

**Karlova univerzita v Praze**  
Právnická fakulta UK  
Tematický okruh: Správní právo

# **KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ**

a další vybrané aspekty organizace veřejné správy v ČR

rigorózní práce

Zpracoval: Mgr. David Koňata

Praha, březen 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má přibližně 381.992 znaků včetně mezer.

V Praze dne 15. března 2023

## OBSAH RIGORÓZNÍ PRÁCE

**Část první: Úvod .....str.7**

**Část druhá: Vymezení základních pojmů a institutů .....str. 10**

Hlava I. Základní zásady správního práva

Hlava II. Veřejná správa

Hlava III. Uzemní samospráva

Hlava IV. Krajské zřízení

Hlava V. Decentralizace a dekoncentrace

Hlava VI. Spojený a rozdělený model veřejné správy

Hlava VII. I., II. a III. fáze reformy veřejné správy

**Část třetí: Krajské zřízení v minulosti .....str. 43**

Hlava I. Středověk a období pozdního feudalismu do roku 1848

Díl 1. Období od počátku 13. století do roku 1419

Díl 2. Období husitské

Díl 3. Období od husitství do roku 1620

Díl 4. Období od Bílé Hory do nástupu Marie Terezie

Díl 5. Období od přechodu od feudalismu ke kapitalismu (1740 – 1848)

Hlava II. Období rakouské monarchie po roce 1848

Hlava III. Poválečná léta a období komunistické diktatury

**Část čtvrtá: Krajské zřízení v současnosti (úvahy de lege lata) .....str. 60**

Hlava I. Ústavní základ územní samosprávy a krajského zřízení

Díl 1. Ústava ČR

Díl 2. Listina základních práv a svobod

Díl 3. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

Hlava II. Evropská charta místní samosprávy

Hlava III. Zákon o krajích (krajské zřízení)

Díl 1. Postavení krajů a jejich orgánů

Díl 2. Právní předpisy kraje

Oddíl 1. Obecně závazné vyhlášky

Oddíl 2. Nařízení

Díl 3. Občané kraje

Díl 4. Působnost kraje

Oddíl 1. Samostatná působnost

Oddíl 2. Přenesená působnost

Díl 5. Orgány kraje

Oddíl 1. Zastupitelstvo

Oddíl 2. Rada

Oddíl 3. Hejtman

Oddíl 4. Zvláštní orgány

Oddíl 5. Krajský úřad

Díl 6. Orgány zastupitelstva a rady

Díl 7. Dozor

Oddíl 1. Dozor nad výkonem samostatné působnosti

Oddíl 2. Dozor nad výkonem přenesené působnosti

Oddíl 3. Společná ustanovení k doзору

Díl 8. Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti

Díl 9. Vztah ministerstev a vlády k územním samosprávným celkům

Díl 10. Společná ustanovení

**Část pátá: Územní samospráva v některých vybraných evropských státech .....str. 131**

Hlava I. Územní samospráva na Slovensku

Hlava II. Územní samospráva v Polsku

Hlava III. Územní samospráva v Rakousku

Hlava IV. Územní samospráva v Německu

Hlava V. Územní samospráva ve Francii

**Část šestá: Krajské zřízení a vybrané otázky organizace veřejné správy v budoucnosti (úvahy de lege ferenda) .....str. 140**

Hlava I. Ústřední orgány státní správy

Díl 1. Vrcholová ministerstva

Díl 2. Hospodářská ministerstva

Díl 3. Sociální ministerstva

Díl 4. Ostatní ústřední orgány státní správy

Hlava II. Krajské zřízení

Hlava III. Okresní zřízení

**Část sedmá: Exkurs - Institucionální reforma Evropské unie .....str. 167**

Hlava I. Konfederální model EU

Díl 1. Společná zahraniční politika

Díl 2. Společná měna

Díl 3. Společný právní základ

Díl 4. Společná obrana

Hlava II. Rozdělení států EU do 12 sdružených oblastí

**Část osmá: Závěr ..... str. 175**

**Příloha: Schéma dálniční a železniční dopravní sítě v ČR a na Slovensku**

**Seznam použité literatury**

**Seznam použitých právních předpisů**

**Seznam použité judikatury**

**Seznam použitých internetových zdrojů**

**Summary in English: Title of the rigorous thesis, 3 key words, Abstract**

## Část první: Úvod

V této práci se hodlám zabývat problematikou krajského zřízení a dalšími vybranými aspekty souvisejícími s organizací veřejné správy v České republice. K tomuto tématu bych předně rád poznamenal, že mi nespadlo tak říkajíc „z nebe“. Po absolvování Právnické fakulty UK v Praze jsem v rámci své profesní kariéry působil jak v soukromém sektoru, zejména v advokacii, tak i v sektoru veřejném, zejména na ústředních orgánech státní správy či ústředních správních úřadech, jak se nově říká. Prošel jsem mnoha silovými ministerstvy, mezi jinými zejména odborem dozoru a kontroly veřejné správy na Ministerstvu vnitra ČR, ale i mezinárodním odborem pro spolupráci ve věcech trestních Ministerstva spravedlnosti ČR, Ministerstvem obrany ČR a v neposlední řadě jsem krátce působil i na odboru legislativy daňového řízení Ministerstva financí ČR. Dále jsem byl zaměstnán i na jiných orgánech státní správy, např. na Úřadu pro civilní letectví, který spadá pod resort Ministerstva dopravy ČR, a v současné době již sedmým rokem působím na Ministerstvu životního prostředí ČR. Poznal jsem tedy státní a veřejnou správu z vně, ale i zevnitř. A tyto zkušenosti jsem zúročil při koncipování vhodné struktury krajské a okresní správy, ale i při nástinu možného uspořádání ústředních orgánů státní správy v České republice a na Slovensku obsaženém v této práci.

Dále jsem posledních více než 20 let, zejména od roku 1998 do roku 2018, nacestoval po České republice a po Slovensku mnoho tisíc kilometrů. Cestoval jsem pěšky, na kole, autostopem, vlakem, autobusem a později i vlastním osobním automobilem. Obešel jsem všechna pohraniční pohoří v České republice kolem dokola s turistickou obuví na nohách a s batohem na zádech. Navštívil jsem mnohá pohoří i na Slovensku. Kromě toho jsem shlédl všechny památky UNESCO v ČR i SR. Dále jsem navštívil všechny městské památkové rezervace a mnoho městských památkových zón a rovněž naprostou většinu národních kulturních památek v Čechách a na Moravě. Všechny tyto zážitky a zkušenosti jsem se proto snažil zúročit při výběru vhodných krajských center, ale i v návrhu optimálního uspořádání okresních úřadů, které je obsaženo v této práci.

Ne nadarmo se říká, že člověk by měl nejprve dobře poznat svou vlast a až poté se vypravit do zahraničí, aby mohl posoudit, co je u nás na vysoké úrovni, v čem jsme srovnatelní s Evropou a se světem, ale i v jakých oblastech za zbytkem civilizovaného světa zaostáváme. Já jsem přesvědčen, že Česká republika je pozoruhodná a krásná země a že máme být na co hrdí a máme co nabídnout i zahraničním turistům, případně v ekonomické oblasti i zahraničním investorům. Svědčí o tom mj. i výběr 64 okresních center, která jsou dle této práce páteří okresního uspořádání České republiky a dalších 16 okresních sídel na Slovensku. Jedná se skutečně ve všech 80 případech o pozoruhodná města a městečka s historickým jádrem, s kostelem, radnicí a většinou i krásným náměstím, která by všechna beze zbytku stála za to, aby je člověk poznal a navštívil. Samozřejmě pokud k tomu má dostatečný časový prostor a finanční prostředky. A to zdaleka nejsou všechna historická sídla v České republice a na Slovensku, která stojí za pozornost a za zhlédnutí. Na mnohá sídla se bohužel při koncipování

struktury vhodného krajského a okresního uspořádání nedostalo (např. Stříbro, Horažďovice, Uničov, Zvolen, Brezno či Dolný Kubín).

Pokud jde o historická sídla, udělal jsem jedině, připomněl jsem tato někdy poněkud pozapomenutá regionální centra a snažil jsem se naznačit skutečnost, že ve všech uvedených případech je důvod k lokálnímu patriotismu a že není třeba za každou cenu hledat vždy štěstí jen v hlavním městě nebo ve velkých krajských sídlech. Samozřejmě občané, kteří v těchto lokalitách a regionech žijí, většinou dobře vědí o pamětihodnostech ve svém kraji či okrese, jenom bývá čas od času problematické, aby se tyto informace dostaly až do centra pozornosti příslušných orgánů v hlavním městě, které rozhodují o organizaci a uspořádání veřejné správy v naší zemi.

Koncipování center veřejné správy utrpělo v minulosti minimálně dvě rány. Za prvé ve druhé polovině 19. století mnohá historická sídla odmítla železniční spojení a tak zaostala. Jedná se např. o město Litomyšl, ale i mnohá další. Poté začátkem 60. let 20. století, kdy byla v podstatě správně nastavena reforma veřejné správy, pokud jde o krajská centra, nebyl učiněn obdobně vhodný krok, co se týče center okresních. Byla tak promarněna příležitost dostat okresní správu do žádoucího stavu. Důvody byly pravděpodobně různé. Já, když jsem vytipovával vhodná okresní centra, jsem vždy navštívil i kostel v příslušném městě. Výzdoba kostela a jeho architektura prozradí mnohé o tom, zda se jedná či jednalo o kostel farní, či děkanský resp. vikářský, příp. kostel či dóm diecézní. Jinými slovy, zda jde o město krajské, okresní či město s pověřeným obecním úřadem (dnešní terminologií) z historického hlediska. Samozřejmě ani toto kritérium neplatí vždy a ve všech případech stoprocentně. Je nutné dbát také na to, aby v daných regionálních centrech byla moc světská a duchovní v rovnováze (např. Žamberk či Pardubice).

Obávám se, že tento krok (návštěvu kostela) komunističtí představitelé na počátku 60. let 20. století z důvodu odporu vůči katolické církvi opomněli učinit. A bohužel udělali chybu. Tak byla nově stanovena nová okresní sídla a v těchto centrech byly zbudovány nové úřady, nemocnice, školy a další instituce, zejm. sociálního charakteru. V neposlední řadě musel být řešen i problém se zásobováním pitnou vodou (Nové Město nad Metují x Náchod, Boskovice apod.). Bude tak velmi těžké a problematické vrátit strukturu krajů, ale zejména okresů do jejich přirozených historických hranic a případně reformovat i lokální železniční dopravní síť tak, aby měla svůj smysl a logiku a aby fungovala jako pomyslná „cévní soustava“ či „krevní oběh“ tělního organismu České republiky a Slovenska.

Autor této práce si samozřejmě nečiní ambice na stoprocentní přesnost výběru okresních sídel ani nastavení regionální železniční dopravní sítě, které je obsaženo v příloze této práce. Pouze se ve svém pojednání snažil naznačit, jakým směrem by se reforma veřejné správy měla ubírat do budoucna. Konečné slovo samozřejmě musí říci **odborníci v oblasti obrany státu**, urbanismu, organizace veřejné správy, profesionálové v oblasti plánování železniční a silniční dopravní sítě a v neposlední řadě i občané jednotlivých regionů. Ale o čem jsem přesvědčen téměř bezvýhradně, je skutečnost, že veřejnou správu je reformovat nutné a žádoucí, a to tím směrem a způsobem, který je naznačen v této práci.



*A možno hviezdy padaly, keď moje oči plakaly ....*

**Nitra, Slovensko, Veľká noc 2003**

*Věci a skutky,  
kteréž vypsány nebývají  
do tmy zapadají  
a prachem zapomnění se pokrývají,  
vypsány pak ožívají.*

**Ivan Bunin, Život Alexeje Arsňjeva**

## **Část druhá: Vymezení základních pojmů a institutů**

### **Hlava I. Základní zásady správního práva**

Tato práce se týká právního odvětví správního práva, proto na úvod neuškodí, když podáme základní nástin právního řádu ČR a specifikujeme místo správního práva v něm. Pro přehlednost uvádím níže strukturu vnitrostátního právního řádu nejen ČR, ale i ostatních právních řádů členských států EU. Samozřejmě je třeba v této souvislosti uvést, že výrazná specifika platí pro právní řád Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. V této zemi se, jak známo, uplatňuje nikoliv kontinentální právní systém, ale právní systém anglosaský. Kromě těchto právních systémů známe, pokud jde o velké světové právní systémy, ještě islámský systém práva, ve kterém se uplatňují zejména principy islámského práva – šaría.<sup>1</sup>

Anglosaský systém práva je systémem de facto nepsaného práva, v němž je hlavním pramenem práva soudní precedent. Na rozdíl od kontinentálního systému práva, kde je ústřední osobou osoba zákonodárce, v anglosaském právním systému je touto osobou osoba soudce. Zatímco v kontinentálním systému soudce právo nalézá, v anglosaském systému soudce právo de facto vytváří, alespoň pokud jde o případy, u nichž neexistuje precedent. Samozřejmě i v tomto (anglosaském) právním systému se vyskytují určité výjimky – tzv. Acts of Parliament ve Velké Británii nebo psaná ústava (the Constitution) v USA. Kontinentální právní systém vychází z římského práva, v anglosaském právním systému je základem tzv. common law, neboli právo obyčejové. Důsledkem těchto principů je větší předvídatelnost soudních rozhodnutí v anglosaském právním systému, ale také větší míra konzervatismu a stability tohoto systému práva. Kontinentální právní systém by se mohl v mnohém inspirovat od tohoto prvku anglosaského právního systému. Příkladem přechodu a kombinace těchto dvou právních systémů jsou právní systémy skandinávských zemí, které spojují výhody jak kontinentálního, tak i anglosaského právního systému.<sup>2</sup>

Dnes již v České republice existují snahy o sjednocování judikatury a de facto závaznosti rozhodnutí soudů vyšších instancí pro soudy nižší. Nicméně i nadále platí, že soudce má v kauze, ve které rozhoduje, výsadní postavení a je vázán pouze platnými právními předpisy. Každopádně snahy o sjednocování judikatury a de facto závaznosti judikatury vyšších soudů pro soudy nižší, které existují v ČR, lze hodnotit pozitivně.

V této souvislosti je namístě citovat Nález Ústavního soudu ČR, který ovšem svědčí nejenom o jisté inspiraci anglosaským právním systémem (do jisté míry uplatňování principů tzv. *equity*), ale i o nedobrém stavu veřejné a zejména státní správy a justice v ČR. „*Ústavní soud*

---

<sup>1</sup> V. Knapp, Teorie práva, C.H. Beck 1995, str. 101 a násl.

<sup>2</sup> A. Riley, English for Law, Macmillan Publishers Ltd. 1993

ve své konstantní judikatuře již mnohokrát uváděl, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup, který používá sofistikované odůvodňování k prosazení zřejmé nespravedlnosti. Obecný soud totiž není bezvýjimečně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, jelikož povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, nýbrž též povinnost zajišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy.<sup>3</sup>

Naopak dle mého názoru systém porot v anglosaském právním systému nelze hodnotit pozitivně, protože i v závažných trestně právních věcech dochází zejména v USA k rozhodování laickému a de facto intuitivnímu a chybí v mnoha směrech prvek profesionality a objektivit.

Pro přehlednost uvádíme níže základní pyramidu struktury právního řádu České republiky.

*(evropská úroveň)*

**Ústavní právo**  
**mezinárodní právo soukromé**  
**mezinárodní právo veřejné**

-----  
*(vnitrostátní právní řády)*

***Soukromé právo***

**občanské právo**

(občanský zákoník – občanský řád)

**pracovní právo**

(pracovní zákoník)

**rodinné právo**

(rodinný zákoník)

-----  
**obchodní právo**

(zákon o obchodních korporacích)

***Veřejné právo***

**trestní právo**

(trestní řád – trestní zákoník)

**správní právo**

(správní řád)

**finanční právo**

(daňový řád)

-----  
**právo životního prostředí**

(zákon o ochraně přírody a krajiny)

-----  
**IGNORANTIA IURIS NON EXCUSAT**

**BONA FIDES/BONOS MORES**

**NEMINEM LAEDERE**

<sup>3</sup> Nález ÚS ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 a ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 1955/15

Z výše uvedeného schématu je zřejmé, že zatímco páteř soukromého práva tvoří normy hmotně právní (zákoníky), pro veřejné právo jsou typické normy a kodexy procesní (řády). Navržené schéma je určitým zjednodušením a vyjmenované zásady jsem vybral s vědomím, že platí základní zásada římského práva „*Neznalost zákona neomlouvá.*“<sup>4</sup>

O vztahu soukromého a veřejného práva lze při určité míře zjednodušení konstatovat, že soukromé právo je ve vztahu k právu veřejnému de facto subsidiární. Pokud jde o podrobnější vymezení veřejného a soukromého práva, je třeba citovat nálezy Ústavního soudu ČR<sup>5</sup>, podle něhož „*Ústavní soud ČR považuje za právo veřejné tu oblast práva, v níž jsou vztahy založeny na nerovnosti zúčastněných subjektů, k soukromému právu patří vztahy založené na rovnosti. Veřejná moc je taková, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu není dán na vůli subjektu. Hranice veřejné moci končí tam, kde začíná moc soukromá...*“.

V této souvislosti je namístě, pokud jde o vztah soukromého a veřejného práva, citovat M. Hálovou<sup>6</sup>, která k této problematice uvádí následující: „*Právní doktrína i právní praxe (judikatura) se při pohledu na právní dualismus shodují v tom, že hranice mezi oběma uvedenými oblastmi práva jsou neostré, nejsou odděleny „čínskou zdí“, naopak jsou propustné a dochází k jejich vzájemnému prolínání, kombinaci a vzájemnému ovlivňování prvků soukromoprávních a veřejnoprávních, což bývá označováno jako privatizace veřejného práva a publicizace soukromého práva. Při vlastním uskutečňování právních norem se vychází z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu.*“

Výše uvedené zásady jsou i určitým vodítkem pro veřejnost, jak se orientovat v nepřehledném právním řádu, který je typický pro dnešní stav v České republice, ale i jinde v kontinentální Evropě. Navíc lze konstatovat, že principu „*Neznalost zákona neomlouvá.*“, který se vztahuje na občany, odpovídá na druhé straně povinnost státu, potažmo zákonodárce a normotvůrce, formulovat právní předpisy tak, aby byly jasné, srozumitelné a přesné. V tomto směru, jak výše uvedeno, lze v dnešní době spatřovat velký deficit legislativy v ČR a právního řádu obecně vůči občanům.

Pro soukromé právo jsem vybral jako dominující zásadu „*ochranu dobých mravů a dobré víry*“ a pro právo veřejné jsem si vypůjčil de facto soukromoprávní zásadu „*nikoho nepoškozovat*“, která se uplatní zvláště výrazně zejm. v právu trestním.

Pro úplnost je třeba dodat, že ústavní právo ovládá zásada legality resp. zásada enumerace státních pretenzí, vyjádřená v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR resp. v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“). Tato zásada, jak výše uvedeno, se vztahuje zejm. na stát

<sup>4</sup> J. Kincl, V. Urfus, Římské právo, Panorama 1990

<sup>5</sup> Nález ÚS ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/1995

<sup>6</sup> M. Hálová in J. Handrlica (ed.), Veřejné právo a právo soukromé, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2014

a jeho instituce. Zatímco pro jednotlivce platí zásada legální licence vyjádřená v čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“).

Nicméně zejm. zásadu legální licence si nelze vykládat tak, že osobní svoboda je neomezená. Naopak platí staré pravidlo, že moje svoboda končí tam, kde začíná svoboda jiného. Tedy tato zásada je limitována zejm. výše uvedenými principy ochrany dobrých mravů a zásadou nikoho nepoškozovat. Toto pravidlo je vyjádřeno mj. i v Nálezu Ústavního soudu ČR, ve kterém se praví: „Základním atributem právního státu je ochrana základních práv jednotlivce, do nichž je státní moc oprávněna zasahovat pouze ve výjimečných případech, zejména tehdy pokud jednatel svými projevy ... zasahuje do práv třetích osob, nebo pokud je takový zásah oprávněn určitým veřejným zájmem, který však musí vést v konkrétním případě k proporcionalnímu omezení základního práva.“<sup>7</sup>

Výše uvedené, tedy představa, že osobní svoboda a jednání jednotlivce je naprosto neomezené, je typické zejm. pro státy, kde je demokracie mladá a není ještě dostatečně zakořeněná, jako je tomu např. v České republice. To lze pozorovat např. při chování řidičů na silnicích v České republice a na druhé straně např. ve Spolkové republice Německo.

K této problematice je nicméně třeba citovat další z Nálezů Ústavního soudu ČR: „Věc lze zjednodušeně vyjádřit jako obecně povědomý lidský příběh střetu s mocí: stát po dlouhá léta bezdůvodně trápil slušného a bezúhonného člověka. Vzal mu dobrou pověst, klidný spánek a práci, kterou měl rád. Když se postižený domáhal zadostiučinění, stát se zachoval v podstatě jako opatrný úředník a jakoby na lékárnických vahách odvažoval míru své odpovědnosti, neboť se obával, že věci jako precedentu by mohli využít s odvoláním na presumpci neviny i skuteční zločinci, kterým se jejich činy nepodařilo prokázat. Nedokáže-li však podobné případy v řízení o přiznání přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu stát (reprezentovaný nezávislými soudy) odlišit a adekvátně finančně klasifikovat i ve vztahu k dalším odškodněním dotčeného subjektu, potom nemůže dostát svému poslání v demokratické společnosti a být státem skutečně právním a ústavním: jedná se totiž o tu nesmírně důležitou a od právního státu neoddelitelnou oblast, kdy, řečeno slovy klasiků ústavního práva, stát dozírá sám na sebe.“<sup>8</sup>

Domnívám se, že tento zásadní judikát Ústavního soudu ČR není třeba dále podrobně rozbírat a komentovat. Hovoří za vše a vypovídá mnohé o stavu demokracie a dodržování principů právního státu v ČR. A nyní již k některým tendencím a legislativním směrům ve vztahu k vnitrostátnímu právnímu řádu České republiky.

**Občanské právo.** V roce 2012 byla přijata nová kodifikace občanského práva. Dle mého názoru se tento legislativní počín příliš nezdařil. Možná až příliš se legislativci inspirovali úpravou obsaženou v ABGB, tedy v obecném (rakouském) zákoníku občanském z roku 1811.

