu formulace bez zřejmého interpretačního dopadu.

Vymezení samostatné působnosti kraje se totiž stalo problémem i pro zákonodárce. Podle původního znění ustanovení § 14 KZř kraj má právo na samosprávu ve věcech, které stanoví zákon; působnost v těchto věcech je

proporcionalitě, a to případně i proti vůli zákonodárce tam, kde by zákon narušoval obsah tohoto principu v jeho podstatě. Kritériem však sotva může být věcný výpočet čl. 14 zákona o obcích. Mnohem spíše je třeba uvážít, že záležitostmi místní působnosti mají být pouze takové věci, které svými kořeny tkví právě v místním společenství a mají k němu specifický vztah za předpokladu, že mohou být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti a samostatně zvládnuty. Protože v České republice převládá stále organizačně-technický výčet věcné působnosti namísto pojmového vymezení samosprávy a protože pak věcným výpočtem nelze samosprávu a státní správu oddělit, je přirozené, že předmětem zákonných úprav zavazujících též obce a případně i vymykajících se jejich působnosti, jsou i záležitosti, jež jsou jinak obecným výčtem v § 14 zákona o obcích jejich samostatné působnosti svěřeny.

¹⁹²Pl. ÚS 57/05: Ústavní soud dále řešil otázku, zda ovšem obec nezneužila svou zákonem vymezenou samostatnou působnost. Jak již Ústavní soud uvedl (viz výše citovaný nálezn ve věci sp. zn. Pl. ÚS 63/04, publikovaný pod č. 210/05 Sb.), „zneužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1.) cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2.) cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak 3.) přihlížení k nerelevantním úvahám“.

¹⁹³Zde je však směřována působnost s pravomocí. Ustanovení, na která je odkazováno upravují pravomoci zastupitelstva a rady, tomu odpovídá i nadpis u § 35.

¹⁹⁴Z důvodové zprávy ke KZř: Základní význam pro činnost kraje má uskutečňování práva na samosprávu. Důležitým předpokladem je vymezení samostatné působnosti kraje v zákoně. Rozsah působnosti kraje je vymezen tak, aby nedocházelo k zasahování do samostatné působnosti obcí a aby bylo v navrhovaném zákoně pamatováno na základní otázky samostatné působnosti, přičemž se počítá s tím, že tento zákon má podpůrnou platnost a že zvláštní zákon může ještě tuto působnost rozšířit.

samostatnou působností kraje. Do samostatné působnosti kraje patří zejména záležitosti uvedené v § 35, 36 a 59. Kraj v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o komplexní územní rozvoj, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, především o uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Podle této koncepce má kraj právo na samosprávu pouze v případech, kdy to výslovně stanoví zákon. Uplatňuje-li kraj při výkonu práva na samosprávu veřejnou moc, nemůže tomu být samozřejmě jinak, než že ji uplatňuje pouze v případech, způsobem a v mezích stanovených zákonem. V případě nevrchnostenské správy by mohlo omezení výslovným zákonným zmocněním, vzhledem k rozmanitosti úkolů veřejné správy a k nutnosti její reakce na hektické změny ve společnosti, představovat překážku pro výkon „dobré správy“. Na druhou stranu zákon v následujícím odstavci vymezil samostatnou působnost poměrně obecně a široce¹⁹⁵, přičemž dále do samostatné působnosti kraje patří záležitosti v pravomoci zastupitelstva kraje a rady kraje dle KZř a záležitosti svěřené zvláštními zákony. Do samostatné působnosti kraje tak patří záležitosti, o kterých to KZř nebo jiný zákon stanoví, přičemž podle KZř jsou to úkoly stanovené jím zastupitelstvu a radě a též obecně péče v demonstrativně vyjmenovaných oblastech, ovšem s ohledem na „místní“ předpoklady a zvyklosti, nikoliv regionální či krajské.¹⁹⁶

S účinností zákona č. 231/2002 Sb.¹⁹⁷, tedy k 1.1. 2003, je samostatná působnost vymezena tak, že do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Do

¹⁹⁵ OZř setrvalo na tomto vymezení. Dle ustanovení § 35 odst. 2 OZř obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

¹⁹⁶ Srov. platné znění ustanovení § 35 odst. 2 OZř : *Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*

¹⁹⁷ Z důvodové zprávy ovšem ohledně změny tohoto paragrafu nevyplývá nic jiného, než že „ustanovení se upravuje a sjednocuje jeho díkce s novou díkci v návrhu zákona o hlavním městě Praze.“

samostatné působnosti kraje patří zejména záležitosti uvedené v § 11, 35, 36 a 39 výjimkou vydávání nařízení kraje, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon. Předmětná novela¹⁹⁸ byla provedením II. fáze reformy územní veřejné správy, kdy reagovala zejména na zánik okresních úřadů, jehož důsledkem byla nutnost rozšíření a přeformulování působnosti kraje.

Formulace KZř kombinuje několik způsobů stanovení působnosti kraje. Samostatná působnost je jednak vymezena negativně tím, že o samostatné působnosti kraje nejde tam, kde jde o přenesenou působnost kraje, tedy o působnost, která je jako přenesená působnost kraje výslovně zákonem označena,¹⁹⁹ jako například vydávání nařízení kraje. V působnosti kraje však dále nejsou záležitosti svěřené působnosti jiného vykonavatele veřejné správy, respektive jiného orgánu veřejné moci, tedy především záležitosti v působnosti obce a záležitosti v působnosti státních orgánů, byť by šlo o záležitosti v zájmu kraje a občanů kraje. Působnost ohledně záležitostí v zájmu kraje a jeho občanů, což je v podstatě parafráze ustanovení v odst. 4 KZř, je totiž určena příliš všeobecně²⁰⁰, není zde naznačena hranice působnosti ve smyslu určité bezprostřednosti zájmu kraje a jeho občanů a ve smyslu nepřekročení regionálního významu. Vždy je tedy třeba zjistit, zda není stanovena konkrétní působnost jinému orgánu veřejné moci. Samostatná působnost je také vymezena odkazem na zvláštní zákony, které ji pak taxativně vymezují. Zákon teoreticky může svěřit do samostatné působnosti kraje i záležitosti, které nepředstavují zájmy kraje a jeho občanů. Pokud připustíme, že existují úkoly kraje vlastní, které ovšem nejsou „záležitostmi v zájmu kraje a občanů kraje“, pak takovéto rozšíření působnosti nemohlo být v rozporu se základními samosprávnými principy. Pokud by zákon svěřil do samostatné působnosti kraje úkol, který nelze považovat za výkon práva na samosprávu a nedalo by se dovést, že jde o záležitost v zájmu kraje a jeho občanů, bylo by jen obtížně odvoditelné, že se zákonodárce od

¹⁹⁸ Podle Kadečky in Právo obcí a krajů v České republice, str. 247, jde o pozitivní krok směrem k zakotvení principu subsidiarity na regionální úrovni.

¹⁹⁹ Srov. ust. § 4 KZř

²⁰⁰ Kopecký, M. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, str. 155: „Pro právní úpravu v různých zemích bývá typické, že vymezují okruh záležitostí řadících se do samostatné (vlastní) působnosti jednak všeobecným rámcem, jednak konkrétním výčtem jednotlivých agend. Všeobecný rámcem bývá vymezen rozsah samostatné působnosti jako obstarávání záležitostí, které jsou ve výlučném nebo převážném zájmu místního společenství a jsou způsobilé k tomu, aby je spravoval samosprávný orgán v rámci svého území, vytváření podmínek pro všestranný rozvoj území a uspokojování potřeb obyvatel.“

mimo ústavní rámeček samosprávy. Citované ustanovení též demonstrativně stanoví, co do samostatné působnosti kraje patří vždy.

Negativní vymezení samostatné působnosti představuje i čl. 101 odst. 4 Ústavy, oprávnění státu zasahovat do činnosti územní samosprávy samozřejmě odpovídá povinnost územního samosprávného celku tento zásah respektovat.

3.1.2 Úkoly kraje v samostatné působnosti

a) Normotvorba

Kraje se výrazným způsobem podílí na tvorbě právního řádu. Zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku především přísluší zákonodárná iniciativa podle čl. 41 odst. 2 Ústavy, tedy právo navrhnout Poslanecké sněmovně zákon, jeho novelu, či jeho částečné nebo úplné zrušení. S právem návrhu však není spojeno právo na projednání. Může se tak stát, že se návrh kraje během volebního období vůbec nedostane na pořad jednání. Náležitosti návrhu zákona a postup při jeho projednávání upravuje zák. č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny.²⁰¹ Zastupitelstvo kraje je oprávněno podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. V tomto řízení Ústavní soud přezkoumává soulad jiných právních předpisů než jsou zákony z hlediska jejich souladu se zákonem a s ústavním pořádkem. Pravomoc zastupitelstva je v tomto ohledu v KZř nedostatečně pojmenována, neboť ust. § 35 odst. 2 písm. b) KZř uvádí jako důvod pro předložení návrhu pouze rozpor se zákonem.

Územní samospráva je nadána pravomocí vydávat své právní předpisy v samostatné působnosti. Ústavním základem pro právo tvorbu kraje v samostatné působnosti je čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle kterého *zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*. Právní předpis je tedy jednou z forem

²⁰¹ Za zastupitelstvo kraje mohou jednat jen jeho členové, kteří byli takovým jednáním zvlášť pověřeni. Návrh zákona se předkládá písemně a musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést. Součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.

činnosti kraje, jednou z pravomocí, kterou je oprávněn použit při výkonu své samostatné působnosti. Tato pravomoc je poskytována zpravidla samosprávám tento pramen práva vydávaný subjektem odlišným od státu bývá označován jako autonomní právo.²⁰² Z bohaté judikatury Ústavního soudu²⁰³ týkající se problematiky obecně závazných vyhlášek obcí však vyplývá, že pro uložení povinnosti tímto právním předpisem nepostačuje jako zákonný podklad²⁰⁴ obecné vymezení samostatné působnosti, ale je potřeba konkrétní zákonné zmocnění, nebo alespoň konkrétní úkol připouštějící použití formu právního předpisu. Ust. § 6 KZř v duchu uvedené judikatury²⁰⁵ výslovně stanoví, že *obecně závaznou vyhláškou kraje vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti lze ukládat povinnosti fyzickým a právníkům osobám, jen stanoví-li tak zákon.* Vzhledem k výše

²⁰² Matějka, J. Principy organizace veřejné správy. Praha, 1938, str. 52 : „Tato činnost (samospráva) může být velmi rozmanitá, může však, třebaž nemusí zahrnovat v sobě i právo vydávání právních norem. V tomto případě stávají se samosprávné svazy současné svazy autonomními.“

²⁰³ Např. nález ÚS č. 583/2004 Sb.: „Na postup obce při vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti ustanovení čl. 2 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nelze vztáhnout. Smyslem těchto ústavních ustanovení je zaručení svobody jednání osob soukromého práva a vyjádření autonomie jejich vůle. Naopak na jednání obce jako veřejnoprávní korporace se vztahují v případě jednostranného stanovení příkazů a zákazů čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Toto pravidlo nutno vztáhnout i na autoritativní určování poměrů jednotlivců na území obce cestou obecně závazných vyhlášek. Pro vydání obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR potřebuje obec zákonné zmocnění, musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě nebo jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého.“

²⁰⁴ v rámci ústavního požadavku uplatnění veřejné moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon

²⁰⁵ Tento přístup k obecně závazným vyhláškám územní samosprávy bývá terčem kritiky. Např. Filip, J. Ústavní právo vydala Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk v Brně 1999, str. 474: *Fakticky tak Ústavní soud samosprávu v této oblasti redukoval na možnost volby určité věci obecně závaznou vyhláškou upravit nebo neupravit a v případě upravení jí přisoudil povahu pouhého prováděcího předpisu.* Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C.H.Beck, 2003: *Ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů (samozřejmě děje-li se tak v souladu s platnou právní úpravou) není v rozporu s principem demokratického právního státu, ba právě naopak taková pravomoc je projevem naplnění principu subsidiarity, vědomí toho, že místní společnosti jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení. OZV mohou upravovat právní vztahy dosud neregulované.* Koudelka, Z. Působnost právních předpisů územní samosprávy. Právní rádce 1/2003, s. 51-58: *Ústava dává územní samosprávě možnost vydávat obecně závazné vyhlášky bez výslovného zákonného zmocnění, včetně obecně závazných vyhlášek stanovících povinnosti v oblastech, které zákon svěřuje do samostatné (samosprávné) působnosti obcí a krajů. Z tohoto pohledu jsou stávající zákony o obcích a o krajích krokem zpět. Tyto zákony totiž rozlišují obecně závazné vyhlášky na stanovící povinnosti osobám a nestanovící povinnosti osobám. Toto dělení ustanovení Ústavy o územní samosprávě nezná. Samozřejmě ukládání povinností vyžaduje zákonný základ, v případě samosprávy jsou to zákonem určené hranice samostatné vrchnostenské působnosti samosprávy. Ústava nepožaduje další speciální zákonné zmocnění k ukládání povinností. Pro obecně závazné vyhlášky stanovící povinnosti zákon vyžaduje zákonné zmocnění, čímž je fakticky řadí do stejné pozice jako nařízení v přenesené působnosti. Pro obecně závazné vyhlášky krajů stanovící povinnosti toto zmocnění vyžaduje ve speciálních zákonech. Zákonodárce tak reagoval na předchozí protisamosprávnou judikaturu Ústavního soudu tím, že ji akceptoval v textu zákona.*

uvedenému za takovéto zákonné stanovení nelze považovat ustanovení KZř o vymezení samostatné působnosti a konkrétní zákonné zmocnění KZř také žádné neobsahuje, tato zmocnění nalezneme ve zvláštních zákonech. Výslovné zákonné zmocnění není třeba k vydání obecně závazné vyhlášky²⁰⁶, která povinnosti neukládá. Budeme-li ctít základní materiální požadavek, že každý právní předpis má mít především normativní obsah, lze si stěží představit normu, která svým obsahem, tedy příkazem, zákazem či dovolením, nepředstavuje uložení povinnosti. Snad pouze v případě, kdy by kraj ukládal povinnost sám sobě, či sobě podřízeným subjektům, a zakládal tak určité právo pro občany kraje.²⁰⁷

Předmětem úpravy obecně závazných vyhlášek nemohou být záležitosti, jejichž úprava je vyhrazena zákonům²⁰⁸, a to bez ohledu na skutečnost, zdali předvídané zákonné úpravy byly vydány nebo ne, ani záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého.²⁰⁹ Podle § 16 KZř se kraj při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí jen zákonem a v ostatních záležitostech při výkonu samostatné působnosti též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Toto ustanovení nelze vykládat tak, že by kraj ve své obecně závazné vyhlášce mohl upravovat věci upravené jinými právními předpisy než je zákon odchylně od těchto právních předpisů. Jestliže je totiž v působnosti jiného správního orgánu vydání právního předpisu upravujícího v zákonných mezích určitou problematiku, pak zde nemůže jít o samostatnou působnost kraje, v tomto ohledu se musí kraj řídit celým právním řádem i při vydávání obecně závazných vyhlášek.

²⁰⁶ Pl. ÚS 5/99

²⁰⁷ Cogan, R. in Právo krajů – aktuální stav. Právní rozhledy č. 9/2005 uvádí, že „čl. 104 odst. 3 Ústavy nekonstatuje, že obecně závazné vyhlášky jsou výlučně právními předpisy. Stejně tak § 6 zákona o krajích neprohláší, že obecně závazné vyhlášky za právní předpis... zastupitelstvo může tuto právní formu použít pro jakékoli své rozhodnutí, byť nenormativní povahy.“ S tímto závěrem však nelze souhlasit, neboť kraj je povinen při své činnosti využívat právní formy adekvátní povaze svého úkolu. Přičemž o povaze obecně závazné vyhlášky jako právního předpisu nejsou a nikdy nebyly pochybnosti.

²⁰⁸ Podle čl. 39 Listiny jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit. Podle čl. 104 odst. 1 Ústavy může být působnost zastupitelstva stanovena jen zákonem. Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod na základě jejího čl. 4 odst. 2 upraveny pouze zákonem. K tomu z nálezu Pl. ÚS 38/97 č. 293/1998 Sb.: *V této otázce stojí decentralizovaný demokratický stát středoevropského typu, jímž je i Česká republika, před složitou úlohou: zároveň spočívá na "centrálním" (ústavním) katalogu základních práv a na zákony vymezených možnostech tato práva omezit, současně se však snaží definovat i okruh tzv. samostatné působnosti obcí (§ 14 a § 17 zákona o obcích), která - pokud neporušuje zákon - je mimo ingerenci státní správy. Zakonodárce tím však stojí před složitou úlohou, neboť zcela přesný a vyčerpávající výčet této působnosti není možný již z toho důvodu, že nelze státní správu a samosprávu věcnými výčty oddělit.*

²⁰⁹ nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/98, Pl. ÚS 17/02, Pl. ÚS 49/03, Pl. ÚS 62/04, Pl. ÚS 3/05 a další

Podle Ústavy obecně závazné vyhlášky vydávají zastupitelstva v mezích své působnosti, musí tedy jít o samostatnou působnost kraje, nikoliv o působnost státních orgánů či samostatnou působnost obce (i zde je třeba uplatnit princip subsidiarity, není též přípustné přisuzovat obecně závazným vyhláškám krajů vyšší právní sílu než obecně závazným vyhláškám obce). Otázkou je, zda může být obecně závazným vyhláškou upraven právní vztah dosud právem neregulovaný. Zde je třeba předpokladem rozlišit, kde je hranice mezi chováním praeter legem a chováním contra legem, kde je právem dovoleno, tudíž právem regulováno a tudíž nezpůsobilé být předmětem úpravy obecně závaznou vyhláškou.

Jedná se o právní předpisy vydávané secundum et intra legem. Vydání obecně závaznou vyhlášku je právem kraje, nikoliv povinností. Paradoxně je to právě v současnosti platné zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky kraje (viz níže) hovoří o povinnosti.

Návrh obecně závazné vyhlášky kraje schvaluje zastupitelstvo jako jakékoliv jiné usnesení, tedy většinou všech zastupitelů. Právní normou se však stává publikací ve Věstníku právních předpisů kraje, platnosti obecně závazná vyhláška nabývá vyhlášením v tomto Věstníku, dnem vyhlášení je den rozeslání příslušné částky. Účinnosti obecně závazná vyhláška nabývá patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v ní není stanoven pozdější počátek účinnosti. Výjimečně, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení a za podmínky zveřejnění na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se dotýká, a v hromadných informačních prostředcích.

Obecně závaznou vyhlášku kraje může zrušit pouze Ústavní soud, a to k návrhu vlády, skupiny nejméně 25 poslanců nebo skupiny nejméně 10 senátorů, sesazení Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, ten, kdo podal ústavní stížnost,²¹⁰ nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení,²¹¹ zastupitelstvo kraje.

²¹⁰ Ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu: Spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

²¹¹ Ustanovení § 119 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu: Spolu s návrhem na obnovu řízení může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem návrhu na obnovu řízení, jestliže podle tvrzení navrhovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

(zastupitelstvo jednoho kraje tak může napadnout obecně závaznou vyhlášku jiného kraje). Veřejný ochránce práv, ministerstvo vnitra a zastupitelstvo obce. jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží. Při přezkoumávání Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku podrobuje následujícímu testu:²¹² 1.) *Přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky.* 2.) *Přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezené věcnou působnost (jednání ultra vires).* 3.) *Vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost.* 4.) *Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska "nerozumnosti"²¹³ (unreasonableness). Přitom je třeba uvést, že prvá dvě kritéria jsou kritérii formálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria vykazují aspekty jednání ultra vires (v materiálním slova smyslu).*

Vzhledem k tomu, že krajská územně plánovací dokumentace je podle nové právní úpravy schvalovaná ve formě opatření obecné povahy, zůstalo v našem právním řádu jediné zmocnění pro vydání obecně závazné vyhlášky kraje, a to podle zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů - § 78 odst. 1 písm. c) závazná část plánu odpadového hospodářství kraje, odpadovým hospodářstvím - činnost zaměřená na předcházení vzniku odpadů, na nakládání s odpady a na následnou péči o místo, kde jsou odpady trvale uloženy, a kontrola těchto činností.

Plán odpadového hospodářství se zpracovává za účelem vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi, plán odpadového hospodářství kraje musí být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství České republiky a jejími změnami, obsahuje závaznou část a směrnou část. Závazná část plánu odpadového hospodářství kraje stanoví konkrétní cíle, konkrétní opatření k jejich dosažení pro předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností, nakládání s komunálními odpady, nakládání s vybranými odpady, nakládání s dalšími odpady, zejména nebezpečnými, nakládání s odpady z obalů, využívání odpadů, snižování podílu odpadů ukládaných na skládku a podílu biologicky rozložitelné složky v nich obsažené a vytváření integrovaného systému nakládání s odpady.

²¹² Pl. ÚS 63/04 [Sb.n.u.US Svazek č.36 Nález č.61 str.663, 210/2005 Sb.]

²¹³ Otázka nerozumnosti obecně závazné vyhlášky též in Pl. ÚS 57/05 [Nález, 486/2006 Sb.]

Jedná se sice o výkon samostatné působnosti kraje, ale zákon hovoří o povinnosti kraje spolupracovat při zpracovávání plánů odpadového hospodářství kraje a jejich změn, vznikne-li potřeba zřídit zařízení k nakládání s odpady nebo řešit pohyb odpadů přesahující hranice krajů, a o povinnosti zpracovat a schválit návrh plánu odpadového hospodářství kraje nebo jeho změny do 18 měsíců od nabytí účinnosti nařízení vlády, kterým se vyhláší závazná část plánu odpadového hospodářství České republiky. Kraj tedy nemá na výběr, zda a kdy tento právní předpis vydá, ani jestli a jak bude řešit situaci, vznikne-li potřeba zřídit zařízení k nakládání s odpady nebo řešit pohyb odpadů přesahující hranice krajů. Dlužno říci, že po materiální stránce je tento plán zřejmě spíše opatřením obecné povahy, stejně jako územně plánovací dokumentace. Ostatně pořizuje se obdobným postupem jako územně plánovací dokumentace, ovšem na rozdíl od ní v samostatné působnosti. Plán odpadového hospodářství kraje se zpracovává na dobu nejméně 10 let a musí být změněn při každé zásadní změně podmínek, na jejichž základě byl zpracován.

Vyšší územní samosprávný celek Hlavní město Praha navíc na základě ust. § 17 odst. 3 zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vydává formou obecně závazné vyhlášky Statut²¹⁴ a na základě ust. § 44 odst. 3 může jako ostatní obec upravovat problematiku veřejného pořádku.²¹⁵

214 Ve Statutu stanoví zejména

- a) výčet jednotlivých městských částí a vymezení jejich území (§ 11),
- b) záležitosti, které se svěřují do samostatné a přenesené působnosti městských částí nad rozsahem stanovený zákonem, včetně vymezení území, na němž je vykonávána přenesená působnost městských částí,
- c) způsob projednání návrhu rozpočtu hlavního města Prahy a městských částí a závěrečného účtu hlavního města Prahy a městských částí a výsledků jejich hospodaření,
- d) vzájemnou součinnost mezi orgány hlavního města Prahy a orgány městských částí,
- e) zdroje peněžních příjmů městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti,
- f) způsob projednání návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy s městskými částmi a způsob jejich vyhlášení v městských částech,
- g) způsob projednání územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a programu rozvoje hlavního města Prahy s městskými částmi,
- h) majetek hlavního města Prahy, který se svěřuje městským částem, a rozsah oprávnění městských částí při nakládání s tímto majetkem,
- i) další záležitosti, stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon.

²¹⁵ Může v obecně závazné vyhlášce ukládat povinnosti v samostatné působnosti a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména lze stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány,

Vzhledem k tomu, že vydávání obecně závazných vyhlášek je zatím pro kraje okrajovou záležitostí a že jde o problematiku značně složitou a často bádanou,²¹⁶ bude upuštěno od bližšího pohledu na povahu tohoto právního předpisu včetně často diskutované otázky, zda jde o originální pramen práva. De lege ferenda snad bude s růstem úlohy krajů spojena právní úprava umožňující jejich vydávání v míře alespoň blízké se obdobné pravomoci obcí.²¹⁷

b) Hospodaření

Kraj má vlastní majetek a vlastní příjmy, se kterými hospodáří podle vlastního rozpočtu. Vzhledem ke svému charakteru subjektu veřejné správy se však při tom musí řídit zvláštními pravidly.²¹⁸ Dosud bohužel nedošlo k shrnutí těchto pravidel v jedné komplexní a provázané právní úpravě jakou je pro majetek státu zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

I při hospodaření a nakládání s majetkem je kraj povinen sledovat pouze účely, pro které byl zřízen. Výslovně tak stanoví ust. § 17 odst. 1 KZř, podle kterého majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti.

Zaměření hospodářské činnosti kraje lze shrnout takto:

- zvelebování vlastního majetku a jeho využívání pro zabezpečování veřejných statků regionálního charakteru

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k zajištění udržování čistoty na ulicích a jiných veřejných prostranstvích, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (3) (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení hlavního města Prahy nebo městské části,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

²¹⁶ Po „dozorové“ novele KZř již kraje ani nevykonávají dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí.

²¹⁷ Grospič, J. Úloha krajů v územní reformě veřejné správy in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: „Ukazuje se v souvislosti s koordinační funkcí kraje a s jeho funkcí zabezpečování regionálního rozvoje, že by bylo vhodné, aby zákon o krajích stanovil, že obecně závaznými vyhláškami kraje je možno ukládat povinnosti fyzickým i právníkům osobám působícím v kraji, a to zejména k zabezpečení integrující a koordinující funkce kraje, tj. zejména k zabezpečení realizace programů rozvoje územního obvodu, k zajištění realizace koncepcí cestovního ruchu na území kraje, k zajištění základní dopravní obsluhy na území kraje apod.“*

²¹⁸ Nález ÚS č. 53/2003 Sb.: Podrobná zákonná regulace hospodaření územní samosprávy je však přípustná, samospráva neznamena svrchovanost místních společenství.....

- zabezpečování veřejných statků regionálního charakteru pro své občany
- zajištění dlouhodobého sociálně-ekonomického rozvoje svého regionu
- koordinaci sociálně-ekonomického rozvoje obcí a měst ve svém správním obvodu
- zajištění ochrany krajiny a jednotlivých složek životního prostředí na svém území
- koordinaci činnosti ekonomických subjektů ve svém regionu nepřímými metodami v souladu s veřejným zájmem
- koordinaci činnosti obcí a měst na svém teritoriu, rozvíjení vztahů spolupráce s obcemi
- spolupráce se státem, hájit zájmy a preference obyvatel a podnikatelských subjektů
- prosazování požadavku maximální efektivity při financování potřeb²¹⁹

Protože je vlastní majetek a samostatné hospodaření s ním nezbytnou podmínkou výkonu práva na samosprávu, je postulováno na ústavní úrovni, že územní samosprávné celky hospodaří podle vlastního rozpočtu a mohou mít vlastní majetek.²²⁰ Podle KZř kraj nejenže majetek může mít, ale kraj má vlastní majetek, vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu²²¹. Z důvodové zprávy ke KZř: „Aby mohly uskutečňovat samosprávu a aby mohly nezávisle samy sebe spravovat a nezávisle rozhodovat o svých zákonem vymezených záležitostech, potřebují i nezávislost po ekonomické stránce, to znamená vlastní majetek a vlastní finanční zdroje“. Kraje pochopitelně žádný „historický“ majetek neměly, většina současného majetku krajů na ně přešla na základě zákonů²²², kdy přešly především věci a další majetkové hodnoty, se kterými byly oprávněny hospodařit některé státní příspěvkové organizace a organizační složky státu. S majetkem tak přešly ale i úkoly, pro které byly uvedené

²¹⁹ Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI, a.s. 2005, str. 120

²²⁰ čl. 101 odst. 3 Ústavy

²²¹ § 1 odst. 2 KZř

²²² 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách

organizace zřízeny, a také závazky, se kterými se kraje potýkají ještě v současnosti.²²³

Právo samostatně hospodařit se svým majetkem označil za jeden ze základních atributů samosprávy i Ústavní soud²²⁴, když se zabýval ústavností ustanovení § 19 odst. 1 KZř, podle kterého měl stát právo při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na kraj a při finanční spoluúčasti na pořízení takového majetku krajem vyhradit si stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem.²²⁵ Pro ilustraci vývoje této otázky dodejme, že vládní návrh KZř dokonce podmiňoval převod majetku kraje, jeho vložení do obchodní či obecně prospěšné společnosti i změnu účelu užívání nemovitostí předchozím souhlasem státu.

Základní principy nakládání s majetkem kraje jsou uvedeny v §§ 17 – 23 KZř. Jedná se především o povinnost řádné péče o majetek. K zajištění transparentnosti nakládání s majetkem kraje je zavedena povinnost zveřejnění záměru některých majetkových úkonů, povinnost zdůvodnění neobvyklé ceny, či povinnost doložky potvrzující splnění zákonných podmínek platnosti úkonu. Zásadní

²²³ V souvislosti s rozhodováním o ústavnosti omezení v užívání majetku převáděného zákonem č. 290/2002 Sb. Ústavní soud v nálezu č. 211/2003 Sb. uvedl: „V samotném počátku činnosti těchto subjektů jsou tyto subjekty zatěžovány břemenem, které bylo vyvoláno činností státu či jeho organizací, a je tak zřejmé, že tento fakt může výrazným způsobem ovlivňovat samosprávné aktivity a zabránit územním samosprávným celkům vynakládat finanční prostředky určené k vlastním samosprávným činnostem tak, aby sloužily předvídanému účelu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Nicméně opodstatněnost kroku, kdy stát v rámci reformy veřejné správy převedl na ÚSC určitý majetek, však zpochybňovat nelze, neboť ta je dána důvody, které vycházejí z historicky potvrzeného přesvědčení, na základě něhož především právě ti, jichž se záležitosti s ním spjaté týkají a jimž tento majetek ve svých funkcích bezprostředně slouží, jsou schopni a z povahy věci i ochotni a motivováni k tomu, aby jej spravovali s péčí řádného hospodáře, a to mnohdy lépe než centrálně organizovaná státní moc, a mnohem účinnějším, plnohodnotným způsobem.“

²²⁴ Z nálezu ÚS č. 404/2002 Sb.: „Jedním ze základních atributů samosprávy je právo samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem, a to na vlastní účet a vlastní odpovědnost. Obsah vlastnického práva tvoří oprávnění vlastníka věc držet, užívat ji, požívat její plody a užítky, jakož i oprávnění s věcí nakládat. Přitom možnost s věcí nakládat je považována za stěžejní. Jak však vyplývá z konkrétního případu, během jehož projednávání Vrchní soud v Praze přerušil řízení a předložil ustanovení § 19 odst. 1 zákona o krajích k posouzení Ústavnímu soudu, je na základě tohoto ustanovení v některých případech, resp. některými ministerstvy jednostranně toto právo k nabyvanému majetku omezováno takovým způsobem, který činí ze samosprávných krajů spíše správce cizího majetku nežli vlastníka. Je třeba přisvědčit návrhovateli, že stav, kdy stát se cítí být oprávněn zavázat samosprávné kraje jakýmkoliv podmínkami, jejichž neplnění navíc sankcionuje citelnými pokutami, je v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Napadené platné a účinné znění § 19 odst. 1 zákona o krajích však neobsahuje žádné zákonné vymezení pro stanovení podmínek hospodaření s nabytým majetkem, a zakládá tedy absolutní volnost či spíše možnost libovůle orgánů státu při jejich stanovení.“

²²⁵ Napadené ustanovení ÚS zrušil, v průběhu řízení byla přijata vládní novela, která rušila celý § 19.

dopad do soukromoprávních vztahů kraje mají ustanovení o neplatnosti úkonu provedeného v rozporu s ust. § 17 odst. 3 KZř²²⁶ či ust. § 23 odst. 2 KZř,²²⁷ nebo o neplatnost absolutní. Úkon učiněný bez předchozího schválení příslušným orgánem je neplatný, i když je opatřen řádnou doložkou a druhá strana je tedy v dobré víře. Na úrovni kraje byly dodrženy všechny předpoklady pro uskutečnění úkonu. V druhou stranu neplatné zřejmě budou jen ty úkony, u nichž je schválení příslušným orgánem vyžadováno zákonem, a nikoliv ty, kde si nad rámec zákona její schválení orgány kraje vyhradily.²²⁸ O souhlasu musí být rozhodnuto před projevením vůle, nepřichází v úvahu jakákoliv konvalidace ani jakékoliv smluvní „obcházení“. V souvislosti s otázkou neplatnosti vzniká však problém s jejím uplatněním, neboť návrhu na určení neplatnosti úkonu, popř. na určení vlastnictví, je třeba prokázat naléhavý právní zájem, což je pro občana kraje, který není v daném soukromoprávním vztahu blíže zainteresován, velmi obtížné.²³⁰ Zde by určitě řešením mohlo být širší využívání práva státního zastupitelství podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků.²³¹ De lege ferenda by přicházelo v úvahu upravit aktivní legitimitu občana kraje v uvedených případech, ovšem v míře nedestabilizující dotčené právní vztahy.

Prislušnost k rozhodování o majetkoprávních úkonech je sice velmi podrobně rozdělena mezi radu a zastupitelstvo podle základního vodítka: „zásadní věci zastupitelstvu, běžné věci radě“, přesto vzniká řada výkladových obtíží vyplývajících

²²⁶ Kraj nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob vyjma a) závazku vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů, nebo národního fondu, b) závazku vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do kraje nebo obce vlastněné nemovitostí, c) těch, jejichž zřizovatelem je kraj, stát nebo obec, d) těch, v nichž míra účasti kraje nebo spolu s jiným krajem (krají), obcí (obcemi) nebo státem přesahuje 50 %.

²²⁷ Právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva, popřípadě rady, lze učinit jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony kraje od počátku neplatné.

²²⁸ Shodně Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva, str. 254

²²⁹ Podle Koudelky, Z. in Samospráva. Praha: Linde Praha, a.s. 2007 „Situaci lze řešit i tak, že platnost smlouvy bude vázána na poskytnutí zákonem předepsaného souhlasu.“ Souhlas má však předcházet učinění úkonu, tedy projevu vůle, nikoliv platnosti úkonu. Navíc platnost úkonu není otázkou, kterou by bylo možné sjednat odchýlně od zákonné úpravy.

²³⁰ Blíže viz Hamplová, J. Může občan napadnout u soudu žalobou právní úkon obce? Veřejná správa č. 40 2007

²³¹ § 42 zák. č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

z faktu, že hospodářská činnost má samozřejmě mnoho podob a že se zde stýkají veřejné a soukromé právo. Podřadit konkrétní majetkoprávní úkon, výslovně v KZř neuvedený, do působnosti zastupitelstva či rady může v praxi působit obtíže, přičemž nesprávné posouzení této otázky má fatální důsledky pro platnost úkonu, a to dokonce i v případech, kdy úkon schválí zastupitelstvo místo jemu odpovědné rady.²³²

Způsob financování krajské samosprávy Ústava neupravuje. Význam tohoto problému se odráží např. v rozsahu, který zásadám financování regionální samosprávy věnuje návrh ECHRS.²³³ Tvorbu, postavení, obsah a funkci rozpočtu kraje a pravidla hospodaření s jeho finančními prostředky upravuje zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Obsahem rozpočtu²³⁴ jsou jeho příjmy²³⁵ a výdaje²³⁶ a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních

²³² V praxi lze tento problém vyřešit schválením v obou orgánech.

²³³ Čl. 14: *Systém financování má poskytnout regionům předem určitelný objem prostředků, jenž je přiměřený zabezpečovaným úkolům a dovoluje regionům provádět vlastní politiku. Finanční zdroje regionů by měly být různorodé a přizpůsobivé, aby bylo možné pružně reagovat na reálný růst nákladů veřejných služeb i na celkové změny hospodářského vývoje. Pokud se týká výkonu vlastní působnosti, měly by být používány zejména vlastní příjmy, s nimiž mohou regionální orgány volně zacházet. Ve shodě s principem solidarity zavede každý stát mechanismus finančního vyrovnávání, jenž počítá jak s potenciálními zdroji tak s potřebami s cílem zaručení přijatelné životní úrovně obyvatel jednotlivých regionů (obdobou tohoto ustanovení ECHMS se ČR necítí být vázána). Prostředky jsou regionům zásadně poskytovány na neziskovém základě. Podmínky finančních transferů i případné sdílení daňových výnosů jsou upravovány předem na základě objektivních kritérií zohledňujících potřeby jednotlivých regionů. V mezích zákona mají regiony přístup na kapitálový trh a mohou si zde půjčovat finanční prostředky za předpokladu, že prokáží schopnost splácet dlužné částky z vlastních příjmů. Zákonný požadavek dodržovat rozpočtová a účetní pravidla nelze považovat za zásah do finanční autonomie regionů.*

Čl. 15: *Vlastní příjmy regionů tvoří zejména daně a poplatky, které regiony vybírají v souladu s ústavou a zákony (obdobou tohoto ustanovení ECHMS se ČR necítí být vázána). Výši regionálních daní a poplatků určují regiony samy. Nevybírají-li regiony samy daně, mají v souladu s ústavou a zákony právo na procentní podíl z výnosu daní ukládaných jinými orgány. Výnos z podílu na všeobecném zdanění tvoří rovněž vlastní příjem regionu. Výše podílu, jakož i způsob použití tohoto výnosu jsou konzultovány se všemi regiony (obdobou tohoto ustanovení ECHMS se ČR necítí být vázána). Z důvodů vyšší úspornosti a účinnosti i lepší koordinace může být daňová služba svěřena úřadu společnému pro několik regionů, anebo i jiné než regionální administrativě, aniž by touto skutečností něco měnilo na charakteru daňového výnosu jako vlastního příjmu regionu.*

²³⁴ Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, a.s., 2005, str. 233: *Územní rozpočet je decentralizovaným peněžním fondem, který se tvoří, rozděluje a používá primárně na principu nenávratnosti neekvivalence a nedobrovolnosti, je účetní bilancí, která bilancuje příjmy a výdaje rozpočtu, je rozpočtovým plánem na rozpočtové období – kalendářní rok, ale i nástrojem regionální politiky, který slouží ke splnění volebních programů kraje.*

²³⁵ Příjmy rozpočtu kraje podle § 8 zák. č. 250/2000 Sb. tvoří:

- a) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- b) příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti,
- c) příjmy z hospodářské činnosti organizace, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem rozpočtu kraje, který organizaci zřídil nebo založil,
- d) příjmy ze správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je kraj pověřen podle zvláštních zákonů, zejména správní poplatky z této činnosti a dále příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci kraje podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,
- e) výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona. 8)

fondů, mimo rozpočet se uskutečňují peněžní operace týkající se cizích prostředků (např. státu) a sdružených prostředků, podnikatelské činnosti kraje se sledují účtem mimo rozpočtové příjmy a výdaje, jejich hospodářské výsledky se promítají do rozpočtu vždy nejpozději ke konci kalendářního roku tak, aby byly součástí závěrečného účtu územního samosprávného celku.

Rozpočet a závěrečný účet schvaluje zastupitelstvo, hospodaření podle rozpočtu zabezpečuje rada, která může provádět změny rozpočtu formou rozpočtových opatření,²³⁷ ale pouze v rozsahu svěřeném zastupitelstvem.

Od roku 2002 jsou kraje příjemcem podílů na daňových výnosech.²³⁸ Nastavení rozpočtového určení daní je pro kraje tradičně nejožehavější

- fi dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,*
 - g) přijaté peněžité dary a příspěvky,*
 - h) jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů kraje,*
 - i) prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem kraje.*
- 236 Výdaje kraje podle § 10 zák. č. 250/2000 Sb. jsou:
- a) závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy,*
 - b) výdaje na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,*
 - c) výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zvláštními právními předpisy,*
 - d) závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil,*
 - e) dotace do rozpočtů obcí v kraji,*
 - fi závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,*
 - g) úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,*
 - h) výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,*
 - i) výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro kraj,*
 - j) jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely,*
 - k) dotace Regionální radě regionu soudržnosti*

²³⁷ Rozpočtovým opatřením je podle ust. § 16 odst. 3 zák. č. 250/2000 Sb.

- a) přesun rozpočtových prostředků, při němž se jednotlivé příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů,*
- b) použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu,*
- c) vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje.*

²³⁸ Ze zák. č. 243/2000 Sb.: § 3

Daňové příjmy rozpočtů krajů

(1) Daňové příjmy rozpočtů jednotlivých krajů tvoří

- a) daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj, s výjimkou daní vybírané srážkou podle zvláštní sazby,*
- b) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,*
- c) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob z závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,*

tématem. Ilustrujme příkladem iniciativy z poslední doby, kterým je vyjádření Asociace krajů k novele zákona o rozpočtovém určení daní z 19. zasedání Rady AKČR, Lipno, 22. června 2007.²³⁹

Hospodaření kraje je jednak pod kontrolou prováděnou na základě zák. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, pod kontrolou finančního výboru zastupitelstva kraje, který provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje i kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny, a jednak je přezkoumáváno podle zák. č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

c) Organizační výsost

Součástí práva na samosprávu je též právo samostatně rozhodovat o organizačních, procesních, technických, personálních, provozních a podobných otázkách spojených s existencí kraje jako formálně organizované instituce. Tato organizační výsost představuje státem přiznanou organizační moc. Podle návrhu ECHRS by měly regiony samy upravit organizační strukturu regionální

d) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,

e) podíl na 8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech c) a d),

f) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosů uvedených v písmenu a) a v § 4 odst. 1 písm. h).

(2) Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) až f) podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 k tomuto zákonu.

(3) Součástí daňového příjmu podle odstavce 1 písm. a) není úhrada rozdílu mezi daní vyměřenou nebo dodatečně vyměřenou krajem správcem daně a daní krajem přiznanou nebo dodatečně přiznanou ani příslušenství daně.

²³⁹ AKČR s ohledem na dosavadní vývoj žádá o zahájení zásadní diskuse věnované otázkám novely zákona o rozpočtovém určení daní, od které se očekává, že nastaví odpovědným a předvídatelným způsobem kvalitní fungování samospráv v ČR v souvislosti s realizovanou ekonomickou reformou, žádá vládu ČR

a) o rychlé předložení novely zákona o rozpočtovém určení daní, která bude vycházet z následujících principů:

1. sladit dynamiku výnosů územních rozpočtů s dynamikou státního rozpočtu,
2. rozšířit sdílené daně o daň spotřební,
3. vytvořit model motivačního prostředí včetně principu zásluhovosti a progresu,
4. začlenit přímé náklady na regionální školství do rozpočtového určení daní, za podmínky legislativní změny školského zákona,
5. financovat výdaje územních samospráv z daňových výnosů s výjimkou výkonu státní správy, které stát v roli objednatele hraď formou dotací,

b) o zřízení meziresortní komise složené ze zástupců krajů, měst, obcí, MF, MV, MŠMT, MMR, MPSV, MK, která by předložila vládě ČR věcný záměr novely zákona o rozpočtovém určení daní,

administrativy i postavení svých úředníků, to ovšem v souladu se zásadami veřejné služby.

Zastupitelstvo kraje jako vrcholný orgán z řad svých členů volí a odvolává hejtmana, určuje počet náměstků hejtmana, volí a odvolává náměstka (náměstkyni) hejtmana a další členy rady. Zastupitelstvo též rozhoduje o „uvolnění“ svých členů. Podle ust. § 201 odst. 3 zákoníku práce zaměstnanci, který vykonává veřejnou funkci vedle plnění povinností vyplývajících z pracovního poměru, může být z důvodu výkonu veřejné funkce poskytnuto pracovní volno v rozsahu nejvýše 20 pracovních dnů (směn) v kalendářním roce. Zákoník práce rozlišuje zaměstnance vykonávající veřejnou funkci vedle plnění povinností vyplývajících z pracovního poměru a zaměstnance dlouhodobě plně uvolněné pro výkon veřejné funkce. Zastupitelé kraje dlouhodobě plně uvolnění pro výkon veřejné funkce, stejně jako zastupitelé, kteří před zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyli v pracovním poměru, vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva, mají ke kraji kvazipracovní poměr, ze kterého vyplývá i nárok na odměnu podle KZř a nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev. Odměna za výkon veřejné funkce přísluší i neuvolněným zastupitelům, o její výši rozhoduje zastupitelstvo v limitech daných uvedeným nařízením vlády. Z ust. § 35 odst. 2 písm. o) KZř nevyplývá jednoznačně, zda může být uvolněným i jiný zastupitel než člen rady (např. předseda výboru). Vzhledem k tomu, že počet členů rady je dán zákonem a že pracovní volno poskytované zaměstnavatelem neuvolněnému zastupiteli má své zákonné limity, byl by restriktivní výklad v rozporu s právem kraje samostatně spravovat své záležitosti. Vždy je však třeba jasně specifikovat funkci, se kterou je uvolnění spojeno, uvolnění totiž zastupitelstvo rozhoduje ve vztahu k funkcím, které představují součást trvalých úkolů, a nikoliv ve vztahu ke konkrétním zastupitelům.

V pravomoci orgánů kraje je i dotváření organizační struktury kraje. Zastupitelstvo zřizuje a ruší výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány. Vždy se zřizují výbor finanční, výbor kontrolní, výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost a v zákonem stanoveném případě i výbor pro národnostní menšiny, jejichž základní úkoly vyplývají přímo ze zákona.²⁴⁰ Členy výborů volí a odvolává

²⁴⁰ § 78 odst. 2 KZř

též zastupitelstvo, kdy podmínkou je členství v zastupitelstvu jen pro předsedu výboru, a proto zastupitelstvo též rozhoduje o peněžitých plněních spojených s výkonem funkce členů výborů pro ty členy výborů, kteří nejsou členy zastupitelstva. Obdobně si rada zřizuje jako své iniciativní a poradní orgány komise.²⁴¹ Orgány kraje si však mohou zřídit i jiné než zákonem předvídané orgány, např. pracovní skupiny trvalé či ad hoc, nemohou však na ně přenášet své pravomoci. Orgánem kraje může být pouze ta jeho organizační součást, která je tak v zákoně označena.

Do samostatné působnosti kraje patří i regulace počtu zaměstnanců kraje, kteří mohou být zařazeni do krajského úřadu, do zvláštního orgánu kraje nebo do organizační složky kraje, není však vyloučeno, aby měl kraj zaměstnance takto nezařazené. O počtu zaměstnanců kraje a o objemu prostředků na platy těchto zaměstnanců rozhoduje rada kraje a jde o její „vyhrazenou“ působnost. Rozhodnutí je však do značné míry dáno rozpočtem kraje, který schvaluje zastupitelstvo.

d) Správní trestání

V ustanovení § 11 KZř jsou definovány správní delikty právnických osob a tzv. fyzických podnikajících osob jako odraz legislativní praxe, kdy přestupky fyzických osob a řízení o nich je upraveno ve zvláštním zákoně, kdežto správní delikty právnických osob a k nim zpravidla vzhledem k charakteru deliktu připojených podnikajících fyzických osob kodifikovány nejsou a jsou předmětem úpravy ve zvláštních zákonech. Skutková podstata je vymezena blanketně, když spáchání tohoto deliktu spočívá v porušení povinnosti stanovené právním předpisem kraje, tedy nařízením či obecně závaznou vyhláškou. Odpovědnost za spáchání je objektivní, zaniká však spolu s trestností uplynutím prekluzivní jednoroční subjektivní nebo dvouleté objektivní lhůty, které jsou stanoveny pro zahájení řízení.

Jediným možným trestem (právní předpisy kraje nemohou upravit jiné druhy trestů, či tento trest modifikovat) je pokuta až do výše 200 000 Kč, jež je příjmem kraje, ale při jejímž ukládání kraj přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání, jakož i k přiměřenosti výše pokuty vzhledem k majetkovým poměrům osoby, která se protiprávního jednání dopustila. Uložení pokuty nezavazuje pachatele povinnosti odstranit závadný stav ve lhůtě stanovené

²⁴¹ § 80 KZř

krajem s přihlédnutím k okolnostem případu. Pokuty jsou ukládány ve správě řízení, které vede krajský úřad, odvolacím orgánem je Ministerstvo vnitra.

Ústavní soud se na základě poslaneckého návrhu zabýval ústavností ustanovení o přiměřenosti výše pokuty vzhledem k majetkovým poměrům osob, která se protiprávního jednání dopustila, a vyslovil se tak, že z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě osoby nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kriterium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevyzpytatelné, ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence.)²⁴²

e) Zřizování a zakládání právních subjektů

Pro plnění svých úkolů je kraj oprávněn zřizovat samostatné či nesamostatné veřejné ústavy a také použít svůj majetek v podnikatelské sféře formou účasti v podnikatelském subjektu. Kraj může pro výkon samostatné působnosti zakládat zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje, pokud zákon nestanoví jinak. Podle ust. § 23 zák. č. 250/2000 Sb. kraj může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity, zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk, zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, zakládat obecně prospěšné společnosti, zřizovat školské právnické osoby, veřejné výzkumné instituce a veřejné neziskové organizace. Dále se kraj může spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo

²⁴² 299/2004 Sb.

²⁴³ Úst. § 14 odst. 3 KZř

obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků.

Organizační složka kraje nemá právní subjektivitu, hospodaří s majetkem kraje jeho jménem, pracovníci organizační složky jsou zaměstnanci kraje, její rozpočet je součástí rozpočtu kraje, právní vztahy mezi krajem a organizační složkou jsou upraveny ve zřizovací listině, která kromě názvu a další identifikace obsahuje zejména účel a předmět činnosti, vymezení majetku svěřeného do správy a majetkových práv, okruh příjmů a výdajů rozpočtu kraje svěřených do její působnosti a označení osob oprávněných jednat za organizační jednotku.

Pokud některá z činností kraje vyžaduje velký počet zaměstnanců, či složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení, nebo která je vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěná, anebo vyžaduje vstup do složitých ekonomických nebo právních vztahů, pak je namístě, aby kraj vytvořil samostatný právní subjekt. Při volbě formy subjektu je rozhodujícím kritériem samozřejmě efektivita při plnění úkolu, jež má být subjektu uložen. Citované ustanovení zák. č. 250/2000 Sb. vypočítává jednotlivé právní formy, které přichází v úvahu, tento výčet je třeba považovat za demonstrativní.

Příspěvková organizace je nejčastější formou, kterou kraj využívá, neboť tato právnická osoba je se svým zřizovatelem svázána velmi pevně a podléhá mnoha zákonným omezením. Příspěvková organizace se zapisuje do obchodního rejstříku, vzniká a zaniká však ke dni stanoveném rozhodnutím kraje. Při zapisování do obchodního rejstříku se objevil požadavek na odlišení od jiných forem právnických osob, v názvech příspěvkových organizací se tedy užívá zkratka „p.o.“, ač nemá oporu v zákoně. Základním právním dokumentem je zde též zřizovací listina, kde je kromě identifikace upraveno zejména vymezení hlavního účelu a tomu odpovídajícího předmětu činnosti, označení statutárních orgánů (zpravidla se jedná o ředitele) a způsob, jakým vystupují jménem organizace, vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití. Vztah příspěvkové organizace k majetku kraje²⁴⁴

²⁴⁴ Zřizovací listina má mimo jiné obsahovat vymezení takových majetkových práv, jež organizaci umožní, aby svěřený majetek, včetně majetku získaného její vlastní činností, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena; zejména se uvedou práva a povinnosti spojené s jeho plným efektivním a ekonomicky účelným využitím, s péčí o jeho ochranu, rozvoj a zvelebení, podmínky pro jeho

a s tím související otázka, zda příspěvková organizace územního samosprávného celku může mít vlastní majetek je dlouho diskutovaným a dosud nevyřešeným problémem.²⁴⁵ V této souvislosti se též diskutuje otázka, zda v současných hospodářských podmínkách je na místě zachovávat tento typ právnické osoby obzvláště když její státní obdoba je již podle platné právní úpravy přechodná do jiné kategorie.

Příspěvková organizace se sice zřizuje pro takové činnosti, které jsou zpravidla neziskové, kraj však může povolit okruhy doplňkové činnosti, při které je zisk tvořen a při které je příspěvková organizace zpravidla podnikatelem na základě živnostenského oprávnění. Podmínkou pro takové podnikání je, že navazuje na hlavní účel příspěvkové organizace, že tak lze lépe využít všechny její hospodářské možnosti a odbornost zaměstnanců a že tato činnost nesmí narušovat plnění hlavního účelů.

Z obchodních společností kraj může jako jediný zakladatel založit akciovou společnost nebo společnost s ručením omezeným. Jako jediný společník zde kraj rozhoduje v působnosti valné hromady společnosti, což je vyhrazeno radě kraje. Právě u jmenovaných společností obchodní zákoník umožňuje, aby byly založeny za jiným účelem než je podnikání,²⁴⁶ kraj je však může založit i za účelem podnikání. Kraj se může účastnit i na podnikání jiných subjektů, např. družstva, teoreticky i na podnikání veřejné obchodní společnosti či komanditní společnosti, pokud je splněna podmínka ustanovení § 17 odst. 3 písm. d) KZř a míra účasti kraje nebo spolu s jiným krajem (krají), obcí (obcemi) nebo státem přesahuje 50 %.

K plnění svých úkolů může kraj sám či společně s jinými subjekty založit (nebo vstoupit) obecně prospěšnou společnost podle zák. č. 248/1995 Sb., která poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek. Účastnit se činnosti obecně prospěšné společnosti kraj může jako zakladatel, či společník, ale také pouze formou svého delegáta ve správní radě či dozorčí radě, neboť jmenovaný zákon připouští, aby zakládací listina stanovila, že

případnou další investiční výstavbu, dále pravidla pro výrobu a prodej zboží, pokud jsou předmětem činnosti organizace, práva a povinnosti spojená s případným pronajímáním svěřeného majetku jiným subjektům a podobně

²⁴⁵ Problematikou se zabývá např. Havlan, P. v literatuře uvedené v přehledu pramenů.

²⁴⁶ ust. § 56 odst. 1 ObchZ

určitý počet členů správní rady, popřípadě dozorčí rady je volen nebo jmenován na návrh orgánu územní samosprávy.

Školy a školská zařízení zřizuje kraj jako příspěvkové organizace nebo jako školské právnické osoby podle školského zákona, na které se ve věcech zřízení a vzniku, zrušení a zániku a rozdělení, sloučení a splynutí použijí priměřeně ustanovení obchodního zákoníku o obchodních společnostech. Tyto subjekty se zapisují do rejstříku školských právnických osob. Kraj jako zřizovatel, popřípadě spoluzřizovatel, vydává zřizovací listinu, jmenuje ředitele a členy rady, má široká oprávnění v hospodářských záležitostech a také jmenuje třetinu členů samosprávného orgánu, kterým je školská rada.

Kraj též zřizuje veřejné výzkumné instituce podle zák. č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, které svou hlavní činností zajišťuje výzkum podporovaný zejména z veřejných prostředků v souladu s podmínkami pro poskytování veřejné podpory stanovenými právem Evropských společenství, nebo veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení podle zák. č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních.

Zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje včetně schvalování jejich zřizovací listiny (a samozřejmě jejich dodatků) a rozhodovat o založení a rušení právnických osob včetně schvalování jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy (a samozřejmě také rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách) je pravomocí zastupitelstva kraje, stejně jako delegovat zástupce kraje na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast, popřípadě navrhopvat zástupce kraje do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání. Rozhodovat ve věcech kraje jako jediného společníka obchodní společnosti je však vyhrazenou působností rady kraje, stejně jako výkon zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právnickým osobám, organizačním složkám, které byly zřizeny nebo založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem. Konkrétní obsah zakladatelské či zřizovací funkce se liší podle formy zřízeného či založeného subjektu, popř. organizační složky. Výslovně je v KZ²⁴⁷ uvedeno projednávání zprávy o jejich činnosti, o plnění jejich úkolů, pro které byly

²⁴⁷ § 59 odst. 1 písm. i)

založeny nebo zřízeny, a přijímání příslušných opatření k nápravě, dále je uvedeno jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn, se týká organizačních složek a těch organizací, kde je uvedené v působnosti zřizovatele a nikoliv orgánu založeného subjektu.

f) Spolupráce

Své úkoly kraj plní i formou spolupráce s jinými subjekty. Ač KZř v ust. odst. 1 výslovně hovoří pouze o spolupráci s jinými kraji a obcemi, okruh těchto subjektů bude pochopitelně mnohem širší. KZř rozlišuje spolupráci krajů, kam patří i spolupráci s obcemi, spolupráci s ostatními subjekty a spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států, naprosto je opomenut fakt, že často partnerem pro spolupráci stát a že často půjde o spolupráci několika zmíněných kategorií subjektů. Způsob spolupráce lze rozdělit podle charakteru partnera, také podle toho, zda se jedná o spolupráci dlouhodobou či ad hoc, zda je spolupráce formalizována, např. smlouvou, zda je výsledkem spolupráce založení nového subjektu. Významnou roli také bude hrát skutečnost, zda se jedná o občanskoprávní respektive soukromoprávní vztahy. Při využívání prostředků soukromého práva k plnění svých úkolů se totiž kraj pohybuje po ose „co není zakázáno, je dovoleno“.

Při spolupráci s jiným krajem kraj nemůže použít institut smlouvy o sdružení podle občanského zákoníku, ale uzavírá smlouvu o spolupráci podle KZř, která má mít písemnou formu, podstatné náležitosti uvedené v KZř a musí být schválena příslušnými zastupitelstvy, jinak je neplatná. Blíže je o tomto smluvním vztahu dispozitivně stanoveno už jen to, že závazky jsou solidární a podíly na majetku získaném výkonem společné činnosti jsou stejné. Od ustanovení, podle kterého majetek získaný výkonem společné činnosti krajů na základě smlouvy se sdílí spoluvlastnictvím všech účastníků této smlouvy, se nelze odchýlit. Z důvodové zprávy ke KZř vyplývá, že *za účelem plnění svých úkolů budou moci kraje spolupracovat s jinými kraji, přičemž se upravuje nová veřejnoprávní smlouva. Z povahy věci vyplývá, že smlouva o spolupráci uzavíraná mezi kraji se nemůže řídit obecnými předpisy upravujícími občanskoprávní vztahy (občanský zákoník). Vzhledem k tomu, že těžištěm občanského zákoníku je úprava občanskoprávních vztahů soukromého práva, je tedy nutné v tomto případě přijmout vlastní řešení. Činnost krajů spočívá v realizaci samosprávy, což je pro ni specifické a předurčuje to cíle i obsah příslušných smluv i podmínky pro jejich uzavírání.*

Kraje spolu mohou spolupracovat též tak, že založí právnickou osobu. Výslovně KZř odkazuje na obchodní zákoník a výslovně zakazuje využití formy zájmových sdružení právnických osob. Bohužel kraje nemají k dispozici období svazku obcí podle OZř.

S obcemi kraj může spolupracovat stejným způsobem jako s kraji. Výslovně KZř stanoví, že kraj nemůže být členem svazku obcí, což je ovšem nadbytečné, neboť členem svazku obcí nemůže být jiný subjekt než obec.

Co bylo výše napsáno o zákazu využití smlouvy o sdružení a zájmového sdružení právnických osob je relativizováno ustanovením § 27 KZř o spolupráci s „ostatními subjekty“ (tedy patrně nikoliv s kraji a obcemi), podle kterého lze ustanovení občanského zákoníku upravující tyto instituty použít na spolupráci mezi kraji a právnickými (ovšem kraje a obce jsou též právnickými osobami) a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích lze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení. Ovšem ustanovení občanského zákoníku lze pochopitelně, pokud by jejich přiměřené užití KZř či jiný zákon výslovně nevztáhl na jiné vztahy, použít pouze v občanskoprávních vztazích, což jsou dle ust. § 1 odst. 2 OZ majetkové vztahy fyzických a právnických osob, majetkové vztahy mezi těmito osobami a státem, jakož i vztahy vyplývající z práva na ochranu osob.

Spolupráce kraje se subjekty veřejného i soukromého práva je v rámci jeho koordinační role v území těžištěm a základním principem pro jeho činnost.²⁴⁸ Úprava v KZř je však kusá a problémy působí nejasný vztah této úpravy k soukromoprávním předpisům.

²⁴⁸ Grospič, J. K některým otázkám vývoje územní veřejné správy. In *Územní samospráva v České republice a Evropě*, str. 126.: „Má-li se územní samospráva dále úspěšně rozvíjet v duchu interaktivní participace na územní samosprávě, pak je nezbytné, aby těsně komunikovala se všemi ostatními nestátními složkami občanské společnosti, jakož i a podnikatelským sektorem a podporovala jejich iniciativu. Občanská společnost výrazně přispívá k demokratickému výkonu veřejné správy; zatím co efektivní demokratická místní a regionální správa zvyšuje podporu občanské společnosti.“

3.2 Přenesená působnost

Podle čl. 105 Ústavy ČR výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Až KZř používá termín přenesená působnost, stanoví, že státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Toto svěření bývá označováno jako delegace, přikázání, či nepřímý výkon státní správy a je třeba jej odlišit v případě, kdy je výkon státní správy svěřován, resp. určitá vrchnostenská pravomoc svěřena (propůjčena²⁴⁹) soukromoprávnímu subjektu.

Citovaná ustanovení hovoří o působnosti orgánů kraje a nikoliv o působnosti kraje. Stejně tak díl 2 hlavy III KZř věnovaný přenesené působnosti. Úkol uložený správnímu orgánu je však jistě zároveň úkolem subjektu, o jehož orgán jde²⁵⁰. Zde na místě hovořit o přenesené působnosti kraje, potvrzují i některá ustanovení Ústavy. Podle § 4 pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů. Podle § 14 odst. 1 do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Podle § 14 odst. 1 krajský úřad vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu.²⁵¹ Ředitel, vedoucí úřadu, je za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v přenesené působnosti odpovědný hejtmanovi, ten je odpovědný zastupitelstvu.

Nejde o vlastní úkoly kraje, ale o úkoly státu, jejichž splnění je kraj povinen zajistit prostřednictvím svých orgánů, a to těch orgánů, které zákon určí vykonavatele státní správy. Nositelem povinnosti (zde povinnosti zajistit výkon

²⁴⁹ Hendrych, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo Obecná část, str. 132. Blíže též Mates, Správa jinými subjekty. Právní rádce č. 5/2000

²⁵⁰ Ostatně když Ústava hovoří o působnosti zastupitelstev, je též dovozováno, že jde o působnost kraje.

²⁵¹ Toto ustanovení by bylo nadbytečné, pokud by přenesená působnost byla svěřována vždy rovněž orgánu kraje, tedy krajskému úřadu. Výkladový problém vzniká, když zákon hovoří o působnosti krajského úřadu a nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost. Ustanovení lze vykládat tak, že každý úkol stanovený krajskému úřadu je výkonem přenesené působnosti, pak by ovšem zákon měl výslovně vyjmenovávat případy, kdy tomu tak není a kdy krajský úřad vykonává samostatnou působnost, což ovšem vzhledem k tomu, že je krajský úřad orgánem samosprávného celku, je absurdně. Ustanovení tedy bude třeba vykládat tak, že úkoly uložené kraji do jeho přenesené působnosti, bude vykonávat krajský úřad, pokud je zákon výslovně nesvěřil jinému orgánu kraje. Tento výklad však znamená, že kompetence krajského úřadu, o kterých není výslovně uvedeno, že je o přenesenou působnost, představují vzhledem k ust. § 4 KZř samostatnou působnost kraje.

státní správy, tedy povinností zajistit splnění cizích úkolů, úkolů jiného subjektu) totiž může být pouze subjekt. Veřejnoprávní subjektivita ovšem není náležitostí vykonavatele veřejné správy, přičemž je pochopitelné, že je zákonodárci ponechána volba konkrétního vykonavatele státní správy, aby tak mohl zajistit řádný výkon státní správy. Subjektem veřejné správy vykonávané orgánem kraje v rámci přenesené působnosti kraje je stát, který odpovídá za tento výkon a pochopitelně tak odpovídá i za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánu kraje. Zde má stát sice právo na regresní úhradu vůči kraji, ovšem pouze byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti.

Ústava v čl. 100 odst. 1 uvádí, že zákon stanoví, kdy jsou územní samosprávné celky správními obvody. Podle KZř je kraj správním obvodem při výkonu státní správy. Ústava nenaznačuje, jakým způsobem má být státní správa orgánům samosprávy svěřena. K této otázce se vyslovil ÚS tak, že *nelze opomenout, že Ústava výslovně počítá (čl. 105) s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Takovéto zprostředkování výkonu veřejné moci samozřejmě s sebou nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, jejímž smyslem je zabezpečení kvalitního výkonu státní moci. Toto podřízení pochopitelně rovněž musí předvídat zákon. Ústavní text neříká jednoznačně, zda lze územním samosprávným celkům uložit výkon státní správy autoritativně, či je možno takový zákonný přenos provést jedině na základě dohody mezi státem a příslušným územním samosprávným celkem. Ve světle důrazu na samosprávu by se jistě jevil nosnější požadavek konsensu. Na druhé straně je však patrné, že jednotný výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji je u nás všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybňován jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu²⁵². Je však třeba poznamenat, že čl. 105 Ústavy nepožaduje svěřením výkonu státní správy zákonem, jak je stanoveno v KZř, ústavně konformním by zřejmě byla i zákonná úprava tohoto svěřením např. právním předpisem či rozhodnutím některého ze státních orgánů, stanovil-li by tak zákon.*

²⁵² Ústavní nález č. 53/2003 Sb.

Pro přenášení působnosti jiných orgánů²⁵³ (nejen orgánů státu) na kraje návrh ECHRS stanovil pravidlo, že to lze pouze v mezích zákona. Přenášení působnosti musí být přiměřeným způsobem a zřetelně definováno, s přenesenými úkoly je spojeno též přenesení materiálních a finančních prostředků nezbytných pro výkon delegované působnosti, orgány vykonávající přenesenou pravomocnou působnost jsou v mezích zákona oprávněny přizpůsobit výkon této pravomocnou působnosti místním podmínkám²⁵⁴ a zvažovat, jak budou svěřené úkoly vykonávány s ohledem na vlastní organizační strukturu a na zájmy obyvatel regionu. Přenesení finančních prostředků spojených s přenesením působnosti nesmí neúměrně omezovat prostor pro toto uvážení.

Výkon přenesené působnosti představuje z organizačního hlediska dekoncentraci, nikoliv decentralizaci. Kraj je povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti, nemá však na tyto úkoly jakékoliv právo.²⁵⁵ Lze si tak představit i samosprávný kraj i bez přenesené působnosti. Eventuální přechod ze smíšeného modelu na dvoukolejnost by tedy změnu Ústavy nevyžadoval.

Při výkonu přenesené působnosti, tedy při nepřímém výkonu státní správy, jsou orgány kraje přenesenou působností vykonávající, součástí organizační struktury státní správy, důsledkem čehož je nutnost dodržovat nejen obecně závazné předpisy, ale i interní normy a pokyny. Vzhledem k tomu, že se však jedná o nepřímý výkon státní správy, přece jen je orgán kraje přenesenou působností vykonávající v jiném postavení, než státní orgán či úřad.