<sup>7</sup> Nález ÚS ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03

<sup>8</sup> Nález ÚS ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 2551/13

Proto zejm. obecná ustanovení tohoto kodexu obsahují množství archaismů i dnes již překonaných institutů a pojmů – právní úkon x právní jednání, způsobilost k právním úkonům x svéprávnost atd. Jako další negativní tendenci lze zaznamenat i využití některých anglosaských institutů, které do kontinentálního civilního zákoníku nepatří, neboť v něm nemají žádnou tradici a potřebnou oporu. Příkladem je tak institut tzv. „svěřenských fondů“. Občanský zákoník by měl být psán jasným a srozumitelným legislativním jazykem, kterému dobře rozumí současná generace právníků, ale do určité míry i laiků, a budou mu rozumět i generace budoucí. Další zásadní výhradou je zařazení rodinného a dědického práva do tohoto zákoníku. Dědické právo je záležitostí většinou pouze rodiny (samozřejmě mimo případ odúmrti), proto patří dle mého přesvědčení do rodinného kodexu, či zákona o rodině. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že občanský zákoník by měl mít pouze 3 části – obecná ustanovení, věcná práva a práva závazková neboli obligační. Poslední poznámka k dikci zákona spočívá v tom, že je žádoucí se při koncipování jakéhokoliv právního textu vyhnout přílišné kazuistice a zabíhání do zbytečných detailů. Legislativa má být doplňována a de facto částečně i interpretována a spoluvytvářena soudy a soudní judikaturou. Zákon nemůže postihnout všechny případy a situace, které život přináší. Proto přílišná kazuistika vede pouze k nepřehlednosti právního textu. Tato poslední poznámka se samozřejmě netýká, jak výše uvedeno, pouze občanského práva a občanského zákoníku.

**Pracovní právo.** Pokud jde o nový zákoník práce, tedy zákon č. 262/2006 Sb., jedná se z formálně právního hlediska o zdařilou normu. Tento zákoník de facto navazuje na předchozí právní úpravu (zákon č. 65/1965 Sb.) a dále ji rozšiřuje. Zákoník práce obsahuje z hlediska obligačního práva zvláštní právní úpravu zejm. pracovní smlouvy a pracovního poměru. Tento závazkový vztah je vyňat z působnosti občanského zákoníku a je upraven zvláštním kodexem. Samozřejmě zákoník práce obsahuje právní úpravu i jiných závazkových vztahů – zejm. dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Jako negativní tendenci lze sledovat maximalizaci, vedoucí mnohdy až k absurditám, oprávnění odborových orgánů a organizací. Tak se často stává, že při přijímání a setrvání v pracovním poměru, ale i při rozhodování o jmenování do vedoucí pozice, velmi často rozhodují aspekty sociální a nikoliv odborné a kvalifikační. Proto zaměstnavatel, zejm. ve státní správě, dá mnohdy přednost povýšení např. svobodné matky, matky po rodičovské a mateřské dovolené, místo toho aby preferoval využití kvalifikované pracovní síly a osob např. i mužského pohlaví v nejlepším produktivním věku. K čemu to vede? Pouze k tomu, že úroveň státní správy v ČR stagnuje a upadá.

**Rodinné právo.** Jak uvedeno výše, kodex rodinného práva by měl být samostatnou právní normou vyňatou z působnosti občanského práva a občanského zákoníku. Základem rodinného zákoníku by měla být speciální právní úprava tzv. manželské smlouvy, obdobně jako zákoník práce obsahuje zvláštní úpravu pracovní smlouvy. Navíc platí, že manželství a rodina je de facto smluvním vztahem mezi snoubenci, tedy mezi mužem a ženou. Proto právní úprava tohoto obligačního vztahu má své místo v rodinném zákoníku. Mezi další ustanovení, která by měla být zde upravena, patří osobní vztahy mezi rodiči a dětmi, tedy jejich vzájemná práva a povinnosti. Druhou částí této právní úpravy by pak měla být ustanovení majetkového charakteru, tedy zejména vyživovací povinnost mezi rodiči a dětmi, mezi rodiči navzájem i mezi ostatními příbuznými v řadě přímé. Dále by zákon o rodině měl obsahovat právní úpravu

bezpodílového spoluvlastnictví (společného jmění manželů), a to na rozdíl od podílového spoluvlastnictví, které je upraveno v občanském zákoníku. V neposlední řadě, jak výše uvedeno, by rodinný zákoník měl obsahovat i komplexní právní úpravu dědického práva, neboť ta je, až na výjimky, rovněž záležitostí rodiny.

**Trestní právo.** Tak jako je občanské právo základem soukromého práva, je trestní právo fundamentem práva veřejného. V roce 2009 byl přijat nový trestní zákoník. Tato nová právní úprava přináší některé pozitivní aspekty, ale má i řadu negativních dopadů a tendencí. Pokud jde o obecnou část, tak nelze podle mého názoru hodnotit pozitivně zrušení materiálního znaku skutkové podstaty trestného činu, tedy nebezpečnosti činu pro společnost. Jednalo se o logický a smysluplný korektor uplatňování trestní represe vůči pachatelům trestné činnosti. Současné uplatňování zásady subsidiarity trestní represe není dle mého názoru dostatečné. Pokud jde o zvláštní část, lze vyslovit souhlas se změnou systematiky trestního zákoníku, kdy tato část začíná trestnými činy proti životu a zdraví a nikoliv trestnými činy proti republice. Negativně je však nutno hodnotit změnu vidu v názvech jednotlivých skutkových podstat trestných činů. Tak trestní zákoník již nehovoří o „poškození cizí věci“, ale o „poškození cizí věci“ nebo o „zneužívání pravomoci veřejného činitele“, ale o „zneužití pravomoci úřední osoby“. Tato formulační změna vede opět pouze ke zvýšení míry trestní represe a v konečném důsledku k tomu, že česká vězeňská zařízení jsou přeplněná. O enormním nárůstu skutkových podstat trestných činů, včetně řady speciálních skutkových podstat, ani nehovořím.

Další negativní tendencí v oblasti trestního práva je zrušení 4 nápravně výchovných skupin, kdy vězňové se již nečlení na nápravně výchovná zařízení s dohledem, s dozorem, s ostrahou a se zvýšenou ostrahou, ale pouze na 2 typy režimů věznic. Dochází tak k větší koncentraci vězňů s nižšími tresty a vězňů se závažnějšími proviněními a trestnou činností. Opět to vede pouze k negativním tendencím typu šikany ve věznicích a udržování negativní vězeňské subkultury. Konečně lze míru trestní represe snížit a otázku recidivy řešit i na jedné straně pracovní povinností vězňů, ale na straně druhé i tím, že vězňové nebudou uhrazovat náklady (nebo alespoň veškeré náklady) na pobyt ve věznicích, ale přednostně se budou podílet na náhradě škody způsobené trestnou činností a případně budou mít možnost si při plnění pracovních povinností v rámci výkonu trestu vytvořit i určitou finanční rezervu pro počáteční dobu návratu a pobytu na svobodě. Konečně z hlediska recidivy lze hodnotit negativně i rozšířenou praxi zaměstnavatelů, kteří téměř pro všechny profese, včetně manuálních a nekvalifikovaných, požadují čistý výpis z rejstříku trestů. To samozřejmě vede pouze k tomu, že osoby propuštěné z výkonu trestu, které nemohou sehnat řádné pracovní uplatnění, se uchylují opět k trestné činnosti. Čistý trestní rejstřík by měl být vyžadován přednostně u právníků (majetková trestná činnost) a lékařů (trestná činnost proti životu a zdraví). Na závěr lze doporučit využívání alternativních trestů a trestněprávních institutů známých zejm. ze starých členských států EU a USA, typu narovnání, kauce, peněžité trest, trest veřejně či obecně prospěšných prací, či domácího vězení. Tyto alternativní metody trestní represe by se měly uplatňovat zejm. u mladistvých pachatelů a pachatelů méně závažné trestné činnosti. A na závěr ještě jedna poznámka k trestní odpovědnosti právnických osob. Jedná se de facto dle mého názoru v tomto případě o prolomení zásady individualizace trestní represe. Proto s tímto institutem nesouhlasím. Vždy by měl být hledán konkrétní pachatel, např. člen statutárního

orgánu či vrcholový manažer korporace (white collar crimes). Právnícké osoby by měly být postihovány ve sféře přestupkového práva, a to peněžitými sankcemi, trestem nuceného zrušení a zániku společnosti (korporace) resp. právnícké osoby, pozastavení činnosti právnícké osoby, případně trestem zveřejnění přestupků právníckých osob v hromadných sdělovacích prostředcích, v obchodním věstníku či na internetu. Ostatně s trestní odpovědností právníckých osob nesouhlasil ani takový klasik německé jurisprudence, jako byl v 19. století Carl Friedrich von Savigny.

**Správní právo.** V oblasti správního práva došlo rovněž v roce 2004 k rekonstrukci. Tuto legislativní změnu lze rovněž hodnotit vcelku pozitivně a po právní úpravě zákoníku práce ji lze označit z formálně právního hlediska za druhou nejzdařilejší. Nicméně i tato právní úprava má své mezery a nedostatky. V první řadě jsem toho názoru, že autoři nové právní úpravy se měli více držet předchozí kodifikace z konce šedesátých let minulého století. Ta byla za dobu své účinnosti pouze třikrát novelizována, což je v podmínkách nestabilního českého právního prostředí skutečně unikátní. Předchozí právní úprava správního řádu byla přehledná a vcelku stručná, což umožňovalo, aby ji v praxi aplikovali i státní úředníci bez právního vzdělání. Pokud již autoři nového správního řádu přistoupili ke komplexnější právní úpravě, nemělo dojít k rozdělení základních procesně právních institutů do druhé a třetí části zákona. Zvláštní instituty třetí části zákona měly být součástí části druhé, a to jako speciální ustanovení. Na adresu tvůrců tohoto právního předpisu je však třeba poznamenat, že takto byl členěn původní návrh správního řádu. Požadavek na rozdělení mezi druhou a třetí část zákona vzešel z půdy Legislativní rady vlády až v průběhu legislativního procesu. A byla to chyba. Právní úprava je tak nepřehledná a kazuistická. Protože tato práce pojednává o krajském zřízení v ČR, rád bych se vyjádřil i k otázce jednotné kodifikace komunálního práva (právní úprava obecního zřízení, krajského zřízení a právní předpis o hlavním městě Praze). Tento kodifikační záměr, se kterým jsem se v průběhu své profesní praxe rovněž setkal, nepovažuji za vhodný a žádoucí. Spíše lze doporučit, aby tak jako v případě právní úpravy obecního zřízení z počátku 90. let minulého století (zákon č. 367/1990 Sb.), obecná část zákona o obcích byla aplikována subsidiárně i na zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze. Toto legislativní řešení považuji za současného právního stavu za nejvhodnější.

**Finanční právo.** Tak jako v případě výše uvedených právních odvětví veřejného práva byl i v oblasti daňového řízení přijat v roce 2009 nový daňový řád, který nahradil předchozí právní úpravu obsaženou v zákoně o správě daní a poplatků. Na adresu tohoto právního předpisu lze poznamenat, že není možné ani žádoucí, aby daňové řízení a orgány finanční správy působily jako všeobjímající „krakalice“ a aby předmětem daňové kontroly byl de facto komplexní přezkum napříč celým právním řádem. Jednak tato právní úprava a praxe vede k tomu, že orgány finanční správy jsou přetížené, a na druhé straně lze v tomto případě konstatovat i porušování tzv. kompetenčního zákona z roku 1969 a pravděpodobně i principu legality zakotveného v Ústavě ČR či v Listině základních práv a svobod zmíněného výše. Naopak lze doporučit, aby orgány finanční správy převzaly komplexně problematiku vymáhání všech nedoplatků státu, nikoliv pouze daňových nedoplatků. Pokud jde o finanční právo hmotné, lze doporučit radikální zjednodušení právní úpravy v ČR. Základem by měly tak být daně přímé, a to příjmové (z příjmů fyzických osob a z příjmů právníckých osob) a daně majetkové (z



provozu automobilů a z nemovitostí). Daně nepřímé (zejm. DPH a spotřební daně) by měly být pouze určitým doplňkem a měly by být komplementární ve vztahu k přímým daním. V této souvislosti je záhodno ocitovat prof. R. Pomahače<sup>9</sup>, který k systému zdanění ve starověkém Římě uvádí: „*Nepřímé daně byly znehodnoceny dlouhodobou hospodářskou recesí a nově zavedené přímé zdanění se opíralo jednak o pevné dávky z obdělávaných pozemků (iugum), jednak o daň z hlavy (caput).*“ Pokud jde o oblast EET je tomu obdobně jako u nepřímých daní. Tedy mělo by se jednat pouze o určitý doplněk kontroly plnění daňových povinností daňovými subjekty. Lze v zásadě odmítnout plošný model zavedení EET pro všechny podnikající daňové subjekty. EET by mělo být využíváno pouze v případě „hříšníků“, kteří opakovaně neplní své daňové povinnosti vůči státu. Tedy například pokud daňová a finanční kontrola zjistí u téhož daňového subjektu daňové prohřešky vícekrát, je namístě povinné umístění EET v příslušné provozovně podnikatele. U řádných plátců a poplatníků daně nemá tato elektronická evidence smysl ani význam.

Pro vymezení pojmu „správní právo“ je třeba v první řadě definovat základní zásady správního práva. Ty jsou ve vnitrostátním právním řádu ČR uvedeny zejména v ustanoveních § 2 až 8 správního řádu. Podle J. Vedrala<sup>10</sup> vycházejí základní zásady činnosti správních orgánů uvedené ve výše zmíněných ustanoveních správního řádu z obecných principů právních obsažených v ústavním, evropském a mezinárodním právu, tedy vesměs v normách vyšší právní síly, proto nemůže žádné zákonné ustanovení, včetně ustanovení vylučujícího, bez dalšího působnost správního řádu zcela opomenout.

V ustanoveních § 2 až 8 správního řádu jsou uvedeny následující zásady činnosti správních orgánů:

- 1) zásada legality,
- 2) zásada zákazu zneužití pravomoci,
- 3) zásada ochrany dobré víry a zásada proporcionality,
- 4) zásada souladu s veřejným zájmem,
- 5) zásada materiální pravdy,
- 6) zásada součinnosti s dotčenými osobami,
- 7) zásada smírného řešení sporů,
- 8) zásada rychlosti a hospodárnosti,
- 9) zásada rovnosti a
- 10) zásada součinnosti mezi správními orgány.

Kromě výše uvedených zásad jsou další zásady činnosti správních orgánů obsaženy v některých dalších ustanoveních části druhé a třetí správního řádu. Jedná se o následující zásady:

---

<sup>9</sup> R. Pomahač a kol., Veřejná práva za rozcestím (právní reflexe), Univerzita Karlova, Právnická fakulta 2013, str. 95

<sup>10</sup> J. Vedral, Správní řád – komentář, Bova Polygon 2012, str. 1404 a násl.

- 1) zásada písemnosti správního řízení,
- 2) zásada neveřejnosti správního řízení,
- 3) zásada oficiality a zásada dispoziční,
- 4) zásada dvouinstančnosti správního řízení,
- 5) zásada jednotnosti řízení,
- 6) zásada koncentrace řízení,
- 7) zásada vyšetřovací a zásada projednací a
- 8) zásada volného hodnocení důkazů.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu: „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony, ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“

Toto ustanovení správního řádu obsahuje právní úpravu **zásady legality neboli zákonnosti**. V souladu s touto zásadou platí pro správní orgány (obecně), že jsou ve veškeré své činnosti vázány celým právním řádem, a to od ústavních zákonů, zákonů, nařízení vlády, vyhlášek ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy až po právní předpisy územních samosprávných celků. Správní orgány jsou rovněž vázány mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu ČR. Samozřejmě jsou pro správní orgány závazné i normy práva evropského, a to jak primárního, tak i sekundárního. Podle J. Vedrala dává správní řád přednost legalitě materiální před legalitou formální.

Pokud jde o orgány územních samosprávných celků, tak pro ně platí, že se při výkonu přenesené působnosti řídí kromě zákonů a jiných právních předpisů rovněž usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Řídí se tedy jinými slovy řečeno vnitřními (interními) předpisy (instrukcemi) orgánů moci výkonné.

Podle ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu: „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*“

Dle důvodové zprávy ke správnímu řádu je tímto ustanovením do našeho právního řádu implementována zásada obsažená v Doporučení (80) Výboru ministrů Rady Evropy pro členské státy týkající se správního uvážení.

Ve výše uvedeném ustanovení správního řádu je tedy vyjádřena tzv. **zásada zákazu zneužití svěřené pravomoci** resp. zásada zneužití správního uvážení. Zde jsou tedy stanoveny meze diskrece správního orgánu a zákaz libovůle. Tato zásada je určitým doplňkem zásady legality vyjádřené v předchozím odstavci tohoto ustanovení správního řádu a rovněž navazuje na tzv. zásadu enumerace státních pretenzí, o níž jsme pojednali výše v této části práce a která je obsažena v úvodních ustanoveních Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod. Správní uvážení (diskreční pravomoc) je třeba odlišovat od neurčitých právních pojmů, jejichž příkladem jsou např. pojmy „veřejný zájem“ nebo „veřejný pořádek“.

Podle ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu: „*Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.*“

V tomto ustanovení je vyjádřena **zásada ochrany dobré víry a zásada proporcionality (přiměřenosti)**. Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení správního řádu doplňuje tato zásada princip zákonnosti a ochranu veřejného zájmu poskytovanou zvláštními zákony.

Zásada práv nabytých v dobré víře souvisí zejm. s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>11</sup> se mj. uvádí: „*Dobrá víra jako nezáviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem ... Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru. K naplnění dobré víry je navíc potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci.*“ Tato zásada se v praxi uplatňuje např. v případě vkladového řízení a řízení o jiném zápisu věcného práva do katastru nemovitostí.

Ve výše uvedeném ustanovení správního řádu je dále obsažena právní úprava principu proporcionality. V nálezu Ústavního soudu ČR<sup>12</sup> se k této problematice uvádí následující: je třeba aby „*veřejná moc v ČR vystupovala podle pravidel právního státu. Mezi tato pravidla patří rovněž zásada přiměřenosti zásahu, pravidlo racionální zdůvodnitelnosti zásahu (zákaz svévole) a zákaz nadbytečného použití jinak racionálně zvolených nástrojů regulace.*“ Z výše uvedeného je zřejmé, že zásada proporcionality (přiměřenosti) je zvláště významná např. v případě tzv. faktických zásahů.

Dle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu: „*dbá správní orgán, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“

Toto ustanovení správního řádu obsahuje celkem 3 zásady a sice – **zásadu ochrany veřejného zájmu, zásadu nestranného postupu správních orgánů a rovného přístupu k dotčeným osobám a konečně i zásadu předvídatelnosti neboli zásadu legitimního očekávání**. (Někdy se tato zásada označuje též jako zásada oprávněné důvěry v postupy orgánů veřejné správy). Všechny tyto 3 zásady souvisejí se zásadou legality a jsou vlastní pojmu „právní stát“.

Zásada ochrany veřejného zájmu se uplatňuje především při vydávání rozhodnutí, opatření obecné povahy, při uzavírání veřejnoprávních smluv a při vyhotovování závazných stanovisek. Některé zákony obsahují výslovnou definici konkrétního veřejného zájmu upraveného těmito právními předpisy (např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, uvádí, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem; zákon č. 86/2002 Sb., o

<sup>11</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 22. 9. 2011, sp. zn. 1 As 94/2011

<sup>12</sup> Nález ÚS ze dne 23. 11. 1999, Pl. ÚS 28/1998

ochraně ovzduší definuje veřejný zájem jako zájem na ochraně zdraví lidí před působením nepříznivých účinků znečišťujících látek na lidské zdraví). Jiné právní předpisy konkrétní veřejný zájem nedefinují, ale ten vyplývá ze smyslu a účelu příslušné právní úpravy. Pokud jde o správní řízení, tak zde často stojí několik veřejných zájmů proti sobě. Je věcí příslušného správního orgánu, aby tyto protichůdné veřejné zájmy co nejvíce harmonizoval.

Zásada nestranného (objektivního) přístupu spočívá v nestranném postupu správního orgánu vůči dotčeným osobám, to znamená, že správní orgán nesmí dotčeným osobám nadřizovat, či je šikanovat. Dále postup správního orgánu musí splňovat požadavek předvídatelnosti. Rozhodovací praxe správního orgánu tak musí vykazovat maximální možnou míru stability a objektivitu. Nesmí tedy vycházet jen ze subjektivního přesvědčení správního orgánu.

Konečně je v tomto ustanovení vyjádřena i zásada legitimního očekávání. Tato zásada vychází z toho, že pokud rozhodl správní orgán určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem, měl by všechny další obdobné případy, které v budoucnu nastanou, rozhodovat způsobem obdobným. Tato zásada se však vztahuje vždy na konkrétní správní orgán a jeho rozhodovací praxi (např. konkrétní stavební úřad), nikoliv na obdobné správní úřady na území ČR (nikoliv tedy např. na ostatní stavební úřady v ČR). Tím by byl de facto zaveden precedenční systém, a to ještě v oblasti veřejné a státní správy. V nálezu Ústavního soudu ČR<sup>13</sup> se mj. uvádí: „...pro správní orgán je taková správní praxe právně závazná. Správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě nepřípustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila.“

V této souvislosti je však třeba citovat i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>14</sup>, které stanoví meze dané zásady a možnosti správního orgánu se od své rozhodovací praxe odchýlit. „...ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí nutně být libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.“

Podle ustanovení § 3 správního řádu: „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“

V tomto ustanovení je vyjádřena tzv. **zásada materiální pravdy**. Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení je tato zásada obdobou § 43 nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n. o řízení náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Dále se v důvodové zprávě uvádí, že tato zásada je korigována požadavkem na ekonomii správního řízení, jak je tomu i v ostatních procesních předpisech. Řízení by tak měl být vedeno co nejúčelněji, nejrychleji,

<sup>13</sup> Nález ÚS ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01

<sup>14</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. 2 As 7/2005

nejjednodušeji a nejlevněji. Obdobné ustanovení obsahovalo i vládní nařízení č. 20/1955 Sb., vládní nařízení č. 91/1960 Sb. a de facto i starý správní řád, tedy zákon č. 71/1967 Sb. (ustanovení § 3 odst. 4).

Stávající právní úprava obsahuje konkretizaci a rozpracování zásady materiální pravdy i v jiných svých ustanoveních (ustanovení § 50 odst. 2 a 3, § 141 odst. 4, § 142 odst. 3 a § 150 odst. 1, 2 a 5). Jedná se o ustanovení, která se týkají podkladů pro vydání rozhodnutí, sporného řízení, řízení o určení právního vztahu a příkazu.

V této souvislosti je však třeba citovat judikaturu Nejvyššího správního soudu<sup>15</sup>, jež je aplikovatelná i na současný právní stav. „*správní řízení jest sice ovládáno zásadou oficiality a materiální pravdy, avšak tato zásada, jež sloužiti má ochraně veřejných zájmů ve správním procesu se objevujících, neznamená, že by úřad byl povinen pečovat ex officio také o ochranu individuálních zájmů stran. Tato starost zůstavena jest stranám a strany samy musí také nésti následky toho, opomenuly-li uplatniti skutkové okolnosti, mluvící v jejich prospěch, které při náležitě obezřetnosti mohly znáti a které měly příležitost uvést.*“

Dle ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu: „*Veřejná správa je služba veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možnosti jim vycházet vstříc.*“ Obdobnou právní úpravu obsahuje i ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. S výše uvedenou zásadou souvisí i ustanovení § 175 správního řádu, které se týká vyřizování stížností. Mezi další ustanovení správního řádu, která souvisejí s touto zásadou, patří zejm. § 37 odst. 3 a § 45 odst. 2. Podle těchto ustanovení, pokud nemá podání předepsané náležitosti, pomůže správní orgán nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Podle zkušeností autora této práce tuto zásadu nedodržují např. katastrální úřady v řízení o vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí.

Podle ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu: „*Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*“ Tato zásada vychází dle důvodové zprávy z rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31. Provedením této zásady je zejm. ustanovení § 36 správního řádu.

**Poučovací povinnost** nelze rozšiřovat na poučení o otázkách hmotného práva. Toto však neplatí např. v řízení o přiznání sociálních dávek nebo v případě poučení o povinnosti mlčenlivosti podle správního řádu. Poučovací povinnost správního orgánu podle výše uvedeného ustanovení správního řádu však nelze zaměňovat s poskytováním právního poradenství, a to i v oblasti správního řízení. Při poučovací povinnosti podle tohoto ustanovení správního řádu se rovněž přihlíží k osobním poměrům dotčené osoby. V praxi to

---

<sup>15</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 12. 3. 1940, sp. zn. Boh. A 378/1940

znamená, že odlišně bude poučována osoba, která je zastoupena advokátem nebo za kterou jedná osoba s právním vzděláním, a osoba, která právním zastoupením nedisponuje.

Zvlášť významným provedením této zásady je ustanovení § 68 odst. 1 a 5 správního řádu, podle kterého musí správní rozhodnutí kromě výrokové části a odůvodnění obsahovat i poučení o možnosti podat odvolání nebo jiný řádný opravný prostředek (např. rozklad). Odstavec 5 § 68 správního řádu pak uvádí, v čem poučovací povinnost v případě poučení o odvolání konkrétně spočívá. Lze uzavřít, že poučovací povinnost je jistým naplněním a provedením zásady *IGNORANTIA IURIS NON EXCUSAT*, která je zmíněna výše v této části rigorózní práce.

Dle ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu: „*Správní orgán s dostatečným předstihem uvedomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.*“ Podle důvodové zprávy je v tomto ustanovení konkretizován **požadavek součinnosti**. Dále je zde uvedeno, že procesní práva dotčených osob mají význam pouze tehdy, pokud je dotčené osoby mohou efektivně realizovat. Tato zásada je konkretizována zejm. v ustanoveních § 49 odst. 1, § 59 a § 121 odst. 1 správního řádu. Tato ustanovení se týkají ústního jednání, předvolání, vyklizení. Naopak tato zásada se neuplatní zejm. v případě některých úkonů prováděných v rámci správní exekuce.

Podle ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu: „*Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.*“ Tato zásada navazuje na zásady uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto odstavce správního řádu. Např. pokud mají účastníci řízení podle ustanovení § 38 správního řádu právo nahlížet do spisu, musí jim k realizaci tohoto práva správní orgán vytvořit potřebné podmínky. Dalším významným ustanovením je § 36 odst. 3 správního řádu, podle kterého musí správní orgán před vydáním rozhodnutí vyzvat účastníky řízení, aby se vyjádřili k podkladům rozhodnutí. Jedná se zásadní ustanovení a důležité procesní právo účastníků řízení. Pokud toto ustanovení není ze strany správního orgánu dodrženo, je správní řízení zatíženo závažnou procesní vadou a jedná se o zásadní pochybení správního orgánu.

Dle ustanovení § 5 správního řádu: „*Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí věci.*“ V tomto ustanovení je zakotvena **zásada smírného řešení rozporů**. Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení se tato zásada uplatňuje jak ve vztahu mezi účastníky, popřípadě jinými dotčenými osobami, tak i vztahů mezi vykonavateli veřejné správy, jímž v řízení přísluší chránit různé oblasti veřejného zájmu. Tato zásada byla v jiné podobě zakotvena i ve starém správním řádu (ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb.). Tato zásada se uplatní nejen při postupu podle části druhé a třetí správního řádu, ale i při úkonech podle části páté a šesté správního řádu, obecně tedy na takové správní akty, které mají právotvorné účinky. Tato zásada se použije i při postupu podle části čtvrté správního řádu. Naopak na postup podle ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu, tedy na „obyčejná“ stanoviska, kdy se uplatňuje zásada volného hodnocení podkladů pro rozhodnutí, se tato zásada (smírného řešení rozporů) neuplatní. Tato zásada se naopak uplatní i např. v případě rozporů mezi dvěma odbory

krajského úřadu, z nichž jeden vystupuje jako správní orgán, který vede řízení, a druhý jako dotčený správní orgán. Způsob odstranění těchto rozporů může být upraven i vnitřním předpisem správního (tedy i krajského) orgánu (úřadu).

Podle ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu: „*Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení před nečinností (§ 80).*“ Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení poskytuje tato právní úprava základní ochranu před nečinností správního orgánu a zajišťuje dodržení zásady procesní ekonomie v řízení. V tomto ustanovení je tedy vyjádřena **zásada rychlosti řízení**. Tato zásada má i svůj ústavní rozměr vyjádřený v ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Podle ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu se nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí nemůže dovolávat ten účastník řízení, který je způsobil.

Ve svém rozhodnutí Ústavní soud ČR<sup>16</sup> uvedl, že „*při posuzování zbytečných průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu (tedy především jednání rozhodujícího soudce) či objektivním faktorem spočívajícím v množství napadlých věcí, v právní úpravě organizace soudnictví či nedostatečném administrativním a technickém zázemí obecných soudů. Je to státní moc jako celek bez ohledu na její dělení do jednotlivých složek, která má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, přičemž nezbytným atributem takové ochrany je také její včasnost.*“ Přestože se v tomto judikátu hovoří o soudech, je třeba jej s ohledem na znění příslušného článku Listiny základních práv a svobod vztáhnout i na správní orgány resp. orgány veřejné správy.

Ustanovení § 80 správního řádu pak upravuje prostředky ochrany před nečinností správního orgánu. Dále ustanovení § 79 a násl. soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.) zakotvuje žalobu na ochranu před nečinností. Konečně je třeba zmínit i ustanovení § 13 a 22 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Podle těchto ustanovení se lze domáhat náhrady škody za nesprávný přední postup i v případě, kdy došlo k porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.

Dle ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu: „*Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.*“ Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení správního řádu, je zde kromě **zásady hospodárnosti (procesní ekonomie)** vyjádřen i princip subsidiarity ingerence veřejné správy do právních poměrů dotčených osob, což souvisí s jejím chápáním jako veřejné služby. Obdobné ustanovení bylo obsaženo i v předchozím správním řádu (zákon č. 71/1967 Sb.). K této zásadě je však třeba dodat, že

---

<sup>16</sup> Nález ÚS ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03

účastníci řízení jsou povinni poskytnout správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, kterou může správní orgán vynucovat i zajišťovacími prostředky (zejm. předvolání, předvedení nebo pořádková pokuta). Podle J. Vedrala<sup>17</sup> má správní orgán volit vždy takové procesní prostředky, které budou co nejefektivnější, ale současně nevyvolají vznik zbytečných nákladů na straně dotčených osob a ani je nepřiměřeně nezatíží. Zásada vyjádřená ve výše uvedeném ustanovení se promítá např. do rozhodování o změnách místní příslušnosti (ustanovení § 131 odst. 6 správního řádu). Na zásadu vyjádřenou v tomto ustanovení navazuje i právní úprava obsažená v zákoně č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Podle této právní úpravy mají správní orgány povinnost přednostně využívat údaje obsažené v základních registrech. Rovněž je třeba zmínit skutečnost, že z ustanovení § 6 odst. 2 věty třetí správního řádu plyne, že podle ustanovení § 79 odst. 7 správního řádu hradí náklady na opatření údajů dotčená osoba, která o opatření takových údajů správní orgán požádala.

Podle ustanovení § 7 odst. 1 správního řádu: „*Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.*“ Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení je zde zakotvena **rovnost všech osob a zákaz diskriminace**. Dotčenými osobami jsou zejména účastníci řízení, ale nejenom oni. Správní řád vychází z účastenství ve správním řízení v materiálním a nikoliv ve formálním smyslu. I tato procesní zásada byla obdobně upravena v zákoně č. 71/1967 Sb. Správní řád nevychází z absolutní rovnosti účastníků řízení v procesních právech a povinnostech, což dokumentuje i náleží Ústavního soud ČR<sup>18</sup>, podle kterého: „*rovnost je kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech dle čl. 1 Listiny je třeba rozumět tak, že právní rozlišování přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo.*“ Správní řád vychází z takového pojetí účastenství řízení, kdy se zákonem stanovený rozsah procesních práv a povinností účastníků řízení odvíjí od jejich hmotněprávního vztahu k předmětu řízení. Princip rovného a nediskriminačního přístupu správního orgánu k dotčeným osobám vychází z obecné zásady rovnosti v právech zakotvené v Listině základních práv a svobod (čl. 1 a čl. 3 odst. 1).

Dle ustanovení § 7 odst. 2 správního řádu: „*Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.*“ Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení je zde míněno zejména zajištění takových organizačních a technických požadavků, aby osoby, které jsou při plné procesní způsobilosti např. z důvodu svého zdravotního postižení handicapovány, mohly řádně uplatňovat svá práva. Jde tedy o určitou formu pozitivní diskriminace, a to zejména osob tělesně postižených.

Podle ustanovení § 8 odst. 1 správního řádu: „*Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené*

---

<sup>17</sup> J. Vedral: Správní řád – komentář, Bova Polygon 2012, str. 135

<sup>18</sup> Nález ÚS ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02



osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.“ Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení třebaže veřejná správa může v konkrétním případě působit vůči dotčeným osobám prostřednictvím různých správních orgánů, měla by zároveň vystupovat jednotně jako reprezentant určitého obecného veřejného zájmu. Toto ustanovení směřuje dovnitř systému veřejné správy. Jde o soulad postupů probíhajících na úrovni jednoho správního orgánu, ale i o sladění postupů probíhajících v téže věci před různými správními orgány. Tato zásada se promítá např. do ustanovení § 140 správního řádu, které upravuje institut společného řízení. Další ustanovení, do kterého se tento princip promítá, je i ustanovení § 131 odst. 2 písm. b) správního řádu, které se týká tzv. vhodné delegace. Konečně se tato zásada uplatňuje i v případě právní úpravy obsažené v § 48 odst. 1 a 2 správního řádu, kde je zakotvena překážka litispendence a rei iudicatae.

Konečně dle ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu: „*Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*“ Tato zásada se promítá např. do ustanovení § 13 správního řádu, kde je upraven institut dožadání. Dále na tuto zásadu navazuje i ustanovení § 56 správního řádu, který se týká znaleckého posudku. Dalšími ustanoveními správního řádu, kde se tato zásada uplatňuje je § 136 odst. 3 až 5, § 137 odst. 1, § 149 odst. 4 a § 160 odst. 3.

## **Hlava II.**

### **Veřejná správa**

Veřejná správa je základním pojmem a institutem správního práva. Veřejnou správu, lze, zjednodušeně řečeno, rozdělit na státní správu a samosprávu. Samosprávu lze pak dále dělit zejména na samosprávu územní a zájmovou.

Prof. D. Hendrych<sup>19</sup> rozlišuje tzv. materiální (funkční) a formální (organizační) pojetí veřejné správy. Podle tohoto členění se veřejnou správou rozumí buď určitý okruh činností (spravování) nebo institucí (organizací, úřadů), které veřejnou správu vykonávají.

V materiálním pojetí je veřejnou správou činnost správních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není činností zákonodárnou ani soudní. Tento druh činnosti, spojované dnes nejčastěji se státem, lze vymezit dvojím způsobem, a to pozitivně nebo negativně. Podle pozitivního vymezení je veřejná správa definována jako souhrn činností, při jejímž výkonu jsou správní úřady vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale též rozhodnutími vyšších správních orgánů. Někdy je v rámci tohoto pozitivního vymezení vázanost orgánů správy doplňována politickou, právní a finanční odpovědností správy. Negativní definice je založena na subtrakci (odečítání). Podle této definice se veřejnou správou rozumí souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Ve formálním pojetí správy je kladen důraz na instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly.

---

<sup>19</sup> D. Hendrych a kol., Správní právo – obecná část, C.H. Beck 2016, str. 2 a 3 a následující.

Jak výše uvedeno je veřejná správa činností odlišnou od zákonodárství a soudnictví. Nicméně veřejná správa se nekryje ani s pojmem „vláda“. Veřejná správa je pojmem odlišným a lze ji uvažovat bez vlády nebo s ní jako moc výkonnou. Pokud jde o vztah veřejné správy a zákonodárství, tak to je v právním státě veřejné správě nadřazeno. Veřejná správa je tedy ve vztahu k zákonodárství činností podzákonnou a výkonnou.

Pokud jde o rozdíl mezi veřejnou správou a soudnictvím uvádí prof. D. Hendrych jako základní rozlišující znak to, zda jsou osoby podílející se na její činnosti nezávislé (soudci) či nikoliv. Dalším rozdílem je skutečnost, že akty veřejné správy jsou převážně konstitutivní, zatímco akty soudní jsou deklaratorní povahy. Třetím vymezením je to, že veřejná správa jedná ve vlastní věci a z vlastní iniciativy, zatímco soudnictví autoritativně a nezávisle právo nalézá. Konečně za čtvrté je třeba uvést, že veřejná správa může vedle konkrétních aktů vydávat i abstraktní akty k provedení zákonů, tedy nařízení nebo příbuzné akty, zatímco soudnictví tato pravomoc nepřísluší.

Jak výše uvedeno, pojmy „vláda“ a „veřejná správa“ nejsou totožné. Někdy se nepřesně uvádí, že vláda je nejvyšším orgánem státní správy (ve smyslu veškeré veřejné správy). Toto vymezení však není zdaleka vyčerpávající, neboť v poslední době dochází k částečné privatizaci veřejné správy (např. samospráva, zejm. profesní).

Vláda plní v zásadě 2 úkoly. Za prvé zodpovídá za politické vedení správy a za druhé spolupůsobí při utváření vnitřních směrů politiky a vnějších vztahů státu, které se orientují na budoucnost. Pojem „vlády“ lze tak zjednodušeně vyjádřit jako základní politické vedení správy.

Veřejnou správu lze v zásadě členit podle 3 hledisek. Za prvé podle organizačního uspořádání, za druhé dle právní formy a za třetí podle úkolů veřejné správy. Organizační uspořádání zahrnuje 3 kritéria – územní hledisko, věcné hledisko a osobní hledisko. Na základě územního hlediska lze veřejnou správu dělit na ústřední, oblastní (regionální) a obecní (místní). Z věcného hlediska lze správu členit na politickou (všeobecnou) a odbornou (specializovanou). Konečně z osobního hlediska se veřejná správa dělí na bezprostřední a zprostředkovanou (delegovanou).

Pokud jde o dělení veřejné správy podle právní formy, je zde základním kritériem to, zda veřejná správa používá formy veřejného nebo soukromého práva. Podle tohoto hlediska se dle prof. D. Hendrycha rozděluje veřejná správa do 2 velkých skupin, a to na správu vrchnostenskou (forma veřejného práva) a správu fiskální (forma soukromého práva). Vrchnostenskou správu lze charakterizovat základním trianglem – nařízením, správním aktem a donucovací opatření. Pojem fiskální správa se dnes používá v tom smyslu a v těch případech, kdy veřejná správa nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera ve věcech finančních a státního majetku.

Konečně podle úkolů veřejné správy lze rozlišovat správu nejčastěji na základě hlediska, zda vrchnostensky zasahuje, svým jednáním něco ve veřejném zájmu zabezpečuje nebo něco obstarává. Podle tohoto kritéria se tedy správa dělí na správně politickou, správně hospodářskou a správně sociální. V této souvislosti autor této práce odkazuje na část VI. této práce, kde je odlišena správa autoritativní (vrchnostenská), kooperativní (spolupracující) a charitativní (pečovatelská). Hlubší členění lze provést na základě rozdělení veřejné správy podle jednotlivých odvětví (oborů nebo rezortů). Toto členění se nejčastěji uplatňuje v případě ústředních orgánů státní správy (zejm. ministerstev). Jako příklad těchto správních odvětví lze uvést – vnitřní správu, pořádek a bezpečnost, sociální věci, zdravotnictví, školství atd.

Prof. V. Sládeček<sup>20</sup> pak rozděluje správu na veřejnou a soukromou. Dále člení veřejnou správu na státní správu a samosprávu. Státní správu rozděluje na státní správu přímou (prováděnou bezprostředně správními úřady) a státní správu nepřímou vykonávanou v přenesené působnosti orgány veřejnoprávních korporací (obcí a krajů). Samosprávu považuje tento autor za projev decentralizace veřejné moci. Dle mého názoru lze vztah samosprávy a státní správy charakterizovat do jisté míry i jako subsidiární. Tedy samospráva je projevem decentralizace veřejné moci a je de facto v poměru subsidiarity vůči státní správě. Dále je pro samosprávu typické, že je vykonávána veřejnoprávními korporacemi. Na rozdíl od výše uvedené přenesené působnosti je samospráva vykonávána v rámci samostatné působnosti veřejnoprávních korporací.

Obdobně jako prof. D. Hendrych i prof. V. Sládeček rozlišuje materiální (funkční) pojetí a formální (organizační) pojetí veřejné správy. Dále lze podle tohoto autora jak materiální, tak i formální pojetí veřejné správy vymezit buď pozitivně (konkrétním výčtem), nebo negativně (s přihlédnutím k dalším činnostem). Další definice veřejné správy z tohoto hlediska podávají i starší autoři – J. Pražák, J. Hoetzl, J. Pošvář, P. Škultéty nebo P. Průcha.

Materiálně lze tedy veřejnou správu definovat jako souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou. Formálně se pak veřejnou správou rozumí činnost orgánu státu nebo jiného subjektu moci veřejné mimo státní orgány vykonávající zákonodárství, soudnictví nebo vládu. Pro formální vymezení jsou důležité základní atributy činnosti správních orgánů, tedy pravomoc a působnost.

Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>21</sup> „je veřejná správa z hlediska materiálního v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Jak vyplývá z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu ... či z rozhodování Ústavního soudu ČR ... judikatura se v současnosti kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy. Proto lze zmíněnou otázku uzavřít tak, že i Nejvyšší kontrolní úřad vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv formálně není správním úřadem. Uvedené konstatování nic nemění na skutečnosti, že Nejvyšší kontrolní

<sup>20</sup> V. Sládeček, *Obecné správní právo*, Wolters Kluwer 2013, str. 20 a násl.

<sup>21</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 19. 9. 2007, sp. zn. 9 Aps 1/2007

*úřad je orgánem nezávislým, do jehož výkonu působnosti lze zasahovat pouze zákonem. Je však zřejmé, že tato jeho působnost nezahrnuje ani výkon soudní moci, ani možnost vydávat zákonné akty; proto se i v tomto případě jedná o výkon veřejné správy.“*

Prof. V. Sládeček dále obdobně jako prof. D. Hendrych definuje a člení veřejnou správu z různých hledisek, a to na základě její organizace, právní formy a úkolů, které veřejná správa plní. V případě dělení podle právní formy je rozlišováno tzv. impérium (vrchnostenská správa) a tzv. dominium (fiskální správa).

Dále je definována státní moc, a to jako moc vykonávána přímo státem, resp. jeho orgány (státními orgány). V této souvislosti je třeba citovat nálezy Ústavního soudu ČSFR<sup>22</sup>, podle něhož: *„je veřejnou mocí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, zda jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci, je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, zda tedy může stát do těchto práv a povinností zasahovat.“*

Dále je třeba uvést, že veřejná správa je toliko jednou ze součástí moci výkonné. Proto nelze moc výkonnou a veřejnou správu ztotožňovat. Rovněž platí, že vláda vede veřejnou správu. Činnost vlády je tak v relevantním rozsahu uskutečňována prostřednictvím hierarchicky organizovaného systému veřejné správy, především pak státní správy. Nižší správní úřady jsou vázány nejen právními předpisy, ale i interními rozhodnutími vyšších správních úřadů (normativní i individuální povahy).

Podle definice veřejné správy uvedené ve Wikipedii<sup>23</sup>, je rovněž možné vymezit veřejnou správu na základě jejích 5 funkcí, a sice funkce mocenské, funkce ochranné (bezpečnostní), organizační, regulační a funkce správy jako služby veřejnosti. Na základě mocenské funkce, lze konstatovat, že veřejná správa realizuje svou moc ve státě prostřednictvím právního řádu a působením státního zřízení. Ochrannou (bezpečnostní) funkci veřejné správy lze definovat jako její povinnost zajistit a organizovat vnitřní a vnější bezpečnost a pořádek státu. Organizační funkci lze vymezit tak, že veřejná správa organizuje záležitosti státní, záležitosti institucí a záležitosti občanů. Regulační funkce je pojímána jako prosazování systému založeného na politickém pluralismu, solidaritě a toleranci. Konečně funkci veřejné správy jako služby veřejnosti, lze charakterizovat jako činnost této správy ve veřejném zájmu.