Při vydávání nařízení kraje se rada kraje řídí²⁵⁶ pouze zákony a jinými právními předpisy²⁵⁷, tedy nařízeními vlády, vyhláškami ministerstev, ale i právními předpisy.

²⁵³ Z čl. 105 Ústavy vyplývá, že orgánům kraje, resp. kraji, lze svěřit pouze výkon státní správy, předmětem zákonné úpravy tak nemůže být svěřený výkon samosprávy např. obcí.

²⁵⁴ Obdobou tohoto ustanovení ECHRS se ČR necítí být vázána.

²⁵⁵ Opačně Koudelka in Samospráva, str. 277, hovoří bez bližšího rozvedení o právu na výkon přenesené působnosti.

²⁵⁶ KZř původně stanovil, že zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona se orgán kraje řídí při vydávání nařízení kraje, ale také při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, tedy ve správním řízení. Ve správním řízení je pochopitelně každý správní orgán vázán právními předpisy a ustanovení nemohlo být vykládáno tak, že by orgán kraje nebyl vázán právními názory instančně nadřízeného orgánu.

²⁵⁷ Pl. ÚS 9/04 [Sb.n.u.US Svazek č.36 Nález č.13 str.139, 90/2005 Sb.]: Podle č. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy Ústavní soud disponuje pravomocí zrušit i právní předpis nižší právní síly než zákona, avšak jen pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústava nesvěřuje Ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákonné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonnými předpisy vyšší právní síly nebo dokonce pro rozpor s podzákonným právním předpisem téže právní síly.

předpisy jiných krajů a také obcí. To neznamena, že by nařízení kraje mělo nižší právní sílu než uvedené „jiné právní předpisy“, že by bylo nějakým terciálním právním předpisem. Požadavek souladu s ostatními podzákonnými právními předpisy znamená požadavek na vydání nařízení v rámci přenesené působnosti kraje, která končí tam, kde začíná působnost jiných orgánů, které v mezích této své působnosti vydaly právní předpis. Pokud by úprava určité záležitosti v podzákonném právním předpisu byla v působnosti kraje i jiného správního orgánu, jedná se o kompetenční konflikt. Právními předpisy se ovšem kraj i jeho orgány musí řídit při veškeré své činnosti. Při ostatních činnostech, jež jsou výkonem přenesené působnosti, se musí orgány kraje řídit též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Ovšem usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem. Pro směrnice pak navíc platí zpřísněná pravidla pro formu jejich vydávání - podobně jako obecně závazné právní předpisy jsou platné až publikací, a to ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Novelou KZř č. 234/2006 Sb. je zpřesněno, že orgány kraje jsou vázány též opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Státní správu tedy nepřímou vykonávají orgány kraje. Adresátem této správy může být i kraj, typicky jako účastník řízení vedeného krajským úřadem.²⁵⁸ V tomto momentě ovšem vyvstává pochybnost o nepodjatosti při postupu orgánu kraje. Nový správní řád upravuje institut vyloučení, použitelný při všech postupech podle SŘ, ovšem jednoznačnému řešení generální podjatosti, ač to při jeho projednávání bylo navrhováno, se nakonec vyhnul. Vodítkem tak nadále zůstává relevantní judikatura.²⁵⁹

Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Do samostatné působnosti samozřejmě nepatří ani záležitosti v zájmu kraje a občanů, které sice nepatří do

rovině abstraktní kontroly norem tak Ústavní soud není univerzálním strážcem souladu hierarchicky budovaného právního řádu na všech jeho stupních. Rozpor podzákonných právních předpisů různé nebo i téže právní síly je v našem ústavním systému řešitelný zejména v rovině konkrétní kontroly norem při jejich aplikaci ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy.

²⁵⁸ Blíže k problematice např. Kaďečka S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? Právní rozhledy 13/2005

²⁵⁹ Např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu SJS-503/2005: Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti.

přenesené působnosti kraje, ale jsou svěřeny jiným subjektům, např. obcím či státnímu. Dikce zákona předpokládá, že jsou záležitosti v zájmu kraje a občanů, které patří k přenesené působnosti, jedná se tedy zřejmě o záležitosti, které jsou v zájmu kraje a státu. Na druhou stranu se nabízí otázka, zda záležitosti, které nejsou v zájmu kraje a občanů kraje, ale jsou kraji svěřeny, aniž je stanoveno o jakou působnost se jedná, jsou automaticky v přenesené působnosti, či zda se použije pravidlo „přenesení samostatné působnosti“.²⁶⁰

Přenesenou působnost vykonává kraj na objednávku státu, náklady na výkon však nejsou státem hrazeny v plné výši, kraj obdobně jako obce obdrží ze státního rozpočtu pouze příspěvek na výkon přenesené působnosti. Výši příspěvku stanoví Ministerstvo financí po projednání s Ministerstvem vnitra.²⁶¹ Problém financování přenesené působnosti je především otázkou finančního práva, do značné míry však ovlivňuje jak výkon přenesené tak i samostatné působnosti.²⁶²

Jednou z nejdůležitějších forem výkonu přenesené působnosti je nařízení kraje. Nařízení je výrazem právotvorné²⁶³ přenesené působnosti kraje a je obdobně nazvaného právního předpisu obce. U nařízení kraje je ústavním základem jeho vydání čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Radě kraje tuto pravomoc přiznává ustanovení § 7 KZř: Na základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy

²⁶⁰ § 4 KZř

²⁶¹ K problematice tohoto způsobu financování viz náleží ÚS č. 53/2003 Sb.: „O tomto příspěvku rozhoduje exekutiva státu (vláda České republiky, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí). Podrobnější směrnici pro určování výše příspěvku uvedené zákony neformulují, chybí i náležitá procedur pro vyjednávání o této výši či mechanismy řešení sporů. Strohá zákonná ustanovení o příspěvcích však lze ještě vykládat ústavně a mezinárodněprávně konformním způsobem tak, že představují garanci hospodárně vynaložených nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti. Ústavní soud se proto hodlá zdržet předčasného zásahu. Jednal by ale, když by shledal, že výše příspěvku nebo okolnosti jeho poskytování zjevně neodpovídají úkolům uloženým územním samosprávným celkům. Nedostatečné financování výkonu státní moci v přenesené působnosti totiž ohrožuje samotnou existenci funkční územní samosprávy. Zásady vyjádřené Ústavou i Chartou by tak byly porušeny. Podrobnější legislativní úprava financování výkonu státní správy územními samosprávnými celky se ale jeví žádoucí.“

²⁶² Vedral, J. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice) Právník 1/2006, str. 37: „Krajské zřízení neobsahuje efektivní právní nástroje, které by při finančním kolapsu územní samosprávy (ať už způsobeném jejími rostoucími výdaji na přenesenou působnost nebo i rizikovým hospodařením územních samosprávných celků) zabezpečily výkon územní státní správy.“

²⁶³ Jde o tvorbu norem v podobě právních předpisů. V této souvislosti bývá používán i termín legislativa, ovšem ten v užším pojetí představuje tvorbu norem v podobě zákona. U nařízení však jde o podzákonný právní předpis.

přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje. Ač Ústava hovoří o právních předpisech orgánů územní samosprávy, podle KZř jsou nařízení právními předpisy kraje, což je dalším dokladem výše uvedené úvahy o nositeli přenesené působnosti. Nařízení je jedinou záležitostí, kterou rada kraje rozhoduje v přenesené působnosti, a jde o působnost radě vyhrazenou. Zastupitelstvo pouze může navrhnout Ústavnímu soudu zrušení. Přenesená působnost je jinak doménou krajského úřadu, proto je výslovně stanoveno, že ředitel krajského úřadu má právo předkládat radě návrh na vydání nařízení, což ovšem neznamená, že nařízení může rada kraje vydat pouze k návrhu ředitele krajského úřadu, či že nařízení musí být vydáno v podobě, v jaké jej ředitel navrhl. Podle ustanovení § 8 KZř²⁶⁴ nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady, v § 30 je použita jiná formulace: *při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy*. Kromě naznačeného rozporu těchto ustanovení je i jejich obsah poněkud matoucí. Kraj se samozřejmě při veškeré své činnosti řídí celým právním řádem. O vztahu nařízení a zákona platí, že nařízení jsou vydávána secundum et intra legem a nemohou provést další delegaci legislativní pravomoci²⁶⁵, tedy mají derivativní a sekundární charakter. Nařízení tak provádí zákon, nikoliv však jiné právní předpisy. Předmětná ustanovení nelze pokládat ani za vodítko pro stanovení právní síly nařízení kraje, právními předpisy jsou i právní předpisy obcí a jiných krajů, z právního řádu nelze vydedukovat nějakou hierarchii prováděcích právních předpisů, nelze zjistit, který s kterým má být v souladu. Absurdním by se jevil závěr, že později vydaný právní předpis má být v souladu s dřívějším právním předpisem. Smyslem ustanovení je tak snad poukaz na to, že pravomoc vydávat tento prováděcí předpis je limitována primární i sekundární normotvornou pravomocí jiných orgánů. Po novele KZř č. 234/2006 Sb. je předmětem dozoru nad vydáváním nařízení jak jeho soulad se zákonem, tak jeho soulad s jiným právním předpisem. Dozorový orgán má tak pravomoc pozastavit účinnost nařízení kraje a podat návrh Ústavnímu soudu na jeho zrušení i pro rozpor s jiným právním předpisem. Může se tak stát, že účinnost nařízení obce bude pozastavena pro rozpor s nařízením kraje a účinnost nařízení kraje bude pozastavena

²⁶⁴ Od novelizace zákonem č. 231/2002 Sb.

²⁶⁵ Není tedy možné, aby nařízení stanovilo, že o bližší úpravě či o výjimce rozhoduje např. rada kraje, či hejtmán.

pro rozpor s nařízením obce. Ústavní soud ovšem může nařízení kraje zrušit pouze pro rozpor s ústavním pořádkem či zákonem, nikoliv pro rozpor s jiným právním předpisem²⁶⁶, ledaže by dovedl, že rozpor s jiným právním předpisem představuje rozpor se zákonem. Navíc vzhledem k tomu, že jde o výkon státní správy, která měla být vykonávána jednotně a měla by zde být zajištěna i kontrola správnosti, vzniká otázka, zda dozor nad vydáváním nařízení územní samosprávy není nastaven kontraproduktivně.

Ústavní soud ohledně odvozené normotvorby judikoval²⁶⁷, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí respektovat následující zásady:

- nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,
- nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu,
- musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).

Ze sekundárního charakteru nařízení vyplývá, že obsah i právní život nařízení je závislé na originálním předpisu, tedy zákoně, který nařízení provádí. Nabízí tedy otázka, co se s takovým prováděcím právním předpisem stane po zrušení zákona, na základě něhož je vydán. Otázka je momentálně aktuální například v souvislosti s nařízením o stavební uzávěře vydanými na základě zrušení stavebního zákona. Nejvyšší správní soud zatím tuto otázku řešil pouze v případech, kdy bylo zákonné zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu přeneseno jednoho zákona do zákona jiného, kdy se vyslovil v tom smyslu, že toto přenesení nepůsobuje, že prováděcí právní předpis se stane samotným zrušením původní delegační klauzule neplatným.²⁶⁸ Ústavní soud řešil pouze otázku, zda správní úřady disponují odvozenou normotvornou pravomocí zrušit předchozí podzákonný právní předpis za situace, kdy je ze zákona vypuštěno zmocnění k přijetí původní podzákonné právní úpravy.²⁶⁹

Výkon přenesené působnosti je povinností kraje, což platí i pro vydání nařízení. Pro případ nesplnění této povinnosti však právní řád nemá momentálně

²⁶⁶ Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, srov. též nálezy č. 90/2005 Sb.

²⁶⁷ Pl. ÚS 45/2000 [Sb.n.u.US Svazek č.21 Nález č.30 str.261, 96/2001 Sb.], Pl. ÚS 5/01 [Sb.n.u.US Svazek č.24 Nález č.149 str.79, 410/2001 Sb.]

²⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 5 A 75/2002-53

²⁶⁹ Pl. ÚS 52/03 [Sb.n.u.US Svazek č.35 Nález č.152 str.117, 568/2004 Sb.]

žádnou sankci, tuto působnost nelze ani přenést na jiného vykonavatele a nelze ji ani atrahovat nadřízeným orgánem. „Z pohledu teorie správního práva je vydání nařízení zmocněným subjektem obligatorní, na rozdíl od obecně závazných vyhlášek. Tato teoretická odlišnost však nenachází svůj odraz v české legislativní praxi.“²⁷⁰ Toto tvrzení dokládá i rozsah správního uvážení poskytovaného zákony zmocňujícími kraje k vydání nařízení.

Pokud by ze zákonného zmocnění nevyplývalo, zda má být při vydání právního předpisu kraje použito formy nařízení či obecně závazné vyhlášky, ani zda je právní předpis vydáván v samostatné či přenesené působnosti, půjde na základě ustanovení § 4 KZř o samostatnou působnost a tedy obecně závaznou vyhláškou.²⁷¹

Následky porušení nařízení kraje se liší podle toho, zda povinnost stanovenou nařízením porušila fyzická osoba či právnická osoba nebo fyzická osoba, která je podnikatelem. Podle ust. § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je přestupkem i porušení povinností, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů. Podle ustanovení § 11 KZř kraj může uložit pokutu až do výše 200 000 Kč²⁷² právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem, porušila-li povinnost stanovenou právním předpisem kraje. Jedná se o správní delikt, KZř však na rozdíl od OZř hovoří o ukládání pokut právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám. Kraj zde v samostatné působnosti ukládá pokuty za porušení právního předpisu vydaného v přenesené působnosti. Pokud je však příslušné ustanovení nařízení v rozporu se zákonem, není možné za jeho porušení ukládat sankce, sankce je možné ukládat toliko za porušení právních povinností a povinností uložené ustanoveními, které jsou v rozporu se zákonem, nelze považovat za právní povinnosti a nelze je tedy ani v případě jejich

²⁷⁰ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice; str.49

²⁷¹ Shodně též Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice, str. 263

²⁷² Pl. ÚS 38/02 > Ústavní soud nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kriterium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence). <

nedodržení sankcionovat.²⁷³ O rozporu se zákonem však může rozhodnout pouze Ústavní soud, jinak se na nařízení stejně jako na jakýkoliv právní předpis individuální správní akt vztahuje presumpce správnosti.

Nařízení kraje může zrušit pouze Ústavní soud, a to k návrhu vlády, skupiny nejméně 25 poslanců nebo skupiny nejméně 10 senátorů, senát Ústavního soudu souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, ten, kdo podal ústavní stížnost,²⁷⁴ ten, kdo podal návrh na obnovu řízení,²⁷⁵ zastupitelstvo kraje, Veřejný ochránce práv, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad a zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obce náleží.

Na základě zák. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů - § 27 odst. 2 písm. b) rada kraje vydává nařízením kraje požární poplachový plán kraje a stanoví nařízením kraje podmínky k zabezpečení

1. plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany,
2. zdrojů vody k hašení požárů a tyto zdroje určí,
3. požární ochrany v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru,
4. požární ochrany v budovách zvláštního významu,
5. požární ochrany při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob.

Kraj vydává právní předpisy v oblasti požární ochrany v přenesené působnosti. Oproti tomu obec svůj požární řád vydává v samostatné působnosti. Kraj v samostatné působnosti projednává roční zprávu o stavu požární ochrany v kraji a zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany příspěvkovému hasičskému záchrannému sboru kraje na financování jeho potřeb a obcím na financování potřeb jejich jednotek sborů dobrovolných hasičů obcí.

²⁷³ viz Pl. ÚS 31/95, 108/1996 Sb.

²⁷⁴ ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu: Spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

²⁷⁵ Ustanovení § 119 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu: Spolu s návrhem na obnovu řízení může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem návrhu na obnovu řízení, jestliže podle tvrzení navrhovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

Na základě zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů - § 23b odst. 1 kraj může vydat v dohodě s ministerstvem kultury nařízením kraje na dobu nejdéle 20 let plán území s archeologickými nálezy v kraji nebo ve vymezené části kraje, ve kterém se vyznačí území, na nichž se vyskytují nebo se mohou odůvodněně vyskytovat archeologické nálezy, a který slouží pro zabezpečení archeologického dědictví a jako podklad pro plnění oznamovací povinnosti stavebníka.

Na základě zák. č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů - § 4 odst. 1 kraj v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí ministerstva financí může nařízením kraje stanovit maximální ceny, pokud nejsou stanoveny ministerstvem, nebo stanovit maximální ceny nižší, než jsou maximální ceny stanovené ministerstvem. Stanoví-li maximální cenu téhož zboží kraj i obec, platí na území obce maximální cena stanovená obcí.

Na základě zák. č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů - § 10 odst. 1 kraje stanoví svým nařízením zboží podléhající cenové regulaci (úředně stanovené ceny, věcné usměrňování cen, časově usměrňované ceny), uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn.

Na základě zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů - § 77a odst. 2 kraje mohou vydávat pro svůj správní obvod, nejde-li o národní park, chráněnou krajinnou oblast nebo jejich ochranné pásmo, nařízení o zřízení přírodního parku včetně omezení využití jeho území a nařízení o zřízení přírodní rezervace a o zřízení přírodní památky včetně stanovení jejich bližších ochranných podmínek a zajišťují péči o tato území. Dále mohou na uvedeném území vydat nařízení, hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo poškozování jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, po projednání s dotčenými obcemi o omezení nebo zákazu přístupu veřejnosti do těchto území nebo jejich částí.

Ustanovení § 32 odst. 3 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích, sice naprosto nekonzistentně hovoří o vyhláše orgánu státní správy lesů, kterou se může uložit povinnost provést určitá opatření při vzniku mimořádných okolností a

nepředvídaných škod v lese, je však dovozováno, že jde o nařízení neboť se jedná o výkon státní správy a má být uložena povinnost obecným způsobem, což lze provést z prostředků, jež má kraj k dispozici, pouze nařízením. Při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) tak kraj může nařídit tato opatření:

- a) zastavení jiných těžeb než těžeb nahodilých a zpracování těžeb nahodilých ve stanoveném rozsahu a termínu,
- b) provedení ochranného zásahu směřujícího k zastavení šíření nebo k hubnutí škodlivých organismů,
- c) zničení napadených semen a sazenic,
- d) průkazné označování a evidenci vytěženého dřeva,
- e) omezení nakládání se dřevem, semeny nebo sazenicemi lesních dřevin.

Na základě zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů - § 27 odst. 6 kraj vymezí svým nařízením úseky silnic, kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí, vymezení úseků místních komunikací stanoví příslušná obec svým nařízením.

Na základě zák. č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů - § 58 odst. 1 rada kraje nařízením může stanovit sazby a způsob výpočtu maximální výše náhrad za poskytnutí jednotlivých druhů věcných prostředků použitých v souvislosti s prověřením, kterým se rozumí praktické ověření nebo realizace úkolů uložených jednotlivým subjektům podle tohoto zákona.

Na základě zák. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů - § 6 kraje v přenesené působnosti vydávají nařízením krajské programy snižování emisí. Z programů snižování emisí se vychází při výkonu veřejné správy, zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn, a při posuzování záměrů, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, nebo rozvojových koncepcí a programů rozvoje jednotlivých oborů a odvětví.

Dále na základě § 8 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší kraj a obec jsou povinny v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší svým nařízením vydat regulační řád pro jejich území. V tomto regulačním řádu upraví vyhlásování a odvolávání signálu upozornění a signálu regulace na svém území v případě možnosti vzniku nebo výskytu smogové situace a omezení nebo zastavení provozu stacionárních a mobilních zdrojů znečišťování ve své územní působnosti. Krajský regulační řád nesmí být v rozporu s ústředním regulačním řádem. Místní regulační řád nesmí být v rozporu s krajským regulačním řádem a s ústředním regulačním řádem.

Na základě § 48 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší kraj vydává v přenesené působnosti nařízením program ke zlepšení kvality ovzduší.

Na základě zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) - § 25 odst. 5 závazné části plánu oblasti povodí pro správní obvod kraje vydá rada kraje nařízením.

Na základě zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) - § 13 odst. 2 kraj může na žádost obce po projednání s ministerstvem nařízením určit obecní úřad obecným stavebním úřadem, pokud bude tuto působnost vykonávat pro ucelený správní obvod. Obecným stavebním úřadem může být určen jen obecní úřad, který bude s ohledem na rozsah a složitost výstavby v uvažovaném správním obvodu způsobilý vykonávat správní agendu v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy. Obecný stavební úřad lze určit nařízením kraje ke dni 1. ledna.

Dále na základě § 13 odst. 3 stavebního zákona kraj může po projednání s ministerstvem nařízením odejmout působnost stavebního úřadu obecnímu úřadu, pokud nebude splňovat podmínky pro řádný výkon této působnosti a zároveň určí, který stavební úřad bude vykonávat působnost ve správním obvodu zaniklého stavebního úřadu.

Hlavní město Praha navíc na základě zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) - § 194 písm. d) k provedení § 169 stanoví nařízením vydaným v přenesené působnosti obecné technické požadavky na výstavbu v hlavním městě Praze.

Přenesená působnost je kraji svěřena především v těchto oblastech: školská památková péče, sociální péče, zdravotnictví, územní plánování²⁷⁶, péče o lesy, vodní pozemní komunikace, silniční doprava, odpadové hospodářství, životní prostředí, rybníkářství, dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí. Státní správa v území v současnosti vykonávána převážně prostřednictvím orgánů územních samospráv.

²⁷⁶ Územní plánování je činností na pomezí přenesené a samostatné působnosti, např. územní plánovací dokumentace je pořizována v přenesené působnosti, ale schvalována v působnosti samostatné.

4 Orgány kraje

Jako každá právnická osoba má i kraj své orgány. Jako každý subjekt veřejné správy i kraj vykonává veřejnou správu svými orgány. Ústava se zmiňuje o jediném orgánu, i když jej tak výslovně neoznačuje, a sice v čl. 101 odst. 2. podle kterého vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem. Za výkon samosprávy je tedy odpovědné zastupitelstvo, a to i v případě delegace výkonu samosprávy na jiné orgány. Blíže o orgánech územních samosprávných celků Ústava nehovoří, z čl. 105 je však patrné, že je předpokládána zákonná úprava dalších orgánů, když výkon státní správy může být svěřen orgánům samosprávy²⁷⁷, nikoliv tedy územním samosprávným celkům, nikoliv jejich zastupitelstvům. Přestože je na základě tohoto ústavního základu zákonem předvídaným způsobem orgánům kraje svěřován výkon státní správy, nejsou orgány kraje správními úřady podle čl. 79 odst. 1 Ústavy²⁷⁸, nejsou orgány moci výkonné, nestávají se při výkonu státní správy orgány státu. Tento článek se orgánů kraje týká v tom ohledu, že je zde ve třetím odstavci založena pravomoc orgánů kraje²⁷⁹, přiznaná zde i správním úřadům, na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Orgány kraje jsou podle ust. § 1 odst. 3 KZř zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgán kraje. Kraj tedy má jak orgány představované fyzickými osobami²⁸⁰ (monokratický v podobě hejtmana, kolegiální v podobě zastupitelstva a rady, případně zvláštního orgánu), tak orgán představovaný

²⁷⁷ Zde je použito nepřesného termínu, ovšem vzhledem k tomu, že sedmá hlava pojednává o územní samosprávě, orgánem samosprávy je zde třeba chápat orgán územních samosprávných celků.

²⁷⁸ Odlišné stanovisko uvádí Procházka A. v nálezu ÚS č. 241/2001 Sb.: *S přihlédnutím především k institucionálnímu, příp. i k funkčnímu pojetí tohoto institutu, jsem toho názoru, že pojem "správní úřad" nelze spojovat výlučně se státní správou (tedy veřejnou správou vykonávanou státem), nýbrž i s jinými nositeli veřejné moci. Proto ve vztahu na projednávaný případ také na tyto orgány územní samosprávy povolané k výkonu státní správy je třeba vztáhnout ustanovení čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR.*

²⁷⁹ Na tomto místě Ústava výslovně rozlišuje mezi správními úřady a orgány územní samosprávy.

²⁸⁰ Hendrych, D. Správní úřad a správní orgán v českém právu. Právní fórum č. 5/2004: *„Orgánem právnické osoby může být pouze fyzická osoba nebo sbor takových osob. Ty jediné jsou oprávněny jednat za právnickou osobu, která je nositelem veřejné správy. Toto oprávnění které označujeme jako pravomoc, mohou orgány delegovat v případě monokratických orgánů na jinou fyzickou osobu, v případě kolegiálních orgánů zpravidla jen na některého člena takového orgánu. Rozsah pravomoci orgánu je omezen působností, která je přiznána přímo jemu nebo správnímu úřadu, který řídí. Delegace pravomoci umožňuje pružnější výkon veřejné správy, neznamená však, že s delegací se přenáší také odpovědnost, kterou ze zákona má monokratický nebo kolegiální orgán.“*

organizační jednotkou v podobě krajského úřadu²⁸¹, který má ve své hierarchické struktuře monokraticky řízené ředitelem krajského úřadu uspořádané fyzické osoby²⁸², které teprve za tento orgán, respektive za kraj v rozsahu působnosti tohoto orgánu, jednají a veřejnou správu vykonávají.

Všechny orgány kraje jsou tzv. správními orgány²⁸³, na jejichž postup vztahuje nový správní řád, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Správním řádem se však výslovně dle ust. § 1 odst. 3 nového správního řádu netýkají občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné orgány kraje. Vztahy mezi orgány téhož kraje při výkonu samostatné působnosti. Všechny orgány kraje jsou též správními orgány²⁸⁴, proti jejichž rozhodnutím, nečinností a nezákonnému zásahu, dotýkajících se veřejných subjektivních práv, je možné podat žalobu ve správním soudnictví, a obdobně též správními orgány²⁸⁵, proti jejichž rozhodnutím, dotýkajících se soukromých subjektivních práv, lze podat žalobu v občanském soudním řízení. Orgány kraje jsou orgány veřejné moci ve smyslu zákona o Ústavním soudu.

²⁸¹ Hendrych, D. Správní úřad a správní orgán v českém právu. Právní fórum č. 5/2004: „Postupem dochází k tomu, že za orgány v teorii veřejného práva se vedle fyzických osob nebo sborů (kolegií) fyzických osob pokládají i úřady v institucionálním smyslu v rozsahu vymezené jim působností, a jako zvláštní podskupina orgánů. Zvláštnost takového řešení spočívá v tom, že úřadu jako organizační jednotce nelze přiznat stejné postavení orgánu jako fyzickým osobám, které jediné mohou být orgánem v pravém slova smyslu. Proto se setkávám zejména v rakouské a německé literatuře s institucí vykonavatele nebo správce kompetence orgánu, kterým je fyzická osoba, která za takto pojaty orgánem vystupuje a jedná v záležitostech nositele veřejné správy. Takový vykonavatel je povolán k působnosti orgánu (úřadu) v institucionálním smyslu jako orgán ve funkčním smyslu.“

²⁸² Nový správní řád tyto osoby nazývá úředními osobami.

²⁸³ Ust. § 1 odst. 1 nového správního řádu: Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán").

²⁸⁴ Ust. § 4 odst. 1 písm. a) SSŘ: Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právníckou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán").

²⁸⁵ Ust. § 244 odst. 1 občanského soudního řádu: Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen "správní orgán") podle zvláštního zákona o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (dále jen "věc"), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.

4.1 Zastupitelstvo

Zastupitelstvo jako vrcholný orgán kraje je upraveno přímo Ústavou²⁸⁶ a způsob ustavení je předepsán též ústavní cestou v podobě všeobecných, rovných a přímých voleb tajným hlasováním.²⁸⁷ Právo občanů kraje na samosprávu je tak realizováno formou zastupitelské demokracie, a to vzhledem k neexistenci úpravy krajského referenda výlučně touto cestou. Až se vznikem primárního orgánu kraje lze teprve hovořit o reálné i právní existenci kraje. Volby do krajských zastupitelstev jsou upraveny zvláštním zákonem,²⁸⁸ který využívá principu poměrného zastoupení, což ovšem není požadavek Ústavy. Co Ústava naopak stanoví, je, že funkční období zastupitelstva je čtyřleté a že jen zákon může stanovit, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období. Funkční období však nikdy netrvá přesně čtyři roky, jeho konkrétní délka záleží na datu konání voleb, o kterém rozhoduje prezident.²⁸⁹ Historicky první volby do zastupitelstev krajů, jejichž uskutečněním teprve kraje reálně vznikly, se konaly dne 12.11. 2000. další a zatím poslední pak ve dnech 5. a 6.11. 2004.

Jedním z volebních orgánů je též krajský úřad, který tyto své úkoly vykonává jako přenesenou působnost.²⁹⁰ Kandidátní listiny mohou podávat pouze registrované

²⁸⁶ Návrh vládní komise pro přípravu Ústavy uvažoval sněm, kterýžto termín vychází z historické tradice.

²⁸⁷ Shodně ECHRS stanoví v čl. 12 odst. 2, že členové shromáždění jsou voleni svobodně a tajným hlasováním na základě přímého rovného a všeobecného volebního práva.

²⁸⁸ Zák. č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

²⁸⁹ Cogan, R. in Krajské zřízení, str. 122, uvádí, že zastupitelstvo vzniká v jiný okamžik než mandát, a sice až ustavením. Toto tvrzení však nemá oporu ani v KZř, které hovoří o ustavujícím zasedání nově zvoleného zastupitelstva, ani v Ústavě, která stanoví funkční období. Obecně je třeba jakou nežádoucí situaci minimalizovat dobu, kdy veřejnoprávní subjekt nemá svůj primární orgán. Ustavující zasedání má sloužit k ověření způsobilosti zastupitelstva plnit svou funkci.

²⁹⁰ Krajský úřad

- a) zajišťuje organizačně a technicky přípravu, průběh a provedení voleb v kraji,
- b) projednává a registruje kandidátní listiny,
- c) poskytuje adresy zmocněnců politických stran, politických hnutí a koalic, které byly zaregistrovány, okrskovým volebním komisím,
- d) zajišťuje tisk hlasovacích lístků pro kraj,
- e) zajišťuje místnosti a pomocné prostředky pro činnost pracoviště Českého statistického úřadu na úrovni kraje a spolupracuje s ním na zajištění potřebných technických zařízení pro zpracování a poskytování výsledku voleb na tomto pracovišti a pracovištích vytvářených u pověřených obecních úřadů,
- f) vyhláší a uveřejňuje výsledek voleb do zastupitelstva kraje vyvěšením na úřední desce neprodleně po jeho zjištění,
- g) předává osvědčení o zvolení členem zastupitelstva kraje zvoleným kandidátům,
- h) zajišťuje pomocné prostředky pro zajištění voleb na úrovni kraje,
- i) zajišťuje ověřování způsobilosti na úseku voleb pro zaměstnance obce zařazeného do pověřeného obecního úřadu a pověřeného činností na úseku voleb, který prokáže zkouškou potřebné znalosti; o

politické strany a politická hnutí a jejich koalice, nikoliv nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí nezávislých kandidátů jako u voleb do zastupitelstev obcí. Zvoleným kandidátem krajský úřad vydává osvědčení o zvolení. Úpravu nových voleb Ústava svěřila zákonu. Podle ust. § 51 ZVZK se nové volby do zastupitelstva kraje konají, jestliže se počet členů zastupitelstva kraje v témže volebním období sníží o více než polovinu oproti počtu stanovenému v KZř a nejsou-li náhradníci. Podle ust. § 47 odst. 2 ministr vnitra vyhlásí nové volby po rozpuštění zastupitelstva ministerstvem. K tomu dojde, jestliže se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, nebo ne zvolí-li hejtmana do 6 měsíců ode dne, kdy byl odvolán nebo se funkce vzdal, nebo do 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání. Zákon o volbách do zastupitelstev krajů zná ještě dodatečné volby nebo dodatečné hlasování pro případ, že nedojde ke zvolení zastupitelstva.²⁹¹ Při nových volbách a dodatečných volbách se volí členové zastupitelstva kraje pouze na zbývající část funkčního období.

V rámci hierarchie orgánů kraje stojí zastupitelstvo na pomyslném vrcholu. Podle Ústavy je to zastupitelstvo, kdo samostatně spravuje vyšší územní samosprávný celek. Z hlediska efektivního fungování územní samosprávy je však těžko představitelné, aby samostatnou působnost kraje vykonávalo jen zastupitelstvo. Patrně proto šel zákonodárce cestou zakotvení dalších orgánů kraje vykonávajících samostatnou působnost, které jsou ovšem od zastupitelstva odvozené a jemu odpovědné.²⁹² Z pochopitelných důvodů se tato nadřazenost neuplatní v případech, kdy ostatní orgány vykonávají přenesenou působnost. Méně pochopitelné²⁹³ již je ustanovení vyhrazené působnosti rady kraje. Jestliže má totiž kraj spravovat

kladném výsledku ověření způsobilosti vydá osvědčení; ověření způsobilosti na úseku voleb nahrazuje prokázání zvláštní odborné způsobilosti podle zvláštního právního předpisu, 12a)

j) ukládá pokuty podle tohoto zákona,

k) řeší stížnosti na organizačně technické zabezpečení voleb na úrovni obce a města,

l) kontroluje průběh hlasování ve volebních místnostech,

m) archivuje volební dokumentaci.

²⁹¹ § 47 odst. 1: *Ke zvolení zastupitelstva kraje nedojde, jestliže*

a) soud shledá oprávněným návrh podle § 53 na neplatnost hlasování nebo na neplatnost voleb,

b) nedosahuje počet získaných mandátů alespoň poloviny počtu členů zastupitelstva kraje.

²⁹² Přímá volba hejtmana občany kraje by tak vyžadovala změnu Ústavy.

²⁹³ Nenabízí se ani žádný zřejmý, praktický či teoretický, důvod, ani žádný společný jmenovatel pro toto zákonné vyhrazení.

zastupitelstvo, musí mít možnost rozhodnout o kterékoliv záležitosti v samostatné působnosti kraje.