Pokud jde o rozlišení soudnictví od veřejné správy, tak je třeba z časového hlediska rozlišovat, že veřejná správa směřuje k naplnění budoucího cíle, zatímco výroky justice jsou

---

<sup>22</sup> Nález ÚS ČSFR ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/1992

<sup>23</sup> [https://cs.wikipedia.org/wiki/Veřejná\\_správa](https://cs.wikipedia.org/wiki/Veřejná_správa)

spojeny se současným nebo minulým stavem. Konečně na závěr této části práce je možné citovat shrnující definici prof. D. Hendrycha, podle něhož: „je zákonodárstvím stanovení obecných abstraktních právních norem, vládu lze definovat jako základní politické vedení správy, veřejnou správu jako činnost podzákonou a výkonnou a soudnictví jako právní hodnocení stavu věcí za použití platného práva, přičemž toto hodnocení vede k závaznému rozhodnutí.“

### **Hlava III. Územní samospráva**

Jak uvedeno výše, dělí se veřejná správa, zjednodušeně řečeno, na státní správu a samosprávu. Samosprávu pak rozlišujeme zejména územní (obce a kraje) a profesní (stavovské komory – zejm. advokátní, notářská, lékařská a lékárnická). Pokud jde o územní samosprávu, tak ta je vykonávána veřejnoprávními korporacemi. Na základě výše uvedeného kritéria pak rozlišujeme obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Samospráva je projevem subsidiarity, autonomie a decentralizace ve vztahu ke státní správě.

V této souvislosti se dovolím citovat náleží Ústavního soudu ČR<sup>24</sup>: „Nelze .... 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 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 ... k výkonu samosprávy poskytl, když omezil svůj dohled na nezbytné minimum, tj. vyžaduje – li to ochrana zákona.“

Obce a kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, právními osobami odlišnými od státu. Podle prof. D. Hendrycha<sup>25</sup> lze územní samosprávné celky charakterizovat 3 znaky:

1. územní základ,
2. osobní základ a
3. právo na samosprávu.

Prof. D. Hendrych dále rozlišuje sociologický a právní význam pojmu „obec“. Pokud jde o **územní základ**, tak platí, že územní samosprávné celky vykonávají svou působnost v rámci svého území vymezeného hranicemi oddělovacími je od jiných územních samosprávných celků. Každá část území ČR je součástí některé obce. Výjimku tvoří pouze vojenské újezdy.

<sup>24</sup> Nález ÚS ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02

<sup>25</sup> D. Hendrych a kol., Správní právo – obecná část, C.H. Beck 2016, str. 90 a násl.

Dále je třeba uvést, že obec, jako základní územní samosprávný celek, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Území obce spadá pod jedno nebo více souvislých katastrálních území. Podle platné právní úpravy v ČR lze měnit územní rozsah obcí následujícími 5 způsoby:

- sloučení obcí,
- připojení obce,
- oddělení části obce,
- změny hranic obcí, při kterých neodchází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce a
- změny hranic obcí vyvolané změnami jiných územních jednotek.

Pro sloučení nebo připojení obcí vyžaduje zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) kromě dohody pouze souhlas orgánů dotčených obcí. Naopak hranice krajů, jakožto vyšších územních samosprávných celků, lze měnit pouze na základě zákona. Území krajů je na základě ústavního zákona (zákon č. 347/1997 Sb.) vymezeno územím určených okresů, jak byla území okresů stanovena ke dni 1. ledna 2000.

Pokud jde o *osobní základ*, vymezuje Ústava ČR (čl. 100 odst. 1) územní samosprávné celky jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon o obcích (ustanovení § 16 odst. 1) považuje za osobní základ obecního společenství občany obce, jimiž jsou fyzické osoby, které jsou státními občany ČR a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu. Občanem kraje je podle zákon o krajích (ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb.) fyzická osoba, která je státním občanem ČR a je přihlášená k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje. Z širšího hlediska lze pak mezi osoby tvořící osobní základ obcí a krajů řadit osoby, které mají právně kvalifikovaný vztah k jejich území. Jedná se zejm. o následující kategorie osob:

- občany obcí a krajů,
- cizince s trvalým pobytem na území obce a kraje a
- osoby, které jsou vlastníky nemovitostí na území obce či kraje.

Pokud jde o osoby, na které se vztahuje pravomoc obce a kraje, je tento okruh osob ještě širší. Kromě výše uvedených kategorií osob mezi ně patří i:

- osoby, které se zdržují na území obce (kraje) a dále
- osoby, které zde vykonávají podnikatelskou činnost.

Každý občan obce resp. kraje má zejm. následující práva: právo volit a být volen do zastupitelstva, právo účastnit se hlasování v místním (krajském) referendu, právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem, právo požadovat projednání určité záležitosti radou nebo zastupitelstvem, právo podávat orgánům obce (kraje) návrhy, připomínky a podněty, petiční právo občanů obce (kraje) a právo občanů obce (kraje) příslušejících k národnostním menšinám. Tradičně patřilo k právům občanů obcí (krajů) i

právo užívat obvyklým způsobem obecní (krajské) ústavy a jiný majetek obce (kraje) sloužící veřejným účelům a právo na pomoc v sociální nouzi.

**Právo na samosprávu** je dle prof. D. Hendrycha ústavně zaručeným právem územních samosprávných celků jakožto územních společenství občanů. Pokud jde o samosprávu, je třeba rozlišovat její politické a právní pojetí. Politické pojetí vyjadřuje spoluúčast občanů na veřejné správě a zapojení neprofesionálních funkcionářů do jejího výkonu. Právní pojetí samosprávy znamená, že výkon veřejné správy přísluší subjektu odlišnému od státu, samospráva se proto uskutečňuje relativně nezávisle na státní správě.

Na základě výše uvedeného lze proto samosprávu definovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci, která je odlišná od státu. Nositel samosprávy není tak při jejím výkonu podřízen orgánům státu, stát vykonává pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací.

V této souvislosti je vhodné citovat náleží Ústavního soudu ČR<sup>26</sup>, ve kterém se mj. uvádí: „...*místní samospráva je nezastupitelnou složkou demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí....*“

Pokud jde o právní subjektivitu veřejnoprávních korporací, tak se jedná o subjektivitu v oblasti veřejného i soukromého práva. Veřejnoprávní korporace jsou právnickými osobami veřejného práva. Podle čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR lze charakterizovat územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Obce a kraje mohou jakožto právnické osoby vstupovat do právních vztahů soukromého práva de facto jako jiné právnické osoby, pokud nevyplývá ze zákonné právní úpravy jinak. Obce (kraje) jsou v rozsahu daném zákonem nadány oprávněním vykonávat působnost v oblasti veřejné správy a jako takové vystupovat jako subjekt veřejnoprávních vztahů.

Pokud jde o působnost územních samosprávných celků, je rozlišována působnost samostatná a přenesená (dále viz. část IV. této práce). Obce a kraje konečně také nesou odpovědnost z právních vztahů, do kterých vstupují. Vedle odpovědnosti soukromoprávní se na územní samosprávné celky vztahuje i odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb., tedy odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a za nesprávný úřední postup.

Co se týče druhů obcí, rozlišují se v zákonodárství států 2 různé přístupy: Za prvé je to zásada jednotné právní úpravy pro všechny obce (princip jednotné obce nebo také princip univerzality obcí). Za druhé je to pak rozdělení obcí do několika druhů. Pro definování kategorií obcí vyjdeme ze základního členění, které se uplatnilo po reformě veřejné správy (I. a II. fáze) na přelomu 20. a 21. století. Rozlišovalo se 5 druhů obcí a měst: Hlavní město Praha, krajská města (v počtu 14), obce s rozšířenou působností (obce III. typu, celkový počet

---

<sup>26</sup> Nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

205, někdy nazývané také jako tzv. „malé okresy“), obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. typu, v celkovém počtu 389) a základní obce (obce I. typu). Celkový počet obcí v ČR činil k 1. lednu 2023 6.254 obcí a 4 vojenské újezdy. Hustotou sítě sídel a malých obcí má Česká republika nejbližší k Francii (viz. také pátá část této rigorózní práce).

S účinností od 1. 7. 2006 byla zřízena kategorie obcí tzv. „městys“. K tomu lze ve shodě s prof. M. Kopeckým<sup>27</sup> dodat, že pojem „městys“ je archaismem a projevem staromilství a nemá v našem právním řádu místo. Rovněž ke kategorii statutárních měst lze uvést v souladu s prof. M. Kopeckým<sup>28</sup> následující: Označování některých měst za statutární souviselo spíše se snahou o zvýraznění prestiže některých jejich představitelů, ne až tak s úsilím o racionální organizaci veřejné správy. Od roku 1990 narostl počet statutárních měst z původních 13 na nynějších 25 (v tomto počtu navíc není zahrnuto hlavní město Praha). De lege ferenda bych doporučoval, aby statut (tzv. *ius statutarium* – dle římského práva autonomní normotvorba) byl výsadou pouze hlavního města Prahy. Naopak 8 krajských měst (viz. část šestá této rigorózní práce) by disponovalo pouze tzv. dekrety.

Domnívám se, že města a obce v ČR a na Slovensku je možné de lege ferenda členit následovně (viz. také šestá část této rigorózní práce):

1. hlavní město (původně císařské město, Praha),
2. krajská města (původně 8 + 2 královská města – Praha, České Budějovice, Plzeň, Ústí nad Labem, Hradec Králové, Brno, Olomouc, Ostrava + Nitra, Košice, v čele s hejtmany/župany),
3. okresní města (původně poddanská města – 64 v České republice - 16 na Slovensku – v čele s rychtáři),
4. obce (vesnice, dědiny – s fungující samosprávou – v čele se starostou) a
5. osady (bez vlastní samosprávy).

Prof. V. Sládeček<sup>29</sup> uvádí při určité míře simplifikace, že samosprávu lze chápat jako relativně nezávislou správu vlastních záležitostí, kde ovšem existuje nějaký veřejný zájem či prvek. Dále jsou podány základní, charakteristické rysy samosprávy. Mezi ně patří: decentralizace, subsidiarita ve vztahu ke státní správě, dále výkon samosprávy veřejnosprávními korporacemi, původ příjmů samosprávy z vlastních soukromoprávních aktivit, ale i ze zdrojů veřejnosprávního charakteru a konečně autonomie. Prof. V. Sládeček dále uvádí, že rozvoj samosprávy souvisí na našem území s rozpadem feudalismu, tedy se zrušením nevolnictví a následně i poddanství. Historické kořeny samosprávy spadají však až do středověku a spočívají v původní samosprávě středověkých měst (samospráva územní) a v středověkém cechovním zřízení (samospráva zájmová či profesní).

---

<sup>27</sup> M. Kopecký, Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Wolters Kluwer 2017, str. 118

<sup>28</sup> M. Kopecký, Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Wolters Kluwer 2017, str. 120, 121

<sup>29</sup> V. Sládeček, Obecné správní právo, Wolters Kluwer 2013, str. 316 a násl.



Podle prof. M. Kopeckého<sup>30</sup> lze samosprávu charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh činností veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací. Samospráva je projevem decentralizace státní správy. V postavení samosprávných korporací se silně projevuje i demokratický princip, když orgány samosprávy (zastupitelský sbor, v některých právních systémech i představitelé výkonné moci v rámci samosprávy) jsou voleny „zdola“ občany samosprávných celků.

Podle Slovníku veřejného práva československého<sup>31</sup> je samospráva příkladem decentralizace státní správy. Výhody samosprávy se spatřují v různých věcech, jako jsou: místní a věcný svéráz, zvláštnost poměrů a potřeb, stoupnutí porozumění pro úkoly a problémy veřejné správy, politické školení a výchova občanstva, rozdělení odpovědnosti za veřejný život mezi stát a samosprávné svazy a vzrůst vědomí odpovědnosti, konec konců oživení a posílení státní myšlenky a lidové pospolitosti. Podstata samosprávy je v tom, že např. obec je jakýmsi mikrokosmem státu: jde o universalitu působnosti a moci vrchnostenské, obci podléhají všechny osoby a jejich prostřednictvím všechny věci na jejím území. Z této již poněkud archaické definice samosprávy lze odvodit, kde hledat kořeny vlastenectví a patriotismu, tak potřebného pro Českou republiku v dnešní těžké době.

K pojmu „záležitosti místní působnosti“ se vyjádřil i Ústavní soud ČR<sup>32</sup>, který ve svém Nálezu konstatoval: „*Mnohem spíše je třeba uvážit, 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.*“

Na závěr nezaškodí, pokud se pokusíme de lege ferenda vymezit pojem samosprávy i poněkud konkrétněji. Do oblasti samosprávy (do samostatné působnosti obce) by podle autora této práce mělo spadat zejm.:

1. vedení obecní kroniky a matriky v listinné podobě,
2. určení názvu obce, číslování budov v obci, případně i určení názvů ulic u větších obcí a zejm. měst,
3. vydávání poplachové a požární směrnice – u větších obcí a měst, kde se vyskytují i průmyslové závody a obytné domy,
4. organizace a průběh místního referenda, které by mělo mít zejm. konzultativní charakter,
5. pravidla pro volbu starosty,
6. pravidla hospodaření s majetkem obce,
7. základní pravidla chudinské péče; chudinská péče zajišťovaná státem by měla být subsidiární k chudinské péči organizované na obecní a místní úrovni,

<sup>30</sup> M. Kopecký, Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Wolters Kluwer 2017, str. 105

<sup>31</sup> E. Hácha, Slovník veřejného práva československého, Svazek IV., EUROLEX BOHEMIA s.r.o. 2000, str. 1 a násl.

<sup>32</sup> Nález ÚS ze dne 24. 11. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97

8. stanovení výše a pravidel výběru místních poplatků,
9. systém zásobování obyvatel obce a zejm. města energiemi – elektřinou, plynem a vodou,
10. vydávání tržního řádu,
11. pravidla pro správu a údržbu místních komunikací a veřejného prostranství a
12. pravidla pro nakládání s komunálním odpadem.

Závěrem této kapitoly lze uvést, že samospráva je slučitelná jen s demokratickým systémem, který je založen na pluralitě společenských a politických zájmů, a jako taková je založena na v podstatě partnerském vztahu státu a veřejnoprávních korporací jako subjektů samosprávy. Pod pojmem samosprávy je třeba rozumět výkon vymezených úkolů správy státu samostatnými státem aprobovanými veřejnoprávními subjekty.

## **Hlava IV. Krajské zřízení**

Jak uvedeno výše, dělí se územní samosprávné celky na základní (obce) a vyšší (kraje). Předmětem této rigorózní práce je zejména právní úprava postavení krajů. Krajským zřízením lze rozumět jak problematiku zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), tak v širším a obecnějším smyslu i právní úpravu postavení krajů obecně, která je obsažena i v jiných právních předpisech.

Podle prof. V. Sládečka<sup>33</sup> je kraj definován jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Posláním kraje je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, tedy i krajů, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Také kraj spravuje své záležitosti samostatně, v takovém případě hovoříme o samostatné působnosti. Opakem je působnost přenesená (de facto výkon státní správy orgány samosprávy, na něž je tento výkon přenesen).

Pokud jde o orgány kraje, tak rozlišujeme zejm. zastupitelstvo kraje, radu kraje, hejtmana kraje a krajský úřad, dále pak zvláštní orgány kraje. Zjednodušeně řečeno zastupitelstvo, rada a hejtman jsou orgány kraje, které vykonávají zejména samostatnou působnost. Naopak krajský úřad vykonává zejména působnost přenesenou (k této problematice blíže viz. čtvrtá část této rigorózní práce).

Podle Slovníku českého práva<sup>34</sup> je kraj označení pro územní správní obvody a dále současně i pro tzv. vyšší územní samosprávné celky podle právní úpravy obsažené v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Kraje jako správní

---

<sup>33</sup> V. Sládeček, *Obecné správní právo*, Wolters Kluwer 2013, str. 331 a násl.

<sup>34</sup> Z. Madar a kol., *Slovník českého práva*, I. díl, Linde Praha 1998, str. 597 a 598

obvody původně vymezené v podmínkách a především pro potřeby činnosti tzv. krajských národních výborů, byly územními jednotkami ve smyslu územního členění státu. Kraje se dále dělily na okresy a okresy se dělily na obce. Těchto krajů bylo 7 (viz. šestá část této rigorózní práce, chyběl pouze Středomoravský kraj se sídlem v Olomouci). Takto vymezené postavení krajů bylo obsaženo v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který však již byl v nedávné době zrušen (k 1. lednu 2021). Podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. se kraji rozumí následující vyšší územní samosprávné celky:

1. hlavní město Praha,
2. Středočeský kraj,
3. Jihočeský kraj,
4. Plzeňský kraj,
5. Karlovarský kraj,
6. Ústecký kraj,
7. Liberecký kraj,
8. Královehradecký kraj,
9. Pardubický kraj,
10. kraj Vysočina,
11. Jihomoravský kraj,
12. Olomoucký kraj,
13. Moravskoslezský kraj a
14. Zlínský kraj.

Tento ústavní zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2000. K faktickému ustavení krajů a započetí jejich činnosti došlo v návaznosti na uskutečnění prvních voleb do zastupitelstev krajů, které se uskutečnily 12. listopadu 2000. K tomuto datu také nabyl účinnosti zákon o krajích (zákon č. 129/2000 Sb.).

Jak je patrné z výše uvedeného, je zde určitá dichotomie, pokud jde o počet krajů a vymezení jejich působnosti (7 „starých“ krajů versus 14 krajů „nových“). K této problematice si dovoluji ocitovat opět prof. M. Kopeckého<sup>35</sup>, který uvádí: Rozpory mezi samosprávným uspořádáním a územním členěním státu vedly v roce 2005 vládu ke snaze o novou úpravu územně správního členění České republiky. Usnesením vlády č. 815 ze dne 29. června 2005 byl schválen vládní návrh zákona o územně správním členění státu a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o územně správním členění státu (tisk č. 1047 a 1048 Parlamentu ČR, Poslanecká sněmovna, 2005, IV. volební období). Podle vládního návrhu zákona mělo být území ČR členěno pro výkon státní správy na oblasti v počtu 8, v modifikované podobě odpovídajícím území 7 krajů podle zákona o územním členění státu z roku 1960 a území hlavního města Prahy s tím, že nemělo docházet k překrývání s územím krajů jako vyšších územních samosprávných celků. Oblasti se měly členit na správní obvody krajů, každá oblast měla zahrnovat území 1 až 3 krajů. Správní obvody krajů by se členily na okresy, ty na správní okrsky (odpovídající správnímu obvodu

---

<sup>35</sup> M. Kopecký, Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Wolters Kluwer 2017, str. 76 a 77

obcí s rozšířenou působností) a ty konečně na správní obvody obcí a vojenské újezdy. Realizace vládního návrhu by vedla ke značným zásahům nejen do organizace státní správy, ale i soudnictví a dalších složek státu. S ohledem na odpor proti navrhované úpravě, napříč politickým spektrem, vzala vláda předložené návrhy zákonů již v průběhu 1. čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR zpět.

V souvislosti s krajským zřízením je vhodné upozornit ještě na tzv. Nomenklaturu územních statistických jednotek (tzv. NUTS – z angl. Nomenclature of Units for Territorial Statistics)<sup>36</sup>. NUTS jsou územní celky vytvořené pro statistické účely Eurostatu (statistický úřad Evropské unie) pro porovnání a analýzu ekonomických ukazatelů, statistické monitorování, přípravu, realizaci a hodnocení regionální politiky členských států EU. Klasifikaci NUTS zavedl Eurostat v roce 1988. Vedle soustavy NUTS existuje od roku 1990 i soustava LAU (z angl. Local Administrative Units) – zahrnující obce a okresy. V současnosti tato soustava nahrazuje dřívější stupně NUTS 4 a NUTS 5.

statistická jednotka		počet v ČR ( <a href="#">CZ-NUTS</a> )
Zkratka	český ekvivalent	
NUTS 0	<a href="#">stát</a>	1
NUTS 1	<a href="#">území</a> (ČR)	1
NUTS 2	<a href="#">regiony</a> (soudržnosti)	8
NUTS 3	<a href="#">kraj</a>	14
LAU 1 (dříve NUTS 4)	<a href="#">okres</a>	76+Praha
LAU 2 (dříve NUTS 5)	<a href="#">obec</a>	6253

Pokud jde o regiony NUTS 2, jedná se v rámci ČR o následujících 8 oblastí:

- 1) Praha,
- 2) Střední Čechy,
- 3) Střední Morava,
- 4) Jihovýchod,
- 5) Jihozápad,
- 6) Severovýchod,
- 7) Severozápad a
- 8) Moravskoslezsko.

<sup>36</sup> <https://cs.wikipedia.org/wiki/NUTS>

## Hlava V. Decentralizace a dekoncentrace

Prof. V. Sládeček<sup>37</sup> zařazuje pojmy decentralizace a dekoncentrace mezi základní principy organizace veřejné správy. Podle tohoto autora je pro centralizovaný systém typická rigidní soustava a soustředění výkonu veřejné správy v jednom (státním) řídicím centru, které vylučuje skutečnou a relevantní územní a zájmovou samosprávu. O všech otázkách rozhoduje „ústředí“ neboli centrum, a to buď přímo, nebo na základě služebních instrukcí a de facto ve všech směrech ovlivňuje a dozírá nad orgány nižšími. Příkladem centralizovaného systému bylo fungování státní správy v ČSSR, a to až do roku 1990, kdy fakticky nebyla připuštěna žádná územní samospráva a orgány krajů, okresů i obcí byly de facto orgány státní správy.

Pokud jde o decentralizovaný systém, tak ten znamená naopak delegaci pravomoci a působnosti na orgány jiného subjektu veřejné správy, než je stát, tedy na orgány samosprávné. Pro takovou soustavu orgánů je typická vysoká samostatnost jednotlivých prvků systému, neboť ve vztahu k samosprávným orgánům neexistuje bezprostřední vztah nadřízenosti a podřízenosti, typický pro státní správu. Samosprávné orgány jsou při výkonu samostatné působnosti vázány toliko právním řádem, tedy zákony, nikoliv služebními příkazy a instrukcemi, jako je tomu při výkonu státní správy (přenesené působnosti). Z výše uvedeného je zřejmé, že příkladem decentralizace je současný model samosprávy v ČR, tedy zejm. samostatná působnost obcí a krajů.

Kromě centralizace a decentralizace rozlišujeme v rámci organizování veřejné správy i principy koncentrace a dekoncentrace (horizontální a vertikální). Horizontální koncentrace znamená snahu soustředit veškeré funkce na jedné úrovni do jednoho orgánu, v praxi do menšího počtu orgánů veřejné správy (např. slučování ministerstev). Horizontální dekoncentrace je postupem opačným, kdy dochází k rozdělení funkcí na stejné úrovni na více orgánů. Příkladem horizontální dekoncentrace jsou ústřední orgány státní správy, v jejichž čele nestojí ministr, jakožto člen vlády. Tyto ústřední správní úřady jsou tak jako ministerstva upraveny tzv. kompetenčním zákonem (zákon č. 2/1969 Sb.). Jedná se např. o Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český telekomunikační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže atd.

Vertikální koncentrace a dekoncentrace spočívá v rozdělení funkcí mezi nižší a vyšší úroveň v rámci jedné organizační soustavy, buď jejich soustředěním na vyšší úroveň (vertikální koncentrace) nebo naopak delegováním na nižší úroveň (vertikální dekoncentrace). Při dekoncentraci přetrvávají vztahy nadřízenosti a podřízenosti, včetně služebního dohledu. Příkladem vertikální dekoncentrace jsou územní odborné správní úřady, typu úřadů práce, katastrálních úřadů nebo okresních/obvodních správ sociálního zabezpečení (tzv. dekoncentráty).

---

<sup>37</sup> V. Sládeček, *Obecné správní právo*, Wolters Kluwer 2013, str. 268, 269

Podle Wikipedie<sup>38</sup> lze decentralizaci popsat jako delegování pravomocí a s tím souvisejících odpovědností z vyšších a nadřízených složek systému (obvykle správního, administrativního) na nižší a podřízené složky systému. Pokud jde o systém, který je zcela decentralizovaný, pak složky, na které byly pravomoci delegovány, jsou zcela nezávislé na ústředních orgánech, svoje úkoly plní samostatně a jen ve vymezeném rozsahu podléhají doзору prováděnému z centra. V oblasti veřejné správy je výrazem decentralizace, jak výše uvedeno, územní samospráva. Určité kompetence jsou tak přeneseny na obce a kraje. Význam decentralizace spočívá v tom, že nižší složky mají lepší povědomí o dění ve svém okruhu působnosti, jsou blíže problémům a otázkám, které řeší, a jejich rozhodování je tak efektivnější. Proto poskytování statků a služeb občanům je efektivnější. Efektivnější je rovněž hospodaření, proto dochází k decentralizaci i fiskální politiky.

Po roce 1989 po listopadovém převratu proběhla také změna v oblasti samosprávy a významně se začaly projevovat prvky decentralizace. Reforma samosprávy přinesla odklon od centralismu, který se postupně utužoval od roku 1948 a skončil s demokratickým převratem v roce 1989 a s politickou a ekonomickou transformací.

Nové nastavení veřejné správy a zákonný podklad pro její fungování se staly důležitou součástí a předpokladem pro vstup do EU. Přestože členské státy vnímají pojem decentralizace rozdílně, pojí všechny jedno východisko, a tím je přesun kompetencí z centrální vlády na jiné aktéry. EU hovoří o efektivnějším fungování jednotlivých sektorů při zavedení decentralizovaného řízení. Proto byly do struktury orgánů EU zavedeny tzv. decentralizované agentury, které zlepšují konkurenceschopnost EU a obecně přispívají ke zvýšení kvality života občanů členských států EU a zlepšení podmínek v pracovní oblasti.

Hlavním cílem a úkolem decentralizace je vyřešit problémy typu pokles ekonomické výkonnosti nebo posílení podílu občanů v lokální politice po rozpadu centrálně plánované ekonomiky. Decentralizace je definována následujícími 4 dílčími cíli:

- větší účast občanů na rozhodování v rámci demokratických procesů,
- větší rozmanitost politických názorů, občanských aktivit nebo zastoupení národnostních menšin,
- větší efektivita zapříčiněná odstraněním nadbytečné byrokracie a
- řešení konfliktů mezi národnostními menšinami nebo regiony a centrální vládou.

---

<sup>38</sup> <https://cs.wikipedia.org/wiki/Decentralizace>

## **Hlava VI.**

### **Spojený a rozdělený model veřejné správy**

Na úvod této části práce lze poznamenat ve shodě s Petrem Klusáčkem<sup>39</sup>, že spojený model zjednodušeně řečeno spočívá ve výkonu státní správy orgány samosprávy v tzv. přenesené působnosti, tj. věcně se postupuje při jejím výkonu ve stejném režimu jako ve státní správě. Zatímco oddělený model představuje výkon státní správy a výkon samosprávy ve dvou oddělených systémech orgánů.

Dále lze uvést, že zastánci spojeného modelu tvrdí, že je levnější a vede k odstranění napětí a ostrých hran mezi samosprávou a státní správou. Odpůrci tvrdí, že může být dokonce nákladnější a varují, že ve spojeném modelu může dojít k ohrožení řádného výkonu státní správy politickými tlaky na správní úředníky ze strany funkcionářů samosprávy nebo k ohrožení autonomie samosprávy podřazováním jejích orgánů do hierarchie státní správy.

Zatímco spojený model funguje v Německu a Rakousku, což jsou země nám nejbližší z hlediska právní kultury a správních tradic, pro oddělený model se rozhodla většina států, které prošly v uplynulých třiceti letech intenzivními procesy decentralizačního charakteru (zejm. postkomunistické státy střední a východní Evropy).

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR doporučila na základě svého usnesení č. 268 ze dne 19. května 1999 vládě ČR vytvoření modelu veřejné správy spojením státní správy a samosprávy v jednotnou veřejnou správu, a to na všech jejích úrovních (tzv. spojený model). Tento spojený model byl i následně realizován a ovládá veřejnou správu v ČR dodnes.

Zvolený společný model klade velké nároky na odpovídající vnímání a zejména uskutečňování vzájemných vztahů mezi státem a územními samosprávami při zabezpečování a uskutečňování úkolů státu jejich prostřednictvím a stejně tak i vztahů mezi vyšší a nižší samosprávou. Vztah mezi obcemi a kraji je založen na respektování autonomie samosprávného postavení obcí, kdy krajům je přiznáno vyšší, nikoliv však nadřazené postavení.

## **Hlava VII.**

### **I., II. a III. fáze reformy veřejné správy**

Podle J. Sedláčka<sup>40</sup> je možné reformu veřejné správy v České republice členit do několika fází. Podle tohoto autora bylo cílem reformy veřejné správy zvýšení kvality výkonu veřejné správy, její modernizace a informatizace, zvýšení profesionality úředníků a v neposlední řadě přiblížení státní a veřejné správy občanům nástroji decentralizace a dekoncentrace.

---

<sup>39</sup> P. Klusáček, Reforma územní veřejné správy v ČR, Ústav Geoniky AV ČR, v.v.i. Katedra Geografie MU Brno, 2008

<sup>40</sup> <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/689-reforma-verejne-spravy>

V první fázi reformy veřejné správy v širším smyslu došlo k revitalizaci obcí na základě samosprávného principu v roce 1990. Dalším bodem první fáze reformy (reforma v užším smyslu) bylo naplnění čl. 99 Ústavy ČR vznikem krajů jako vyšších územních samosprávných celků, jejichž vytvoření bylo svěřeno samostatnému ústavnímu zákonu, a sice ústavnímu zákonu č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. S účinností od 1. ledna 2000 došlo na základě tohoto ústavního zákona ke zřízení 14 vyšších územních samosprávných celků (13 krajů + hlavní město Praha). Přijetí tohoto ústavního zákona předcházelo několik let složitých diskusí, a to nejen mezi zástupci politické reprezentace, ale i mezi laickou a odbornou veřejností. Nejčastěji byly diskutovány následující okruhy problémů:

- účelnost a nezbytnost vyhlášení vyšších územních samosprávných celků,
- počet vyšších územních samosprávných celků a volba jejich center,
- způsob vymezení hranic vyšších územních samosprávných celků a
- kompetence a financování nových územních celků.

Počáteční diskuse se podle Petra Klusáčka<sup>41</sup> vedly zejm. o tom, zda má být obnoven zemský princip, známý z období 1. Československé republiky, nebo zda mají být vyšší územní samosprávné celky tvořeny kraji. Předmětem vášnivé diskuse byl počet krajů a stanovení jejich center. Zatímco někteří odborníci vnímali tlak ze strany některých měst a jejich zastupitelstev, aby byla respektována přirozená regionální funkce těchto měst, jako negativní, jiní experti považovali zvolené územní řešení 14 krajů za výhodné, neboť došlo k uspokojení všech meziregionálních center a takovéto nastavení územní samosprávy vytvářelo dobrý základ pro relativní stabilitu zvoleného řešení. Množství diskutovaných variant bylo pestré, protože kromě varianty krajského zřízení z let 1949 až 1960 (subvarianty mezi 12 a 15 kraji), se diskutovala i varianta krajů vytvořených v roce 1960 (subvarianty mezi 8 a 9 kraji). Území krajů následně vymezil výše citovaný ústavní zákon č. 347/1997 Sb. za pomoci území okresů, které byly zřízeny na základě dnes již zrušeného zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Tímto způsobem došlo v některých oblastech k poměrně necitlivému vymezení hranic krajů.

K přijetí vlastního zákona o krajích a stanovení termínu voleb do krajských zastupitelstev však došlo až v roce 2000 přijetím zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

Na základě principů decentralizace a dekoncentrace muselo být také rozhodnuto o tom, které kompetence ministerstev mají být předány na nižší úroveň, zejména na kraje. Ministerstva se svých kompetencí zbavovala bez velkého nadšení. Argumentovala především malou zkušeností a nižší úrovní kvalifikace pracovníků na nižších článcích veřejné správy.

---

<sup>41</sup> P. Klusáček, *Reforma územní veřejné správy v ČR*, Ústav Geoniky AV ČR, v.v.i. Katedra Geografie MU Brno, 2008



Součástí práva na samosprávu bylo a je také právo na přiměřené finanční zabezpečení činností vykonávaných samosprávnými celky ve veřejném zájmu, které jim zákonodárce zákonem svěřil.

Přes výše uvedené pozitivní ohlasy na nastavení nových 14 krajů se od počátku objevovala i silná kritika tohoto nového krajského uspořádání. Odpůrci nových krajů argumentovali mj. zejména malou velikostí některých krajů (zejm. Karlovarský kraj) z hlediska potřeb regionální politiky EU. Naopak zastánci nového krajského zřízení byli přesvědčeni, že často diskutovaný problém nesouladu mezi novými kraji a regiony NUTS 2 nepředstavuje zásadní problém, protože reforma veřejné správy a její decentralizace byla připravována pro potřeby ČR a nikoliv pro potřeby EU a těmto potřebám vyhovuje.

Právní úprava EU, na základě které byla vytvořena společná klasifikace územních statistických jednotek (NUTS) a která stanovila závazné limity pro úrovně NUTS 1 - 3, byla na evropské úrovni přijata nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003. Toto nařízení nicméně připouští v některých případech i výjimky. Jednotlivé nesprávné jednotky se mohou od těchto hraničních hodnot na základě zvláštních zeměpisných, sociálně ekonomických, historických, kulturních nebo environmentálních aspektů.

Nové krajské zřízení však přineslo i jistou anomálii, pokud jde o dvojkolejnost krajů. Nejružnější instituce typu krajských soudů, krajských státních zastupitelství, dříve i krajských ředitelství policie, finančních ředitelství, celních ředitelství atd. působí či působilo v hranicích krajů z roku 1960. V lednu 2008 se ministr vnitra Ivan Langr shodl s hejtmany všech krajů na tom, že organizační struktura Policie ČR bude kopírovat nové rozložení krajů. Počet krajských policejních ředitelství se tak mezi léty 2009 až 2012 navýšil z osmi na čtrnáct.

Druhá fáze reformy veřejné správy byla spojena především s ukončením činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002. Jejich působnost byla přenesena na obce a kraje, popř. na orgány státní správy (např. Pozemkový úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových aj.). Svoji roli při rušení okresních úřadů sehrála nepochybně také skutečnost, že okresní úřady byly – jako prvek systému dvojkolejné správy – v přímém rozporu s filozofií tzv. spojeného modelu, o jehož zavedení rozhodlo usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Tímto se u nás začal uplatňovat tzv. smíšený (spojený) model veřejné správy, kdy orgány územní samosprávy vykonávají vedle samostatné působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (státní správu). V souvislosti s tímto přesunem působnosti bylo nutno změnit a doplnit stávající soustavu obcí. Zákonem č. 313/2002, kterým se mění zákon o obcích, byl vytvořen systém rozlišující 3 různé kategorie obcí podle rozsahu výkonu přenesené působnosti.

Klíčovou otázkou pro koncepci druhé fáze reformy územní veřejné správy bylo, zda má být uskutečněn pouze přechod kompetencí z okresních úřadů na městské úřady v okresních městech beze změny územně správního uspořádání výkonu veřejné správy, nebo zda se uplatní decentralizace a dekoncentrace veřejné správy i v prostorovém smyslu a dojde k nápravě nedostatků způsobených územně správním členěním z roku 1960.

Na základě stanovisek získaných od oslovených obcí byla zpracována tzv. „mapa přání“, která však obsahovala velké množství neakceptovatelných návrhů, protože o zařazení mezi obce s rozšířenou působností často žádaly malé obce, jejichž navrhovaný správní obvod se pohyboval hluboko pod požadovanou hranicí 15.000 obyvatel.

Následně byly vypracovány 2 odborné expertízy. Návrh Katedry sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy zahrnoval 184 obcí s rozšířenou působností. Návrh výzkumného centra regionálního rozvoje Masarykovy univerzity v Brně obsahoval 179 obcí. Vládní návrh zákona, který byl rozeslán poslancům v listopadu 2001, zohlednil některé požadavky z tzv. „mapy přání“ a navrhoval vznik 192 obcí s rozšířenou působností. Tlak „kandidátských“ měst vedl k tomu, že po projednání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR byl počet rozšířen na 194 obcí. Konečně po projednání v Senátu byl počet obcí s rozšířenou působností stanoven na 205. Tento počet obcí je obsažen i v konečném znění zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Výsledný počet se však nesesetkal se všeobecným souhlasem. Ústavní stížnost, která napadala dokonce samotný princip výkonu státní správy některými obcemi, podalo město Chlumeck nad Cidlinou. Jiná nespokojená potenciální střediska se snažila svých ambicích dosáhnout prostřednictvím příznivých politických reprezentantů – např. neúspěšný poslanecký návrh Vlastimila Aubrechta a Květoslavy Čelišové na dodatečné zařazení Duchcova mezi obce s rozšířenou působností.

Správní obvody obcí s rozšířenou působností byly stanoveny výčtem obcí, a to prostřednictvím vyhlášky MV č. 388/2002 Sb., o stanovení obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Většina kompetencí bývalých okresních úřadů byla tak převedena na úřady obcí s rozšířenou působností. Menší část méně frekventovaných a odborně náročnějších kompetencí přešla na krajské úřady, popřípadě na některé další orgány státní správy, a to na základě zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Třetí fáze reformy dosud stále probíhá. Má za úkol směřovat ke zkvalitnění výkonu veřejné správy a dále k dokončení reformních opatření i na úrovni orgánů centrální správy. V rámci třetí fáze reformy je pozornost upřena primárně na obsahovou stránku reformy veřejné správy, která souvisí s otázkami správy, správní kultury, etiky, modernizace, informatizace apod.

V rámci třetí fáze reformy dochází rovněž ke slučování a vnitřnímu provázování jednotlivých úrovní veřejné správy, tedy jakási improvizovaná reakce na neúnosnost současného stavu. V rámci této fáze jsou rovněž prováděny výzkumy s cílem zmapovat stávající situaci – např. projekt „Optimalizace právního a ekonomického prostředí pro rozvoj zvýšení efektivity výkonu veřejné správy“ nebo projekt „Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím“.

## Část třetí: Krajské zřízení v minulosti

### Hlava I. Středověk a období pozdního feudalismu do roku 1848

#### Díl 1. Období od počátku 13. století do roku 1419

Přestože již v době Velké Moravy existovaly náznaky místní správy a samosprávy (hradské župy, župani) a dále v období raného feudalismu fungovala hradská správa (kasteláni, prefekti či hradští župané), krajská správa se v Čechách počala rozvíjet až v období rozvinutého feudalismu. Prof. K. Malý<sup>42</sup> k tomu uvádí, že překonání feudální rozdrobenosti postupně rozkládalo hradskou správu. V důsledku zakládání měst přestaly hradské orgány plnit své funkce. Namísto nich se začaly vytvářet větší územní celky – kraje. V Čechách se postupně vyvinulo 12 krajů:

- 1) Pražský nebo Kouřimský kraj,
- 2) Slánský kraj,
- 3) Žatecký kraj,
- 4) Bechyňský kraj,
- 5) Prácheňský kraj,
- 6) Plzeňský kraj,
- 7) Písecký nebo Rakovnický kraj,
- 8) Litoměřický kraj,
- 9) Boleslavský kraj,
- 10) Hradecký kraj,
- 11) Chrudimský kraj a
- 12) Čáslavský kraj.

Zvláštní postavení měly tzv. vnější kraje, ty byly čtyři:

- 1) Loketsko,
- 2) Trutnovsko,
- 3) Žitavsko a
- 4) Kladsko.

V ostatních zemích České koruny se kraje nevytvořily. Pouze na Moravě se shledáváme s jejich zárodkem, a to v některých správních obvodech navazujících na staré přemyslovské úděly.

V čele krajské správy stáli úředníci, kteří byli nazýváni krajští soudcové (tzv. *iudices provinciales*) neboli poprávci. Poprávci byli jmenováni panovníkem k plnění úkolů soudců a

---

<sup>42</sup> K. Malý, F. Sivák, Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku, H & H 1993, str. 60 a násl.

současně výkonných policejních úředníků, tedy aby vykonávali spravedlnost a činili „poprávu“. Mezi další úkoly poprávců patřilo i stíhání zločinců, zajišťování bezpečnosti na cestách, ochrana mincovního regálu, dozor nad dodržováním měr a vah na trzích a dále i pronásledování psanců.

Krajské poprávce zmiňuje i Z. Hledíková<sup>43</sup>. Dále uvádí k tomuto časovému období, že finanční nákladnost účasti chudší šlechty na zemském sněmu podmínila také vznik krajských sněmů, jako shromáždění šlechty, duchovenstva a měst určitého kraje (nejstarší krajský sněm doložen již roku 1327). Tyto sněmy měly prozatím malý význam. Sněmy svolával panovník a vysílal na ně své zástupce. Na krajských sněmech docházelo většinou k publikování výsledků jednání zemského sněmu, zejména pak berních záležitostí týkajících se daného kraje. Dále zde byly projednávány i záležitosti míru v krajích (tzv. landfrýdy).

Ještě se vraťme k úřadu tzv. krajských poprávců. Z. Hledíková uvádí, že nejstarší jmenovité ustanovení tzv. krajských poprávců pochází z roku 1349. V některých případech byla krajská poprava spojena s držbou některých hradů (Karlšperk pro Prácheňsko, Krašov pro Plzeňsko a Žatecko) nebo purkrabství (Kadaň, Hradec Králové). V roce 1381 udělil Václav IV. krajskou popravu 10 královským městům:

- 1) Staré Město pražské,
- 2) Plzeň,
- 3) Litoměřice,
- 4) Vysoké Mýto,
- 5) Stříbro,
- 6) Mělník,
- 7) Louny,
- 8) Klatovy,
- 9) Budějovice a
- 10) Kolín.

Roku 1400 k těmto městům přibýlo ještě Nové Město pražské, ale tato novinka se neudržela. Když král jmenoval v roce 1405 poprávce 11 krajů (v počtu 1 až 4 v kraji), byli jimi opět zejména vysocí šlechtici, případně držitelé zemských a královských úřadů. Jednotlivým městům král jmenování pouze oznámil a vydal příkaz, aby poprávce podporovala. Instituce poprávce se tak na sklonku husitské doby dostala pod přímý vliv panstva.

Jmenování poprávce pro určité země přispělo rovněž k územnímu vyhraňování krajů, které z neurčitého označování některých oblastí místními názvy, užívaného hlavně pro berní účely, se počaly koncem 14. a v 15. století měnit ve správní jednotky. Berních krajů (pouze pro berní účely dělených dále na okresy) bylo v době Václava IV. dvanáct (viz. výše). Podobnou podpůrnou funkci při formování krajů plnily rovněž dosud ojedinělé krajské landfrýdy, sdružující na teritoriálním základě šlechtu a města kraje ke společné záruce veřejného míru. Jejich rozvoj a dotvoření v Čechách a nikoliv na Moravě patří až sklonku husitské doby.

---

<sup>43</sup> Z. Hledíková, J. Janák J., J. Dobeš, Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost, nakladatelství Lidové noviny 2005, str. 54 a násl.

Vývoj na Moravě byl v tomto směru odlišný. Tradice krajských soudů, jež v Čechách chyběly, a existence krajských soudců (tzv. *iudices provinciales* – viz. výše) a eventuálně cúdařů na Moravě prakticky vyloučily potřebu popravců. Jejich funkci vykonávali právě krajsí soudci, dbající o veřejnou bezpečnost a zasahující tzv. *ex officio*. Cúdař byl vlastním soudcem, zasahujícím na základě soukromé žaloby. Podstatnou roli hrál olomoucký a brněnský purkrabí. Na Moravě však nedošlo k samovolnému formování krajů.

## **Díl 2. Období husitské**

Pokud jde o dobu husitskou, poznamenává Z. Hledíková<sup>44</sup>, že v této době lze pozorovat snahu o seskupování, a to ze strany nižší šlechty. Tato šlechta se snažila využít mimořádné úlohy některých zemanů jako vojenských velitelů a opřela vzestup svého vlivu v zemi (vedle personálně úzce omezeného majetkového vzestupu některých rodů) o sílu a mocenský vliv polních vojsk. Pravidelnou správní základnu si našla v aktivizaci krajského zřízení z doby předhusitské, a to v podobě, ve které se začalo krajské zřízení prosazovat samovolně nejdříve ve východních Čechách na území sirotčího svazu. Komplikace však vznikaly v případě nově se rodících mocenských domén, které staré krajské hranice výrazným způsobem překračovaly (především táborská doména). Přesto o restituci krajů jednal roku 1432 novoroční sněm pražského a sirotčího svazu. Tento sněm se usnesl svolat v každém kraji sněm šlechty a měst, který měl zvolit hejtmana kraje a jeho pomocnou radu. Hejtman se měl starat o svolávání krajské hotovosti, o zásobování vojska a bránit případnému plnění a pustošení kraje vojskem. Měl pravomoc takové případy soudit a trestat.