Zastupitelstvo kraje je jednokomorové, vnitřním orgánem je předsedající, iniciativními a kontrolními orgány jsou výbory. Lze zřídit pomocné orgány stálé či ad hoc – mandátový, volební, návrhový apod. Počet členů zastupitelstva je vždy lichý a je dán počtem obyvatel. Na rozdíl od obce kraj nemůže žádným způsobem ovlivnit počet svých zastupitelů (teoreticky jen masovými pobídkami k trvalému pobytu na jeho území), což je často kritizováno.²⁹⁴

Působnost zastupitelstva může být stanovena jen zákonem.²⁹⁵ jedná se jednak o KZř, ale i o další zákony, které mohou zastupitelstvu stanovit úkoly. Zastupitelstvu mohou být uloženy i úkoly v přenesené působnosti, zde by se však jednalo o delegaci státní správy podle čl. 105 Ústavy. V působnosti zastupitelstva podle KZř je:

1. Samostatná působnost vyhrazená zastupitelstvu zákonem, což je působnost podle ust. § 35 a § 36 KZř,²⁹⁶ kterou KZř označuje jako pravomoc

²⁹⁴ Vzniká tak i poněkud absurdní situace, kdy jeden vyšší územní samosprávný celek, tedy Hlavní město Praha, tuto možnost má a ostatní nikoliv.

²⁹⁵ Čl. 104 odst. 1 Ústavy. Ustanovení nelze vykládat jinak, než jako ústavní požadavek na stanovení samostatné působnosti kraje formou zákona, a to samozřejmě i v případě, že by byl ukládán úkol v samostatné působnosti přímo jinému orgánu kraje.

²⁹⁶ § 35 odst. 2: Zastupitelstvu je vyhrazeno

- a) předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně,
- b) předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, 15) má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem,
- c) vydávat obecně závazné vyhlášky kraje,
- d) koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění,
- e) schvalovat koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění,
- f) volit zástupce kraje do regionálních rad regionů soudržnosti,
- g) stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje,
- h) rozhodovat o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci,
- i) schvalovat rozpočet kraje a schvalovat závěrečný účet kraje,
- j) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje; k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny,
- k) rozhodovat o založení a rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy, rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,
- l) delegovat zástupce kraje, s výjimkou § 59 odst. 1 písm. j), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast,
- m) navrhnout zástupce kraje do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast, a navrhnout jejich odvolání,
- n) volit a odvolávat hejtmána, náměstka (náměstký) hejtmána a další členy rady z řad svých členů a odvolávat je z funkce,
- o) stanovit počet uvolněných členů rady, jakož i funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni a od kterého dne,

zastupitelstva a zároveň jako záležitosti, kterými je zejména vymezena samostatná působnost kraje podle ust. § 14 odst. 2 KZř. Většina z těchto úkolů již byla proto blíže popsána v kapitole věnované samostatné působnosti kraje.

2. Samostatná působnost vyhrazená zastupitelstvem podle ust. § 37 KZř. Možnost vyhradit si další pravomoci v samostatné působnosti je v uvedeném ustanovení vyloučena pouze u pravomocí vyhrazených radě kraje podle ust. § 59 odst. 1 KZř, a contrario si tedy zastupitelstvo může vyhradit jakoukoliv jinou pravomoc v samostatné působnosti, byť by i byla zákonem svěřena jinému orgánu. V úvahu přichází především pravomoci rady, ale i hejtmana krajského úřadu. Technika „vyhrazení“ bude různá podle toho, zda vyhrazená pravomoc bude použita pouze ad hoc v jednotlivém případě, kdy je vyhrazeno provedeno samotným využitím pravomoci, anebo zda si zastupitelstvo vyhradí použití této pravomoci ve všech případech nebo v předem určených případech. kdy o tom musí zvlášť rozhodnout. Otázkou je, zda se takovým

- p) zřizovat a zrušovat výbory, volit a odvolávat jejich předsedy a členy,
q) rozhodovat o odměnách neuvolněným členům zastupitelstva a o odměnách podle § 50 odst. 4 a 5,
r) stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva (§ 53),
s) rozhodovat o peněžitých plněních spojených s výkonem funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva,
t) udělovat ceny kraje,
u) plnit další úkoly stanovené zákonem.

§ 36 odst. 1: Zastupitelstvu je dále vyhrazeno rozhodování o těchto majetkových úkonech kraje:

- a) nabytí a převod nemovitých věcí,
b) poskytování věcných a peněžitých darů podle zvláštního zákona v hodnotě nad 100 000 Kč jedné fyzické nebo právnické osobě v kalendářním roce,
c) poskytování dotací občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným právnickým a fyzickým osobám působícím na území kraje v oblasti mládeže, sportu a tělovýchovy, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany zvířat a životního prostředí v hodnotě nad 200 000 Kč jedné fyzické nebo právnické osobě v kalendářním roce, nejedná-li se o účelové dotace z prostředků státního rozpočtu,
d) poskytování dotací obcím z rozpočtu kraje a kontrola jejich využití,
e) vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 200 000 Kč,
f) zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 200 000 Kč,
g) dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
h) postoupení pohledávky vyšší než 200 000 Kč,
i) uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru, půjčky, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a ke smlouvě o sdružení,
j) zastavení nemovitostí,
k) vydání komunálních dluhopisů,
l) stanovení majetkové účasti na podnikání jiných právnických osob,
m) peněžité a nepeněžité vklady do právnických osob.

rozhodnutím bez dalšího řídí i nově zvolené zastupitelstvo. Zastupitelstvo si může vyhradit rozhodování o určitém okruhu záležitostí nebo o určité konkrétní záležitosti, zřejmě i poté, co ve věci rozhodla rada, a to až do výkonu usnesení rady, tedy zejména do doby, než bude učiněn úkon vůči třetím osobám. Vyhrazení může být provedeno i pouze tím, že ve věci rozhodne (zde je třeba vymezení totožnosti záležitosti, aby neexistovalo též odlišné rozhodnutí rady v téže věci). Vyhradit si může samozřejmě zastupitelstvo i rozhodnutí ve věci či ve věcech, rozhodování o nichž bylo svěřeno ve smyslu § 59 odst. 4 KZř. hejtmánovi či krajskému úřadu, pokud ovšem nejde o vyhrazenou působnost rady podle ust. § 59 odst. 1 KZř. Rozhodování o nájemních smlouvách či smlouvách o výpůjčce tak může být radou svěřeno hejtmánovi, krajskému úřadu, či přímo některému odboru krajského úřadu, ovšem při „pouhém“ schválení zastupitelstvem by dokonce hrozila neplatnost daného právního úkonu podle ust. § 23 odst. 2 KZř. Vyhrazená působnost rady bývá označována za neústavní. Určitým řešením při stávající právní úpravě by mohlo být stanovení pravidel pro výkon vyhrazené působnosti rady zastupitelstvem kraje.

3. Rozhodování o nesprávných usneseních rady kraje, u nichž hejtmán pozastavil výkon podle ust. § 62 KZř. Předložit věc k rozhodnutí na nejbližším zasedání zastupitelstva je povinností hejtmana. Při tomto rozhodování věci přichází v úvahu zrušení usnesení rady bez dalšího, zrušení usnesení a vyhrazení si věci k rozhodnutí (ovšem pouze ve věcech, které si zastupitelstvo vyhradit může), zrušení usnesení a uložení radě přijmout ve věci jiné usnesení, nebo zrušení rozhodnutí hejtmana o pozastavení výkonu usnesení.
4. Výkon působnosti rady kraje, poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady tak, že rada není usnášeníschopná a na nejbližším zasedání zastupitelstva nebyl počet členů rady doplněn tak, aby usnášeníschopná byla²⁹⁷. Je-li však rada odvolána jako celek a není-li současně s tím zvolena nová rada, vykonává pravomoci rady dosavadní rada.

²⁹⁷ V těchto případech ovšem zastupitelstvo může pravomoci rady světit hejtmánovi.

Zastupitelstvo nemůže, jako rada, svěřit některé své působnosti jinému orgánu kraje, může však ukládat úkoly radě²⁹⁸, hejtmanovi,²⁹⁹ kterémukoliv členovi zastupitelstva,³⁰⁰ i krajskému úřadu³⁰¹.

Činnost zastupitelstva může skončit uplynutím funkčního období³⁰², zvolením nového zastupitelstva³⁰³, popř. z důvodu hromadného zániku (např. zánik kraje). Od uvedených situací je třeba odlišovat případy, kdy zastupitelstvo nemůže způsobit vykonávat svou působnost, např. při poklesu členů o více než polovinu při rozpuštění. Pro případ nefunkčnosti zastupitelstva nemá KZř obdobu správy obce.

Zastupitelstvo se skládá z členů zastupitelstva, pro které se však v praxi užívá pojmenování zastupitel.³⁰⁴ Členem zastupitelstva kraje může být zvolen každý občan České republiky, který alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let a je přihlášen k trvalému pobytu³⁰⁵ v obci³⁰⁶, která náleží do územního obvodu kraje, pokud pro něhož nejsou překážky v podobě zákonem stanoveného omezení osobní svobody, důvodu výkonu trestu odnětí svobody, nebo zbavení způsobilosti k právním úkonům. Mandát člena zastupitelstva kraje vzniká zvolením, přesně řečeno ukončením hlasování.³⁰⁷ Náhradník získává mandát člena zastupitelstva kraje dnem bezprostředně následujícím po dni, v němž zanikl mandát člena zastupitelstva kraje, za něhož náhradník nastupuje.³⁰⁸ Mandát člena zastupitelstva kraje zaniká ukončením hlasování v následujících volbách či v nových volbách, odmítnutím složení slibu člena zastupitelstva kraje nebo složením slibu s výhradou, odstoupením

²⁹⁸ Podle ust. § 59 odst. 1 KZř rada zabezpečuje plnění usnesení zastupitelstva, podle ust. § 57 odst. 1 KZř při výkonu své působnosti rada odpovídá zastupitelstvu.

²⁹⁹ Ust. § 61 odst. 3 písm. g) KZř

³⁰⁰ Ust. § 34 odst. 2 KZř

³⁰¹ Ust. § 66 KZř

³⁰² Výjimkou je prodloužení podle čl. 10 úst. zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR: *Jestliže po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky na území České republiky neumožní konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, lze zákonem lhůty prodloužit, nejdéle však o šest měsíců.*

³⁰³ Podle toho, která z uvedených událostí nastane dříve. V případě řádných a nových voleb to bude zvolením nového zastupitelstva, v případě dodatečných voleb, kdy nedojde ke zvolení nového zastupitelstva, to bude uplynutím funkčního období.

³⁰⁴ Slovenská právní úprava pro členy zastupitelstev samosprávných krajů používá termín poslanci.

³⁰⁵ Tato podmínka by měla být splněna po celou dobu výkonu mandátu – viz. nález IV. ÚS 420/2000

³⁰⁶ ZVZK opomněl občany s trvalým pobytem ve vojenských újezdech, těm coby občanům krajů přiznává volební právo KZř v ust. § 12 odst. 2 písm. a).

³⁰⁷ Toto ustanovení § 33 odst. 1 KZř zbytečně dubiuje úpravu ust. § 48 odst. 1 ZVZK.

³⁰⁸ § 49 odst. 1 ZVZK

³⁰⁹ Zde ovšem nejde o případy, kdy z jakýchkoliv důvodů nedošlo na nejbližším zasedání zastupitelstva, kterého se zastupitel zúčastnil, ke složení slibu.

úmrtím a také rozhodnutím zastupitelstva z důvodu neslučitelnosti funkce³¹⁰, ztráty volitelnosti, nebo pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.³¹¹ Mandát vždy zaniká nevratně, neobnovuje se např. při odvolání rezignace, při dodatečném složení slibu či zrušením usnesení zastupitelstva, kterým bylo o zániku mandátu rozhodnuto.

S mandátem jsou spojena práva a povinnosti člena zastupitelstva. Hlavní povinnosti jsou shrnuty ve slibu, který zastupitel skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva, jehož se zúčastní³¹², a který zní: "Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu kraje a jeho občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky." Dále je dle ust. § 34 odst. 2 KZř člen zastupitelstva povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva, popřípadě zasedání jiných orgánů kraje, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů kraje a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. Ve slibu i v citovaném ustanovení je zdůrazněno, že zastupitel je povinen hájit zájmy občanů kraje, neboť je on v zastupitelstvu reprezentuje. V případě střetu těchto zájmů a jeho zájmů osobních, je zastupitel povinen upřednostnit zájmy, které je povinen z titulu své funkce hájit. Tato povinnost je spolu s dalšími konkrétnějšími povinnostmi výslovně zakotvena v zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který se však nepříliš logicky vztahuje pouze na členy zastupitelstva, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, nebo kteří jsou členy rady, ač nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni. KZř k této problematice stanoví v ust. § 34 odst. 3, že každý člen zastupitelstva³¹³, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité

³¹⁰ Dle ust. § 5 odst. 2 ZVZK je funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná

a) s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním,

b) s funkcí vykonávanou zaměstnancem kraje, zařazeným do krajského úřadu, zaměstnancem obce, zařazeným do obecního úřadu, nebo zaměstnancem jiného než ústředního orgánu státní správy, nejde-li o orgán s celostátní působností, jsou-li tyto funkce obsazovány volbou, jmenováním nebo ustanovováním,

c) s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, anebo v níž má kraj majetkovou účast.

³¹¹ § 48 ZVZK

³¹² Složení slibu nelze pokládat za podmínku vzniku mandátu, či podmínku výkonu mandátu. Zastupiteli přísluší jeho práva a povinnosti, přestože z důvodu neúčasti na zasedání zastupitelstva slib nesložil. V případě odmítnutí složení slibu či složení slibu s výhradou mu ovšem mandát zanikne.

³¹³ Pro ty členy zastupitelstva, kteří jsou veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů, jde o speciální ustanovení ve vztahu k ustanovení tohoto zákona upravující povinnost oznámit osobní zájem, v důsledku čehož ovšem zastupitelé nemohou být na rozdíl od ostatních krajských veřejných funkcionářů (tedy vedoucích úředníků) pokutováni za nesplnění této oznamovací povinnosti.

záležitosti v orgánech kraje mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotný nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupí základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost zahájením jednání orgánu kraje, který má danou záležitost projednávat.³¹⁵

Hlavním právem, jež mandát představuje, je právo podílet se na rozhodnutí zastupitelstva jako kolektivního orgánu.³¹⁶ K řádnému výkonu tohoto práva slouží práva další, zejména právo účasti na jednání zastupitelstva. Člen zastupitelstva má při výkonu své funkce právo předkládat zastupitelstvu a radě, jakož i výborům a komisím návrhy na projednání. Každý zastupitel má tedy právo na projednání vyjmenovanými orgány, i v případě že není jejich členem a nemá právo se účastnit jejich jednání. Dále má člen zastupitelstva právo vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je kraj, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které kraj založil nebo zřídil.³¹⁷ Člen zastupitelstva má též právo požadovat od zaměstnanců kraje zařazených krajského úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které kraj zřídil, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce.³¹⁸ Člen zastupitelstva má právo na určité materiální zabezpečení, jež je spolu s některými dalšími otázkami vyplývajícími z kvazipracovního vztahu zastupitelů ke kraji upraveno v K prováděcím nařízení vlády, ale i v dalších právních předpisech.³¹⁹ Na

³¹⁴ KZř zde na rozdíl od zákona o střetu zájmů uvažuje i střet veřejného zájmu se zájmy jiných osob než je sám veřejný funkcionář.

³¹⁵ Na rozdíl od OZř předmětné ustanovení neobsahuje sporný dovětek o tom, že daný orgán rozhoduje o tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti. To ustanovení však lze nalézt v některých jednacích řádech krajských zastupitelstev. Jeho aplikace však zásahem do pasivního volebního práva. Pro dokreslení dodejme, že vládní návrh KZř ustanovení obsahoval a navíc stanovil, že podnět na vyloučení z projednávání může podat i kterýkoliv člen zastupitelstva nebo člen toho orgánu, který má věc projednávat nebo rozhodovat.

³¹⁶ Návrh ECHRS hovoří o tom, že postavení volených členů orgánů místní samosprávy zaručuje svobodný výkon funkce a rovněž odpovídající nárok na odměnu, členové regionálních shromáždění nesmějí být ústřední vládou omezováni ve svobodném výkonu funkce, s výjimkou případu kdy v jejich věci vedeno soudní řízení.

³¹⁷ Zde je na rozdíl od předchozího práva uvedena i lhůta pro splnění právu odpovídající povinnosti, a sice 30 dnů.

³¹⁸ Neřetěsná formulace zde vylučuje dotazy na zaměstnance kraje nezařazené do krajského úřadu, např. zaměstnance v organizačních složkách, a též dotazy u právnických osob krajem založených a nikoliv zřízených. Nelze požadovat informace ve věcech přenesené působnosti, ty s výkonem funkce zastupitele souviset nemohou.

³¹⁹ Např. ust. § 425 odst. 1 OZ ve znění od 1.1. 2008 upravuje odpovědnost za škodu způsobenou veřejnému funkcionáři

vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva se subsidiárně vztahují ustanovení zákoníku práce.

Zastupitelstvo kraje přijímá svá rozhodnutí na veřejných³²⁰ zasedáních, která řídí zpravidla hejtman, jenž je svolává tak, aby se konala nejméně jedenkrát za 3 měsíce. Za řádně konané zasedání lze považovat pouze usnášeníschopné zasedání. K platnému usnesení, rozhodnutí nebo volbě zastupitelstva je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech³²¹ členů zastupitelstva. KZř odlišuje ustavující zasedání, na kterém se poprvé sejdou nově zvolení členové zastupitelstva.³²² O průběhu zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis, kterým se ovšem rozumí záznam o podstatných skutečnostech (údaj o počtu přítomných členů zastupitelstva, schválený program jednání, průběh a výsledek hlasování, přijatá usnesení), které nastaly při schůzi, a nikoliv přepis ústních projevů učiněných při schůzi, jak je v praxi obvyklé. Podrobnosti o jednání zastupitelstva a výborů zastupitelstva stanoví v jednacím řádu.

³²⁰ Přístup musí být umožněn nejen občanům kraje, ale komukoliv.

³²¹ Oproti tomu komory Parlamentu přijímají usnesení většinou přítomných, když pro usnášeníschopnost postačuje přítomnost jedné třetiny členů. I s ohledem na toto srovnání je možné přistoupit k otázce, zda musí jít o většinu z počtu členů zastupitelstva dle § 31 odst. 1 KZř nebo o většinu ze skutečného počtu zastupitelů bez započítání případných uprázdněných mandátů, kdy se lze i s ohledem na praktickou stránku věci přiklonit k druhému řešení.

³²² Ust. § 39 KZř.

4.2 Rada

Výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti je rada kraje.³²³ V rámci dělby působnosti mezi jednotlivými orgány kraje rada zabezpečuje všechna rozhodování v samostatné působnosti, jak interní tak externí povahy, ovšem s těmi výjimkami:

- Záležitosti vyhrazené zastupitelstvu podle § 35 a § 36 KZř
- Záležitosti vyhrazené si zastupitelstvem podle § 37 KZř
- Záležitosti svěřené hejtmanovi, popřípadě krajskému úřadu ve smyslu § 59 odst. 4 KZř
- Záležitosti svěřené či vyhrazené jinému orgánu kraje zákonem

Zatímco v oblasti samostatné působnosti rada „vyřizuje“ všechno, výslovně nespadá do působnosti jiného orgánu, v oblasti působnosti přenesené naopak rada rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon. Při výkonu přenesené působnosti však rada apriori dostává do choulostivé situace, kdy jako orgán od zastupitelstva odvozený, odpovědný zastupitelstvu, zastupitelstvem do určité míry řízený a zastupitelstvu závislý, je zároveň ve smyslu ust. § 92 odst. 1 KZř podřízen příslušnému ministerstvu.

O radě kraje se někdy hovoří pro její výkonný charakter jako o krajské vládě. Jde o kolektivní orgán odvozený od orgánu zastupitelského, jednotlivým radním bývá podobně jako ministrům též přidělován určitý rezort. Zde ovšem podobnost pomalu končí. Při bližším pohledu shledáváme, že mechanismus tvorby je u vlády jiný než u rady. Radním může být pouze člen zastupitelstva. Nelze ani o vztahu rady a zastupitelstva uvažovat v intencích dělby moci legislativní a exekutivní. Rada i zastupitelstvo schvalují obecně závazné právní předpisy kraje, kdežto nařízení vlády může být vydáno pouze k provedení a v mezích zákona, obecně závazného právního předpisu vyšší právní síly. Zastupitelstvo pak není legislativním sborem, ale nejvyšším orgánem subjektu veřejné správy, který především rozhoduje o těch

³²³ Takovýto orgán předvidá i návrh ECHRS, podle jehož čl. 12 odst.3 je vedle shromáždění orgánem regionu i výkonná rada, která ovšem pokud není volena obyvatelstvem, je ve shodě s vnitrostátním právem a principy Charty vytvářena shromážděním, jemuž je odpovědná.

³²⁴ KZř hovoří o členu rady kraje, v praxi kráceno na radního.

nejdůležitějších záležitostech svěřených tomuto subjektu, tedy vykonává také hlavně vládní a exekutivní činnost. Vezmeme-li v úvahu pojmové odlišení vlády, coby politického vytýčení cílů a cest k jejich splnění, a správy jako praktického permanentního naplňování těchto cílů stanoveným způsobem, pak v krajích „vládnou“ spíše zastupitelstva než rady.

Fakticky je však díky platné právní úpravě těžištěm činnosti kraje skutečně rada. Ta tak trpí další „schizofrenií“ v tom smyslu, že ač volena z členů zastupitelstva, ač povinna plnit usnesení zastupitelstva a ač zastupitelstvu odpovědná při výkonu své působnosti, není orgánem zastupitelstva (jakýmsi výkonným výborem), ale samostatným orgánem kraje, který má dokonce v ust. § 59 odst. 1 KZř svou vyhrazenou působnost, kterou nemůže podle platné právní úpravy vykonávat jiný orgán.

Přestože na radě spočívá hlavní břemeno krajských záležitostí, její početní síla je dána počtem obyvatel a zastupitelstvo (na rozdíl od zastupitelstva obce ve vztahu k radě obce) nemůže stanovit počet jiný, může pouze určit počet uvolněných členů rady.

Rada kraje je též kolegiálním orgánem. Společná vůle tohoto orgánu vzniká na schůzích rady a je vyjádřena v jejích usneseních. Rozhodnutí, které nebylo přijato na schůzi proběhnuvší v souladu se zákonem nebo nevyplývá z některého usnesení přijatého v souladu se zákonem, nemůže být považováno za vůli rady. Rada zpravidla též schvaluje svůj jednací řád, přestože to KZř nevyžaduje. Otázkou je, zda úprava jednání je čistě v její kompetenci, či zda jednací řád rady může vydat zastupitelstvo, kdy by se rada od tohoto řádu nemohla odchýlit, ani kdyby se na takové výjimce usnesla.

I rada kraje může zřizovat své iniciativní a poradní orgány, které jí předkládají svá stanoviska a náměty. KZř užívá termín komise.³²⁵ Rada jmenuje a odvolává předsedu komise a její další členy, tito nemusí být členy zastupitelstva. o jejich odměně za výkon této funkce rozhoduje zastupitelstvo. Pravidla pro jednání určí buď rada kraje nebo samotná komise, KZř pouze stanoví, že se komise stejně jako ostatní kolegiální orgány v organizační struktuře kraje usnáší většinou hlasů všech svých členů. Přestože jde o orgán rady, právo předkládat komisi návrhy na

³²⁵ § 80 KZř

projednání přísluší každému členu zastupitelstva. I do usnesení komisi rady u občan kraje právo nahlížet a pořizovat si z nich výpisy. Komise není oprávněná ukládat úkoly krajskému úřadu, ten má však zákonný úkol napomáhat v její činnosti, tedy vytvořit podmínky pro práci komise.

Zastupitelstvo volí a odvolává hejtmana, náměstka (náměstky) hejtmana a další členy rady z řad svých členů a odvolávat je z funkce, a také stanoví podmínky a podmínky uvolněných členů rady, jakož i funkce, pro které budou uvolněni a od kterého členů rady by měli být zvoleni na ustavujícím zasedání zastupitelstva, pokud tak nestane, předsedající ustavující zasedání přeruší a současně zastupitelstvo rozhodne, kdy bude zasedání pokračovat tak, aby se uskutečnilo nejdéle do 7 dnů od konání přerušeneho jednání.³²⁶ Není úplně zřejmé, proč zákonodárce zvolil takovouto konstrukci, která navozuje dojem, že zastupitelstvo není ustaveno dokud neustaví výkonný orgán kraje. Rozpuštění zastupitelstva a nové volby ovšem hrají pouze v případě, že do 6 měsíců nebude zvolen hejtman, o ostatních členech rady nehovoří.

³²⁶ § 39 odst. 2 KZř

4.3 Hejtman

Změna z navrhovaného předsedy kraje na hejtmana, zřejmě veřejnost nejdříve udivila, dnes však tento z historického hlediska tradiční a dnes jinde nepoužívaný pojem přispívá ke zviditelnění krajské samosprávy.

Hejtman není „jen“ představitelem kraje, předsedajícím rady a zastupitelstva, ale je orgánem kraje (na rozdíl např. od ředitele krajského úřadu). Praxe i teorie je však nucena se zabývat otázkou, zda je hejtman statutárním orgánem kraje ve smyslu občanského zákoníku. Podle ust. § 23 odst. 2 KZř činí hejtman ty právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva, popřípadě rady. Hejtman je tedy oprávněn projevit vůli kraje, popřípadě pověřit jinou osobu tímto projevem, sám tuto vůli ovšem netvoří, respektive se na její tvorbě pouze podílí v rámci jednání rady a zastupitelstva. Majetkoprávní úkony učiněné hejtmanem bez schválení příslušným orgánem jsou absolutně neplatné. Z tohoto pohledu lze stěžít považovat hejtmana za toho, kdo je oprávněn činit právní úkony ve všech věcech za kraj jako právnickou osobu.³²⁷ Už vůbec pak hejtman není tím orgánem s vrcholnou vnitřní pravomocí, která je charakteristická pro statutární orgán právnické osoby. Orgán odpovídající tradičnímu pojetí statutárního orgánu právnické osoby u kraje nenalzáme, což je dáno specifickou povahou této veřejnoprávní právnické osoby.

Pochybnosti, zda hejtman je statutárním orgánem kraje, odráží úpravu postavení hejtmana ve stávajícím krajském zřízení. Hejtman je samozřejmě vnímán jako hlava kraje, ale skutečných pravomocí příliš nemá. Vliv hejtmana je tedy především na úrovni politické, případně morální, anebo jej musí uplatňovat prostřednictvím ostatních orgánů kraje, na jejichž činnosti se podílí, ale rozhodování s externími účinky jsou v jeho působnosti spíše výjimkou.

Obecně lze tedy říci, že u právního úkonu kraje je hejtman zpravidla tím, kdo projevuje vůli kraje jako právnické osoby, tuto vůli subjektu však zpravidla tvoří jiné orgány kraje. Jednat jménem kraje mohou ovšem na základě rozhodnutí rady nebo zastupitelstva i jiné osoby, hejtman toto pověření nepotřebuje.

³²⁷ Lze dovodit i systematickým výkladem z ust. § 61 odst. 3 písm. i) KZř, podle kterého vůli uvolněným členům zastupitelstva hejtman plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele. Pokud zákonodárce považoval za nutné v tomto specifickém případě použít takovýto legislativní můstek, musel vycházet z toho, že jinak hejtmana podle KZř za statutární orgán považovat nelze.

Postavení hejtmana v organizační struktuře orgánů kraje vyjadřuje lapidárně § 61 odst. 1 KZř tak, že hejtman zastupuje kraj navenek. Nejedná se o zastupce v občanskoprávním smyslu, hejtman není zákonný zástupce kraje, je představitelem kraje a orgánem kraje. Hejtman je tedy vrcholným představitelem kraje, který primárně reprezentuje kraj vůči jiným subjektům.

Jako reprezentant kraje hejtman odpovídá za informování občanů o činnosti kraje. Tato povinnost je zpravidla plněna zajištěním agendy svobodného přístupu k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb., vydáváním krajského periodika prostřednictvím tiskových konferencí. K reprezentaci slouží mimo jiné i právo hejtmana podle § 64c KZř užívat při významných příležitostech závěsný odznak s velkým státním znakem.

Hejtman s náměstkem hejtmana podepisuje právní předpisy kraje. Tyto podpisy mají však pouze symbolický význam, nejde o právo veta. Obdobně je tomu u podpisu zápisů z jednání zastupitelstva a rady podle § 43 a § 58 odst. 3 KZř v případě nesouhlasu se zápisem i hejtman musí jít cestou námitek, o kterých rozhodne příslušný orgán.

Hejtman dále podle § 61 odst. 3 písm. d) KZř na základě zmocnění v zákoně zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány (jako je bezpečnostní rada kraje podle zák. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, nebo povodňová komise podle zák. č. 254/2001 Sb., vodní zákon), kterým zpravidla předsedá.

Podle ust. § 61 odst. 3 písm. e) KZř hejtman odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok. Toto ustanovení se však stalo obsoletním, když na základě novely KZř zákonem č. 421/2004 Sb. hospodaření kraje přezkoumává Ministerstvo financí a nikoliv objednaný auditor.

Hejtmana v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci z důvodu čerpání dovolené, pracovní neschopnosti, karantény, z důvodu těhotenství nebo péče o dítě do 3 let věku, zastupuje náměstek hejtmana určený zastupitelstvem. Častá praktika, kdy jsou náměstci zastupující hejtmana určeni v pořadí, nebude v rozporu se zákonem, když zastupitelstvo dostatečně jasně stanoví, kdy který náměstek hejtmana zastupuje, tak, aby v určitý okamžik byl k zastupování oprávněn pouze jeden z nich. Kromě zastupujícího náměstka zastupitelstvo může zvolit více náměstků hejtmana k tomu, aby plnili zastupitelstvem svěřené úkoly.

Takto samozřejmě nemohou být svěřeny úkoly, které jsou zákonem svěřeny hejtmanovi či jinému orgánu kraje. Za plnění těchto úkolů náměstek odpovídá zastupitelstvu, nikoliv hejtmanovi. Náměstci hejtmana jsou též vždy členy rady.

Hejtman je volen, případně odvoláván, zastupitelstvem a plní jím uložené úkoly, je tedy zastupitelstvu odpovědný z výkonu své funkce. Zároveň však nejenže hejtmanem může být jen zastupitel, ale hejtman je tím „hlavním“ zastupitelem, neboť hejtman organizuje a řídí³²⁸ práci zastupitelstva. Při úvahách de lege ferenda se tak nabízí zvážit způsob obsazení této funkce (hovoří se např. o přímé volbě) a také nezbytnost požadavku, aby hejtman měl mandát krajského zastupitele.

Hejtman svolává jak zastupitelstvo, tak radu, a též zpravidla řídí schůzi těchto orgánů. A zde bývá poukazováno na určité nebezpečí³²⁹, neboť je obtížné sladit zde zájmy hned tří orgánů kraje: zastupitelstva, rady a hejtmana. Hejtman totiž jako každý zastupitel musí samozřejmě plnit úkoly, které mu uloží orgány, jichž je členem. Zastupitelstvo i rada mohou způsob své práce do značné míry regulovat ve svých jednacích rádech.

Vůči uvolněným členům zastupitelstva hejtman plní podle § 61 odst. 3 písm. i) KZř obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele (pracovní cesty, dovolená, pracovní doba apod.), není však pro ně nadřízený. I ostatní členové zastupitelstva jsou povinni informovat hejtmana o důvodech, pro které nemohou vykonávat svou funkci³³⁰.

Zastupitelstvo může svěřit hejtmanovi výkon pravomoci rady, poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady tak, že rada není usnášeníschopná³³¹ a na nejbližším zasedání zastupitelstva poté nebyl počet členů rady doplněn tak, aby usnášeníschopná byla. V zájmu zachování kontinuity činnosti kraje má hejtman další úkoly, i v době, kdy již zanikl jeho mandát. Dosavadní hejtman tak svolává ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva³³² a vykonává³³³ v období od

³²⁸ Je ovšem třeba poznamenat, že ani stávající právní úprava nevylučuje možnost, aby zasedání zastupitelstva organizoval a řídil někdo jiný než hejtman. (§ 40 odst. 1 KZř).

³²⁹ Např. Cogan R. in Krajské zřízení, str. 218.

³³⁰ § 48 odst. 2 KZř

³³¹ § 58 odst. 2 KZř

³³² Úst. § 39 odst. 1 KZř.

³³³ Z důvodové zprávy ke krajskému zřízení (předsedou rozuměj hejtman): *Vzhledem k tomu, že ústavou je stanoveno funkční období zastupitelstva jako čtyřleté, není možné, aby předseda, případně členové rady, setrvali ve svých funkcích i po jeho uplynutí. Proto se navrhuje, aby*

voleb do zastupitelstva do ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva
pravomoci hejtmana podle ust. § 61 odst. 3 KZř a některé pravomoci rady³³⁴.

Hejtman je vždy členem rady a je-li odvolán z funkce nebo na tuto funkci rezignoval, přestává být podle § 57 odst. 3 KZř i členem rady. Rada podle § 6 odst. 2 KZř ukládá v rozsahu své působnosti úkoly hejtmanovi, ten tedy není povinen zabezpečovat plnění usnesení rady automaticky, ale jen je-li mu to uloženo. Uložení hejtmanovi plnění všech usnesení může samozřejmě rada generálně. Stejně tak zřejmě hejtman nezastupuje radu automaticky, ale jen je-li k tomu pověřen.