Tábor sám vystupoval od roku 1430 jako samostatné město s pevnou strukturou městské správy (byla zpětně potvrzena privilegiem Zikmunda Lucemburského ze dne 25. ledna 1437), zachovávající však sestavu 4 hejtmanů. S připodobňováním táborského městského panství nad dobytými vesnicemi a městečky patrimonialním dominiím se druhý z hejtmanů, prakticky purkrabí táborského hradu, ujal odpovědnosti a velení nad touto táborskou doménou a nad všemi posádkami v ní. Byl nazýván vladařem. Měl v určitém smyslu „krajské“ postavení, ale k vytvoření samostatného táborského kraje tehdy nedošlo.

## **Díl 3. Období od husitství do roku 1620**

Významnými změnami prošla v období stavovského státu stará předhusitská krajská správa. Instituce husitských krajských hejtmanů se udržela i po porážce husitské revoluce. Ještě za panování krále Zikmunda drželi hejtmané ve svých rukou vládu v krajích, zejm. ve východních Čechách, v kraji Hradeckém a Chrudimském. Nástupce Zikmunda, Albrecht, jmenoval krajské hejtmany z pánů a rytířů a snažil se v nich nalézt oporu pro posílení své

---

<sup>44</sup> Z. Hledíková, J. Janák J., J. Dobeš, Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost, nakladatelství Lidové noviny 2005, str. 82 a 83

moci. Byla to právě krajská organizace, na které v letech 1440 až 1453 spočívala de facto mocenská rovnováha země. Hejtmané byli jmenováni v počtu 1 až 2 podle vnitřních politických poměrů v jednotlivých krajích. Někdy docházelo k vytvoření krajských svazů – jednot, typicky pro Hradecko, Chrudimsko, Čáslavsko a Kouřimsko. Odtud vzešla i moc Jiřího z Poděbrad. Obyvatelé šlechtického původu byli zavazováni k poslušnosti státní moci a k dodržování bezpečnosti a právního pořádku zvláštními dohodami, které se nazývaly landfrýdy. Činnost hejtmanů zahrnovala kromě pravomoci vojenské i výkon policie a trestání zločinců.

S restaurací ústřední královské moci a s pokusy o obnovení otřesených feudálních pozemkových vztahů souvisí i obnova úřadu starých poprávců, kteří se stávají oporou protihusitské reakce. Opětovně se pak krajští hejtmané objevují za vlády Jiřího z Poděbrad, jako velitelé krajské hotovosti. Oslabení pozice dědičných poprávců přinesla až vláda Vladislava II., který je právem pokládal za exponenty krále Matyáše. Od roku 1473 až do roku 1480 byli proto v čele krajů opět hejtmané, které však znovu nahradili poprávci. Mizí až roku 1499, kdy byla mezi stavy a králem v Bratislavě (Prešpurku) uzavřena dohoda (tzv. Prešpurské zůstání), které definitivně upevňuje moc krajských hejtmanů. V každém kraji jsou jmenováni 2, aby reprezentovali politické rozvrstvení české šlechty (zpravidla 1 byl katolík, 1 kališník, 1 pán a 1 rytíř). Roku 1517 byl přijat sněmem zvláštní hejtmanský řád, který uzákonil práva a povinnosti hejtmanů v oblasti krajské policie. Krajští hejtmané už neměli moc soudní, náležela jim však rozsáhlá pravomoc správní. Byl to zejména výkon krajské policie (zajišťování bezpečnosti cest, stíhání zločinců, odbojníků a psanců, vykonávání dozoru nad mincovním regálem, rozhodování v čeledních sporech, vybírání berní a svolávání krajské hotovosti). Velení krajské šlechtické domobraně však patřilo tzv. krajským vojenským hejtmanům, které zrušil až Ferdinand I. po povstání roku 1547.

Z jiného historického pohledu lze krajskou správu v Čechách od husitství do počátku 17. století charakterizovat následovně. Krajská správa v tomto období je názorným příkladem vzájemného prolínání královského a stavovského podílu na výkonu vlády, nevyjasněných vzájemných rozhraní a nakonec i pozvolného přesunu těžiště moci na první složku.

K vzestupu významu lokální organizace přispěla iluzornost záštity královské moci i po přijetí Zikmunda Lucemburského za krále, respektive následující opětovné bezvládní. Krajské landfrýdy sdružující šlechtu a města k zajištění veřejného pořádku a míru, počínající už v předhusitské době, se ve čtyřicátých letech 15. století staly jedinou fungující organizační složkou v zemi, jež měla dostatečnou výkonnou moc.

Východočeský landfrýd 3 krajů se stal zárodkem obnovy správy v celé zemi, když si jeho představitel – Jiří z Poděbrad, vydobyl postavení zemského správce a následně i českého krále. Vedle landfrýdů se v době husitství zvýšil i význam krajů, ustavujících se rovněž již od sklonku 14. století, nyní jako vojenských uskupení s obranným účelem. Jejich vedoucím činitelem se stal hejtman. Hejtmani všech 12 krajů byli prvně zvoleni krajskými sněmy roku 1434. Volenými orgány zůstali hejtmani i se svou pomocnou radou až do počátku 50. let 15. století (s výjimkou pokusu o jejich jmenování Albrechtem Habsburským). V době vlády Jiřího z Poděbrad došlo k opětovnému jmenování královských úředníků v krajích. Pro ně bylo použito staršího názvu „poprávce“. Často jimi byli staří dědiční poprávci jmenovaní poprávci krajskými. Ale funkce volených hejtmanů nabyla mezitím již takového významu, že poté, co

Jiří z Poděbrad roku 1467 sám k vojenským účelům jmenoval krajské hejtmany, prosadili se roku 1470 už trvale hejtmani volení po 2 v krajích. Dosud úřadující poprávci jim byli podřízeni. V době Vladislavově došlo sice roku 1499 ještě k dohodě o královském jmenování poprávců, provedeném roku 1502, ale pro odpor měst bylo od její realizace upuštěno a od roku 1508 se znovu volili 2 hejtmani (pán a rytíř) a jejich rada ze 3 stavů. Roku 1517 dostali tito hejtmani první řád, další, který se stal součástí zemských zřízení, roku 1508. Podle něho byli 2 hejtmani jmenováni králem z řad místní šlechty. Toto ustanovení zůstalo v platnosti již trvale. Hejtmani se starali především o veřejný pořádek v kraji, dohlíželi na hrdelní soudnictví, na kvalitu mince a mincovní regál, trestali lesní a vodní pynch, spolupůsobili při vybírání berní a z původní vojenské funkce jim zůstalo velení krajské vojenské hotovosti.

Shromáždění, která hejtmany původně volila, byly krajské sněmy (sněmíky). Získaly na vážnosti během husitského období a udrželi si ji po celé 15. století. Vladislav jejich konání roku 1494 zakázal, ale tento zákaz byl opět zemským sněmem zrušen. Samostatnost sněmíků vyvrcholila po roce 1517, kdy se scházely jako shromáždění 3 stavů na základě svolání krajských hejtmánů. Především proti této praxi byl namířen zákaz Ferdinanda I. z roku 1528, který vázal konání krajských sněmíků na svolání krále. V této podobě, zostřené pohružkou trestu smrti za samostatné konání sjezdu, byl zákaz zopakován roku 1547 a vešel do zemských zřízení. Jednotlivé, králem svolané krajské sněmy se konaly v letech 1543 až 1545, 1549, 1561, pro přípravu zemského sněmu 1575.

Zbytky krajských soudů zanikly s konečnou platností během husitství, respektive veškerá soudní pravomoc přešla na vrchnosti pro obvod jejich panství. Původní počet 12 krajů (viz. výše) se v době Jiřího z Poděbrad zvýšil na 14, když se od kraje rakovnického oddělil podbrdský a od bechyňského vltavský kraj. Tento stav zůstal zachován do počátku 18. století. Hranice krajů byly ovšem v detailech proměnlivé, jelikož pro ně byla rozhodující celistvost panství. Původní vnější kraje se postupně připodobňovaly vnitřní organizaci Čech. Jednalo se zejm. o Trutnovsko a Loketsko.

Na Moravě byl vývoj krajské organizace odlišný od Čech. Krajské soudy v první 1/3 15. století zanikly i v podobě malých cúd. Popravy vázané k některým místům ztrácely ve 2. polovině 15. století rovněž svůj význam a zanikly. Žádné nižší správní jednotky než země na Moravě nebyly. Teprve nebezpečí tureckého vpádu podmínilo sněmovní usnesení z roku 1527 zřídit 4 kraje jako obranné jednotky v čele s hejtmánem. Jednalo se o následující kraje - Olomoucko, Brněnsko, Hradištsko a Novojičínsko. Došlo k tomu roku 1529, hejtmani byli zvoleni 2 (pán a rytíř) pro každý kraj. Rozdělení krajů bylo několikrát změněno. V konečné podobě bylo od roku 1569 na Moravě krajů 5:

- 1) Olomoucko,
- 2) Brněnsko,
- 3) Hradištsko,
- 4) Znojensko a
- 5) Jihlavsko.

Nebyly však stálou institucí ve smyslu nepřetržitého trvání, ale hejtmani byli voleni na zemských sněmech vždy v případě ohrožení. Jejich pravomoc byla především vojenská a berní, v dalších podrobnostech byla vymezována vždy při jednotlivých volbách.

## Díl 4.

### Období od Bílé Hory do nástupu Marie Terezie

Krajská správní organizace prošla v období absolutismu vývojem, který učinil z poslední opory stavovství nakonec základní pilíř zeměpanské správy. Po vydání Obnoveného zřízení zemského přestaly být svolávány krajské sněmy, které přestaly plnit funkci stavovských shromáždění, a jediným stavovským orgánem v krajích byl pak už jen úřad krajských hejtmanů. Jejich stavovský charakter vyplýval především ze skutečnosti, že mohli být vybíráni jen ze šlechty usazené v kraji, zastávání úřadů bylo čestné a nedostávali zprvu žádný plat. Plat jim začal být vyplácen od konce 30ti leté války. Hejtmani byli pravidelně vždy po roce obnovováni. Teprve v roce 1685 byla zavedena praxe, že krajští hejtmané museli po 5 letech rezignovat. Tím bylo sladěno jejich funkční období s délkou funkce zemských úředníků.

Na Moravě, kde byly kraje zavedeny až koncem 16. století, a to především z vojenských důvodů (viz. výše), byla krajská organizace obnovena již v roce 1637 podle českého vzoru. Do čela každého kraje byl však postaven jen 1 hejtman, který neměl výlučně stavovský charakter. Dostával plat od státu a bylo mu přiděleno stavovské úřednictvo.

Docházelo k postupnému „postátňování“ krajů. Záhy se objevily podrobné předpisy, určující náplň a formy činnosti krajských hejtmanů (hejtmanské instrukce). Zásadně byl úřad hejtmanů až do tereziánské reformy, která proběhla v roce 1751, kolegiální. V kraji byli vždy 2 hejtmané, 1 pán a 1 ze stavu rytířského. Postupně však získával převahu hejtman ze stavu panského. Pravidelně byl nazýván předním hejtmanem kraje. Od konce 17. století se začaly objevovat podrobné předpisy kancelářské povahy, které ukládaly krajským hejtmanům pravidla úředního postupu při vyřizování agendy. Tuto agendu tvořilo především vyhlašování patentů, dekretů a kontrola plnění nařízení, dále právo předvolávat obyvatele kraje, pokud hejtmané jednali v zemském zájmu. Rovněž hejtmanům náležela také pravomoc policejní a právo donucovat vrchnostenské úředníky k poslušnosti. Hejtmané mohli zásadně ve věcech vrchnostenských a poddanských zakročovat jen proti úředníkům vrchnosti, nikoliv proti šlechtickým majitelům panství. Ti byli podrobeni jen králi, resp. jeho místodržícím. Krajští hejtmané vedli také úřední protokol. Mezi úředníky krajských hejtmanů měl nejdůležitější postavení krajský písař – sekretář.

Opět zrekapitulujeme toto historické období i z jiného pohledu. Za absolutismu, jak výše uvedeno, prodělala krajská správa značné změny. Absolutistický stát začal pozvolna zasahovat i do této složky veřejné správy, po celé období let 1620 až 1751 jsou však krajští hejtmani, zejména v Čechách, stále ještě stavovskými reprezentanty, i když podle Obnoveného zřízení zemského byli zařazeni mezi ostatní královské zemské úředníky. Na Moravě probíhalo postátňování krajských hejtmanů, kteří zde byli v roce 1637 znovu jmenováni, proti Čechám rychleji, a to z toho důvodu že zde tento úřad neprošel dlouhodobým vývojem a pro každý kraj zde byl jmenován jen 1 krajský hejtman, přičemž převahu měli vesměs příslušníci panského stavu.

Obnovené zřízení zemské prakticky zlikvidovalo jednu velmi důležitou složku krajské samosprávy, a sice krajské sjezdy. Obnovilo zákaz konání těchto sjezdů bez povolení krále, ale král od té doby krajské sjezdy již nikdy nesvolal. Krajští hejtmané sídlili na svých



panstvích a správu kraje řídili odtud. Bylo jejich povinností, aby se rozhodovali jednak společně, jednak aby v případě nebezpečí z prodlení rozhodoval ten krajský hejtman, kterému byl případ předložen, pokud možno však musel informovat druhého krajského hejtmana. Krajszí hejtmani si vydržovali úřední (kancelářské) síly potřebné k vedení agendy ze svých prostředků.

První skutečnou instrukcí pro české krajské hejtmány bylo snešení zemského sněmu z roku 1695. Na Moravě bylo krajské zřízení již od roku 1637 více stabilizováno a úřední pravomoc byla stanovena instrukcemi z let 1706 a 1734. Krajszí hejtmané zde však měli daleko menší kompetence než v Čechách.

Působnost krajských hejtmánů byla zpočátku 3jího druhu, a to ve věcech veřejné správy s některými částmi soudní správy, dále správy berní a konečně vojenství. Krajszí hejtmané se však začali uplatňovat podstatnou měrou i při vzrůstajícím vlivu státu v oblasti patrimonía. Robotní patenty z let 1680, 1717 a 1738 vytvořily určité předpoklady pro základní ochranu poddaných a pro potrestání přestupků patrimoniálních úředníků, nikoliv však samotné vrchnosti. Na konci 1. poloviny 18. století tak spočívalo těžiště kompetence krajského hejtmana především v trestní, vojenské, policejní a soudní oblasti. Na prvním místě stála kontribuční agenda, kde z původní pouhé berní exekuce vzešla postupně kontrola nad celou soustavou patrimoniální správy. Velmi důležitá byla spolupráce hejtmánů při vybírání berně. Na základě usnesení českého zemského sněmu byly v letech 1713 až 1714 v Čechách sice zřízeny krajské filiální pokladny, které byly stavovskými orgány a podléhaly zemskému výboru, od tereziánských dob se však dostávaly do stále větší závislosti na krajském úřadu. Důležitou funkci měli krajszí hejtmané stále ve vojenské oblasti. Jejich úloha byla tak významná, že již od 30ti leté války se začala vyvíjet při krajských úřadech zvláštní funkce průvodčího komisaře vojska. V policejní, soudní a politické agendě byla činnost krajských hejtmánů rovněž poměrně rozsáhlá. Do poloviny 18. století se tak vyvinuly hlavní agendy krajského úřadu a sice:

- berní věci (contributionale a diaetale),
- vojenské věci (militare),
- finanční věci (camerale),
- živnosti, obchod a průmysl (commerciale),
- určitá soudní agenda, pokud nebyla přímo vyhrazena soudním orgánům (judiciale) a
- v širším smyslu politická a policejní agenda (publicum).

Čechy byly od roku 1714 rozděleny na 12 krajů:

- 1) Bechyňský kraj,
- 2) Berounský kraj,
- 3) Boleslavský kraj,
- 4) Čáslavský kraj,
- 5) Hradecký kraj,
- 6) Chrudimský kraj,
- 7) Kouřimský kraj,
- 8) Litoměřický kraj,

- 9) Plzeňský kraj,
- 10) Prácheňský kraj,
- 11) Rakovnický kraj a
- 12) Žatecký kraj.

Na Moravě se setkáváme s trvalým rozdělením země do 5 krajů již v roce 1637. Byly to kraje Brněnský, Olomoucký, Hradištský, Znojemský a Jihlavský (viz. výše). Největší kraj Olomoucký se dělil již tehdy na kolštejnsko – třebovskou a přerovsko – bruntálskou čtvrt'. Rozdělením tohoto kraje na 2 celky přibyl v roce 1735 k dosavadním 5 krajům kraj Přerovský. Morava se tak od roku 1735 dělila na následujících 6 krajů:

- 1) Brněnský kraj,
- 2) Hradištský kraj,
- 3) Jihlavský kraj,
- 4) Olomoucký kraj,
- 5) Přerovský kraj a
- 6) Znojemský kraj.

## **Díl 5.**

### **Období od přechodu od feudalismu ke kapitalismu (1740 – 1848)**

Zásadní převrat ve vývoji krajské správy přinesla reforma Marie Terezie provedená v roce 1751. Jejím cílem byla postupná likvidace posledních opor stavovství a tím i atributů české feudální státnosti. Reskriptem panovnice ze dne 23. ledna 1751 bylo zrušeno prastaré pravidlo o 2 hejtmanech v krajích, kraje byly nově rozděleny, nyní jich bylo 16. Byli dosazeni noví krajští hejtmané samostatně úřadující, kterým byli přiděleni krajští adjunkti. Krajské úřady nabyly jasné povahy orgánů zeměpanských (státních). Krajským hejtmanům bylo přiděleno pevné úřední sídlo v krajských městech a byl upraven jejich plat. Jediným pozůstatkem stavovské povahy úřadů byla skutečnost, že tento úřad byl každoročně obnovován. Nemohli jej zastávat cizinci, nýbrž jen ti příslušníci vyšší a nižší šlechty, kteří měli v zemi inkolát. Naopak nebylo nutné, aby krajští hejtmané pocházeli ze šlechty usedlé v kraji. Teprve od Josefa II. bylo možné, aby tento úřad zastávali i nešlechtici.

Teprve zavedením krajské správy v polovině 18. století byly položeny základy správní organizace, na kterých se v 19. století vyvíjel moderní správní systém. Jednotný ráz česko-rakouské správy byl prosazen Josefem II. v letech 1783 až 1784. Krajští hejtmané byli postaveni na úroveň guberniálních radů a kraje byly rozděleny na tzv. vizitační okresy v čele se státem placenými komisaři. Byl také rozšířen správní aparát v krajích. Vedle sekretáře to byl protokolista, 2 kancelisté a namísto krajských poslů 3 dragouni. Všichni tito úředníci byli placeni státem a vyžadovalo se na nich zvláštní vzdělání.

Krajská správní reforma tedy položila základy úředního postupu přes jednotlivé příčky složitějšího úředního systému, který se stal pro rakouské správní úřady pověstným. K výkonu povinné praxe však byli připuštěni jen uchazeči, kteří se prokázali průkazem o vykonaných studiích právních a politických. Úřední aparát byl záměrně budován na vysoké úrovni,

odlišující se svou kvalitou od soukromých úředníků šlechty. Na úřední aparát byly kladeny i další nároky. Od roku 1783 byla o krajských úřednících vedena konduitská listina. Úředníci museli být katolického vyznání (změnu přineslo až vydání tolerančního patentu), museli vést zbožný život a nesměli být svobodnými zednáři. Zvláštní důraz byl kladen na požadavek pilnosti úředníků. Pastýřský list Josefa II. ze dne 4. prosince 1783, měl být chartou státních úředníků, ukládal jim především byrokratickou horlivost a oddanost státu. Kromě výše uvedených úředníků se v krajské správě uplatňovali i další funkcionáři – komisaři pro jednotlivá správní odvětví. Jednalo se o komerční komisaře, krajské vizitační školní komisaře, hospodářské komisaře, krajské inženýry a krajské fyziky a chirurgy.

Pro krajskou správu v tomto období měla zásadní význam instrukce z roku 1731, která zůstala v platnosti až do josefinských reforem. Tato instrukce zajišťovala krajským hejtmanům rozsáhlou pravomoc v oblasti patrimonie, v kontribuční agendě, při správě vojenských záležitostí a v policejní, soudní a politické agendě. Krajští hejtmani již určité právo kontroly a dozoru nad královskými městy měli, jejich úkolem byla podpora rozvoje obchodu a celého hospodářství, spolupracovali také s justicí a dozírali na zdravotní a hygienické poměry.

Jiný zdroj charakterizuje toto období následovně. Tereziánská reforma krajské správy započala ve Slezsku. Na jaře roku 1750 byla do Čech vyslána zvláštní dvorská komise s pověřením, aby revidovala krajské zřízení, a to zejména s ohledem na nedostatky v kontribuční agendě. Výsledek revize přispěl k rozhodnutí reformovat celou krajskou správu. Zásadní reforma byla provedena, jak výše uvedeno, císařským reskriptem z 23. ledna 1751, který znamenal završení celé první etapy tereziánských správních reforem. Touto reformou se staly krajské úřady druhou instancí veřejné správy a byly postátněny. Na základě této reformy bylo mj. určeno pevné sídlo krajského úřadu v krajském městě. Do té doby byla v Čechách zpravidla krajskou úřadovnou vrchnostenská kancelář krajského hejtmana z panského stavu. Služné krajských hejtmanů plně převzal stát a fakticky je zvýšil tím, že počal vyplácet i krajského sekretáře, kterého si do té doby musel vydržovat krajský hejtman. Stará stavovská tradice se však projevovala i nadále. Některá ustanovení reskriptu však dřívější monopol šlechty na funkci krajských hejtmanů odstraňovala, takže do té doby nenalzáme v čele krajských úřadů starou zemskou šlechtu, která nechtěla opustit svá sídla a o funkci krajského hejtmana se ucházela jen tehdy, když chtěla dosáhnout nejvyšších úředních míst v zemi nebo u dvora. Za vlády Josefa II. v roce 1787 byli jmenováni první krajští hejtmani měšťanského původu. Reskript dal krajskému hejtmanovi i zástupce, který se nazýval krajský adjunkt, a začal se vytvářet i další personál zbyrokratizovaného krajského úřadu. Současně bylo nařízeno nové krajské dělení tak, aby všechny kraje byly přibližně stejně velké. Jak výše uvedeno, bylo nových krajů celkem 16.

Po dokončení tereziánské reformy krajské správy byly prováděny zvláštní revize s cílem zjistit, zda se krajské úřady řídí podle nových nařízení a předpisů. Na základě reformy krajských úřadů v českých zemích byly postupně upravovány krajské úřady i v ostatních dědičných zemích. Postátnění krajské správy v roce 1751 bylo velmi důležitým krokem, který měl umožnit bezprostřední vliv státu i na vrchnostenské úřady a magistráty. Teprve tímto postátněním byl v habsburské monarchii de facto dovršen absolutismus. Důraz kladený na řádnou funkci krajské správy byl zřejmý i z toho, že první speciální sbírky zákonů byly určeny právě krajským úřadům a že zvláštní pozornost byla na právnických fakultách věnována tzv. vědě o krajských úřadech.

Již v roce 1768 se začalo jednat o reformě krajské správy, ale k jejímu uskutečnění došlo až za vlády Josefa II. V roce 1782 přikázal panovník, aby krajské úřady byly přeloženy do středu krajů, což se dalo i za cenu toho, že krajský úřad byl umístěn do bezvýznamné vsi nebo městečka. Tři krajští hejtmané sídlící v Praze měli být dislokováni do svých krajských měst a Praha měla být zvláštním krajem s jedním městským hejtmanem. Po několikerém zvláštním šetření rozhodl císař Josef II. reformovat celou krajskou správu, ale od rozdělení Čech na nové kraje bylo nakonec upuštěno. Reforma byla vyhlášena na základě dvorského dekretu ze dne 12. února 1784. Krajský úřad byl na základě této reformy přetvořen na dokonale zbyrokratizované správní těleso. Personální obsazení krajských úřadů bylo rozšířeno a celkově došlo i ke zlepšení hmotného postavení a zabezpečení úřednictva. Krajští hejtmané byli postaveni na roveň guberniálním radům a všichni zaměstnanci krajského úřadu s výjimkou zaměstnanců krajské filiální pokladny a zaměstnanců zdravotní služby byli již nyní placeni státem. Úřednický aparát krajského hejtmána tvořili zpravidla 3 krajští komisaři, krajský sekretář, krajský protokolista, 2 kancelisté, praktikanti a 2 až 4 krajští dragouni. Působnost krajských úřadů byla podstatně rozšířena a krajský úřad se postupně stával rozhodující instancí. V roce 1787 byla vydána tzv. manipulační instrukce krajských úřadů, která obsahovala i popis činnosti jednotlivých zaměstnanců. Velký důraz se kladl na osobní vizitace. Krajské úřady byly kontrolovány gubernií jednak tím, že jim podávaly pravidelné zprávy, jednak osobními kontrolními návštěvami guberniálních úředníků. Krajské úřady naproti tomu kontrolovaly stejným způsobem celý kraj a zvláště orgány patrimoniální a městské správy.

Působnost krajských úřadů byla v dalších letech novými právními normami stále více rozšiřována. Josefínská organizace krajské správy byla však koncipována tak, aby krajské úřady dostačovaly měnicím se úkolům státní správy. Proto krajské zřízení zůstalo zachováno bez podstatných změn až do roku 1850.

## **Hlava II.**

### **Období rakouské monarchie po roce 1848**

Revoluční rok 1848 přinesl základní změny ve struktuře a činnosti rakouské správy. Za nejpodstatnější lze označit 2 základní změny. Za prvé se jednalo o zavedení samosprávy, a tím i dvojkolejnosti veškeré správy vůbec. Za druhé šlo o dovršení dlouholetého procesu postátnění správy tím, že správa patrimoniální (vrchnostenská) byla zrušena a nahrazena důsledně správou státní (zeměpanskou). Kromě krajů, byly složkami zeměpanské správy i okresy a země.

Zatímco okresy byly novou složkou státní správy, kraje a krajská správa byla dědictvím dlouholetého historického vývoje. Od 1. ledna 1850 byla stará feudální krajská organizace přebudována tím způsobem, že v Čechách bylo zřízeno 7 krajů (Praha nebyla součástí žádného kraje), na Moravě 2 a ve Slezsku 1 kraj. V čele kraje stály krajské vlády, v malých zemích byl pro celou zemi krajským prezidentem místodržitel. Posláním krajské správy bylo vytvořit mezičlánek mezi okresy a zeměmi. Kraje tvořily 2. instanci a odvolání od nich šla k ministerstvu prostřednictvím zemských místodržitelů. Jinak ovšem nebyly kraje podřízeny zemskému místodržitelství a odpovídaly přímo ministerstvu.

Krajské zřízení bylo v oblasti správy projevem centralistických a protičeských cílů rakouské vlády. V této podobě však nebyla krajská reforma uskutečněna. Podle kabinetního listu z roku 1851 krajské úřady pouze dohlížely na správu okresní. Počet krajů byl zvýšen na 13 a krajské úřady byly podrobeny pravomoci místodržitelů. V instančním postupu byly krajské úřady mimořádnými instancemi. Účel krajských úřadů byl spíše dozorčí a zprostředkovatelský. Jejich slabá a nedostatečná kompetence byla záměrná, a když pominuly důvody, pro které krajské úřady vznikly, byly při nejbližší příležitosti pod záminkou finančních úspor zrušeny. V Čechách se tak stalo dne 23. října 1862, zákonem č. 73 ř. z. Jen jako poslední ohlas byla okresním hejtmanům v sídle někdejších krajů svěřena roku 1868 úloha dozorčích orgánů nad okresními politickými úřady.

Opět budeme charakterizovat toto historické období i na základě jiného zdroje. Jak výše uvedeno, byly Čechy rozděleny na 7 krajů a na 79 politických okresů. Morava se dělila na 2 kraje a 25 okresních hejtmanství a Slezsko, tvořilo 1 kraj se 7 okresními hejtmanstvími.

V čele každého kraje byla zřízena krajská vláda v čele s krajským prezidentem. Těžiště politické správy v zemích mělo spočívat v krajských vládách a ty byly vybaveny potřebným úřednickým aparátem. Na krajské vlády byly přeneseny téměř všechny funkce zrušených gubernií a instanční postup byl upraven tak, že okresní hejtmanství bylo instancí první, krajské vlády instancí druhou a ministerstvo vnitra třetí instancí politické správy.

Nová organizace krajské správy byla uvedena v život dne 12. května 1855, kdy zahájily činnost smíšené okresní a krajské úřady. V Čechách bylo zřízeno, jak výše uvedeno, 13 krajských úřadů a na Moravě 6 krajských úřadů. V čele krajských úřadů stáli krajští představení. U krajských úřadů bylo zaměstnáváno zvláštní úřednictvo. Krajské úřady byly podřízeny zemským politickým úřadům a v záležitostech přímých daní zemským finančním úřadům. Jejich působnost se dělila na působnost v politické správě, působnost v soudní péči a působnost v berních a pokladních záležitostech.

Na rozdíl od krajských vlád se však staly krajské úřady nyní jen jakýmsi prostředníky mezi zemskými politickými úřady a politickými úřady první stolice, na které nyní také dohlížely. Pravomoc místodržitelství se tak výrazně posílila. Záhy byla rozpoznána neúčelnost krajských úřadů jako zbytečného mezičlánku a krajské úřady byly zrušeny. Na Moravě se tak stalo již ke dni 5. června 1860 a v Čechách již nebyl od roku 1860 stav úřednictva krajských úřadů doplňován. Po vydání únorové ústavy z roku 1861 bylo rozhodnuto zrušit krajské úřady i zde. Stalo se tak nařízením ze dne 23. října 1862, avšak v jejich sídle byla ponechána část personálu. Tyto orgány se zpravidla skládaly z dosavadního krajského představeného nebo jeho zástupce, z dosavadního zdravotnického a technického personálu a z finančního úřednictva. Jejich agenda sestávala zejména z dohledu nad okresními úřady, z provádění odvodů a z výkonu zdravotní a stavební služby a konečně i ze správy přímých daní. Od 1. listopadu 1862 tak přešla i v Čechách politická působnost krajských úřadů jednak na místodržitelství a jednak na okresní úřady.

Již od 70. let 19. století začala německá buržoazie usilovat o změnu správního uspořádání, a to zejména obnovením krajského zřízení. Tato otázka se dostala do popředí v 90. letech, kdy mělo jít o určitou formu jazykového vyrovnání v souvislosti se snahou německých

nacionálních kruhů o tzv. uzavřené teritorium. V roce 1900 předložila dokonce Körbrova vláda vládní osnovu, podle které by nově vytvořené krajské vlády zaujímaly tak důležité postavení jako v letech 1850 až 1855. V roce 1911 jmenoval dokonce panovník komisi pro reformu veřejné správy, která byla sice v průběhu válečných let rozpuštěna, projekt krajského zřízení však nebyl opuštěn. Dne 12. května 1918 vydalo ministerstvo vnitra výnos o zřízení 12 krajských vlád v Čechách podle národnostního principu, z toho 4 kraje měly být německé a 7 českých a Praha měla podléhat přímo místodržitelství. Zřízením krajských vlád měla být definitivně podlomena právní základna pro federalizaci Předlitavska na základě historického zemského principu. První krajské vlády měly zahájit činnost od 1. ledna 1919, tomu však zabránil vznik nové Československé republiky.

### **Hlava III. Poválečná léta a období komunistické diktatury**

Pokud jde o toto historické období, je třeba zdůraznit především vznik místních orgánů státní správy. Jednalo se o zcela nové instituce označené jako národní výbory. Ty zdaleka neplnily pouze funkce orgánu veřejné správy, ale představovaly i důležitou součást propagandy režimu budovaného v Československu po květnu 1945. Tyto orgány údajně měly spojovat orgány státní správy a samosprávy v jednotný výkon veřejné správy. Ve skutečnosti se však jednalo o orgány státní správy a samospráva byla zcela potlačena. Idea národních výborů patřila do širšího plánu reformy v osvobozeném Československu již za války. Ale názory prezidenta Beneše a komunistů se v tomto směru rozcházely. Zatímco prezident Beneš je považoval za pouhé dočasné řešení, komunisté s nimi počítali jako s trvalým základem nové struktury de facto, jak výše uvedeno, státní správy. Dekretem prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl. byly zřízeny místní, okresní a zemské národní výbory. Na rozdíl od tohoto dekretu se však již v Košickém vládním programu o národních výborech jako o pouhých prozatímních orgánech neuvažovalo.

V souladu se zmíněným ústavním dekretem bylo v květnu 1945 vydáno vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů. Navzdory tomuto nařízení však řádné volby národních výborů v dohledné době neproběhly, konaly se za zcela jiných podmínek až v roce 1954. Na Slovensku byly národní výbory konstituovány nařízením SNR ze dne 7. dubna 1945, na základě kterého byly zrušeny všechny dosavadní obecní a obvodní notářské úřady, okresní a župní úřady. Národní výbory, nazývané komunisty ve vzrušených dnech konce války často jako Revoluční národní výbory, vznikaly většinou neformálně aklamací na shromáždění občanů. V pohraničních územích, v oblastech s většinou státně nespolehlivého obyvatelstva, dle terminologie Komunistické strany, předepisovaly právní normy ustavení správních komisí. Dnem zřízení národních výborů zanikly všechny dosavadní obecní, okresní a zemské orgány. Nadále však existovaly obce, okresy a země jako samosprávné korporace. Územní organizaci správy upravoval dekret prezidenta republiky z 27. října 1945, č. 121, který s určitými změnami obnovoval územní vymezení zemí a správních okresů podle stavu ke dni 29. září 1938 a odstraňoval vynucené důsledky mnichovské dohody. Vnitřní organizaci stanovily teprve Prozatímní organizační řád zemských a okresních národních výborů vydaný v lednu 1946 a Prozatímní organizační řád místních národních výborů schválený v září 1947. Hlavními orgány národních výborů byly – plénum, rada a přednosta. Kompetence národních

výborů v těchto letech lze v zásadě rozdělit do 2 oblastí. Jednalo se za prvé o orgány obecné správy a za druhé o orgány, jejichž kompetence souvisely s mimořádnou poválečnou obnovou. Zajímavostí v této souvislosti je, že bezpečnostnímu referentovi příslušného národního výboru podléhaly i orgány Sboru národní bezpečnosti.

Váha národních výborů neklesala ani v dalších poválečných letech. Hrály nezanedbatelnou roli při realizaci mnoha „reformních“ opatření, která byla v Československu v letech 1945 až 1948 přijímána (šlo například o komplex zemědělských zákonů nebo o revizi tzv. první pozemkové reformy). Důležitou otázkou, jejíž řešení naznačovalo hlubší proměny pojetí veřejné správy, byla podřízenost národních výborů. Jakožto orgány státní správy podléhaly ministerstvu vnitra, potažmo vládě. Současně byly nižší národní výbory podřízeny vyšším. Podstatné oslabení samosprávy bylo tedy v koncepci národních výborů obsaženo již od samého počátku.

Na základě vládního nařízení č. 120/1946 Sb. byly národní výbory všech stupňů obnoveny podle výsledků voleb z května 1946 v jejich obvodu působnosti. V těchto volbách zvítězila drtivě KSČ a ovládla de facto všechny stupně národních výborů. Zmíněné široké kompetence národních výborů z nich činily předmět ostrých politických sporů. Komunisté požadovali ponechání stávajících rozsáhlých kompetencí a tvrdou decentralizaci. V průběhu února 1948 došlo v národních výborech všech stupňů k personálním čistkám řízeným i zde akčními výbory Národní fronty. Svě postavení dále posilovali komunisté. Změny, které se na půdě národních výborů odehrály, byly legalizovány až následně prostřednictvím zákona č. 213/1948 Sb. ze dne 21. července 1948 o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů. Po únorovém převratu v roce 1948 mohli komunisté bez větších problémů uskutečnit své „představy“ i ve vztahu k národním výborům. V nové ústavě bylo uvedeno, že prostřednictvím národních výborů „vykonává svrchovaný lid státní moc“ a zároveň jsou nositeli státní moci v obcích, okresech a krajích. Jejich úkoly spočívaly v „ochraně a posilování lidově demokratického zřízení“ atd. V rámci soustavy národních výborů platila všeobecná podřízenost nižších stupňů vyšším. Jelikož se přestávalo respektovat komunální vlastnictví, samospráva fakticky zanikla a veškerá činnost národních výborů, včetně komunálního majetku, byla zestátněna. Příjmy a výdaje národních výborů se staly součástí státního rozpočtu, čímž byl zlikvidován ekonomický základ samosprávy.

V červnu 1948 se konal v Kroměříži celostátní sjezd zástupců národních výborů. Na této spíše propagační akci byl slavnostně vyjádřen a potvrzen plán reformy organizace národních výborů. KSČ prosazovala krajské zřízení již před rokem 1948, jehož zavedení naznačovala již nová ústava a došlo k němu na základě zákona č. 280/1948 Sb., který byl vydán 21. prosince 1948 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 1949. Na území ČSR byly zrušeny zemské národní výbory v Praze, Brně, včetně expozitury v Ostravě a nově vzniklo celkem 19 krajů. V českých zemích následujících 13 krajů:

- 1) Pražský kraj,
- 2) Českobudějovický kraj,
- 3) Plzeňský kraj,
- 4) Karlovarský kraj,
- 5) Ústecký kraj,
- 6) Liberecký kraj,

- 7) Hradecký kraj,
- 8) Pardubický kraj,
- 9) Jihlavský kraj,
- 10) Brněnský kraj,
- 11) Olomoucký kraj,
- 12) Gottwaldovský kraj a
- 13) Ostravský kraj.

Na Slovensku pak krajů 6:

- 1) Bratislavský kraj,
- 2) Nitranský kraj,
- 3) Banskobystrický kraj,
- 4) Žilinský kraj,
- 5) Košický kraj a
- 6) Prešovský kraj.

Z výše uvedeného přehledu je tedy zřejmé, že současné krajské zřízení v ČR z roku 2000 je de facto shodné s krajským zřízením z roku 1948, dokonce máme ještě o 1 kraj více – tedy kraj Středočeský. Na Slovensku pak po reformě veřejné správy přijaté zákonem č. 221/1996 Z. z. přibyly dokonce 2 kraje – Trnavský a Trenčianský.

Kraje byly vytvořeny tak, aby jejich rozloha i počet obyvatel byl přibližně stejný. Vytvoření krajů si vyžádalo reorganizaci okresů. Vládní nařízení s účinností od 1. února 1949 zřizovalo 35 nových okresů a naproti tomu 11 okresů rušilo. Zákon o krajském zřízení počítal s tím, že národní výbory všech stupňů měly být nadále organizovány podle jednotných zásad. Z praktických důvodů se tyto sjednocovací snahy mohly uplatnit hlavně u krajských a okresních národních výborů. Hlavními orgány KNV i ONV byly plénum, rada, referáty, komise a předseda a tajemník. Národní výbory byly členěny na jednotlivé referáty. KNV i ONV byly složeny jednotně z celkového počtu 11 referátů. V Praze byl zřízen Ústřední národní výbor, který měl shodné postavení jako KNV. Praha se dělila na 16 obvodů spravovaných obvodními národními výbory. Po únoru 1948 a především od roku 1949 se agenda národních výborů nejprve rozšířila, aby se posléze opět poněkud zúžila.

V první polovině 50. let se objevovaly velmi opatrné kritiky metod a činností některých státních orgánů včetně národních výborů. Zejména po smrti Stalina a Gottwalda v roce 1953 se naskytl, samozřejmě stále ještě velmi úzký prostor pro určité změny. Všeobecné řízení národních výborů přešlo ústavním zákonem č. 82/1953 Sb. z ministerstva vnitra na vládu. Pokud jde o důvěryhodnost národních výborů, tak ta narážela na skutečnost, že od počátku jejich existence v roce 1945 se do nich nekonaly ani jediné řádné volby.

V březnu 1954 byly přijaty 2 důležité zákony – ústavní zákon o národních výborech a zákon o volbách do národních výborů. Na ně pak navázalo vládní nařízení o organizaci výkonných orgánů národních výborů vydané v květnu 1954. Dosavadní organizační soustava však zůstala bez podstatnějších změn, pouze referáty se změnily na odbory resp. správy. První volby do národních výborů se konaly v květnu 1954 a kandidátům Národní fronty přinesly 93,6 %



hlasů. Volební období trvalo zpočátku 3 roky. V roce 1956 se komunistický režim v Československu snažil reagovat na dramatická odhalení předložená na XX. sjezdu KSSS a na neklid v některých jiných státech sovětského bloku určitými drobnými úpravami dosavadní praxe. Jako jejich společný znak byla proklamována decentralizace moci a rozhodování. Ke konci 50. let 20. století bylo zřejmé, že nedostatky ve veřejné správě přetrvávají. Zamýšlená decentralizace skončila na krajské úrovni, takže výkon správy zůstal občanům vzdálen. Navíc se začínaly projevovat vážné ekonomické problémy. Navzdory tomu ale režim tvrdil, že základy socialismu se podařilo vybudovat a že se Československo ocitá na prahu nové epochy rozvinuté socialistické společnosti. Rozhodnutí o zahájení příprav na reformu veřejné správy tedy mělo své politické, hospodářské i ideologické důvody.

Nové správní členění státu bylo právně kodifikováno zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Na základě tohoto zákona vzniklo na území Československa místo dosavadních 19 krajů a 306 okresů a obvodů 10 krajů a 108 okresů. Jednalo se o následující kraje:

Česká republika:

- 1) Středočeský kraj,
- 2) Jihočeský kraj,
- 3) Západočeský kraj,
- 4) Severočeský kraj,
- 5) Východočeský kraj,
- 6) Severomoravský kraj a
- 7) Jihomoravský kraj.

Slovensko:

- 1) Západoslovenský kraj,
- 2) Středoslovenský kraj a
- 3) Východoslovenský kraj.

Z výše uvedeného je zřejmé, že se správní členění z roku 1960, pokud jde o kraje, téměř blížilo optimálnímu stavu, který je popsán v páté části této rigorózní práce. Jediným rozdílem byla existence Středoslovenského kraje se sídlem v Banské Bystrici, a to na úkor kraje Středomoravského, se sídlem v Olomouci. Dále je autor této rigorózní práce přesvědčen, že sídlo Západoslovenského kraje je třeba přemístit z Bratislavy do Nitry.

Praha měla rovněž postavení kraje a skládala se z 10 obvodů, které měly charakter okresů. Krajské zřízení z roku 1960 pak jako obvody pro výkon obecné politické správy existovala až do roku 1990 a jako obvody pro zvláštní oblast správy ještě delší dobu. V roce 1960 byl také přijat nový zákon o národních výborech č. 65/1960 Sb. Národní výbory získaly na základě tohoto zákona širší působnost a rozsáhlejší kompetence. Mj. pečovaly také o veřejný pořádek. Druhy a stupně národních výborů zůstaly beze změny. Nadále platila podřízenost nižších stupňů vyšším. Volební období národních výborů bylo prodlouženo na 4 roky. Hlavními kolektivními orgány národních výborů zůstalo plénum, rada a komise.

V 60. letech sílily reformní hlasy ve společnosti a došlo i na volání po větší míře samostatnosti národních výborů a jejich decentralizaci. XIII. sjezd KSČ v květnu 1966 tyto snahy podpořil a vyslovil se pro další posílení národních výborů a zejména jejich samosprávného momentu. Ke splnění těchto záměrů měl posloužit nový zákon o národních výborech č. 69/1967 Sb. Podle dikce tohoto zákona, která se zdá být z dnešního pohledu poněkud nelogická, platilo, že národní výbory jsou „státní orgány samosprávného charakteru“. Nadále platilo, že národní výbory jsou „orgány socialistické státní moci a správy v krajích, okresech a obcích“. Jiným územním orgánům (dnes zvaným „dekoncentráty“) mohla být státní správa svěřena pouze zvláštním zákonem. Městské národní výbory se rozdělily do 3 skupin, podle toho zda bylo město sídlem kraje nebo okresu a podle jeho velikosti a celkového významu. Zvláštní postavení získaly Brno, Ostrava a Plzeň, které byly rozděleny na obvody spravované obvodními národními výbory. Na Prahu a její Národní výbor hlavního města Prahy se vztahoval zvláštní zákon přijatý rovněž v roce 1967.