Rada též může svěřit hejtmanovi rozhodování o uzavírání nájemních smluv, smluv o výpůjčce, o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz a také v všech ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje, které nejsou výslovně uvedeny jako působnost rady v § 59 KZř a pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo.

Podle ust. § 62 KZř hejtman pozastaví výkon usnesení rady, má-li za to, že usnesení nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva. Neznamená to, že za věcnou a právní správnost usnesení rady odpovídá hejtman, či že hejtman vykonává jakýsi dozor, jedná se o právo hejtmana. Jakékoliv usnesení rady, které ještě není vykonáno (tedy i rozhodnutí vyhrazená podle § 59 odst. 1 KZř radě, i usnesení vydávaná v přenesené působnosti), může tedy hejtman v podstatě z jakéhokoliv důvodu sistovat a předložit zastupitelstvu. Uvedení právo hejtmana je samozřejmě zachováno i po jeho podpisu usnesení, tato signatura nepředstavuje souhlas s usnesením, ale ověření přijatého znění usnesení. Forma rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení není v KZř upravena, nelze použít ani SR, neboť ten se nevztahuje na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku. Vzhledem k výše naznačeným vztahům hejtmana, rady a zastupitelstva toto právo nebývá využíváno.³³⁵ Jeho praktické využití je paradoxně v těch případech, kdy rada na sebe z jakýchkoliv důvodů nechce vzít břemeno rozhodování ve věcech její vyhrazené působnosti.

dosavadní předseda do zvolení nového předsedy na ustavujícím zasedání plnil jen některé úkoly, které je nezbytné zabezpečit z hlediska zabezpečení chodu kraje.

³³⁴ Obdobný model je nastaven v ust. § 45 odst. 2 KZř pro případ nových voleb po rozpuštění zastupitelstva, kdy nebyla zvolena rada, zde je však chybně odkazováno na zrušený § 63.

³³⁵ Cogan R. Krajské zřízení, str. 219: „Toto právo by nabylo na vážnosti, pokud by došlo k rozvázání kreačních vazeb mezi orgány kraje.“

Hejtman po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele krajského úřadu, stanoví mu plat a ukládá mu úkoly³³⁶. Úkoly může hejtman řediteli ukládat samozřejmě pouze v rámci své působnosti. Úkoly hejtman ukládá řediteli a nikoliv krajskému úřadu, či některému jeho odboru nebo přímo zaměstnanci zařazenému do krajského úřadu. Ředitel však podle ust. § 69 odst. 1 KZř odpovídá hejtmanovi za plnění úkolů v samostatné i přenesené působnosti, jež jsou krajskému úřadu uloženy zákony, či radou nebo zastupitelstvem.

Podle ust. § 92 odst. 2 OZř je starosta povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce, nebo hejtman kraje. Hejtman má též právo, aby mu bylo podle § 93 odst. 3 OZř uděleno slovo na zasedání zastupitelstva, nepřísluší mu však požadovat projednání určité věci. Uvedené oprávnění hejtmana požadovat svolání zastupitelstva nelze ovšem chápat jako součást dozoru nad zákonností činnosti orgánů obce, hejtman není povinen sledovat, jak se zastupitelstva obcí kraje scházejí, a v případě nedodržení zákona zakročit.

Podle ustanovení § 87 KZř je to hejtman, komu Ministerstvo vnitra oznamuje zahájení i ukončení kontroly, hejtman je oprávněn podat námitky proti protokolu o kontrole a opět hejtman je povinen na nejbližším zasedání zastupitelstva kraje seznámit zastupitelstvo kraje s výsledky uskutečněné kontroly a v případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup orgánů kraje, předložit mu návrh opatření k odstranění jeho důsledků a k zamezení jeho opakování, popřípadě jej seznámit se způsobem, jakým se tak již stalo.

Poměrně zásadní úkoly a tomu odpovídající pravomoci má hejtman v krizovém řízení, kdy se jedná o výkon přenesené působnosti. *Jediným, kdo z orgánů kraje vykonává na úseku likvidace mimořádných událostí přímou přenesenou působnost, je hejtman kraje, jehož kompetence stanovené us. § 11 zákona č.239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, Hasičský záchranný sbor v jeho zastoupení nevykonává*³³⁷. Hejtman organizuje integrovaný záchranný systém na úrovni kraje, koordinuje a kontroluje přípravu na mimořádné události prováděnou orgány kraje, územními správními úřady s krajskou působností, právníckými a

³³⁶ § 61 odst. 3 písm. b) a c) KZř

³³⁷ Horák, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. Linde Praha, a.s. 2004 str. 304

fyzickými osobami, koordinuje záchranné a likvidační práce při řešení mimořádné události vzniklé na území kraje, pokud přesahuje území jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností a velitel zásahu vyhlásil nejvyšší stupeň poplachu nebo jej o to požádal anebo jej o koordinaci požádal starosta obce s rozšířenou působností. Pro koordinaci záchranných a likvidačních prací může hejtman použít krizový štáb kraje zřízený podle zvláštního právního předpisu, schvaluje havarijní plán kraje, vnější havarijní plán a poplachový plán integrovaného záchranného systému kraje. Poradními orgány hejtmána kraje je bezpečnostní rada kraje a krizový štáb kraje. Hejtman je oprávněn vyžadovat pomoc podle příslušného poplachového plánu integrovaného záchranného systému.

4.4 Zvláštní orgány

Ač je krajské zřízení normou organizační, ne všechny orgány kraje jsou zde upraveny. Některé jsou upraveny ve zvláštních zákonech a krajské zřízení pro ně užívá pojmenování „zvláštní orgány“ s tím, že se zřizují pro výkon přenesené působnosti.³³⁸ Zvláštní orgány zřizuje hejtman, ovšem nejde o nějaké poradní či iniciativní orgány hejtmana jako orgánu.

Zaměstnanci kraje zařazení do takového zvláštního orgánu nejsou úředníky podle ZÚÚSC.³³⁹ V zájmu zajištění odborného standardu výkonu přenesené působnosti proto KZř stanoví, že *v čele zvláštního orgánu může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Pro prokázání zvláštní odborné způsobilosti osoby stojící v čele zvláštního orgánu platí obdobně ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.* Zvláštní odbornou způsobilost a její prokazování upravuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků. Uvedený požadavek neplatí, pokud je v čele orgánu na základě ustanovení zákona hejtman.

Pokud jsou členy zvláštního orgánu zastupitelé, jejich odměna se řídí nařízením vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev. Rozhodovat o peněžitých plněních spojených s výkonem funkce členů, kteří nejsou zastupiteli, přísluší zastupitelstvu. Pokud jsou však členy zaměstnanci kraje, pak stanovit počet zaměstnanců kraje zařazených do zvláštních orgánů kraje a objem prostředků na platy těchto zaměstnanců, přísluší radě kraje.

Zvláštní orgány jsou výslovně vyjmenovány ve výčtu orgánů kraje v ust. § 1 odst. 3 KZř. Ač se tedy nejedná o nějakou součást krajského úřadu, na základě ust. § 70 odst. 2 KZř všechny písemnosti vyhotovené tímto orgánem se v záhlaví označují slovy "Krajský úřad" s uvedením názvu kraje a současně se uvede i název zvláštního orgánu, který písemnost vyhotovil.

³³⁸ § 65 KZř

³³⁹ Ust. § 1 odst. 3 písm. b) ZÚÚSC.

Jedním ze zvláštních orgánů je bezpečnostní rada kraje, zřízená zákonem 240/2000 Sb. o krizovém řízení, jako koordinační orgán pro přípravu na krizové situace. Předsedou bezpečnostní rady kraje je hejtman, který jmenuje členy bezpečnostní rady kraje, když složení rady je upraveno prováděcím nařízením vlády č. 462/2000 Sb. Uvedené nařízení upravuje obsah činnosti³⁴⁰ bezpečnostní rady kraje, ze kterého vyplývá, že rada nemá žádné konkrétní výkonné pravomoci a její úkol spočívá výlučně v koordinaci činností v pozici poradního orgánu hejtmana.³⁴¹

Dalším příkladem je povodňová komise kraje, kterou pro dobu povodňového nebezpečí zřizuje hejtman a která je podřízena Ministerstvu životního prostředí jako ústřednímu povodňovému orgánu. Hejtman je předsedou povodňové komise kraje a jmenuje další členy z řad zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu (ministerstvo povodňové ochrany je povodňovým orgánem krajský úřad), příslušných správců povodňové ochrany, zástupců orgánů a právnických osob, které jsou způsobilé k provádění opatření a případně pomoci při ochraně před povodněmi. Majetkovou újmu vzniklou

³⁴⁰ § 6 Bezpečnostní rada kraje projednává

- a) stav připravenosti kraje na řešení krizových situací,
- b) krizový plán kraje,
- c) havarijní plán kraje,
- d) vnější havarijní plány, je-li jejich zpracovatelem kraj,
- e) návrh koncepce ochrany obyvatelstva na území kraje a její rozpracování do plánů pro jednotlivá územní celky a opatření,
- f) zprávu o stavu monitorovacích, informačních a spojovacích systémů na území kraje a návrh na rozvoje těchto systémů,
- g) finanční zabezpečení přípravy a řešení mimořádných událostí a krizových situací na území kraje včetně informace o náhradách za omezení vlastnického nebo užívacího práva a poskytnutí pomoci a náhrady škody vzniklé v souvislosti se záchrannými a likvidačními pracemi nebo cvičením při zásahách integrovaného záchranného systému,
- h) návrhy dohod o spolupráci při řešení krizových situací s jinými kraji a při poskytování pomoci s územními celky sousedního státu,
- i) závěry z kontrol prováděných v rámci prověřování krizové připravenosti kraje,
- j) dokumenty související s krizovou připraveností kraje a činností integrovaného záchranného systému v kraji,
- k) závěrečnou zprávu o hodnocení krizové situace a přijatých opatřeních a navrhuje způsob odstranění nedostatků a
- l) způsob seznámení obcí, právnických a fyzických osob s charakterem ohrožení na území kraje a s krizovými opatřeními.

(2) Bezpečnostní rada kraje posuzuje vždy

- a) možná rizika vzniku krizové situace v kraji,
- b) dokumentaci obcí, kterým hasičský záchranný sbor kraje uložil povinnost rozpracovat vybrané úkoly krizového plánu kraje 10a) (dále jen "určené obce"), a
- c) roční zprávy o činnosti a připravenosti složek integrovaného záchranného systému 11) v kraji a v případě potřeby navrhuje posílení těchto složek.

³⁴¹ Horák, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. Linde Praha, a.s. 2004 str. 299

důsledku činnosti nebo opatření uložených v době povodně povodňovou komisí kraje hradí kraj.³⁴²

Podle zák. č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybníkářství) hejtman jmenuje nejméně tříčlennou komisi, jejíž stanovisko se zohlední při výběru uživatele rybářského revíru.

³⁴² § 80 odst. 2 zák. č. 254/2001 Sb., vodní zákon: *Povodňové orgány krajů ve svých územních obvodech v rámci zabezpečení úkolů při ochraně před povodněmi*

- a) potvrzují soulad věcné a grafické části jim předložených povodňových plánů správních obvodu obcí s rozšířenou působností s povodňovým plánem správního obvodu kraje,
- b) zpracovávají povodňový plán správního obvodu kraje podle § 71 odst. 3 písm. c) a předkládají jej ústřednímu povodňovému orgánu,
- c) prověřují připravenost účastníků ochrany podle povodňových plánů,
- d) ukládají podle potřeby vlastníkům vodních děl úpravy manipulačních řádů z hlediska povodňové ochrany,
- e) organizují odborná školení a výcvik členů povodňových orgánů obcí s rozšířenou působností a účastníků ochrany před povodněmi,
- f) účastní se hlášené povodňové služby na území kraje, informují o nebezpečí a průběhu povodně povodňové orgány obcí s rozšířenou působností, Český hydrometeorologický ústav a Ministerstvo životního prostředí,
- g) organizují, řídí a koordinují opatření na ochranu před povodněmi podle povodňových plánů, řídí a koordinují opatření prováděná povodňovými orgány obcí s rozšířenou působností,
- h) vyhláší a odvolávají stupně povodňové aktivity v rámci územní působnosti,
- i) řídí ve svém správním obvodu ovlivňování odtokových poměrů manipulacemi na vodních dílech v rámci manipulačních řádů; nařizují mimořádné manipulace na těchto vodních dílech nad rámec schváleného manipulačního řádu po projednání s dotčenými povodňovými orgány obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, s příslušnými správci povodí a s povodňovými orgány krajů, jejichž správní obvody mohou být touto mimořádnou manipulací ovlivněny,
- j) posuzují vliv zabezpečovacích prací na vodních tocích a vodních dílech na odtokový režim po projednání se správci vodních toků a vodních děl, které jimi mohou být dotčeny, a koordinují jejich provádění,
- k) zpracovávají souhrnnou hodnotící zprávu o povodni včetně analýzy rozsahu a výše povodňových škod a účelnosti provedených opatření,
- l) vedou záznamy v povodňové knize,
- m) využívají pro řízení záchranných prací, pro jejich koordinaci se složkami integrovaného záchranného systému a pro spojení s místy záchranných prací příslušné operační a informační středisko Hasičského záchranného sboru České republiky.

4.5 Krajský úřad

4.5.1 Organizační struktura krajského úřadu

Krajský úřad je jedním z orgánů kraje, tedy jedním z vykonavatelů veřejné správy svěřené kraji. K pojmenování tohoto orgánu je užito termínu úřad, který naznačuje, že krajský úřad je určitou institucí vykonávající veřejnou správu, ovšem bez vlastní právní subjektivity. *Dnešní správní právo pojímá úřad především ve smyslu institucionálním (Čl. 79 odst. 2 Úst.). Tzn., že za úřad považuje každou trvalou organizační jednotku, která byl zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů a není právní osobou.*³⁴³ Ve zmíněném čl. 79 Ústava hovoří o správních úřadech v rámci ustanovení o moci výkonné, článek však výslovně odlišuje ministerstva a jiné správní úřady na straně jedné a orgány územní samosprávy na straně druhé. Krajský úřad je tak úřadem, ovšem není správním úřadem ve smyslu uvedeného článku Ústavy, není orgánem moci výkonné, je totiž orgánem územního samosprávného celku.

Krajský úřad je tedy úřadem z institucionálního hlediska, ovšem na půdě krajského úřadu se setkáváme s dalšími úřady a s dalšími orgány v KŽ neuvedenými. Působí zde např. orgán státní památkové péče, orgán ochrany přírody, orgán veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství, vodoprávní úřad, orgán státní správy lesů, silniční správní úřad, živnostenský úřad, obecný i speciální stavební úřad, orgán územního plánování atd. Zde se však nejedná o zvláštní organizační jednotky kraje či krajského úřadu, nejedná se o další orgány kraje. Jde o výraz funkčního pojetí úřadu, popř. správního orgánu, funkčního pohledu na vykonavatele veřejné správy, kdy speciální zákony úřadem či orgánem rozumí okruh veřejnosprávních úkolů s tím, že tuto funkci má plnit některý z vykonavatelů veřejné správy, zde krajský úřad.

Organizačně se krajský úřad člení na odbory a oddělení³⁴⁴, stejně jako obecní úřad a stejně jako Magistrát hlavního města Prahy. Odbory Magistrátu hlavního

³⁴³ Hendrach, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo – obecná, str. 103

³⁴⁴ Zpravidla je krajský úřad členěn na odbory a ty pak na oddělení, vzhledem k dikci zákona však není v rozporu se zákonem, pokud by se odbor dále již na oddělení nečlenil, popř. by se členil jen zčásti, anebo pokud by některé oddělení nebylo začleněno do žádného odboru. Shodně též Cogan, R. Krajské zřízení, str. 318.

města Prahy však mohou být začleněny pro výkon a zabezpečení určitých činností do vyšších organizačních jednotek³⁴⁵, zvláštními organizačními jednotkami jsou též sekretariáty³⁴⁶ členů rady hlavního města Prahy, v čele odboru stojí jeho ředitel a další odchylkou od KZř je výslovná působnost rady na návrh ředitele Magistrátu hlavního města Prahy zřizovat a rušit odbory a vydávat organizační řád.

KZř blíže organizační strukturu krajského úřadu neupravuje a kompetence k jejímu stanovení bohužel není jednoznačně dána. Na rozdíl od úpravy v OZř a v ZHMP, podle které je zřizování a rušení odborů a oddělení úřadu a schvalování organizačního řádu v působnosti rad, podle ust. § 69 odst. 2 písm. f) KZř organizační řád krajského úřadu vydává ředitel krajského úřadu a ve vyjmenovaných kompetencích rady kraje není rozhodování o zřízení či zrušení odboru či oddělení krajského úřadu uvedeno. Je tedy otázka, zda organizační strukturu stanoví ředitel v organizačním řádu, či zda o ní rozhoduje rada kraje v rámci rozhodování o ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje podle ust. § 59 odst. 3 KZř. Vzhledem k tomu, že základní otázka personálního zabezpečení chodu úřadu, spočívající ve stanovení počtu zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu a objemu prostředků na jejich platy, je v rukou rady kraje, zdá se logičtější závěr.

4.5.2 Ředitel

Krajský úřad tvoří ředitel, který stojí v jeho čele a je ve smyslu ZÚÚSC vedoucím úřadu, a ostatní zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. Ředitelem jmenuje a odvolává hejtman, ovšem po předchozím souhlasu ministra vnitra a za podmínek ZÚÚSC, podle kterého je třeba kvalifikovaná praxe a výběrové řízení, kde požadavky na uchazeče stanoví a výběrovou komisi jmenuje hejtman. Hejtmanovi je ředitel odpovědný za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné i přenesené působnosti. Ředitel však plní úkoly uložené mu nejen hejtmanem, ale i zastupitelstvem kraje a radou kraje, nemohou mu však úkoly ukládat jednotliví členové zastupitelstva či rady. Hejtman plní úkoly statutárního orgánu

³⁴⁵ Organizační řád hlavního města Prahy začleňuje většinu odborů do pěti organizačních oblastí řízených zástupci ředitele.

³⁴⁶ Podle původního znění KZř, účinného do 31.12. 2002, zahrnoval krajský úřad též sekretariát ředitele a sekretariát hejtmana.

zaměstnavatele vůči řediteli, stanoví mu plat a ukládá mu úkoly. Vůči ostatním zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele právě ředitel³⁴⁷. U jiných zaměstnanců kraje, zařazených například do organizační složky kraje, není tato otázka v KZř řešena. Vzniká tak otázka, zda má tuto funkci plnit hejtman jako vrcholný představitel kraje, který kraj zastupuje navenek, ač jej nelze považovat obecně za statutární orgán kraje, anebo rada kraje, protože jde o „ostatní“ výkon samostatné působnosti.

Ředitel nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích, jeho funkce je neslučitelná s funkcí poslance a senátora Parlamentu České republiky a s funkcí člena zastupitelstva územního samosprávného celku. Ředitel zajišťuje úkoly v přenesené působnosti kraje, a to nejen ty, které spadají do působnosti krajského úřadu.

Ředitel odpovídá za chod úřadu, k zajištění svých úkolů a úkolů krajského úřadu je oprávněn vydávat interní právní předpisy, zejména organizační a pracovní řád, spisový řád a skartační řád. Často vzniká potřeba, aby se tyto interní předpisy vztahovaly i na členy zastupitelstva, zejména na ty „uvolněné“. V případě „uvolněných“ členů zastupitelstva je potřeba, aby jim dodržování daného interního předpisu uložil hejtman, neboť on plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva. Pokud mají být zavázáni všichni členové zastupitelstva, musí o tom rozhodnout zastupitelstvo kraje.

KZř požaduje, aby měl ředitel krajského úřadu své zástupce, které určuje po projednání s hejtmanem. Není požadován souhlas hejtmana a tak teoreticky může ředitel určit svého zástupce i proti vůli hejtmana, pokud splnil požadavek projednání. Je-li zástupců více, je pochopitelně třeba stanovit, v jakém rozsahu, popřípadě v jakém pořadí, k zastupování dochází.

³⁴⁷ Ředitel je nadřízeným všech zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, kontroluje jejich činnost a stanoví jim platy (o celkovém objemu finančních prostředků na platy zaměstnanců zařazených do krajského úřadu však rozhoduje rada kraje).

4.5.3 Úředníci

V čele odboru krajského úřadu stojí vedoucí odboru, kterého podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. c) KZř na návrh ředitele krajského úřadu jmenuje a odvolává rada kraje, a to v souladu se zvláštním zákonem. Tímto zvláštním zákonem je ZÚÚSC, podle kterého je podmínkou pro jmenování do funkce vedoucího úředníka výběrové řízení, kdy požadavky na uchazeče stanoví a výběrovou komisi jmenuje ředitel krajského úřadu. Podle nového zákoníku práce se jmenováním zakládá pracovní poměr jen v případech zde uvedených, nestanoví-li zvláštní předpis jinak. Zvláštní předpis vztahující se na zaměstnance, kteří jsou úředníky územního samosprávného celku, v podobě ZÚÚSC jinak stanoví, a to v tom smyslu, že u vedoucích úředníků se zakládá pracovní poměr jmenováním a toto jmenování provede vedoucí úřadu. Vedoucím úřadu je v případě krajského úřadu jeho ředitel a vedoucím úředníkem vedoucí zaměstnanec dle zákoníku práce. Nový zákoník práce se v definici vedoucího zaměstnance neodchyluje od předcházející právní úpravy a považuje za vedoucí zaměstnance ty, kteří jsou na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele oprávněni stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny. Takovým vedoucím zaměstnancem je samozřejmě též vedoucí odboru krajského úřadu. Jmenování vedoucího odboru krajského úřadu je však podle KZř vyhrazeno radě kraje. Vzniká tak otázka, zda je po 1.1. 2007 ke jmenování vedoucího odboru příslušný ředitel krajského úřadu nebo rada kraje. Vodítko k legislativnímu výkladu bohužel žádné není, neboť původní vládní návrh zákona č. 264/2006 Sb., kterým je ZÚÚSC změněn v § 2, tuto změnu neobsahoval, změna byla provedena na základě pozměňovacího návrhu při projednávání v Poslanecké sněmovně. Zmíněná otázka je tedy důsledkem legislativní nedůslednosti, kterou je do jejího odstranění třeba překlenout výkladem jiným než legislativním. Při použití interpretačního pravidla *lex posterior* (tedy zák. č. 264/2006 Sb.) *derogat lex priori* (tedy KZř) dojdeme k závěru, že zákon č. 264/2006 Sb. nepřímě ruší ustanovení KZř o jmenování vedoucích odborů radou kraje. Při použití interpretačního pravidla *lex specialis* (KZř) *derogat lex generali* (ZÚÚSC) ovšem dojdeme k závěru opačnému, a sice že se bude nadále postupovat podle KZř. Další cestou je nepovažovat ustanovení KZř a novelizovaného ZÚÚSC za vzájemně se vylučující, tedy naplnit obě ustanovení, kdy na návrh ředitele vedoucího odboru jmenuje svým usnesením rada

kraje a ředitel provede jmenování, neboť zákon o krajích užívá termín „jmenuje“³⁴⁸ krajského úřadu, kdežto zákon o úřednících hovoří o „provedení jmenování“. Ředitel krajského úřadu by tedy vyhlásil výběrové řízení, navrhl radě kraje konkrétní vybranou osobu v případě schválení usnesením rady o jmenování této osoby pak ředitel provede úkoly jmenování vůči této osobě, tedy s odkazem na usnesení rady vydá jmenovací dekret a zajistí jeho doručení. Do vyjasnění výše popsaného kompetenčního legislativního rozporu, nelze než doporučit, aby ředitel krajského úřadu otázku jmenování vedoucího odboru nadále radě kraje předkládal s návrhem na její souhlas s jmenováním. A to zejména s ohledem na předcházení sporům o platnost jmenování či o platnost vzniku pracovního poměru. Pro úplnost je třeba dodat, že poslední novela ZÚÚSC naopak odstranila pochybnosti o tom, zda vedoucí oddělení je vedoucím úředníkem a zda jeho pracovní poměr vzniká jmenováním.

Na zaměstnance ve veřejné správě jsou kladeny specifické požadavky, které se projevují v právním institutu *veřejná služba*³⁴⁸. Ač Ústava ČR předvídá v čl. 73 odst. 2 zákonnou úpravu právních poměrů státních zaměstnanců, paradoxně vzhledem k neustálému odkládání účinnosti služebního zákona (naposledy k 1.1. 2009) jsou to právě úředníci územních samosprávných celků, u kterých je již now pojetí veřejné služby, nastavené v rámci procesu modernizace veřejné správy uplatňováno na základě ZÚÚSC. Ne všichni zaměstnanci kraje jsou však takovými *úředníky*. ZÚÚSC se vztahuje pouze na zaměstnance podílející se na výkonu správních činností, zařazené do krajského úřadu, tedy nikoliv na zaměstnance zařazené v organizačních složkách nebo ve zvláštních orgánech kraje, nikoliv na zaměstnance, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí, a nikoliv na zaměstnance, kteří se nepodílí na výkonu správních činností. Zde bývá v praxi kámen úrazu při určování, zda jde o úředníka, neboť správní činností je podle ZÚÚSC plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů. Budeme-li za tento zvláštní právní předpis považovat i KZř, pak se drtivá většina zaměstnanců bude, byť jen dílčím, občasným, či okrajovým způsobem, „podílet na správních činnostech“. Navíc i pro zaměstnance kraje zařazeného do

³⁴⁸ Čebišová, T. in Hendrych, D. Správní právo – obecná část, str. 461 : „Právní termín *veřejná služba* se obecně používá pro označení právního postavení veřejných zaměstnanců.“

krajského úřadu, který není úředníkem, má i nový zákoník práce³⁴⁹ zvýšené povinnosti, které víceméně odpovídají povinnostem úředníka.

Na pracovněprávní vztah úředníka se subsidiárně použije zákoník práce. Speciální úprava ZÚÚSC spočívá zejména v úpravě vzniku pracovního poměru, jemuž musí předcházet výběrové řízení, v úpravě vzdělávání úředníků, v úpravě skončení pracovního poměru přiznáním dalšího odstupného a stanovením taxativních důvodů pro odvolání vedoucího úředníka, v úpravě možnosti nařízení pracovní pohotovosti a v neposlední řadě v úpravě povinností úředníka.

Úředník je zejména povinen pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností, plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly, řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu krajem, střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy kraje, zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě, dodržovat právní předpisy, hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, plnit pokyny vedoucích úředníků³⁵⁰, prohlubovat si kvalifikaci, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování. Úředník má i povinnosti uplatňující se i mimo výkon práce, a sice zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost kraje, a též jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného. Dále pak úředník nesmí v souvislosti s výkonem zaměstnání přijímat dary nebo jiné výhody a je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním.³⁵¹

³⁴⁹ Srov. ust. § 303 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

³⁵⁰ Má-li úředník za to, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, je povinen to bezodkladně oznámit osobě, která mu pokyn vydala, a to písemně, nebo, hrozí-li nebezpečí z prodlení, ústně; poté je úředník povinen splnit daný pokyn pouze tehdy, dostane-li od vedoucího úřadu písemný příkaz tak učinit; úředník nesmí vykonat pokyn ani příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu, a tuto skutečnost je povinen bez zbytečného prodlení písemně oznámit vedoucímu úřadu.

³⁵¹ Povinnosti zachovávat mlčenlivost může úředníka zprostit ředitel krajského úřadu, jím pověřený vedoucí úředník nebo příslušný správní úřad.

Úředník nesmí být členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání. To neplatí, pokud do takového orgánu byl vyslán krajem. Úředník může vykonávat jinou výdělečnou činnost jen s předchozím písemným souhlasem kraje, toto omezení se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku. Vedoucí úředníci mají coby veřejní funkcionáři dále povinnosti podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, jenž zakazuje využívání postavení a upřednostňování osobních zájmů, což ovšem vyplývá už z povinností úředníka podle ZÚČSČ, a jenž ukládá veřejným funkcionářům podávat oznámení o osobním zájmu, o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích.³⁵²

4.5.4 Působnost krajského úřadu

Krajský úřad je orgán kraje zřízený dle důvodové zprávy k zákonu o krajích k organizačnímu zabezpečení úkolů kraje. Právě u tohoto orgánu se setkává výkon přenesené i výkon samostatné působnosti kraje. Krajský úřad totiž vykonává přenesenou působnost, s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu, ale také plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí. Krajský úřad je v zásadě funkčně příslušný ke správnímu řízení, pokud zákon nestanoví jinak, a to jak při rozhodování v přenesené tak v samostatné působnosti.³⁵³

a) Úkoly krajského úřadu v přenesené působnosti

Obecné úkoly krajského úřadu jsou demonstrativně vyčteny v ust. § 67 KZř. Krajský úřad přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, jedná se především o přezkum rozhodnutí vydaných ve správním řízení³⁵⁴ a v řízení podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Jedná se o generální instanční nadřízenost, kdy k přezkumu jakéhokoliv rozhodnutí kteréhokoliv orgánu

³⁵² Zde se ozývá kritika, že jsou tyto údaje snadno zneužitelné, např. účastníky správních řízení, a že tomuto citelnému zásahu do osobní sféry neodpovídá žádná výhoda pro úředníka.

³⁵³ 130 odst. 1 správního řádu výslovně uvádí, že stanoví-li zákon, že řízení provádí kraj, aniž by určoval, který jeho orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem krajský úřad.

³⁵⁴ Zákon o krajích v poznámce pod čarou uvádí zákon č. 71/1976 Sb., správní řád, aktuálně jde samozřejmě o řízení podle zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, který v § 178 odst. 2 stanoví, že nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad.

obce je příslušný krajský úřad, ovšem za předpokladu, že jde o rozhodnutí (nemusí se jednat o rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá) vydaná v řízení upraveném zákonem. kdy tento zákon přezkum umožňuje a nestanoví působnost k přezkumu jinému správnímu orgánu.

Krajský úřad poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím. Ze zařazení tohoto ustanovení vyplývá, že se jedná o metodickou a odbornou pomoc při výkonu přenesené působnosti. Korespondující ustanovení, ze kterého uvedené vyplývá výslovně, nalezneme v ust. § 61 odst. 3 OZř. Obce však často vykládají tuto povinnost krajského úřadu velmi extenzivně a požadují odbornou a metodickou pomoc i při výkonu samostatné působnosti, či na soukromoprávní záležitosti. Poskytnutí pomoci při výkonu samostatné působnosti mělo svou logiku vzhledem k dozorové působnosti krajského úřadu, od 1.7. 2006 však dozor nad výkonem samostatné působnosti vykonává pouze Ministerstvo vnitra, krajský úřad by tak mohl zasahovat do jeho kompetence a obci spíše zkomplikovat situaci, pokud by poskytl stanovisko či vyjádření a Ministerstvo vnitra pak shledalo tento krajským úřadem doporučený postup či opatření za nezákonné. U poskytování pomoci obci v soukromoprávní záležitosti může dojít ke konfliktu se zájmy občanů kraje a zde je třeba si uvědomit, že kraj má hájit především zájmy svých občanů a nikoliv obci ve svém územním obvodu.

Krajský úřad dále provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí. při které se zjišťuje, zda orgány obcí dodržují při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti. Krajský úřad kontroluje činnost orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti v potřebném rozsahu a pouze prostředky, které zákon dává k dispozici.

Krajský úřad zřizuje funkci koordinátora pro romské záležitosti pro řízení a koordinaci plnění úkolů na úseku státní politiky napomáhající integraci příslušníků romské komunity do společnosti.³⁵⁵

Krajský úřad též zabezpečuje koordinaci výstavby a provozu informačního systému kompatibilního s informačními systémy veřejné správy. Informační systémy veřejné správy jsou upraveny zákonem č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy (dále jen ZISVS), a jsou produktem snahy o modernizaci veřejné správy prostřednictvím informačních činností. Informačním systémem se rozumí funkční celek nebo jeho část zabezpečující cílevědomou a systematickou informační činnost, tedy získávání a poskytování informací, reprezentace informací daty, shromažďování, vyhodnocování a ukládání dat na hmotné nosiče a uchovávání, vyhledávání, úprava nebo pozměňování dat, jejich předávání, šíření, zpřístupňování, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace dat ukládaných na hmotných nosičích. Krajský úřad je tedy povinen vytvářet svůj informační systém v souladu s ZISVS tak, aby byl kompatibilní s ostatními informačními systémy veřejné správy, a to včetně jeho právního, organizačního, znalostního a technického zajištění. Ze systematického zařazení této povinnosti vyplývá, že se jedná o výkon přenesené působnosti kraje a že by tedy tento úkol kraje měl financovat stát. Výstavbu a realizaci informačních systémů krajů řídí a ve spolupráci s příslušnými ministerstvy koordinuje Ministerstvo vnitra, které též zabezpečuje řešení a realizaci projektů. Od 1.1. 2008 krajské úřady patří k úřadům, které vydávají ověřené výstupy z informačních systémů veřejné správy, zde ZISVS výslovně uvádí, že se jedná o přenesenou působnost.

KZř stanoví, že krajský úřad kromě jiného ukládá sankce podle zákona. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení je systematicky zařazeno do demonstrativního výčtu úkolů krajského úřadu v přenesené působnosti, zřejmě nejde o ukládání pokut právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem, porušila-li povinnost stanovenou právním předpisem kraje. V tomto případě jde o výkon samostatné působnosti a ač tak KZř výslovně neuvádí (na rozdíl od OZř) půjde tedy o působnost rady kraje. Ovšem podle ust. 94 odst.1 KZř je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do

³⁵⁵ Viz zák. č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin.

samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad a na jeho rozhodování se vztahuje správní řád, pokud KZř nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. V případě ukládání pokut jde rozhodně o rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, k tomuto rozhodnutí je tedy příslušný krajský úřad.

Kromě ukládání sankcí podle zvláštních zákonů, přiznávají zvláštní zákony krajskému úřadu kompetenci rozhodovat jako prvoinstanční orgán. V takových případech je samozřejmě instančně podřízen příslušnému ústřednímu státnímu orgánu, zpravidla ministerstvu.

b) Úkoly krajského úřadu v samostatné působnosti

V samostatné působnosti krajský úřad příliš vlastních kompetencí nemá, jeho úkolem je v tomto ohledu zpravidla poskytnutí servisu ostatním orgánům kraje a provádění jimi uložených úkolů.

Podle ust. § 94 odst. 1 KZř však je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad, na jeho rozhodování se vztahuje správní řád, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, k přezkoumávání těchto rozhodnutí je příslušné ministerstvo, odvolací orgán nemůže rozhodnutí změnit. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona se bude vztahovat správní řád na řízení a rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech svěřených tímto nebo zvláštními zákony do samostatné působnosti kraje, k přezkoumání takových rozhodnutí bude příslušné Ministerstvo vnitra. Předmětné ustanovení se v KZř zřejmě ocitlo proto, že na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob mimo státní správu nebylo možné bez dalšího aplikovat zákon č. 71/1967 Sb., správní řád. Nový správní řád, tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, se samozřejmě na správní řízení vedená v samostatné působnosti vztahuje. Dané ustanovení však působí interpretační problémy plynoucí z toho, že v podstatě mechanicky přesměrovává kompetence mezi orgány kraje, neboť ať už zákon svěří určité správní řízení prováděné v samostatné působnosti kraji (kdy je vzhledem k pravidlu v ust. § 59 odst. 3 KZř příslušná rada kraje) nebo přímo některému orgánu (radě kraje, zastupitelstvu kraje, hejtmanovi, zvláštnímu

orgánu³⁵⁶), k řízení a rozhodnutí je příslušný krajský úřad. Zastupitelstvo si může vyhradit tuto pravomoc, rada však tento prostředek vůči krajskému úřadu nemá.

Rada může svěřit krajskému úřadu rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada svěřit i příslušnému odboru krajského úřadu, a to zcela nebo zčásti. Dále rada může svěřit krajskému úřadu rozhodování o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz. Otázkou je, zda rada kraje může uložit krajskému úřadu úkol spočívající v rozhodování záležitostí, jež má v působnosti rada, zvláště záležitosti podle ust. § 59 odst. 3 KZř, kdy rada „zabezpečuje rozhodování“ (nikoliv rozhoduje). Pro takovéto přenesení působnosti však není zákonný podklad, naopak z toho, že svěřením působnosti rady krajskému úřadu (případně hejtmanovi, kterému se a propos svěřuje rozhodování a nikoliv zabezpečení rozhodování podle ust. § 59 odst. 3 KZř) KZř připouští výslovně pouze v určitých výše vyjmenovaných případech, a contrario vyplývá, že v jiných případech to možné není. Je však třeba poznamenat, že de lege ferenda by bylo vhodné toto svěřením připustit v daleko větší míře, a to i ohledně působnosti zastupitelstva, neboť v rámci samostatné působnosti by volené orgány měly mít možnost samostatně upravit výkon vlastních kompetencí a „zbavit se“ některých formálních či marginálních rozhodnutí, které je někdy zbytečně a na úkor efektivity zahlcují.

Naprostá většina písemností kraje, bez ohledu na to, o jakou působnost se jedná, je fakticky vyhotovována na krajském úřadě. Proto zákon zařadil ustanovení o způsobu označování těchto písemností do dílu KZř pojednávajícím o krajském úřadě. Všechny písemnosti vyhotovené orgány kraje týkající se samostatné působnosti se v záhlaví označují názvem kraje s uvedením názvu příslušného orgánu, který písemnost vyhotovil³⁵⁷. Všechny písemnosti vyhotovené orgány kraje týkající se přenesené působnosti se v záhlaví označují slovy "Krajský úřad" s uvedením názvu kraje a současně se uvede i název odboru či zvláštního orgánu (a to zřejmě i v případě, kdy nejde o orgán krajského úřadu, ale orgán kraje), který písemnost

³⁵⁶Zvláštní orgány jsou sice zřizovány pro výkon přenesené působnosti, postačí však, aby zákon svěřující tomuto orgánu určité činnosti opomenul stanovit, že jsou vykonávány v přenesené působnosti kraje, a za použití pravidla v § 4 KZř dospějeme k závěru, že jsou tyto činnosti vykonávány v samostatné působnosti.

³⁵⁷Měl by být spíše uveden orgán, o jehož působnost jde. Písemnost totiž zpravidla „vyhotovuje“ úředník krajského úřadu. Uvádění krajského úřadu by však působilo zmatečně.

vyhotovil. Toto neplatí pro nařízení kraje. Ovšem zřejmě by to platilo i v případech, kdy by šlo o jiný výkon přenesené působnosti rady, popřípadě též hejtmana či zastupitelstva.

Při vyhotovování písemností je třeba též vybrat správné razítko. Kraj je oprávněn na základě zák. č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky (dále jen zákon o státních symbolech), užívat státní znak. Podle ust. § 5 zákona o státních symbolech malý státní znak užívají oprávněné osoby na rozhodnutích a jiných listinách osvědčujících důležité skutečnosti, vydávaných při výkonu státní moci, který jim byl svěřen zákonem nebo na základě zákona. Citované ustanovení bylo v roce 2006 znovelizováno, neboť panovaly interpretační problémy³⁵⁸ a je třeba ho vykládat tak, že razítka s malým státním znakem se užije pouze na listinách vydávaných při výkonu přenesené působnosti, avšak pouze u rozhodnutí a jiných listin osvědčujících důležité skutečnosti. U ostatních listin se, stejně jako u listin vydávaných při výkonu samostatné působnosti, užije razítko kraje. Je však třeba poznamenat, že kraj není povinen užívat na svých písemnostech razítka, s výjimkou, kdy je zákonem stanoveno povinné užívání úředního razítka s malým státním znakem. Užití vlastního razítka je konstruováno jako oprávnění kraje.

4.5.5 Vztah krajského úřadu k ostatním orgánům kraje

a) Krajský úřad – zastupitelstvo kraje

Zastupitelstvo coby primární orgán kraje je oprávněno k zajištění výkonu samostatné působnosti kraje ukládat krajskému úřadu úkoly, jejich plnění kontroluje kontrolní výbor zastupitelstva. V praxi jsou často ukládány úkoly jednotlivým odborům či oddělením, nebo dokonce konkrétním zaměstnancům krajského úřadu. Kdo konkrétně bude plnit úkol uložený zastupitelstvem, je však dáno organizační strukturou úřadu, vnitřními předpisy a pokyny ředitele krajského úřadu, který odpovídá za činnost úřadu. Na druhou stranu jsou tyto organizační otázky jistě

³⁵⁸ Znění do 17.6. 2006: *Malý státní znak užívají oprávněné osoby uvedené v § 2 písm. a) až t) na rozhodnutích a jiných úředních aktech nebo na listinách osvědčujících důležité skutečnosti, vydávaných při výkonu své zákonem stanovené působnosti; může být též vyobrazen na mincích České republiky.*

výkonem samostatné působnosti, a tudíž si rozhodnutí o nich může zastupitelstvo vyhradit, přičemž pro toto vyhrazení se nepředpokládají žádné formální náležitosti.

Zastupitelstvo má právo vyhradit si jakékoliv pravomoci krajského úřadu v samostatné působnosti.

Krajský úřad organizačně zajišťuje činnost zastupitelstva kraje, pravidla jsou zpravidla bližší upravena v jednacím řádu zastupitelstva kraje. Krajský úřad zveřejní informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu, kromě toho může informaci zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Poněkud nelogicky se žádost členů zastupitelstva o svolání zastupitelstva podle ust. § 41 odst. 2 KZř doručuje krajskému úřadu, když i v tomto případě zastupitelstvo svolává hejtman. U krajského úřadu se ukládá zápis o průběhu zasedání zastupitelstva a krajský úřad je povinen zajistit přístup k nahlédnutí občany kraje. U krajského úřadu se ukládá i zápis o průběhu schůze rady kraje, do něho jsou ovšem oprávněni nahlížet pouze členové zastupitelstva. Ředitel je oprávněn zúčastňovat se zasedání zastupitelstva s hlasem poradním. Právo předkládat návrhy má však pouze v případě, že mu zastupitelstvo toto právo přizná, např. v jednacím řádu.

Krajský úřad je povinen bezodkladně ohlásit Ministerstvu vnitra, klesne-li počet členů zastupitelstva o více než polovinu oproti stanovenému počtu a nejsou-li náhradníci.

Po finanční stránce samozřejmě činnost krajského úřadu ovlivňuje zastupitelstvem schválený rozpočet, kam putuje i příspěvek státu na výkon přenesené působnosti.³⁵⁹

Člen zastupitelstva má při výkonu své funkce právo požadovat od zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce, informace musí být poskytnuta do 30 dnů, člen zastupitelstva však není oprávněn ukládat uvedeným zaměstnancům úkoly, např. k zajištění jemu zastupitelstvem uloženého úkolu.

Poněkud nelogicky se žádost členů zastupitelstva o svolání zastupitelstva podle ust. § 41 odst. 2 KZř doručuje krajskému úřadu

³⁵⁹ Původně bylo ve vyhrazené působnosti zastupitelstva kraje stanovit výši osobních a věcných vydajů na činnost krajského úřadu a zvláštních orgánů, a to do účinnosti novely č. 231/2002 Sb.

Personálně jsou funkce člena zastupitelstva kraje a zaměstnance zařazeného do krajského úřadu neslučitelné pouze na pozicích ředitele krajského úřadu a funkcí obsazovaných jmenováním, tedy u vedoucích odborů a oddělení.

Krajský úřad a ředitel krajského úřadu jsou volebními orgány pro volby do zastupitelstev krajů podle zák. č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

b) Krajský úřad – rada kraje

Rada je též oprávněna ukládat krajskému úřadu úkoly v samostatné působnosti, přičemž plnění těchto úkolů kontroluje rada i kontrolní výbor zastupitelstva kraje.

Radě je vyhrazeno stanovit počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu a objem prostředků na platy těchto zaměstnanců, na návrh ředitele krajského úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů krajského úřadu, ukládat krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontrolovat jejich plnění, přezkoumávat opatření přijatá krajským úřadem v samostatné působnosti. Některé své působnosti může rada krajskému úřadu svěřit.

Ředitel je oprávněn předkládat radě návrhy na vydání nařízení kraje, jiné návrhy zřejmě nikoliv, leda by mu toto právo rada přiznala. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že poradní hlas ředitele krajského úřadu nezahrnuje právo podávat návrhy. Předložit radě návrh na vydání nařízení kraje má ovšem i každý člen rady.

Krajský úřad též napomáhá činnosti komisí rady.

c) Krajský úřad - hejtman

Na rozdíl od OZř podle kterého starosta stojí v čele obce i v čele obecního úřadu, hejtman součástí krajského úřadu není, ředitel je mu však odpovědný za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti. To ovšem neznamená, že jde o vztah podřízenosti, kdy by hejtman mohl dávat řediteli závazné pokyny a řídit jeho práci. Zatímco možnost ukládat krajskému úřadu úkoly v samostatné působnosti hejtman nemá, má toto právo vůči řediteli a zde není omezen pouze na samostatnou působnost.³⁶⁰

³⁶⁰ Srov. ust. § 61 odst. 3 písm. KZř.

d) Krajský úřad – zvláštní orgány

Zvláštní orgány jsou zřizovány pro výkon přenesené působnosti, ovšem tu vykonávají pouze v případech, kdy jim zákon výslovně určitou působnost svěřuje. Pokud je určitá záležitost svěřena kraji jako přenesená působnost a není výslovně uvedeno, který orgán je příslušný, spadá vzhledem k ust. § 67 odst. 1 KZř do působnosti krajského úřadu.

Pokud to zákon výslovně nevyloučí, mohou být členy zvláštních orgánů i zaměstnanci zařazení do krajského úřadu, zde však nejsou podřízeni řediteli krajského úřadu, ale hejtmanovi. V čele zvláštního orgánu může být jen osoba, která, nestanovi-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen, tato zvláštní odborná způsobilost se prokazuje stejně jako u úředníků kraje.

5 Postavení kraje

5.1 Vztah kraje a státu

Stát je držitelem veškeré veřejné moci na svém území, může však přenechat část jejího výkonu v rámci vertikální struktury této moci jiným subjektům, které ji pak vykonávají zpravidla za dozoru státu.³⁶¹ To je podstata decentralizace veřejné moci, potažmo veřejné správy, která představuje jeden z kroků, kterým se unitární stát vypořádává s heterogenitou zájmů ve společnosti a s nutností jejich svobodné konfrontace, jakož i s autonomií jednotlivce, kterému je tak poskytnut větší podíl na veřejném životě.

Vztah kraje ke státu, coby nejvyšší veřejnoprávní autoritě, je mnohvrstevnatý a je determinován především níže popsányi skutečnostmi.

5.1.1 Kraj jako objekt právní regulace

Právo na samosprávu je odvozeno od státu a ten také určuje rozsah tohoto práva, stát svými právními předpisy reguluje existenci a činnost krajů. Jestliže však Ústava ČR staví stát na základech principů občanské společnosti a demokratického a právního státu v materiálním pojetí, nemůže být tato regulace libovolná. Územní samospráva je všeobecně považována za výraz demokratizace a občanské společnosti a státem by tak měla být poskytnuta maximální možná podpora rozvoje územní

³⁶¹ Matějka, J. Principy organizace veřejné správy. Praha, 1938, str. 41-46: „Historie vývoje institutu samosprávy ve střední Evropě souvisí s vývojem lenního zřízení, jež, zakončujíc ve své poslední fázi vytvořením dualistického státu stavovského, rozdrobovalo veřejnou moc ve středověku a v prvních dobách novověku mezi řadu subjektů od státu téměř neodvislých a ohrožovalo tak přímo existenci státních útvarů. Vítězství panovníků nad stavy jako nejmocnější korporací, teoreticky podporované vlivem recepce římského práva, teorií přirozeného práva a konstrukcí suverenity jako pojmového znaku státu, umožnilo vytvořit na místě stavovsko-korporačního zřízení centralizovaný stát soustřeďující téměř veškerou moc v rukou jediného subjektu. Absolutní stát středoevropský i stejnou ideologií prodrchnutý revoluční stát francouzský pokusil se odstranit všechny samosprávné útvary z minulosti, avšak nemohl dokázat, aby i při vystupňování centralizace zanikl institut samosprávy zcela.....Jako každé jiné subjektivní právo je i právo na výkon veřejné správy odvozeno od státní moci, jsouc založeno jejími akty a jsouc od ní také odvislé co do rozsahu i existence. Nelze bráti za základ právní situaci, jaká byla ve středověkém a novověkém stavovském státu, ježto zde nebylo ještě možno mluvit o monopolizaci právního řádu státem.....Přizná-li stát subjektu od sebe odlišnému subjektivní právo na výkon veřejné správy, neplyne však z toho, že by byla státu nutně odňata jakákoliv ingerence na jeho výkon. Může-li rozhodovati o jeho existenci, může v předepsané formě omezovati i volně jeho výkon a vyhraditi sobě možnost uplatnit i zde svou vůli. Jeho regulaci podléhá mu stejně, jako může podrobně normovati výkon jakýchkoliv subjektivních práv jednotlivcových.“

samosprávy, což by mělo platit dvojnásob u krajské samosprávy, která se teprve rodí a na rozdíl od obcí postrádá kontinuální historickou tradici. Právní regulace regionální samosprávy tedy musí maximálně šetřit a chránit právo na samosprávu, ale na druhé straně musí zajistit dostatečnou ochranu fyzických i právnických osob před zneužitím veřejné moci krajům svěřené. Právní řád by měl tedy citlivě nastavit systém záruk práva na samosprávu, ale také systém záruk zákonnosti při výkonu tohoto práva.

V rámci systému záruk zákonnosti ve veřejné správě³⁶², již je kraj součástí, by předmětem právní úpravy měla být zejména kontrola činnosti kraje, ochrana před nezákonnými předpisy kraje, správními akty a ostatními úkony kraje a také před nezákonnou nečinností, odpovědnost za protiprávní jednání kraje a za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, přímé donucení ke splnění právní povinnosti kraje, právo veřejnosti na informace související s činností kraje a na podávání petic a stížností, trestní odpovědnost funkcionářů a zaměstnanců kraje, v neposlední řadě též ochrana před nezákonností ostatní činnosti kraje např. v podobě zvláštních pravidel pro soukromoprávní vztahy kraje.

Funkce státu v kraji, tedy rozsah jeho úkolů v území kraje, je ovlivněn jednak snahou o redukci vrchnostenské správy jako takové ve prospěch jiných forem společenské regulace a jednak přesunem některých úkolů na instituce nadnárodního charakteru, anebo naopak v rámci decentralizace na jiné subjekty, typicky na územní samosprávu. Proces decentralizace je teprve nastartován³⁶³. Některé úkoly veřejné správy samozřejmě vzhledem ke své povaze mohou být vykonávány pouze státem.³⁶⁴ V mnoha oblastech však postačí, když stát bude plnit pouze funkci

³⁶² Srov. Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Linde Praha, a.s. Praha 2005, str. 21

³⁶³ Strecková, Y. Potůček, M. Reforma ústřední státní správy. Parlamentní zpravodaj 2 2002 : „*Dá se očekávat, že po prvních zkušenostech této výrazně demokratické změny se znovu objeví centralistické a etatistické tendence, a to především ze strany ústřední státní správy. Pokud ona sama se sebou nic podstatného neudělá, bude chtít řešit vzniklé problémy opět centralizací a etatizací místo toho, aby se moderními nástroji metodického vedení, inspirace a cestou výkonnostního auditu (tedy auditu zaměřeného na porovnávání nákladů a dosaženého užítku) blížila k pojetí spoluvůrce občanské společnosti. Tedy toho subjektu, který bude sám inspirovat dekoncentraci, a zvláště pak decentralizaci veřejné správy.*“

³⁶⁴ Dle analýzy Možnosti a limity dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou, ze které vychází usnesení vlády č. 1008 2005, ve sféře působnosti státu by měly zůstat zejména následující okruhy otázek: zákonodárná činnost; soudnictví, státní zastupitelství, vězeňství a probační a mediační služba; řízení zahraniční politiky a obrany, včetně licenčního režimu v oblasti hospodářských styků se

koncepční, legislativní, kontrolní, koordinační a metodickou. Součástí další fáze reformy veřejné správy by mělo být pečlivé nastavení působnosti kraje³⁶⁵ jako výsledek decentralizace a dekoncentrace, a to tak, aby z úpravy jednoznačně vyplývalo, zda jde o samostatnou či přenesenou působnost. Některá působnost je přímo spojená s povahou kraje jako středního článku územní správy, zejména úloha koordinátora veřejné správy ve svém území, úloha reprezentanta územního celku, či úloha poradce pro nižší články veřejné správy, pro tuto působnost je třeba hledat vhodné prostředky, i ty právního charakteru. Při ukládání úkolů jiných je třeba zvážit reálnou schopnost krajů tyto úkoly plnit, a to aniž by byla ohrožena regionální samospráva, ale též úkoly kraje dané jeho povahou a postavením.

Stát určuje, za jakých podmínek kraj vykonává veřejnou správu, ale kraj je zároveň jedním z adresátů veřejné správy. Zda a jak kraje budou plnit svou úlohu záleží na tom, jaká pro ně stát vytvoří pravidla a předpoklady. K ovlivňování tvorby těchto pravidel má kraj určité právní prostředky. Jedná se především o zákonodárnou iniciativu ve smyslu ustanovení čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR a ustanovení § 35 odst. 2 písm. a) KZř. Zákonodárná iniciativa může samozřejmě spočívat i v návrhu na zrušení zákona či jeho části, toho se však kraj bez dalšího nemůže domáhat u Ústavního soudu. U Ústavního soudu však může zastupitelstvo kraje ve smyslu ust. § 64 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a ust. § 35 odst. 2 písm. b) KZř dosáhnout zrušení jiného právního předpisu.

zahraničím (např. vydávání povolení k zahraničnímu obchodu s vojenským materiálem); měna, dozor nad kapitálovým trhem a finančními institucemi; vybírání daní a ostatních příjmů státu; státní hranice a regulace státních symbolů a jejich užívání, udělování státního občanství a povolování pobytu cizinců; zajištění bezpečnosti státu včetně zpravodajských služeb; policie, s výjimkou funkcí obecní policie; hasičská záchranná služba, kontrola hospodaření s prostředky státu; telekomunikace; ochrana osobních údajů; státní sociální podpora, důchodové zabezpečení a nemocenské pojištění; státní správa ve výrazně specializovaných oborech, zejména v působnosti Českého statistického úřadu, Českého báňského úřadu, Státní energetické inspekce, České obchodní inspekce, Puncovního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu průmyslového vlastnictví, Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, Českého telekomunikačního úřadu, Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Státního úřadu pro jadernou bezpečnost a Národního bezpečnostního úřadu, Úřadu pro ochranu osobních údajů; správa státních hmotných rezerv; právní úprava a systémové otázky letecké dopravy; právní úprava a systémové otázky železniční dopravy a sítě celostátních drah; pozemní komunikace - dálnice a silnice I. Třídy; řízení celostátní technické politiky - normy, technické podmínky, apod. Uvedené zařazení jednotlivých okruhů nevylučuje i zde limitovanou činnost orgánů samosprávy, resp. jejich podíl na plnění úkolů stanovených zákony, např. v oblasti zahraničních vztahů a obrany.

³⁶⁵ Strecková, Y. in *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivity rozvoje regionů* (str. 4) hovoří o kritériu optimality horizontální dělby, které zní: určitou kompetenci má být pověřen ten orgán, který má nejlepší objektivní podmínky pro možnost být informován o náležitostech nutných pro naplňování svých kompetencí a který má objektivně nejvyšší zájem na účinnosti způsobu využívání svých kompetencí.

Podobu právního řádu kraj může ovlivnit ještě ve fázi tvorby, a to vznesením připomínek. Kraj je totiž připomínkovým místem při připomínkování věcného záměru zákona i vlastního návrhu zákona, nařízení vlády i vyhlášky, ovšem za předpokladu, že se přímo týká jeho přenesené či samostatné působnosti.³⁶⁶ V tomto případě je v praxi „dotýkáni se působnosti kraje“ vykládáno extenzivně a krajům je zasílána většina návrhů. Připomínky musejí být formulovány jednoznačně a konkrétně, musejí být řádně odůvodněny a je-li požadováno nahradit určitý text jiným textem, musí být navržena nová formulace. K dosažení přehlednosti se připomínky člení na připomínky obecné a na připomínky k jednotlivým částem textu. Podstatné připomínky je třeba označit jako zásadní a ty se v případě nevyhovění stávají předmětem rozporu, který se předkládá k rozhodnutí vládě, pokud se nepodaří ho odstranit projednáním s hejtmánem. Uvedeným způsobem není řešen rozpor u návrhu vyhlášky, i zde by se však vzhledem k ustanovení § 15 odst. 1 KZř mělo postupovat obdobně.

Zákonodárnou iniciativu a postavení připomínkového místa má kraj, ale obec nikoliv (zájmy obcí v připomínkovém řízení zastupuje sdružení obcí s celostátní působností). Kraje jsou tak v postavení jakéhosi představitele územní samosprávy v legislativních procesech. Kraje též zajišťují publicitu právních předpisů, podle ust. § 13 odst. 1 zák. č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, kraje a hlavní město Praha jsou povinny umožnit v pracovních dnech každému nahlížení do Sbírky zákonů, Sbírky mezinárodních smluv a Úředního věstníku Evropské unie.

Kraj má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Ekonomická soběstačnost krajů je však v současné době naprosto nereálná. Stát proto do značné míry ovlivňuje činnost kraje způsobem jejího financování, typické je to např. u dotací

³⁶⁶ Čl. 5 odst. 1 písm. c) Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 c. 188 a zmenená usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 c. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 c. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 c. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 c. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 c. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 c. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 c. 1072 a usnesením vlády ze dne 12. října 2005 c. 1304a usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816.

s konkrétním
limitem jedn

5.1.2 Kraje

O
kterého je
působnost
s krajem
nezbytno
do práva
bezzubé,
pochopit
jakéhok
němž s
pochybn

³⁶⁷ Mark
veřejná
k úhrad
hradit s
je rozdě
je možn
stanove
přetížel
státu n
samos
směru,
postav
pro vs
pokud
zabez
výnos
³⁶⁸ N
samo
zákon
město
daňo
urče
rozp
stát
vlas
stát
přir
cel
usp

s konkrétním účelem.³⁶⁷ Finanční základ³⁶⁸ krajské samosprávy je též zásadním limitem jednak pro přesun kompetencí cestou decentralizace i dekoncentrace.

5.1.2 Kraj jako partner státu

O „dotýkání se působnosti“ hovoří i ustanovení § 15 odst. 1 KZř, podle kterého je kraj oprávněn vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají působnosti kraje, a státní orgány jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s krajem opatření dotýkající se působnosti kraje. Toto pravidlo vyjadřuje zásadu nezbytnou pro efektivní fungování veřejné správy jako celku a pro prevenci zásahů do práva na samosprávu, ustanovení samo o sobě je však poněkud neurčité a bezzubé, pokud tento princip není promítnut do příslušné právní úpravy. Je pochopitelné, že se kraj má vyjadřovat ve fázi návrhu, ovšem zda se jedná o návrh jakéhokoliv připravovaného úkonu státního orgánu, či pouze o návrh opatření, o němž se hovoří dále, není zřejmé. I zmíněný termín „opatření“ vyvolává pochybnosti, neboť není právním řádem, ani doktrínou v takto obecné poloze

³⁶⁷ Marková, H. Finance obcí, měst a krajů, str. 9: „Z územní suverenity, kterou s sebou přináší veřejná moc, plyne též určitá finanční suverenity (výsost), tj. právo opatřovat si k plnění úkolů a k úhradě z tohoto vznikajících nákladů patřičné prostředky. Zásadně by měl samosprávný svazek hradit svoje výdaje ze zdrojů, které pramení z jeho vlastního území. Jestliže však veřejná moc ve státě je rozdělena mezi více veřejných svazků, potom vůči fyzickým i právnickým osobám, od kterých jediné je možno prostředky čerpat, stojí vlastně více věřitelů. Z jejich konkurence pak vyplývá, že pokud není stanoven patřičný poměr mezi těmito svazky, potom pro fyzické a právnické osoby hrozí nebezpečí přetížení. Z těchto důvodů je zapotřebí, aby existovala právní norma, která vymezí hranici nároků státu na jedné straně a všech územních samosprávných celků na druhé straně. Vzhledem k tomu, že samosprávné celky jsou většinou podřízeny státu, může se taková úprava pohybovat pouze v tom směru, do jaké míry jsou samosprávné celky ve své finanční suverenitě omezeny ohledy na finanční postavení státu. Pokud jde o příjmové zdroje, převládají zdroje ovládané daňovým principem. Hodí se pro všechny územní samosprávné celky, ať navazují na jmění, důchod, výnos, výrobu i spotřebu, pokud ovšem jsou s teritoriem svazku v úzké souvislosti, neruší jednotnou finanční soustavu ve státě, zabezpečují stejnoměrnost v rozvržení daňového břemene ve státě a konečně slibují vydatný a průčný výnos při snadné a levné technice vybírání.“

³⁶⁸ Nález ÚS č. 53/2003 Sb. konstatuje: „Česká územní samospráva není v oblasti hospodářství zcela samostatná ani v dalších ohledech. Daně se vybírají jednotně na území celého státu podle celostátního zákonodárství, jen u některých daní a poplatků stát svým zákonodárstvím připouští, aby se obce, města a kraje při stanovování sazeb pohybovaly v určitých mezích. Stát též určuje způsob rozdělování daňových výnosů, dnes s vysokým stupněm přerozdělování [zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)]. Velké rozdíly v majetku krajů, obcí a měst také přinesl převod části státního majetku (zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí). Hospodaření měst, obcí a krajů výrazně ovlivňují dotační aktivity ústředních orgánů státu. Nezanedbatelný dopad na místní či oblastní poměry mají investice uskutečněné v území obcí přímo státem. Úprava odměňování funkcionářů a zaměstnanců územních samosprávných celků je také celostátní. Hospodaření obcí, měst a krajů také výrazně ovlivňuje naléhavost a náročnost potřeb, jež uspokojují v rámci své samostatné působnosti.“

nikterak definován. zřejmě se bude jednat o řešení konkrétní záležitosti bez ohledu na jeho formu. Předpokladem pro výkon práva se vyjádřit je pochopitelně to, že se kraj o návrhu dozví, ovšem státní orgány většinou nemají stanovenou povinnost své návrhy krajům zasilat a povinnost projednání opatření s krajem je podmíněna tím, že „je to možné“³⁶⁹. Samotné MV ČR ve své analýze „Možnosti a limity dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou“ uvádí: „V současné situaci některé orgány státní správy konzultují záležitosti pouze v případě, kdy se nemohou obejít bez rozhodovací pravomoci samosprávy v návazných otázkách.“ O dotčení působnosti³⁷⁰ patrně půjde všude tam, kde zamýšlené opatření bude mít nikoliv zanedbatelný vliv na činnost kraje.³⁷¹

Obsah pojmu „projednat“ může být shrnut³⁷² takto: „včas informovat kraj o tom, která věc se bude projednávat, poskytnout kraji potřebné podklady k projednání a vyjádření, stanovit přiměřenou lhůtu k podání stanoviska, námětu, názoru, vyvolat závěrečné jednání k věci, a na základě všech dostupných podkladů a vyjádření rozhodnout.“ Státní orgán sice není povinen námítky, či připomínky zapracovat či zohlednit, měly by však být srozumitelně vypořádány.

Absence projednání představuje nezákonnost opatření, důsledky této nezákonnosti budou odviset od toho, v jaké formě bylo dané opatření vydáno.³⁷³ Povinnost projednání s krajem je uložena pouze státním orgánům, působnosti kraje se však určitě mohou dotýkat i opatření jiných orgánů veřejné správy, např. orgánů

³⁶⁹ Hamplová, J. „Povinnost projednávat“ ve vztazích stát-kraj-obec, Právní rádce 8/2003: „K projednání příslušné věci musí dojít vždy. Důvodem, proč by mohlo být od projednání věci upuštěno, může být pouze objektivní okolnost, kterou nemůže odborný aparát příslušného orgánu jakkoliv ovlivnit. Nemožnost tedy nezáleží na rozhodnutí příslušného orgánu státu, ale musí existovat zcela objektivně jako daná.“

³⁷⁰ Ustanovení je systematicky zařazeno v díle věnovaném samostatné působnosti, povinnost státních orgánů se však nepochybně vztahuje i na opatření dotýkající se přenesené působnosti, už jen proto, že přenesená a samostatná působnost kraje jsou spojené nádoby a tedy dotčení přenesené působnosti vždy představuje i dotčení samostatné působnosti.

³⁷¹ Podle Cogana R. in Krajské zřízení, str. 345, postačí zasažení alespoň jedné z dimenzí působnosti, tedy osobní, či místní, či časové, anebo věcné působnosti, dotýkáním se nutně rozumí zastavení státní intervence těsně u hranice působnosti kraje. Kraje však budou mít potřebu vyjadřovat se především k návrhům, kde bude, přinejmenším z jejich pohledu, tato hranice překročena, ať již oprávněně či nikoliv.

³⁷² Hamplová, J. Obec-kraj-stát a povinnost projednat, Moderní obec 4/2003

³⁷³ Podle Koudelky in Samospráva, str. 256, nerespektování povinnosti projednat nemá vliv na platnost rozhodnutí. Podle Hamplové in „Povinnost projednat“ ve vztazích stát-kraj-obec, Právní rádce 8/2003, je nesplnění povinnosti projednání důvodem pro zrušení rozhodnutí v rámci dozoru.

obce³⁷⁴. Základní zásadou činnosti všech správních orgánů je podle ust. § 8 odst. 2 správního řádu vzájemná spolupráce v zájmu dobré správy. Státní orgány a orgány obcí poskytují na základě ust. § 15 odst. 2 KZř orgánům kraje na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon jejich působnosti. Samozřejmě se musí jednat o údaje a informace, které má požádaný orgán k dispozici v souvislosti s výkonem své působnosti a jejichž poskytnutí nebrání zvláštní zákon (např. zákon na ochranu osobních údajů). Tuto povinnost má i kraj vůči státním orgánům a orgánům obcí.

Partnerství krajů³⁷⁵, coby středního článku územní organizace veřejné správy s důležitými iniciativními a konzultativními oprávněními, a ústředních orgánů státu je přikládán velký význam³⁷⁶ a mělo by sehrát klíčovou úlohu v dokončení reformy veřejné správy. Hovoří se v této souvislosti o horizontální a vertikální koordinační funkci krajů. Vztahy státu a územní samosprávy dnes již nemohou být konkurenční, či dokonce antagonistické. *Tradiční statický poměr mezi státní správou a samosprávou se totiž ve složitě moderní společnosti přeměnil v dynamický funkční vztah, založený na společenství úkolů a na kooperaci namísto rozdělení úkolů a konkurenci. Je třeba poznamenat, že tento fenomén není pouze českým specifíkem, ale obecným důsledkem hospodářského a sociálního vývoje v zemích, ve kterých po odstranění absolutismu se samospráva vyvíjela postupně cestou decentralizace shora³⁷⁷.* Spolupráce nejen se státními orgány by měla být základním principem činnosti kraje, podchycena již bývá i v některých právních předpisech.³⁷⁸ Je třeba poznamenat, že míra spolupráce a její kvalita do značné míry závisí na územně správním uspořádání specializovaných územních orgánů státní správy, snáze se jistě formálně i neformálně spolupracuje, pokud se správní obvod daného státního orgánu víceméně kryje s územím kraje.

Mezi státem a krajem samozřejmě nikdy nepůjde o partnerství rovnoprávných subjektů. Návrh ECHRS zakotvuje právo regionů účastnit se jednání, které by vedlo

³⁷⁴ Obdobné ustanovení nalezneme i v OZř s tím rozdílem, že povinnost projednání je stanovena i orgánům kraje.

³⁷⁵ Že vztah mezi státem a veřejnoprávní korporací lze vymezit především jako vztah partnerský hovoří např. Polián, M. in Správní úřad. Linde, s.r.o. Praha 1994 str. 12

³⁷⁶ Blíže viz Grospič, J. Úloha krajů v územní reformě veřejné správy in Reforma veřejné správy v teorii a praxi

³⁷⁷ Pl.ÚS 38/97 č. 293/1998 Sb.

³⁷⁸ Např. podle ust. § 11 odst. 1 písm. b) zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s krají vypracovává návrh strategie regionálního rozvoje a návrhy státních programů regionálního rozvoje.

ústřední vládu k změně rozsahu regionální samosprávy, anebo které se dotýká regionálních zájmů, jako způsoby participace jsou uvedeny vlastní stálé zastoupení u ústředních zákonodárných a správních orgánů, možnost být konzultován přímo ústředními orgány a společný zástupce pro konzultace s ústředními orgány.³⁷⁹

5.1.3 Kraj jako vykonavatel státní správy

Pro současně postavení kraje je zásadní charakteristikou skutečnost, že na svém území vykonává veškerou státní správu, pokud není svěřena speciálním státním orgánům, jako střední článek státní správy s všeobecnou působností. Po vzniku krajů je na ně postupně přesouvána státní správa, jejíž povaha to připouští, a tento proces bude jistě ještě dlouho pokračovat, ovšem v závislosti na schopnosti krajů tuto správu vykonávat a ochotě státních orgánů tuto působnost předat. Uvedený přesun kompetenci je chápán jako přínos pro efektivitu a hospodárnost veřejné správy,³⁸⁰ ale pochopitelně má své limity v podobě velké míry specifčnosti úkolu, důrazu na státní zájem či omezení územního charakteru.

Kraje vykonávají státní správu jakou svou přenesenou působností. Při výkonu státní správy mají orgány kraje obdobné postavení jako orgány státní správy. S vlivem státu na personální zajištění výkonu státní správy se setkáváme např. při jmenování či odvolání ředitele krajského úřadu hejtmánem, kdy je k platnosti tohoto úkonu třeba předchozího souhlasu ministra vnitra.

Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány kraje podřízeny příslušnému ministerstvu. Nejedná se však a nemůže se ani jednat o klasickou organizační nadřízenost a podřízenost. Obsah této nadřízenosti je upřesněn tak, že příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic.³⁸¹ Ustanovení § 92 KZř od novely KZř č. 231/2002 Sb. naprosto

³⁷⁹ Čl. 9.

³⁸⁰ Grospič, J. Úloha krajů v územní reformě veřejné správy. Ústav státu a práva AV ČR: „Čím více je spojena všeobecná působnost středního článku veřejné správy s organizační integrací zvláštních správních orgánů do jednotného aparátu mezočlánku veřejné správy, tím pružnější a efektivnější se mohou realizovat jeho funkce, zejména funkce integrační, koordinační a regionální.“

³⁸¹ Jiří Grospič, Lenka Vostrá, Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 189: „Realitou je, že tento způsob řízení, koordinační a metodické činnosti není ministerstvy využíván. Každé z ministerstev rozhoduje o přijímání různých instrukcí, které nejsou oficiálně vydávány, nejsou ani závazné, nicméně jsou využívány a slouží ke sladování postupů. Kromě toho se objevují další formy koordinace výkonu státní správy ze strany ministerstev. Jsou vydávány

nekonceptně stanoví tuto podřízenost pro orgány územní samosprávy, tedy zákonem o krajích je upravena podřízenost orgánů obcí ministerstvům. Dalším nedostatkem tohoto ustanovení a ustanovení následujícího je, že hovoří pouze o ministerstvech, kdežto na jiných místech se v zákoně³⁸² pochopitelně odráží fakt, že na vrcholu veřejné správy stojí i jiné ústřední správní úřady. Problém by tak mohl vzniknout v případě, kdy by ani žádný zvláštní zákon nestanovil působnost jiného ústředního správního orgánu k přezkoumání rozhodnutí orgánů kraje a ke kontrole výkonu přenesené působnosti na úseku, který má tento ústřední správní orgán řídit.

Právní předpis vydaný ministerstvem je obecně závazný, ovšem musí být vydán pouze na základě a v mezích zákona, je-li k tomu ministerstvo zmocněno. Směrnice nemůže ukládat orgánům kraje povinnosti pokud nejsou stanoveny zákonem. To platí i pro usnesení vlády, jejíž řídicí funkce se u orgánů kraje neuplatní³⁸³. Podmínkou platnosti směrnice je její publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání, ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Ač jde o věstník vlády, usnesení vlády zavazující orgány krajů a obcí zde paradoxně publikována být nemusí.³⁸⁴ Ministerstvo vnitra kontroluje dodržování usnesení a opatření³⁸⁵ vlády v činnosti příslušných orgánů kraje.³⁸⁶ Dodržování směrnic ministerstev, ač to není v KZř výslovně stanoveno, kontrolují příslušná ministerstva v rámci kontroly přenesené působnosti orgány kraje na svěřeném úseku.

Koordinační úlohu v oblasti výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy plní Ministerstvo vnitra³⁸⁷, které ve vztahu ke krajům na úseku

metodické informace, které doporučují určitý postup při aplikaci konkrétní právní úpravy. Četnou praxí je vydávání metodických pokynů, které stanoví závazné postupy pro odbory krajských úřadů.....Často jsou zpracovávána stanoviska.....tato stanoviska ministerstva považují za obecně platná a závazná, ačkoliv nebyla ve věstníku publikována.“

³⁸² Ust. § 30, § 83, § 84, § 93 KZř

³⁸³ Hendrach, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo – obecná část, str. 123: „Činnost nepodřízených subjektů veřejné správy vláda reguluje, resp. ovlivňuje především vydáváním nařízení, vládní politikou, koordinačními poradami apod.“

³⁸⁴ Hendrych, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo – obecná část, str. 131, hovoří o usnesení vlády a směrnících ministerstev jako o vnitřních předpisech, což tedy odráží podřízené postavení orgánů kraje vůči ministerstvům. Směrnice či usnesení vlády však nemusí mít jen povahu abstraktního aktu, tedy ne všechny usnesení a směrnice budou mít povahu vnitřního předpisu.

³⁸⁵ Orgány kraje jsou povinny se řídit pouze usneseními vlády, nikoliv „opatřeními“. Usnesení je však univerzální forma rozhodování vlády coby kolegiálního orgánu. Usnesením tedy bude vláda rozhodovat i o jakémkoliv „opatření“.

³⁸⁶ Předmětem kontroly by měly být pouze usnesení, jimiž vláda vykonává svou působnost ve veřejné správě, a nikoliv usnesení, kterými vykonává jinou část veřejné moci

³⁸⁷ Ust. § 12 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění

přenesené působnosti zejména koordinuje vydávání směrnic ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, jež se dotýkají přenesené působnosti kraje nebo přenesené působnosti obce, kontroluje dodržování usnesení a opatření vlády v činnosti příslušných orgánů kraje, ve spolupráci s příslušnými ústředními správními úřady organizuje provádění kontrol na vybraných úsecích činnosti orgánů kraje, vyhodnocuje jejich výsledky a předkládá vládě návrhy na potřebná opatření. Ministerstvo též kontroluje poskytování odborné pomoci krajským úřadem obcím. Zde je v právní úpravě určitá neblahá disproporce, neboť zatímco krajské úřady jsou povinny poskytovat obcím metodickou a odbornou pomoc, ministerstva tuto povinnost vůči krajům nemají, což též může přispívat k nežádoucí situaci, kdy se výkon veřejné správy, zejména při aplikaci nejednoznačných právních norem, liší kraj od kraje.

5.1.4 Dozor státu nad činností kraje

Kromě toho, že činnost kraje podléhá správnímu dozoru jako u každé jiné právnické osoby, stát též dozoruje výkon veřejné správy krajem. Tento specifický dozor je součástí státního dozoru nad veřejnými samosprávnými korporacemi,³⁸⁸ který patří mezi základní úlohy decentralizovaného právního státu, který musí garantovat, že i veřejná moc svěřená jiným subjektům bude vykonávána podle práva.

Státní dozor nad územními samosprávnými celky je v jednotlivých zákonech upraven obdobně. Zákony o územní samosprávě odlišují postup při dozoru nad výkonem přenesené působnosti a postup při dozoru nad výkonem samostatné působnosti, poněvadž v prvním případě je dozorován podřízený vykonavatel státní správy uvnitř širší organizační struktury státní správy, kdežto ve druhém případě je dozorována nepodřízená veřejnoprávní korporace. V obou případech je však výhradním kritériem pro posouzení činnosti kraje zákonnost.³⁸⁹

³⁸⁸ Staša, J. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vyd. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 296

³⁸⁹ IV. ÚS 331/02 [Sb.n.u.ÚS Svazek č.27 Nález č.113 str.245]: Ústavní soud konstatoval, že zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Vyjádřeno jinými slovy, požadavek ochrany zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za

Předmětem dozoru³⁹⁰ je veškerá činnost, jež je výkonem působnosti kraje,³⁹¹ právní úprava dozoru a kontroly v KZř se však použije pouze v případech, kdy speciální zákon nestanoví zvláštní úpravu.³⁹² Jako základní východiska právní úpravy dozoru a kontroly³⁹³ je uváděno, že jde o typický úkol státní správy. oprávnění dozor a kontrolu provést má mít jediný správní orgán, dozor a kontrola se má řídit zásadnou minimalizací zásahů do samosprávy, nedostatkům se má předcházet, upřednostňuje se metodické působení před dozorovou represí. Uvedené principy jsou promítnuté i do Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků, schváleného usnesením vlády č. 1181 ze dne 18.10. 2006, podle kterého postupují ústřední správní úřady při dozoru nad kraji, ale také krajský úřad při dozoru nad výkonem přenesené působnosti obcemi.

situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*. Tomuto nazírání na danou problematiku konečně odpovídá i ta skutečnost, že se jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, jímž existence místní samosprávy nepochybně je, a kterou je třeba, v souladu s obvyklou zásadou právní o vztahu pravidla a výjimky, interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem. Nelze v této souvislosti pominout tezi, dle níž je základem svobodného státu svobodná obec nadaná v příslušném rozsahu veřejnou mocí, kterou vykonává buď přímo nebo skrze své orgány. Má-li být tudíž respektována idea právního státu, je potom nezbytné, aby i jeho chování bylo bezpodmínečně v souladu s právem. V mezích stanovených Ústavou ČR a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídaná a v odpovídajícím rozsahu aprobována; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu samosprávnému celku - v daném případě obci - k výkonu samosprávy poskytl, když omezil svůj dohled na nezbytné minimum, tj. vyžaduje-li to ochrana zákona.

³⁹⁰ KZř bez zřejmé teoretické opory odlišuje dozor a kontrolu, přičemž nejprve pod názvem „dozor“ upravuje nápravné prostředky dozorcích orgánů pro některé formy činnosti orgánů kraje a následně pod názvem „kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti“ upravuje vlastní dozor ve smyslu sledování činnosti nepodřízeného subjektu a jejího hodnocení z hlediska zákonnosti.

³⁹¹ Šemora, V. in Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Linde Praha a.s., Praha 2007, str. 115 dovozuje tzv. kompetenční výlukou při kontrole výkonu samostatné a přenesené působnosti kraje dle sedmé hlavy KZř pro porušení předpisů práva občanského, obchodního a pracovního s tím, že *pro tento závěr hovoří uplatnění principu subsidiarity, dle kterého ochranu právům a právem chráněným zájmům fyzických a právnických osob poskytuje ten orgán, který je k tomu lépe vybaven a v případě porušení práva občanského, obchodního a pracovního jsou těmito orgány zpravidla obecné soudy*. Zde je však třeba zdůraznit, že toto tvrzení nemá zákonnou oporu, v působnosti obecných soudů není dozor nad dodržováním soukromého práva územními samosprávnými celky.

³⁹² Např. přezkoumání hospodaření je upraveno zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, finanční kontrola je prováděna dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, dohled nad dodržováním povinností při zadávání veřejných zakázek se řídí zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, dozor nad dodržováním povinností v oblasti veřejné podpory má též speciální právní úpravu.

³⁹³ Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Linde Praha a.s., Praha 2007, str. 20

Dozor nad výkonem samostatné působnosti kraje, kdy se zjišťuje, zda orgány kraje dodržují zákony a jiné právní předpisy, vykonává Ministerstvo vnitra. Dozor nad výkonem přenesené působnosti, kdy se zjišťuje, zda orgány kraje dodržují zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti vykonávají věcně příslušné ústřední správní úřady. Nápravné prostředky poskytuje KZř dozorcím orgánům pouze pro případ, kdy jsou porušeny jiné právní předpisy než jsou právní předpisy občanského, obchodního a pracovního práva, a pouze pro určitou formalizovanou činnost kraje, a sice pro jeho právní předpisy, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření, výslovně jsou vyloučeny úkony orgánů kraje učiněné podle správního řádu³⁹⁴ nebo podle zákona o správě daní a poplatku³⁹⁵. Tímto nápravným prostředkem je výzva ke zjednáání nápravy³⁹⁶, pozastavení účinnosti právního předpisu kraje³⁹⁷, pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje vydaného v samostatné působnosti³⁹⁸ a zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje vydaného v přenesené působnosti. Jedná-li se o přenesenou působnost kraje, lze dále v protokolu o kontrole uložit orgánu kraje splnit úkol stanovený zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole, nebo uložit orgánu kraje podat kontrolnímu orgánu písemnou zprávu o splnění úkolu stanoveného zákonem nebo o nápravě nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole. Po „dozorové“ novele KZř³⁹⁹ je vypuštěna možnost uložení pokuty za neodstranění zjištěných nedostatků, možnost zabezpečení náhradního výkonu úkolu na náklady kraje a též možnost požadovat na kraji splnění úkolu v samostatné působnosti stanoveného mu zákonem. Rozhodování o zrušení právních předpisů kraje je podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy v kompetenci Ústavního soudu, možností přenesení této kompetence na Nejvyšší správní soud

³⁹⁴ Vyloučeny jsou nejen rozhodnutí, ale všechny úkony orgánů kraje, na které se vztahuje nový správní řád, což jsou v podstatě veškeré externí úkony při výkonu vrchnostenské správy.

³⁹⁵ Je-li při provádění dozoru zjištěna nezákonnost u těchto úkonů, využijí se nápravná opatření, tedy zejména opravné prostředky, upravená v předmětných procesních předpisech.

³⁹⁶ Jedná se o tzv. jiný úkon správního orgánu podle části čtvrté SR.

³⁹⁷ Rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje je vydáváno ve správním řízení podle druhé části SR, kdy je kraj účastníkem řízení, který má mimo jiné i právo podat rozklad jako řádný opravný prostředek, kdežto na rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje se použijí pouze ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, neboť zde se nejedná o dotčení práva na samosprávu.

³⁹⁸ Rozhodování je ve správním řízení podle části druhé SR.

³⁹⁹ Zák. č. 234/2006 Sb.

předvídané v čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy nebylo využito. Zrušit usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření⁴⁰⁰ orgánu kraje vydané v samostatné působnosti kraje může pouze soud, a sice v řízení o žalobě ve věcech samosprávy podle ust. § 67 písm. a) SŘS, kdy se přiměřeně použijí ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Vládní návrh KZř zaváděl pro dozor státu vládního delegáta jmenovaného vládou na návrh ministra vnitra, který měl spolu s příslušnými ministerstvy dozor provádět. Tento delegát měl mít kromě práv kontrolujícího též právo vyžadovat spolupráci finančního a kontrolního výboru, zúčastnit se zasedání zastupitelstva a schůzí rady s právem na udělení slova, pozastavit výkon právního předpisu, usnesení a jiného opatření kraje.⁴⁰¹ Poslanecká sněmovna však tento způsob dozoru odmítla a přijala úpravu, která břemeno dozoru nakládá bezprostředně příslušným ministerstvům a současně dává širší prostor řízení před soudy.

Popsaný dozor je dozorem soustavným a následným. S předběžným dozorem se v KZř setkáme málokdy, jedná se např. o souhlas Ministerstva vnitra se smlouvou o spolupráci kraje s územními samosprávnými celky jiných států.⁴⁰² Stát má k dispozici ještě některá další dozorová opatření, jako je svolání ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva, pokud nebylo svoláno v zákonné lhůtě, či rozpuštění zastupitelstva, jestliže se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, nebo nezvolí-li hejtmána do 6 měsíců ode dne, kdy byl odvolán nebo se funkce vzdal, nebo do 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání

Dozor nad územní samosprávou je též v zorném poli Rady Evropy.⁴⁰³

Kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu kraj podléhá pouze při vybírání finančních prostředků na základě zákona v přenesené působnosti.⁴⁰⁴

⁴⁰⁰ SŘS zmiňuje pouze usnesení a opatření.

⁴⁰¹ Sněmovní tisk č. 423/0 volební období 1998-2002.

⁴⁰² Podle ust. § 28 odst. 3 smlouva o spolupráci, na jejímž základě má vzniknout právnická osoba nebo členství v již existující právnické osobě, podléhá souhlasu ministerstva po předchozím projednání s Ministerstvem zahraničních věcí. Bez tohoto souhlasu nemůže smlouva nabýt účinnosti. Udělení souhlasu ovšem může být odepřeno pouze pro rozpor se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

⁴⁰³ Blíže např. Jurníková, J. Kadečka, S. Ke vztahu státu a samosprávy, Veřejná správa č. 8/2001.

⁴⁰⁴ Ust. § 3 odst. 1 písm. a) zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

5.1.5 Instanční vztah kraje a státu

O nadřazenosti státních orgánů orgánům krajů hovoří zákon č. 500 2004 Sb., správní řád. Podle ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu nadřazeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad. Ani zde pochopitelně nejde o zakotvení subordinace orgánů kraje orgánům státu⁴⁰⁵. Jde o instanční vztahy, kdy je státním orgánům stanovena věcná příslušnost k rozhodování v druhé instanci a k plnění dalších úkolů „nadřazeného orgánu“ stanovených správním řádem.

Zvýšený dohled nad činností subjektů vykonávajících veřejnou správu musí být zajištěn v případech, kdy tyto subjekty zasahují do subjektivních práv a povinností, tedy zejména v případech, kdy je v jejich pravomoci rozhodovat ve správním řízení. K tomuto účelu slouží přezkum těchto rozhodnutí. Zákon č. 500 2004 Sb., správní řád, se již výslovně vztahuje i na orgány územních samosprávních celků⁴⁰⁶, a to bez ohledu na to, zda se jedná o postup v přenesené či samostatné působnosti.⁴⁰⁷

Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje, přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje vydaná ve správním řízení⁴⁰⁸ na úseku přenesené působnosti. K přezkoumávání rozhodnutí ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje je příslušné ministerstvo vnitra, v zájmu ochrany práva na samosprávu má však tento přezkum několik specifík. Ministerstvo především nemůže rozhodnutí orgánu kraje vydané v samostatné působnosti měnit v odvolacím řízení⁴⁰⁹, může ho jen potvrdit nebo zrušit.⁴¹⁰ Ministerstvo přezkoumává nejen soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, ale i správnost

⁴⁰⁵ Z důvodové zprávy ke správnímu řádu: „Definice „nadřazeného“ správního orgánu pro nestátní správní orgány a pro ústřední správní úřady (a z povahy věci i pro jejich vedoucí) je nezbytná pro důslednou ochranu práv účastníků řízení. Smyslem zavedení této definice rozhodně není zavést jakousi institucionální nadřazenost, jak ji známe u státních orgánů.“

⁴⁰⁶ Podle díkce ust. § 1 odst. 1 správního řádu zákonodárce nepovažoval orgány územních samosprávních celků za orgány moci výkonné.

⁴⁰⁷ Výslovně je pouze stanoveno, že se tento zákon nepoužije na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

⁴⁰⁸ ust. § 92a písm. a) KZř

⁴⁰⁹ V přezkumném řízení však ministerstvo rozhodnutí změnit může, zde již však správnost zkoumána není, zkoumána je „pouze“ zákonnost rozhodnutí.

⁴¹⁰ ust. § 90 odst. 1 písm. c) zák. č. 500 2004 Sb., správní řád

napadeného rozhodnutí, byť jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání a též tehdy. vyžaduje-li to veřejný zájem. Z pohledu Ministerstva vnitra nesprávné rozhodnutí sice nelze změnit, ale v případě jeho zrušení a vrácení k novému projednání, je orgán kraje při novém rozhodování vázán právním názorem ministerstva⁴¹¹. Uvedené představuje určitý průlom do koncepce kontroly státu, která by se měla v zásadě vztahovat pouze na zkoumání souladu činnosti samosprávy se zákony. Orgán kraje je též vázán právním názorem soudu, vysloveném v rozsudku v rámci správního soudnictví.

V případě nečinnosti orgánu kraje Ministerstvo nemůže převzít věc a rozhodnout namísto nečinného orgánu a nemůže ani pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, může však přikázat nečinnému orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí⁴¹² a může též za podmínek stanovených správním řádem přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí.

Na orgány kraje při výkonu jejich samostatné působnosti se nevztahují ustanovení § 131 odst. 1,2 správního řádu, podle kterých může nadřízený orgán ve stanovených případech věc převzít a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně, anebo pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu.

Orgány kraje rozhodují o právech a povinnostech adresátů veřejné správy nejen ve správním řízení, ale též v řízení podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a i zde jsou instančně podřízeny orgánům státu. Pokud jde o rozhodnutí v přenesené působnosti, příslušným ministerstvem pro daně a poplatky je Ministerstvo financí, pokud jde o rozhodnutí v samostatné působnosti, k přezkoumání je na základě ust. § 94 odst. 1 KZř, poměrně nelogicky vzhledem k přezkoumávané materii, příslušné ministerstvo vnitra.

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV plní podle nového správního řádu úlohu nadřízeného správního orgánu ve vztahu k orgánům kraje v samostatné

⁴¹¹ Ust. § 90 odst. 1 písm. b) a ust. § 97 odst. 3 nového správního řádu.

⁴¹² Ministerstvo může též na základě ust. § 148 odst. 3 správního řádu přikázat, aby orgán kraje vydal mezitímní rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci, vzhledem k ustanovení § 80 odst. 5 správního řádu však nemůže tato rozhodnutí samo vydat, ačkoliv to správní řád v uvedeném ustanovení, které tento postup obecně umožňuje, výslovně nevylučuje.

působnosti (hl. m. Prahy), resp. přezkoumává rozhodnutí vydaná krajskými úřady v samostatné působnosti⁴¹³. Odbor všeobecné správy MV je příslušný k řešení odvolání proti rozhodnutím krajů a hl. m. Prahy o pokutách uložených podle zákona o krajích a zákona o hl. m. Praze.

5.2 V

formal

5.2.1

jako n

krajů

soukro

právní

aby k

svých

Česl

záj

Evi

pro

pro

řeš

po

dc

kr

⁴¹³ V rámci této své kompetence řeší odvolání proti rozhodnutím krajských úřadů o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací v samostatné působnosti krajů a stížnosti proti postupu krajských úřadů při vytížení takových žádostí (působnost daná § 16 a § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím), odvolání proti rozhodnutím krajů o uložení odvodů za porušení rozpočtové kázně podle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (krajské úřady zde rozhodují v režimu zákona o správě daní a poplatků), odvolání proti rozhodnutím krajských úřadů o žádostech o umístění do ústavů sociální péče (např. do domovů důchodců), neboť krajské úřady zde podle zákona ČNR č. 114/1988 Sb. rozhodují v samostatné působnosti.

5.2 Vztah kraje k ostatním krajům

Projevem decentralizace je i prohlubování kontaktů a více či méně formalizovaná spolupráce regionů v národním i mezinárodním měřítku.

5.2.1 Asociace krajů

KZř nezná obdobu svazku obcí, což je, i vzhledem k velikosti krajů, vnímáno jako nedostatek.⁴¹⁴ Kraje České republiky jsou od roku 2001 sdruženy v Asociaci krajů ČR. Asociace krajů ČR má formu sdružení právnických osob⁴¹⁵, má tedy soukromoprávní subjektivitu, není však subjektem veřejné správy, žádný zákon této právnické osobě soukromého práva výkon veřejné správy nesvěřuje, ani nepřipouští, aby kraje tomuto subjektu určitou část výkonu veřejné správy svěřily. K prosazování svých cílů tak tento subjekt nemá žádné veřejnoprávní nástroje.

Svých cílů Asociace podle zveřejněných stanov dosahuje zejména

- a) koordinací činnosti členů Asociace,
- b) spoluprací s poslanci a senátory Parlamentu České republiky, vládou České republiky, obcemi a dalšími subjekty a institucemi,
- c) spoluprací se zahraničními organizacemi obdobného zaměření,
- d) členstvím v mezinárodních organizacích

Cílem Asociace krajů ČR je dle zveřejněných stanov zejména hájit společné zájmy a práva krajů sdružených v Asociaci v duchu principů, z nichž vychází Evropská charta místní samosprávy, hájit a prosazovat společné zájmy krajů v procesu přípravy vstupu České republiky do Evropské unie a tyto zájmy hájit a prosazovat i po vstupu České republiky do Evropské unie, vytvářet podmínky pro řešení problémů a otázek společných pro členy Asociace, podílet se na vytváření podmínek pro vzdělávání členů zastupitelstev krajů, zaměstnanců krajů zařazených do krajských úřadů a zaměstnanců organizací zřízených kraji, a dále též pomáhat krajům při jejich zahraničních aktivitách.

⁴¹⁴ Např. Koudelka Z. Samospráva, str. 283.

⁴¹⁵ Členem Asociace krajů ČR může být podle zveřejněných stanov i jiná právnická osoba, než je kraj - bližší viz www.asociacekrajů.cz

5.2.2 Regiony soudržnosti

Tato práce pojednává o regionální samosprávě, nelze se tedy nedotknout tématu regionálního rozvoje. Rozvoj územního obvodu kraje je totiž i cílem podpory regionálního rozvoje podle zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (dále jen zákon o podpoře regionálního rozvoje).⁴¹⁶ Kraj v rámci své samostatné působnosti podporuje rozvoj regionů vymezených v programu rozvoje územního obvodu kraje podle svých konkrétních potřeb s ohledem na vyvážený rozvoj svého územního obvodu.

Pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti zákon o podpoře regionálního rozvoje zřídil regiony soudržnosti⁴¹⁷, jejichž územní vymezení je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS 2.⁴¹⁸ Na této úrovni jsou zřízeny⁴¹⁹ veřejnoprávní subjekty s určitou samosprávnou strukturou. Na rozdíl od kraje nebo obce není region soudržnosti samosprávným společenstvím a není zde dán žádný obecný důvod pro přiznání charakteru právnické osoby. Tento charakter také není přiznán regionu soudržnosti, ale regionální radě regionu soudržnosti. Regionální rady jsou od krajské samosprávy odvozeny.⁴²⁰ *Na hospodaření regionálních rad a na pracovně právní vztahy jejich zaměstnanců je nutné aplikovat přiměřeně právní úpravu vztahující se na kraje.*⁴²¹ Na vztah státu a regionální rady se vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně. Tim je umožněno ovlivňovat činnost této právnické osoby i usneseními vlády a směrnicemi příslušných ústředních správních úřadů.⁴²²

⁴¹⁶ Regionem je zde územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, správních obvodů obcí s rozšířenou působností obcí nebo sdružení obcí, jehož rozvoj je podporován podle tohoto zákona.

⁴¹⁷ Jedná se o tyto regiony soudržnosti: Praha, vymezený územím hlavního města Prahy, Střední Čechy, vymezený územím Středočeského kraje, Jihozápad, vymezený územím Jihočeského a Plzeňského kraje, Severozápad, vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje, Severovýchod, vymezený územím Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje, Jihovýchod, vymezený územím Jihomoravského kraje a kraje Vysočina, Střední Morava, vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje, a Moravskoslezsko, vymezený územím Moravskoslezského kraje.

⁴¹⁸ viz Sdělení Českého statistického úřadu č. 228/2004 Sb., o aktualizaci Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS). Pro potřeby Evropské unie je aktualizovaná klasifikace závazná pouze do úrovně NUTS 3 (kraj).

⁴¹⁹ novelou zákona o podpoře regionálního rozvoje zákonem č. 138/2006 Sb.

⁴²⁰ Členy výboru, vrcholného orgánu regionální rady, volí ze svých členů zastupitelstva krajů, které tvoří region soudržnosti.

⁴²¹ Matula, M. Nová správní struktura v regionech soudržnosti in Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice

⁴²² Dle Matuly (tamtéž) lze směrnicemi regulovat postup regionálních rad a také stanovit zásady, které by měly být uplatněny ve statutu regionálních rad a v jednacích řádech jejich výborů, dále též

Regionální rada je koncipována jako právnická osoba ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) občanského zákoníku. Jejím prostřednictvím budou čerpány finanční prostředky poskytované orgány Evropských společenství na regionální rozvoj cestou státního rozpočtu. Vznikem regionálních rad se z regionů soudržnosti nevytváří žádná nová územní jednotka, ani se v těchto regionech nevytváří žádný nový správní orgán.

podrobně upravit procesní a finanční stránku činnosti regionálních rad tak, aby byla zajištěna transparentnost jejich rozhodování.

5.3 Vztah kraje a obcí

Se vztahy mezi státem a samosprávou už u nás určité zkušenosti jsou, ale vztah mezi nižším (základním) a vyšším územním samosprávným celkem svůj kontinuální historický vývoj nemá.

Vztah kraje a obce coby dvou subjektů veřejného práva má dvě základní podoby. A sice vztah obce ke kraji coby představiteli státní správy při výkonu jeho přenesené působnosti a vztah obce coby základního územně samosprávného celku ke kraji jako vyššímu územně samosprávnému celku. Zásadně však orgány krajů, ať už vykonávají přenesenou či samostatnou působnost kraje, mohou do samostatné působnosti obce zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví.⁴²³

Dalším momentem společným pro plnění úkolů kraje v samostatné i přenesené působnosti je povinnost orgánů kraje, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce. I KZř v ust. § 14 odst. 4 stanoví, že kraje jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcemi opatření dotýkající se jejich působnosti. ECHMS tuto povinnost v čl. 4 odst. 6. formuluje tak, že s místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají. Účelem je jednak potřeba koordinace vzájemně souvisejících činností a postupů, ale jistě také určitá prevence nezákonných zásahů do působnosti obce. O obsahu tohoto práva bylo pojednáno výše v souvislosti s obdobným právem kraje.

5.3.1 Kraj jako nadobecní samospráva

Ústava ČR založila dvouúrovňovou územní samosprávu. Obce coby základní územní samosprávné celky a kraje coby vyšší územní samosprávné celky spolu vytváří strukturu územní samosprávy.⁴²⁴ Organizace této struktury je však zcela

⁴²³ Ust. § 7 odst. 1 OZř. Shodně též čl. 4 odst. 4. ECHMS.

⁴²⁴ Adjektiva použitá Ústavou pro územní samosprávné celky mohou být vnímána s rozpaky. Např. in Hendrych, D. – Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1997, str. 174: „To, že jsou obce základními územními samosprávnými celky, nelze vykládat jako jejich nadřazenost vůči vyšším územně samosprávným celkům. Posledně jmenované jsou stejně legitimní, jejich legitimita je stejně původní, nikoliv odvozena od legitimacy obcí..... Vyšší jako svůj opak předpokládá nižší, obce však nižšími územními samosprávnými celky nejsou. Lze proto konstatovat, že

odlišná od struktury státní správy. Samosprávná povaha jednotlivých jednotek uvedené struktury vylučuje hierarchické uspořádání. K ukotvení těchto jednotek do struktury územní samosprávy i do struktury veřejné správy je třeba použít jiného principu. Nabízí se princip obecně společensky platný, podle kterého každá činnost společnosti má být subsidiární a má tedy nastoupit až v případech, kde končí možnosti a schopnosti jednotlivého člověka. Činnost vyššího společenského útvaru tak je přípustná až tam, kde končí možnosti a schopnosti útvaru nižšího. Princip subsidiarity je tak zásadou, která by měla být uplatňována ve vztahu jedince a společnosti, ve vztahu samosprávy a státní správy, ve vztahu nižší a vyšší územní samosprávy. Uvedený princip je uplatňován též ve vztahu EU a členských států⁴²⁵ a právě v tomto prostředí je tento termín nejdůkladněji zkoumán.

*V pozitivním smyslu vyjadřuje tento princip myšlenku, že každé jednání vyššího společenství má pomáhat nižším společenstvím anebo jednotlivcům. V negativním smyslu princip subsidiarity vyžaduje od vyššího společenství náhradní způsob jednání tehdy, když tím může pomoci nižšímu společenství v překonání obtíží při plnění jeho úkolů.*⁴²⁶

Princip subsidiarity je též základním kamenem evropského standardu územní samosprávy vtělený do ECHMS a návrhu ECHRS, který též respektuje zásadu, podle které vyšší komunita problém řeší pouze v případě, že jej nižší komunita vyřešit nemůže, anebo je řešení na vyšší úrovni řízení prokazatelně efektivnější. Při zkoumání povahy ECHMS se Ústavní soud zabýval i povahou územní samosprávy.⁴²⁷

pojem, který zde ústavodárce použil a který sugeruje představu hierarchie, není v tomto případě výstižný

⁴²⁵ čl. 5 SES

⁴²⁶ Hendrych, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vyd. Praha: C.H.Beck. 2006. str. 118

⁴²⁷ Ústavní nález č. 53/2003 Sb.: *Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla ji vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěžejní přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajišťuje představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů.*

Princip subsidiarity je v Ústavě výslovně vyjádřen v čl. 104 odst. 2, podle kterého zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Za účelem vyloučení kompetenčních konfliktů zde ústavodárce zvolil konstrukci „zbytkové klauzule“, jež je základním vodítkem pro zákonodárce při stanovování kompetencí krajům a obcím a při ústavně konformním výkladu zákonů upravujících působnost územní samosprávy. Hranice mezi samostatnou působností obce a samostatnou působností kraje nejsou ostré. Jejich vymezení je totiž svázáno s územím a s občany, přičemž území každé obce je zároveň územím některého z krajů a občané každé obce jsou zároveň občany některého z krajů. Podle ust. § 35 OZř do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Podle ust. § 14 odst. 1 KZř do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Podle ust. § 14 odst. 1 KZř do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Při zjišťování, zda je určitá věc svěřena zákonem (či zda má být) kraji či nikoliv a tudíž spadá do působnosti obce, je třeba pečlivě rozlišovat, zda se jedná o věc místního (lokálního, komunálního) nebo krajského (regionálního, oblastního) charakteru.

Je vyloučeno, aby některý úkol byl v působnosti obce i kraje, Ústava nepřipouští „společnou“ působnost.⁴²⁸ Z povahy územní samosprávy a ze způsobu vymezení samostatné působnosti obcí a krajů však vyplývá společná oblast úkolů a zájmů.⁴²⁹ Pro vzájemnou interakci tak bude stále naléhavější potřebou nalézt či

určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nechce z územní samosprávy svrchovaná tělesa blížící se státům.

⁴²⁸ Zatecký, P. O samosprávě. Správní právo č. 6/97, str. 331: „Je-li zákonem svěřena kompetence vyššímu územnímu samosprávnému celku, je vyňata = kompetence obce. Smyslem ustanovení není zužovat kompetenci obcí, ale naopak prostřednictvím kompetencí vyšších územních samosprávných celků zajišťovat ty úkoly, které mají nadobecní charakter. Vyšší územní samosprávné celky mohou tyto úkoly zajišťovat lépe, k větší spokojenosti občanů a za jejich spoluúčasti. Tak je současně umožněna zastupitelnost státních orgánů orgány vyšších územních samosprávných celků.“

⁴²⁹ Průcha, P. K souvislostem poslání územní samosprávy a problematiky regionálního rozvoje in Územní samospráva v České republice a Evropě, str. 181: „...budoucí právní úprava bude zřejmě muset být doplněna, resp. postupně doplňována, o nástroje, v jejichž smyslu bude možné zajistit žádoucí vzájemnou komunikaci a koordinaci jak vertikální tak horizontální, a to i s případnými pravidly pro dosažení závaznosti objektivně, či alespoň objektivizovaně, žádoucího řešení.“

vytvořit vhodné prostředky, např. smluvního charakteru či v podobě veřejnoprávního subjektu založeného obcemi a krajem či kraji. Přestože už v roce 2000 Kongres místních a regionálních samospráv Rady Evropy ve své rezoluci č. 93 (2000) vyzval místní a krajské samosprávy v ČR ke sdružení za účelem ochrany a podpory jejich společných zájmů, k takového spolupráci mezi obcemi a kraji zatím nedošlo.

Územní samospráva je sice dvoustupňová, ale vztah kraje k obci, která je statutárním městem, je velmi specifický, neboť zde je právo na samosprávu přiznáno i městským obvodům a částem. Unikátní je pak postavení hlavního města Prahy, které je zároveň základním i vyšším územním samosprávným celkem.

5.3.2 Kraj jako vykonavatel státní správy

Zde jsou vztahy nastaveny tak, jakoby byly orgány kraje orgány státními, a v principu není rozdíl mezi tím, kdy mezi obcí a státem stál okresní úřad a když tam teď stojí orgán kraje.

Krajský úřad vykonává úkoly instančně nadřízeného orgánu vůči orgánům obce, ať už se jedná o jejich rozhodování v přenesené či samostatné působnosti. Stanoví tak výslovně nový správní řád v ust. § 178 odst. 2 a KZř tuto působnost rozšiřuje i na řízení, jež nejsou správním řízením. Krajský úřad podle ust. § 67 odst. 1 písm. a) KZř totiž přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů⁴³⁰, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak. Velmi významnou anomálií, která ovšem v důsledku kromě jiného ohrožuje sjednocování rozhodovací praxe, je zde však situace ve statutárních městech, kde rozhodnutí orgánů městských obvodů a městských částí vydaná ve správním řízení přezkoumává magistrát.⁴³¹ Stejně tak dozor a kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst provádějí v přenesené působnosti magistráty územně členěných statutárních měst.

⁴³⁰ V poznámce pod čarou je příkladmo uveden starý správní řád a zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

⁴³¹ § 139 odst. 5 OZř

a) Kraj i obec vykonávají státní správu

Obce též vykonávají státní správu jako svou přenesenou působnost. Krajský úřad poskytuje metodickou a odbornou pomoc orgánům obcí vykonávajícím přenesenou působnost a kontroluje výkon přenesené působnosti obcemi.

Od 1.7. 2006, tedy od účinnosti dozorové novely zákonů o územní samosprávě⁴³², je dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti ve výlučné kompetenci krajského úřadu. Dozor se nevztahuje na rozhodnutí vydaná ve správním či daňovém řízení. Dozorovým prostředkem je výzva ke zjednání nápravy. Shledá-li krajský úřad nařízení obce nezákonným, rozhodne o pozastavení jeho účinnosti a podá návrh na zrušení k Ústavnímu soudu. Nezákonné usnesení, rozhodnutí či jiné opatření je krajský úřad oprávněn zrušit sám. Na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce a o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti se ustanovení správního řádu nepoužijí, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.⁴³³

Krajské úřady kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí podle ust. § 129 a násl. OZř, tedy zda jsou dodržovány při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření krajského úřadu přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti. Krajský úřad může totiž v rámci kontroly uložit orgánu obce splnit úkol stanovený zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu, či uložit orgánu obce podat ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o splnění úkolu stanoveného zákonem nebo o nápravě nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole. Kontrole podléhají i úkony prováděné ve správním či daňovém řízení, zde však může krajský úřad pouze požadovat posledně uvedenou povinnost předložení zprávy. Krajské úřady sice kontrolují výkon přenesené působnosti orgány obce, ty jsou ovšem vzhledem k ust. § 90 odst. 1 KZř při výkonu přenesené působnosti podřízeny příslušnému ministerstvu.

⁴³² zák. č. 234/2006 Sb.

⁴³³ § 128 odst. 6 OZř

Na kontrolu a dozor prováděný orgánem kraje se vztahuje čl. 8 ECHMS, podle kterého jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon; jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami, u úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků; správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.

Vláda přijala dne 18. října 2006 usnesení č. 1181 o Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků. Materiál též formuluje zásady dozoru.

b) Kraj v přenesené působnosti zasahuje do samostatné působnosti obce

Základním pravidlem, které je výslovně vyjádřeno v ust. §7 odst. 1 OZř je, že orgány kraje stejně jako státní orgány (a jistě i jakékoliv jiné orgány veřejné správy) mohou do samostatné působnosti obce zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví.

Krajský úřad rozhoduje o oddělení části obce podle ust. § 22 OZř, kdy zkoumá pouze splnění zákonných podmínek. Ke sloučení či připojení obce rozhodnutí orgánu státní správy třeba není, dotčené obce pouze oznámí krajskému úřadu rozhodnutí svých zastupitelstev, případně rozhodnutí přijaté v místním referendu, na jejichž základě má být uzavřena dohoda o sloučení obcí nebo o připojení obce.⁴³⁴

Krajský úřad přezkoumává hospodaření obce i svazku obcí podle zák. č.420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, pokud si obec nenechá přezkoumat hospodaření auditorem.

Krajský úřad jako jakýsi garant výkonu státní správy obcemi v jeho správním obvodu, má k tomuto účelu určité zásadní prostředky, kterými zasahuje i do výkonu

⁴³⁴ § 19 odst. 4 OZř

samostatné působnosti obce. Krajský úřad především uděluje ve správním řízení souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 63 OZř, podle kterého obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. Výkon přenesené působnosti obce může krajský úřad sám přenést na orgán jiné obce podle ust. § 65 OZř, podle kterého neplní-li orgán obce povinnost vykonávat státní správu podle § 7 odst. 2, rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Krajský úřad zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech podle ust. § 103 odst. 4 písm. c) OZř starosta může až po projednání s ředitelem krajského úřadu. Ke jmenování tajemníka obecního úřadu, jenž především zajišťuje výkon přenesené působnosti obce, je podle ust. § 103 odst. 3 OZř třeba souhlasu ředitele krajského úřadu.

Krajský úřad je často jakýmsi informačním kanálem mezi „svými“ obcemi a ústředními správními orgány. Krajskému úřadu je tak např. podle § 90 OZř oznamováno, poklesne-li počet členů zastupitelstva obce o více než polovinu, popřípadě pod 5 a zastupitelstvo obce nemůže být doplněno z náhradníků, a vzniká zákonný důvod pro konání nových voleb do zastupitelstva.

Krajský úřad vykonává řadu dalších úkolů, které s obecní samosprávou více či méně souvisí, např. zajišťuje provedení voleb do zastupitelstev obcí podle zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, registruje dobrovolné svazky obcí.

Závěr

Při pohledu do minulosti zjišťujeme, že samospráva v území krajů u nás tradici nemá. Vyšší územní samospráva se historicky vyvinula v území okresů a zemí, s druhou světovou válkou a následným společenským vývojem se však z veřejné správy vytrácí spolu s konceptem samosprávy vůbec. I proto se s právním ukotvením regionální samosprávy dlouho váhalo, i proto kraje musí věnovat zvýšené úsilí podpoře identifikace občanů se svým krajem, aby nebyly chápány jako pouhá ramena státu ve svých územích. A protože není vhodné kontinuální úpravy, na kterou by se mohlo navázat, je inspirací pro právo regionální samosprávy zpravidla právo obecní samosprávy. Logicky se tak nabízí úvaha, zda nekodifikovat právo územní samosprávy komplexně.

Právem regionální samosprávy je soubor právních norem tuto problematiku upravujících, přičemž za právo regionální samosprávy v užším pojetí lze chápat právní normy upravující vznik kraje, práva a povinnosti jeho občanů, vnitřní organizaci, rozsah působnosti a vztahy k ostatním subjektům veřejné správy, za právo regionální samosprávy v širším pojetí pak i právní normy upravující jednotlivé činnosti kraje, především tedy výkon veřejné správy ve svěřených oblastech. Pro postavení kraje je zásadním pozitivním momentem skutečnost, že právo regionální samosprávy má své ústavní základy, těžištěm zákonné úpravy pak je zákon o krajích. Nesporný význam pro právo regionální samosprávy, potažmo pro postavení kraje, bude mít jeho evropská standardizace naznačená v návrhu ECHRS, ať už bude mít jakoukoliv formální podobu.

Postavení kraje je v odborné literatuře nejčastěji zkoumáno skrze právní úpravu jeho osobního, územního, samosprávného, ekonomického, organizačního a kompetenčního základu. Ve značné míře lze využít poznatky o postavení obce, když nejenže je aktuální právní úprava obecní samosprávy obdobná, ale komunální samospráva svou dlouhodobou tradici má a tato tradice byla obnovena mnohem dříve, než došlo k ustavení samosprávy regionální.

Osobní základ kraje představuje společenství občanů kraje, coby členů této veřejnoprávní korporace, kteří se prostřednictvím práv občana kraje účastní správy věcí veřejných. Otázkou de lege ferenda zde zůstává právní úprava krajského referenda. Právně relevantní vztah ke kraji mají i další okruhy osob, jako jsou veřejní

funkcionáři a úředníci kraje, jako jsou osoby vlastníci nemovitost na území kraje, právnické osoby se sídlem na území kraje, či obce v územním obvodu kraje.

Územním základem kraje je vymezené území státu, na kterém kraj vykonává svou působnost. Území jednotlivých krajů je dáno územím vyjmenovaných okresů, jde o období územního vymezení krajů v letech 1949 – 1960. Úskalím tohoto uspořádání je však diskontinuita s krajským uspořádáním podle zák. č. 36 1960 Sb. a s jednotkami NUTS. Posledně jmenovaný problém je řešen konstituováním regionálních rad soudržnosti, k řešení přiblížení územní struktury státních orgánů teprve bude muset být přistoupeno.

Esenciálním znakem kraje je právo na samosprávu, které je ústavně zaručeno jako základ demokratického právního státu. Konkrétním obsahem tohoto subjektivního práva je podle platné ústavněprávní úpravy zakotvení nositelů tohoto práva, jejich formy, jejich územního a osobního základu, způsob stanovení jejich působnosti, jejich vrcholného orgánu včetně způsobu jeho ustavení, právo vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, právo na ochranu před zásahy státu, právo normotvorby, způsob svěřeni státní správy. Právě od samosprávného charakteru tohoto veřejnoprávního subjektu se odvíjí většina jeho atributů.

Jedním z těchto atributů je ekonomický základ kraje představovaný vlastním majetkem a hospodařením podle vlastního rozpočtu. Kraj charakterizuje též soustava jeho orgánů, na jejímž vrcholu je kolektivní orgán volený občany kraje. Základním, ústavně zakotveným, orgánem kraje je zastupitelstvo, které odpovídá za výkon samosprávy, a proto by mu měla právní úprava umožňovat ovlivnit kteroukoliv záležitost spadající do samostatné působnosti kraje. Zastupitelstvo volí členy rady, která je výkonným orgánem kraje, a hejtmana, který je reprezentujícím orgánem kraje. Orgánem kraje, u kterého zejména je soustředěna přenesená působnost, je krajský úřad, představovaný organizační jednotkou, která má ve své hierarchické struktuře monokraticky řízené ředitelem krajského úřadu uspořádané úředníky, kteří za tento orgán, respektive za kraj v rozsahu působnosti tohoto orgánu, jednají a veřejnou správu vykonávají. Přenesenou působnost vykonávají též zvláštní orgány, které jsou upraveny zvláštními zákony. Těchto orgánů není příliš, a tak by možná stála za úvahu jejich úprava přímo v KZř. Všechny orgány kraje jsou tzv. správními orgány.

Kompetence i organizační struktura kraje jsou postaveny na tzv. spojeném modelu, kdy orgány kraje vykonávají jak samosprávu tak státní správu. Stát od zrušení okresních úřadů nemá v území „své“ orgány s všeobecnou působností. Tato skutečnost ovšem představuje zvýšené nároky jak na kraj, tak na stát, který musí k zajištění koordinace a jednotného výkonu státní správy nastavit a využívat jiné nástroje, kdy do popředí vystupuje především spolupráce.

Kraje byly vybudovány v rámci reformy veřejné správy jako střední článek územní organizace veřejné správy, a to po vzoru obcí na smíšeném modelu se všemi klady a zápory s tím souvisejícími. Kraje tedy coby plody reformy veřejné správy musí jednak budovat své nezastupitelné postavení ve veřejné správě a citlivě osahávat možnosti a meze své působnosti a svých pravomocí, jednak uvádět do praxe další prvky reformního snažení, jmenovitě reformu kvality a obsahu veřejné správy a reformu postavení zaměstnanců veřejné správy, ale také chopit se své role zásadní politické síly prosazující proces decentralizace. Součástí další fáze reformy veřejné správy by kromě finanční decentralizace mělo být pečlivé nastavení působnosti kraje jako výsledku decentralizace a dekoncentrace, a to tak, aby z úpravy jednoznačně vyplývalo, zda jde o samostatnou či přenesenou působnost. Masivnějšímu přechodu úkolů veřejné správy do samostatné působnosti možná brání nevyjasněná otázka povinných úkolů v této působnosti. Některá působnost je přímo spojená se zmíněnou povahou kraje jako středního článku, zejména úloha koordinátora veřejné správy ve svém území, úloha reprezentanta územního celku, či úloha poradce pro nižší články veřejné správy, pro tuto působnost je třeba hledat vhodné prostředky, i ty právního charakteru. Při ukládání úkolů jiných je třeba zvážit reálnou schopnost krajů tyto úkoly plnit, a to aniž by byla ohrožena regionální samospráva, ale též úkoly kraje dané jeho povahou a postavením.

Existence samosprávy je podmíněna vůlí státu přenechat část veřejné moci. Míra a způsob takovéto decentralizace závisí na konkrétních podmínkách toho kterého státu, v posledních desetiletích se však v evropských podmínkách v této otázce prosazuje zásada subsidiarity. Vztah státu a kraje nikdy nebude vztahem rovnoprávných partnerů, má však řadu různých poloh, neboť kraj je adresátem právních předpisů a předmětem právní regulace a státního dozoru, ale také partnerem státu a vykonavatelem státní správy.

Též vztahy uvnitř územní samosprávy jsou mnohvrstevnaté. Celostátně pojatá spolupráce obcí a krajů za účelem společného postupu při ochraně společných zájmů se zatím neformuje. Dobrovolná spolupráce krajů se odehrává zejména na půdě Asociace krajů. spolupráce zákonem předepsaná má podobu regionálních rad soudržnosti. Vztah kraje a obce coby dvou subjektů veřejného práva má dvě základní podoby. A sice vztah obce ke kraji coby představiteli státní správy při výkonu jeho přenesené působnosti a vztah obce coby základního územně samosprávného celku ke kraji jako vyššímu územně samosprávnému celku. Při zjišťování, zda je určitá věc svěřena zákonem (či zda má být) kraji či nikoliv a tudíž spadá do působnosti obce, je třeba pečlivě rozlišovat, zda se jedná o věc místního (lokálního, komunálního) nebo krajského (regionálního, oblastního) charakteru. Je vyloučeno, aby některý úkol byl v působnosti obce i kraj. Z povahy územní samosprávy a ze způsobu vymezení samostatné působnosti obcí a krajů však vyplývá společná oblast úkolů a zájmů.

S ohledem na to, že ústavní úprava je východiskem jak pro tvorbu běžných zákonů tak pro jejich výklad. lze de lege ferenda na ústavní úrovni u institutu územní samosprávy uvažovat o úpravě principu subsidiarity, uplatnění přímé demokracie, způsobu financování, o vymezení okruhu úkolů a povinností, popřípadě o zakotvení přímé volby hejtmána, a to spolu se zpřesněním stávajících ustanovení. Na úrovni zákona se k úvahám de lege ferenda nabízí např. otázka jasnějšího a efektivnějšího rozdělení působností a pravomocí mezi stát, obce a kraje, i interně mezi orgány kraje, otázka vhodných právních nástrojů pro interakci mezi státem a krajem, mezi kraji navzájem i mezi krajem a obcemi.

V systému veřejné správy kraje již mají bezesporu své pevné a nezastupitelné místo a lze očekávat jejich dynamický vývoj směrem k pozici moderního evropského regionu. Cesta to však nebude lehká a předvídatelná, a to i s ohledem na to, že toto společenství občanů nevzniklo historicky přirozeně jako demografická forma lidské komunity, ale politickým rozhodnutím, které bude muset být dlouhodobě obhajováno, aby i krajská samospráva získala svou tradici a uplatnění z historické perspektivy.

Prameny

- Adamová, K. Dějiny veřejného práva ve střední Evropě : přehled vybraných otázek. Praha: C.H.Beck 2000
- Bellot, J. (comp.) Annuaire europeen d' administration publique. XXV. 2002
- Beran, K. Právnícké osoby veřejného práva. Praha: Linde 2006
- Bertelmann, K. Samospráva a sebespráva, Právník 2000
- Blackův právní slovník – Henry Cambell Blaf, M. A. – Victoria Publishing 1990
- Boguszak, J. Čapek, J. Gerloch A. Teorie práva, EUROLEX Bohemia, Praha 2001
- Cogan, R. Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2004
- Cogan, R. Právo krajů – aktuální stav, Právní rádce 9/2005
- Čebišová, T. a kol. Obec, postavení, správa, činnost. Praha: ISV, 1996
- Čechák, V. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004). Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2004
- Filip, J. Ústavní právo. 1, Základní pojmy a instituty Ústavní základy ČR. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 1999
- Filip, J. Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/1995
- Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Linde Praha, a.s. Praha 2005
- Frumarová, K. Žaloby ve věcech samosprávy. Právní rádce 8/2004
- Grospič, J. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: A. Čeněk, 2004
- Grospič, J. (ed.) Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník z mezinárodní konference, Třešť 22.-24. října 2003, Plzeň: A. Čeněk, 2004
- Grospič, J. K otázkám ústavních základů územní samosprávy, Právník 1995
- Grospič, J. Krajská samospráva v územní reformě veřejné správy, Právník 1/2005
- Grospič J., Louda T., Vostrá L. (ed.) Územní samospráva v České republice a Evropě – Sborník příspěvků z mezinárodní konference Třešť 21.-22.11. 2006. Plzeň: A. Čeněk, 2007
- Hamplová, J. Práva a povinnosti člena obecního zastupitelstva, Právní rádce 3/2000
- Hamplová, J. Postavení krajů a jejich orgánů, Právní rádce 7/2003
- Hamplová, J. Obec – subjekt soukromoprávních vztahů, Právní rádce 4 a 5/2000
- Hamplová, J. Práva a povinnosti člena obecního zastupitelstva, Právní rádce 3/2000
- Hamplová, J. Zastupitelstvo a rada obce, Právní rádce 9/2000
- Hamplová, J. Vztahy orgánů obce, Moderní obec 4/2000
- Hamplová, J. Obec-kraj-stát a povinnost projednat, Moderní obec 4/2003
- Hamplová, J. Postavení krajů a jejich orgánů, Právní rádce 7/2003
- Hamplová, J. Může občan napadnout u soudu žalobou právní úkon obce? Veřejná správa č. 40/2007

- Havlan, P. „Institucionalizovaný“ výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv územních samosprávných celků a jeho perspektivy. Právník 8/2004
- Havlan, P. Dvoji pojetí samosprávy a jeho projekce do majetkové sféry územních samosprávných celků. sborník Výkonná moc v ústavním systému ČR. Brno 2004
- Havlan, P. Právnícké osoby v působnosti ÚSC. Právní zpravodaj 8/2005
- Hendrych, D. a kol. Ústava ČR. Komentář. Praha: C. H. Beck. 1997
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6.vyd. Praha: C.H.Beck. 2006
- Hendrych, D. Správní věda - Teorie veřejné správy. Praha: ASPI 2003
- Hendrych, D. Právnícké osoby veřejného práva a nový občanský zákoník in AUC Iuridica 1-2 2003
- Hendrych, D. Krajské zřízení jako výsledek územní reformy. 21.3. 2001. http://www.europeum.org disp_article.php?aid=329
- Hoetzel, J. Československé správní právo, část všeobecná. Melantrich Praha 1934
- Horák, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. Linde Praha. a.s. 2004
- Chandler, J. A. Místní správa v liberálních demokraciích. Brno: Doplněk. 1998
- Jackson, P. M., Brown, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Eurolex Bohemia. 2003
- Jurníková, J. Kadečka, S. Ke vztahu státu a samosprávy, Veřejná správa č. 8
- Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck. 2003
- Kadečka, S. Kliková, A. (eds.) Nový správní řád a místní samospráva (sborník) Masarykova univerzita: Brno 2006
- Klíma, K. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň : Aleš Čeněk. 2005
- Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. 2. vyd. Praha: Linde. 2006
- Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck. 1995
- Kolektiv autorů. Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušana Hendrychovi. Praha: C. H. Beck. 1997
- Kolektiv autorů. Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. Praha: Linde, 2004
- Kol. autorů. Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. 1. vyd. Praha: Aspi 2002
- Kolektiv autorů. Sborník příspěvků z Konference Český stát a vzdělanost. 2001. Praha: Karolinum, 2002
- Kolektiv autorů Sborník Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav perspektivy Eurolex Bohemia. Praha 2003
- Kolektiv autorů. Veřejná správa v České republice. Praha: Ministerstvo vnitra ČR 2005
- Kolektiv autorů. Sborník dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Praha: Ministerstvo vnitra ČR 2005
- Kolektiv autorů. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Sborník příspěvků z workshopu Praha, 22.-23.11. 2005. Plzeň: A. Čeněk. 2006
- Kolman, P. Postavení a působnost obce, Správní právo 5-6/2004

- Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva. Praha: Codex Bohemia, 1998
- Kopecký, M. Mandát člena zastupitelstva v obci, Správní právo 3/2000
- Koudelka, Z. Obce a kraje. Linde Praha 2001
- Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. Linde Praha 2001
- Koudelka, Z. Ondruš, R. Průcha, P. Zákon o obcích – komentář
- Koudelka, Z. Samospráva. Linde Praha 2007
- Kužvart, L. Co přináší zákon o krajích, Moderní obec 6/2000
- Lacina, K. Evropská veřejná správa. Vysoká škola finanční a správní. o.p.s. Praha 2004
- Lacina, K. Vývoj evropských systémů veřejné správy II. Kunovice 2005 vydal Evropský polytechnický institut, s.r.o.
- Louda, T. Grospič, J. Ostrá, L. (ed.) Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí. Plzeň: Aleš Čeněk 2006
- Malast, J. Územní samospráva v České republice: východisky, proměny a podoby. Rigorózní práce PF ZČU 2006
- Malý, K. a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha: Linde, 1997
- Marková, H. Finance obcí, měst a krajů. Orac, 2000
- Matějka, J. Principy organizace veřejné správy. Praha, 1938
- Mates, P. Správa jinými subjekty, Právní rádce 5/2000
- Mates, P. Územní odborné správní úřady, Správní právo č. 3/2005
- Matula, M. Reforma územní veřejné správy v České republice <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=374>
- Mikule, V. Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě, Právník 4/1969
- Mikule, V. Sládeček, V. Zákon o ústavním soudu Eurolex Praha 2001
- Mikule, V. Výkon státní správy a reforma veřejné správy. Právní zpravodaj 8/2002
- Němec, J.: Kraje by měly být pouze jedny, Moderní obec, 2004, č. 8
- Neumannová, H. Pokuty ukládané obcemi v samostatné působnosti, Právní rádce 11/2000
- Neumannová, H. Zánik mandátu člena zastupitelstva kraje, Právní rádce 1/2001
- Pauličková, A. Aktuálne otázky verejnej správy a územnej samosprávy v SR. Právník 6/2004
- Pavlák, M. Nauka o veřejné správě. Plzeň: ZČU 2005
- Pavlíček, V. a kol. Ústava a ústavní řád ČR. Komentář. Praha: Linde, 1999
- Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI, a.s., 2005
- Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004
- Podhrázký, M. Dočká se jednou ČR i krajského referenda? Časopis pro právní vědu a praxi 3/2004
- Polián, M. Správní úřad. Linde, s.r.o. Praha 1994
- Pomahač, R. Průvodce veřejnou správou. Praha: ISV, 1999
- Pomahač, R. Evropská charta regionální samosprávy in Acta Oeconomica Pragensia 2/2002 VŠE Praha

- Pomahač, R. Dokumenty ke studiu správního práva
- Pomahač, R. Vidláková, O. Veřejná správa. Praha: C.H.Beck 2002
- Pomahač, R. Widemannová, M. Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha: VŠE 2002
- Pospíšil, P. Krajská (regionální) samospráva od historie k současnosti. Správní právo 4-5:2007
- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk. Brno 2004
- Průcha, P. Aktuální otázky reformy veřejné správy : (sborník příspěvků z konference) Masarykova univerzita : Brno : Masarykova univerzita. 2000
- Průcha, P. a kol. Jak řídit kraj, město, obec. Brno – Praha: Masarykova univerzita Brno. 2002
- Richter, J. Kraje a krajské zřízení, Právní rádce 5/2002
- Schelle, K. Země, kraje nebo oblasti. Brno: Masarykova univerzita Brno. 1992
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck. 2007
- Sládeček, V. Ústavní soudnictví. Praha: C.H.Beck 2. vyd. 2003
- Sládeček, V. Obecné správní právo, ASPI: Praha 2005
- Strecková, Y. Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů. Brno: Masarykova univerzita 2003
- Strecková, Y. Potůček, M. Reforma ústřední státní správy. Parlamentní zpravodaj 2 2002
- Stuna S., Švestka J. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. Právní rozhledy 6/1999
- Stuna S., Švestka J. Proč a kdy je stát právnickou osobou, jakož i o právnické osobě vůbec. Právní rozhledy č. 14/2007
- Svoboda, K. a kol. Zákony o územní samosprávě. Praha: Eurounion, 2003
- Svoboda, K. a kol. Územní samospráva a státní správa. Eurounion Praha 2000
- Šamalík, F.: Samospráva a státní správa: Součinnost nebo konkurence?. Právník. 1994, č. 2
- Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Linde Praha a.s., Praha 2007
- Šimíček, V. Ústavní stížnost. Linde Praha 1999
- Vaniček, J. Nepochopení podstaty samosprávy, Moderní obec 4/2000
- Vedral, J. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice) Právník 1/2006
- Veselý, Z. Dějiny českého státu v dokumentech. Praha: Victoria Publishing, a.s. 1994
- Vláčil, J. Veřejná správa: sociálně-psychologické problémy v historii a současnosti. Praha: Linde Praha a.s. 2002
- Vocelka, V. Moderní demokratická místní správa. Opava: Slezská univerzita. 1997
- Vopálka, V. Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, Správní právo 3/1996

- Vopálka, V. Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy, Správní právo 6/1996
- Wildmannová, M. a kol. Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001
- Wokoun, R. Mates, P. (ed.) Management regionální politiky a reforma veřejné správy. Praha: Linde, 2006
- Zářecký, P.: Úprava územní samosprávy v Ústavě ČR, Správní právo č. 4/1993
- Zářecký, P. O samosprávě, Správní právo 5/1997

Summary

The theme of this Rigorous Thesis is the position of a region within organisation structure of public administration in the Czech Republic. According to historical knowledge, self-government in the Czech Republic has been developing since 1848. At that time, higher self-government was represented by countries and districts; regions did not exist. The public administration of the Slovak Republic has been used for comparison. Generally, the self-government of regions varies a lot across Europe. For this Rigorous Thesis it was important to specify regional self-government law and its origin. European standardization based on the European Charter of Local Self-government is of great importance as well.

The Constitution of the Czech Republic laid down the establishment of regions as higher self-governing territorial units. Owing to that legal fact, the Act of Higher Self-governing Territorial Units Establishment was adopted and 14 regions were established as higher self-governing territorial units where the self-governing function and the part of state administration functions are carried on. On the 12th of April, 2000, the Act of Regions, that defined the position of regions and their organisations, was adopted.

The position of regions in public administration structure is given mainly by its typical features, its field of activity and relations to other subjects of public administration. A region is a territorial citizen community which has the right for self-government. Its typical features are legal personality, its area and population, its own administration and property, the right for self-government, organisation structure that enables a region to realise its will.

Regions are public corporations and can act in legal relationships with its own name and have the status of legal entities. The area of regions consists of districts. The area of self-governing regions does not correspond to the area of regions with respect to the Act about Territorial Segmentation nor regions with respect to statistical units NUTS II. The citizen of a region is a natural person who is the state citizen of the Czech Republic, and is registered for permanent residence in any municipality of the region. No regional referendum is possible.

Regions are administrated by their assemblies that are elected by citizens in regular elections. The assemblies of newly established upper self-governing

territorial units arose from the election in November, 2000. The elections shall be governed by special legislation. Any member of any regional assembly shall perform his/her mandate personally and in compliance with his/her oath, and shall not be bound by any commands. The office of a regional assembly Member is a public function. Consent of a majority of all regional assembly members shall be necessary for a resolution of the regional assembly so that its decision or voting is to be valid. Regional assembly sessions are public. The number of members is determined according to the number of inhabitants in the region. Regional assemblies elect the president of a region, vice-presidents and members of a regional council. The other bodies of a region are a regional council, the president of a region, the regional authority, and special bodies of a region. The regional council is an executive organization of a region in the sphere of independent power and power delegated by regional assembly. The president represents the region outwardly. The regional authority in the sphere of its own authority fulfil tasks assigned them by their regional council or regional assembly, exercises delegated power with the exception of those that fall into the power of a different region body. The director of a regional authority is responsible for the implementation of tasks of the regional authority in its own authority as well as those delegated by the region president.

The region is a public corporation with its own property. The region is entitled to have its own property and separate property management in statutory restrictions. The property of regions must be used expediently and economically in compliance with its interests and tasks ensuing from power delineated by law.

Regions look after all-round development of their territory and needs of their citizens. While meeting their tasks, regions protect public interests. Regions administer their matters autonomously in their own authority. State authorities may interfere into regions' authority only due to law protection and solely in a manner laid down by law. The scope of regional authority may be limited only by law. State administration whose execution is entrusted by law to the body of a region shall be performed by that particular body as its delegated authority. The Ministry of the Interior shall control the performance of its own authority.

If a special act governs the power of a region, and does not stipulate that this is the delegated authority of a region, it shall hold that this is invariably region's own authority. To distinguish delegated and region's own authority is a common problem

in practice. A region in its own authority may impose duties in a generally binding ordinance when laid down by a special act. If a region is thus empowered by law, the region may issue its regulations pursuant to and within the limits of law in its delegated authority. Matters which are falling into region's own authority are those in the interest of the region and its citizenry, unless those are delegated power exercised by bodies of the region or power entrusted by special legislation to an administrative authority as the performance of state administration, and also matters entrusted by law to the region in its own authority.

While exercising its own authority, region can find and establish its legal entities and organizational components, unless stipulated otherwise by law. Co-operation of a region with another region or a municipality shall be fostered primarily on the basis of a contract that shall have been concluded for the completion of a specific task by establishing legal entities pursuant to a special act.

Regions were established under the terms of public administration reformation. Regions as higher area self-governances and executers of state-governance became an undeputizable part of public administration system. However, they have a long and demanding consolidation process ahead.