Dále je třeba zmínit, že jedna z novel zákona o národních výborech zavedla v roce 1982 kategorii „středisková obec“, v níž působil místní národní výbor s rozšířenou působností, řečeno dnešní terminologií. Volební období národních výborů v 70. letech bylo prodlouženo o 1 rok, tedy činilo celkem 5 let. Jako kolektivní orgány národních výborů zákon uváděl plénum (plenární zasedání), radu, komise, správní komise, odbory a zvláštní orgány. Pokud jde o ostatní (individuální) orgány národních výborů jmenoval zákon i nadále předsedu a tajemníka. Zvláštní postavení v rámci komisí patřilo neblaze proslulému výboru lidové kontroly (VLK), který sloužil mj. i udavačským praktikám v rámci sousedských a občanských vztahů. O právech a povinnostech občanů a organizací podle zvláštních předpisů rozhodovaly tzv. správní komise. Co se týče odborů, tak se rozlišovaly 2 druhy odborů – za první odbory s odvětvovou působností a za druhé odbory pro základní funkci státního řízení (např. plánovací). Zákon z roku 1967 přinesl také jednu důležitou změnu oproti dosavadnímu právnímu stavu. Stanovil kompetence, v nichž měly národní výbory vykonávat státní správu podle zvláštních zákonů. V době, kdy tento zákon vznikl, byly tyto kompetence považovány de facto za výkon samostatné působnosti národních výborů. To však komunistický režim až do roku 1989 popíral, neboť v tom spatřoval pozůstatek nálad a koncepcí z roku 1968.

Pokud jde o krajské národní výbory, tak ty kromě dalších pravomocí disponovaly v oblasti státní správy hlavně kompetencemi dozorovými a kontrolními. Ve správním řízení pak představovaly pouze výjimečně 1. stupeň a fungovaly hlavně jako odvolací orgány. Pokud jde o vývoj v oblasti národních výborů po roce 1968 obecně, lze jej charakterizovat tak, že nastupující normalizace zastavila a zvrátila téměř všechny reformy, vrátila moc úzkému vedení KSČ a znovu zavedla tuhý centralismus, známý zejm. z období let 1948 až 1953. Národní výbory i nadále představovaly orgány státní správy v obcích, okresech a krajích. Po roce 1968 rovněž začaly být zřizovány tzv. dekoncentrované orgány (viz. výše), mezi které patřily např. oblastní statistické orgány, celní správa, finanční správa, SNB, báňská správa, zemědělská správa a konečně i správa vojenská.

Z výše uvedeného přehledu je zřejmé, že s výjimkou období 1. Československé republiky (1918 až 1938) a období po Sametové revoluci v 90. let 20. století vždy na území České republiky existovaly kraje. Krajské zřízení má tedy na území našeho státu dlouholetou historickou tradici již od 13. století až po současnost a při případných úvahách o revizi krajského zřízení, kterou navrhuje autor této rigorózní práce v části šesté této práce, je třeba

krajské zřízení jednoznačně upřednostnit před zřízením zemským, které se ani v období 1. Československé republiky neosvědčilo a vedlo de facto mj. i ke vzniku samostatného Slovenského štátu po roce 1938.

**Část čtvrtá:**  
**Krajské zřízení v současnosti**  
**(úvahy de lege lata)**

**Hlava I.**  
**Ústavní základy územní samosprávy a krajského zřízení**

**Díl 1.**  
**Ústava ČR**

Právní základ krajského zřízení je obsažen v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích. Nicméně ústavní základ územní samosprávy a krajů obecně je zahrnut i v ústavním pořádku ČR, zejména pak v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod a v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. V tomto dílu rigorózní práce se budeme věnovat ústavním základům územní samosprávy obsaženým v Ústavě ČR.

První ustanovení Ústavy ČR, které se týká územní samosprávy, je obsaženo v čl. 8 Ústavy ČR. V tomto ustanovení je uvedeno: „*Zaručuje se samospráva územním samosprávným celkům.*“ Podle komentáře k Ústavě ČR autora prof. V. Sládečka a kol.<sup>45</sup> Ústava ČR pojednává na rozdíl od Listiny základních práv a svobod pouze o samosprávě územní, nikoliv tedy o samosprávě profesní (stavovské komory). Současně je třeba připomenout, že územní samospráva v ČR se dělí de lege lata na obecní (základní územní samosprávné celky) a krajskou (vyšší územní samosprávné celky). Dále je třeba uvést, že princip územní samosprávy patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu. Odstoupení od tohoto principu by bylo nejen ústavně nepřipustnou změnou, ale i porušením mezinárodních závazků ČR (Evropská charta místní samosprávy – viz. dále). Je třeba odlišovat pojem „samospráva“ ve smyslu politickém a ve smyslu právním (viz. část druhá této rigorózní práce). Pokud jde o působnost, a to jak obcí, tak i krajů, rozlišuje se působnost samostatná (dříve tzv. přirozená, de facto výkon vlastní samosprávy) a přenesená (de facto výkon státní správy). ČR je od 1. září 1999 vázána rovněž Evropskou chartou místní samosprávy (č. 181/1999 Sb., č. 369/1999 Sb., viz. dále v této části práce) a je proto povinna zásadu místní samosprávy uznat i ve vnitrostátním zákonodárství. Charta je mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, je proto rovněž součástí právního řádu ČR.

Existující územní samosprávný celek může své právo na samosprávu bránit správní žalobou podle příslušného ustanovení soudního řádu správního nebo ústavní stížností proti nezákonnému zásahu státu podle ustanovení zákona o ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb.). Protože Ústava ČR v tomto základním ustanovení územní samosprávu blíže nevynezuje, dovolíme si citovat náleží Ústavního soudu ČR<sup>46</sup>, který se o jistou definici místní samosprávy pokouší: „*Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.*“

<sup>45</sup> V. Sládeček a kol., Ústava ČR – komentář, C. H. Beck 2007, str. 99 a násl.

<sup>46</sup> Nález ÚS ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96

Další relevantní ustanovení Ústavy ČR, které má vztah k územní samosprávě, je obsaženo v čl. 79 odst. 3. Podle tohoto ustanovení: „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“ Pokud jde o právní předpisy územních samosprávných celků, tak toto ustanovení Ústavy ČR se vztahuje pouze na právní předpisy obcí a krajů vydávaných v rámci tzv. přenesené působnosti, tedy na nařízení obcí a krajů. Nevztahuje se tudíž toto ustanovení na obecně závazné vyhlášky obcí a krajů, které jsou vydávány v rámci tzv. samostatné působnosti (v rámci samosprávy).

Podle prof. V. Sládečka a kol.<sup>47</sup> zákony o územních samosprávných celcích příslušným správním orgánům, vykonávajícím státní dozor nad vydáváním a obsahem právních předpisů těchto celků, nikoliv dovolují, ale přímo ukládají povinnost „pozastavit účinnost“ takových právních předpisů (tzv. sistace), jestliže zjistí, že předpis je v rozporu se zákonem, popř. s jiným podzákonným právním předpisem. Pokud jde o obecně závaznou vyhlášku kraje, náleží tato pravomoc Ministerstvu vnitra ČR, jde-li o nařízení kraje, náleží věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému příslušnému ústřednímu orgánu státní správy (ústřednímu správnímu úřadu). Účinnost právního předpisu je ze zákona pozastavena dnem, kdy bylo rozhodnutí příslušného správního orgánu doručeno tomu územnímu samosprávnému celku, který právní předpis vydal. Pozastavení účinnosti znamená, že předpis sice zůstává součástí právního řádu, nelze jej však uplatňovat v praxi. Jestliže Ústavní soud ČR návrh na zrušení právního předpisu odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí o pozastavení účinnosti pozbývá přímo ze zákona platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soud ČR nabyde „právní moci“ resp. vykonatelnosti. Pokud je návrhu na zrušení vyhověno, nastává dnem vykonatelnosti zrušovacího nálezu zánik platnosti (a tedy i účinnosti) zrušeného předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení, takže se rozhodnutí správního orgánu o pozastavení účinnosti stává obsolentní.

Pokud jde o publicitu podzákonných právních předpisů, platí, že právní předpisy kraje jsou vyhlášovány ve Věstníku právních předpisů kraje, který musí být každému přístupný na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra ČR. Co se týče právních předpisů kraje, je třeba je dokazovat, resp. předložit Ústavnímu soudu ČR, tedy neplatí pro ně zásada IURA NOVIT CURIA. Pokud jde o nařízení kraje, platí, že musí být v souladu nejen se zákony, ale i s ostatními právními předpisy vydanými vládou a ústředními orgány státní správy (ústředními správními úřady). Zákony o územních samosprávných celcích (ani Legislativní pravidla vlády) přípravu a tvorbu právních předpisů obcí a krajů právně neupravují. Kraje a větší obce k tomu často přijímají vnitřní akty.

Dále je třeba jmenovat i čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, podle kterého „*Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem*“. Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněno podat podle zákona o Ústavním soudu mj. i:

- zastupitelstvo kraje,
- ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce a

---

<sup>47</sup> V. Sládeček a kol., Ústava ČR – komentář, C. H. Beck 2007, str. 784 a násl.

- zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje (obecně závazné vyhlášky i nařízení), do jehož územního obvodu obec náleží.

Pokud jde o návrh na zrušení právních předpisů vyššího územního samosprávného celku (kraje) k Ústavnímu soudu ČR, tak tomuto návrhu musí předcházet určité právní kroky. Před tím než může Ministerstvo vnitra ČR podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, je třeba vyzvat kraj ke zjednání nápravy. Nedojde-li k nápravě ze strany kraje do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra ČR o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky, současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu k nápravě. Nejednají-li zastupitelstvo kraje nápravu ani ve stanovené lhůtě, podá Ministerstvo vnitra ČR do 30 dnů od uplynutí této lhůty návrh k Ústavnímu soudu ČR. Co se týče zjevného rozporu obecně závazné vyhlášky kraje s lidskými právy a základními svobodami, může ministerstvo (vnitra) pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Pro postup věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy, pokud jde o návrh na zrušení nařízení kraje, platí de facto stejná pravidla jako u obecně závazné vyhlášky.

Co se týče pravomoci ředitele krajského úřadu podat návrh na zrušení nařízení obce, je postup takový, že nejprve krajský úřad vyzve obec ke zjednání nápravy. Nejednají-li orgán obce (nejčastěji rada) nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení. Současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Pokud nezjedná příslušný orgán obce nápravu ani ve stanovené lhůtě, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů od uplynutí lhůty návrh k Ústavnímu soudu ČR. V případě zjevného rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami, může krajský úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

De lege ferenda lze podle názoru autora této rigorózní práce, uvažovat o tom, že by řízení o zrušení právního předpisu obce i kraje, a to jak nařízení, tak i obecně závazné vyhlášky, pokud je zde o rozpor s ústavním pořádkem nebo se zákonem, vedl místo Ústavního soudu ČR Nejvyšší správní soud. Nebo by řízení vedl Nejvyšší správní soud, alespoň pokud jde o rozpor se zákonem a nikoliv s ústavním pořádkem. Tento názor je naznačen i v judikatuře Ústavního soudu ČR.

Další ustanovení, které se vztahuje k úpravě územní samosprávy, je obsaženo v čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. Zde je uvedeno: „*Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.*“ Jedná se o tzv. „komunální stížnost“. Zastupitelstvo kraje je oprávněno podat k Ústavnímu soudu ČR ústavní stížnost, pokud tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno ústavně zaručené právo vyššího územního samosprávného celku na samosprávu. Stát může podle jiného ustanovení Ústavy ČR zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Napadat lze tedy již nezákonné zásahy do samosprávy. Tyto zásahy tedy nemusí být protiústavní. Komunální stížností lze napadat pouze nezákonné zásahy do samosprávy (výkonu samostatné působnosti), nikoliv zásahy do výkonu státní správy (přenesené působnosti). Zásah může mít buď podobu formálního aktu (rozhodnutí), nebo i jiného zásahu než je rozhodnutí (neformálního). Může jít pouze o zásah státu resp. jeho orgánu. Stížnost se podává ve lhůtě 2 měsíců, která počíná běžet od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje, a není-li takového prostředku, do 2 měsíců ode dne kdy se stěžovatel o zásahu veřejné moci do

jeho ústavně zaručených práv nebo svobod dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo. Pokud Ústavní soud ČR komunální stížnost neodmítne, přistoupí k meritornímu projednání a rozhodnutí. K rozhodování je příslušný senát Ústavního soudu ČR. Ústavní soud ČR ústavní stížnost nálezem zamítne nebo jí vyhoví (příp. částečně zamítne nebo jí částečně vyhoví). Výrokem Ústavní soud ČR pak buď napadené rozhodnutí státního orgánu zruší, 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, pokud je to možné, aby obnovil stav před porušením. Meritorních rozhodnutí Ústavního soudu ČR v těchto věcech však není mnoho.

Dále je třeba zmínit i čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR, podle kterého: „*Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.*“ Pravomoc rozhodovat kompetenční spory podle tohoto ustanovení Ústavy ČR tedy náleží Ústavnímu soudu ČR. V daném případě může jít o spory mezi orgány státní správy a orgány územní samosprávy nebo i mezi orgány územní samosprávy navzájem. Může se jednat jak o pozitivní, tak i negativní kompetenční spory. V praxi jsou samozřejmě častější negativní kompetenční spory. Pokud jde o kompetenční spory týkající se územní samosprávy, je dotčeným orgánem nejčastěji zastupitelstvo, a to jak obce, tak i vyššího územního samosprávného celku. Zastupitelstvo je oprávněno podat i návrh na zahájení příslušného řízení. Je tedy aktivně legitimováno v případném kompetenčním sporu, ale může být samozřejmě i pasivně legitimováno. Jiným orgánem, kterému přísluší rozhodovat kompetenční spory, je Nejvyšší správní soud a jeho zvláštní senát – viz. čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy ČR.

Konečně poslední ustanovení v čl. 87 Ústavy ČR, které se týká územní samosprávy, je obsaženo v odst. 3 písm. b). Podle tohoto ustanovení: „*Zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.*“ Jak uvedeno výše, pravomoc rozhodovat kompetenční spory mezi orgány státní správy a územní samosprávy může Ústavní soud ČR přenést na Nejvyšší správní soud. Kompetence NSS rozhodovat kladné i záporné kompetenční spory mezi orgány státní správy a orgány samosprávy, ale i mezi orgány samosprávy navzájem je dána ustanovením § 97 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.). Na rozdíl od výše uvedeného ustanovení Ústavy ČR (čl. 87 odst. 1 písm. k)) je NSS oprávněn rozhodovat kompetenční spory, které se týkají nejen územní samosprávy, ale i samosprávy profesní či zájmové.

Hlava sedmá Ústavy ČR je celá věnována územní samosprávě. Jedná se o články 99 až 105 Ústavy ČR. Podle čl. 99 Ústavy ČR: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“ Pokud jde o vyšší územní samosprávné celky, tak bylo již na jiném místě této rigorózní práce (část třetí – viz. výše) uvedeno, že krajů je v současné době 14, tedy 13 plus hlavní město Praha. Tyto kraje byly zřízeny na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Právní postavení krajů, je upraveno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, a postavení hlavní města Prahy je obsaženo ve zvláštním zákoně č. 131/2000 Sb.

Článek 100 Ústavy ČR upravuje právo na samosprávu. Podle odst. 1 tohoto článku: „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.*“

*Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.*“ Podle odst. 2 tohoto článku: *„Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.“* A podle čl. 3: *„Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.“* Jak uvedeno výše (část druhá této rigorózní práce), je územní samosprávný celek charakterizován osobním principem, územním principem a právem na samosprávu. Pokud jde o osobní princip, tak dříve existovalo tzv. domovské právo občana ve vztahu ke konkrétní obci. Podle názoru autora této rigorózní práce postačuje, pokud má v současné době každý občan trvalé bydliště ve vztahu k určité obci a státní občanství ve vztahu ke státu (České republice).

Pokud jde o území České republiky, tak každá jeho část spadá pod určitou obec nebo pod vojenský újezd. V současné době existují v ČR 4 vojenské újezdy – Boletice (újezdni úřad Kájov), Libavá (újezdni úřad Libavá), Hradiště (újezdni úřad Karlovy Vary) a Březina (újezdni úřad Vyškov). Pátý vojenský újezd, tedy vojenský újezd Brdy, byl zrušen zákonem č. 15/2015 Sb. s účinností od 1. ledna 2016. Území České republiky se tedy člení nejen na kraje, ale každá část území ČR musí být součástí území určité obce nebo určitého vojenského újezdu.

V článku 101 Ústavy ČR je upravena správa územního samosprávného celku. Podle odst. 1 tohoto článku: *„Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.“* V odst. 2 tohoto článku je uvedeno: *„Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.“* V odst. 3 tohoto článku se uvádí: *„Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“* Podle článku 4 tohoto článku: *„Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“* Zastupitelstvo je orgánem kraje. Kromě zastupitelstva jsou dalšími orgány kraje zejm. rada, hejtman a krajský úřad. Zjednodušeně řečeno vykonává zastupitelstvo, rada a hejtman pravomoci zejm. v rámci tzv. „samostatné působnosti“, tedy samosprávy. Zatímco krajský úřad plní své povinnosti zejm. v oblasti „působnosti přenesené“, tedy státní správy.

Pokud jde o pojem „veřejnoprávní korporace“ tak ten vymezil v nedávné době zdařile prof. D. Hendrych. Podle jeho pojetí se jedná o *„člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly“*. Pro členství v územních korporacích (např. obec) je dále rozhodující, aby příslušné osoby měly své trvalé bydliště (dříve domovské právo) nebo u právnických osob sídlo uvnitř teritoria, v němž je korporace oprávněna působit. Opět se zde tedy setkáváme se 3 výše uvedenými principy územního samosprávného celku – s principem osobním, principem územním a s právem na samosprávu, resp. ve vymezených případech i na výkon státní správy (tzv. přenesená působnost). Znovu je třeba v této souvislosti připomenout, že samospráva je projevem decentralizace státu resp. státní moci.

Pokud jde o právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, umožňují tato oprávnění ekonomickou samostatnost, tedy autonomii územních samosprávných celků. Rozpočtové hospodaření územních samosprávných celků se řídí nikoliv „velkými“ nebo také „republikovými“ rozpočtovými pravidly (zákon č. 218/2000 Sb.), ale zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. „malá“ rozpočtová pravidla). Schvalování rozpočtu a závěrečného účtu kraje, ale i obce je vyhrazeno zastupitelstvu kraje resp. obecnímu zastupitelstvu. I pro využívání majetku kraje platí zásada 3E, tedy účelnost,



efektivnost a hospodárnost. K možnosti přezkoumání hospodaření územního samosprávného celku soukromým auditorem, lze de lege lata uvést, že tato možnost je nesystémová. Hospodaření obce by měl dle názoru autora této rigorózní práce přezkoumávat krajský úřad a přezkoumání hospodaření kraje by mělo provádět obligatorně Ministerstvo financí ČR.

Dále si autor této práce dovoluje vyjádřit se k problematice úhrady nákladů územních samosprávných celků na výkon tzv. přenesené působnosti, tedy státní správy obcemi resp. kraji. Zásada decentralizace, subsidiarity a autonomie krajů, ale i obcí ve vztahu ke státu a státní moci vyžaduje, aby výkon přenesené působnosti územními samosprávnými celky byl hrazen ze 100 % ze státního rozpočtu. K tomuto tématu se vyjádřil ve svém Nálezu i Ústavní soud ČR<sup>48</sup>, který konstatoval, že „*nedostatečné financování výkonu státní správy v přenesené působnosti ohrožuje samostatnou existenci funkční územní samosprávy*“. Na druhé straně je tento názor v poslední době poněkud relativizován současným katastrofálním stavem státního rozpočtu a veřejných financí z důvodu pandemie Corona viru a válečného stavu na Ukrajině. Proto pokud stát zvyšuje daňové zatížení fyzických (progresivní daň z příjmů FO), ale i právnických (daň z nadměrných zisků) osob, bude pravděpodobně za současné situace nezbytné, aby se i územní samosprávné celky do určité míry spolupodílely na „konsolidaci“ veřejných rozpočtů, mj. tedy i státního rozpočtu. Proto nebude žádoucí ani možné, aby finanční břemeno výkonu přenesené působnosti obcemi i kraji nesl v této době plně stát. Současně „dotování“ výkonu státní správy ze strany obcí a krajů nemůže však být neomezené a pro územní samosprávné celky likvidační. V souvislosti s výše uvedenou problematikou je třeba připomenout i právní úpravu obsaženou v zákoně č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, která stanovuje princip tzv. „dluhové brzy“ i pro rozpočty územních samosprávných celků. Ve světle shora naznačeného stavu veřejných financí je ovšem uplatňování tohoto právního předpisu opět více než diskutabilní a problematické. Nicméně pokud se podaří zachovat v této nelehké době alespoň relativní rozpočtovou stabilitu územních rozpočtů, bude to nepochybně úspěch.

V posledním odstavci tohoto článku jsou upraveny zásahy státu do oblasti územní samosprávy. O této problematice bude pojednáno níže v této části práce v rámci příslušné hlavy týkající se právní úpravy krajského zřízení v příslušném dílu věnovaném doзору a kontrole činnosti krajů.

Článek 102 Ústavy ČR pojednává o složení zastupitelstva. Podle odst. 1 tohoto článku: „*Členové zastupitelstva jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.*“ Podle odst. 2 pak „*Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.*“ Volby do zastupitelstev krajů jsou upraveny zákonem č. 130/2000 Sb. Podle tohoto zákona se volby konají na základě poměrného zastoupení, nikoliv tedy většinového systému. Na rozdíl od voleb do obecních zastupitelstev mohou kandidátní listiny pro volby do zastupitelstev krajů podávat jen registrované politické strany a politická hnutí a jejich koalice, nikoliv tedy nezávislí kandidáti. Volby (celostátní) do zastupitelstev krajů vyhlašuje prezident republiky. Soudní ochranu ve věcech voleb poskytuje správní soudnictví. Nové volby do zastupitelstva krajů se konají, jestliže se počet zastupitelstva snížil pod zákonem stanovenou hranici a nejsou-li náhradníci. Tyto volby však vyhlašuje ministr vnitra.

---

<sup>48</sup> Nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

Od nových voleb je dále třeba odlišovat dodatečné volby, opakované volby, dodatečné hlasování nebo opakované hlasování. Bohužel Ústava ČR ani zákon o volbách do zastupitelstev krajů neobsahuje ustanovení o tzv. negativních volbách, tedy možnosti voličů zbavit člena zastupitelstva nebo celé zastupitelstvo mandátu před ukončením volebního období. De lege ferenda by tato možnost existovat měla, a to včetně funkce starosty, pokud by byl přímo volen občany v rámci územní působnosti obce s pověřeným obecním úřadem (viz. níže).

Za současné situace lze doporučit, aby nebylo přistoupeno k přímé volbě hejtmanů nebo starostů. Pokud existuje zastupitelstvo přímo volené občany, není možné, aby starostové resp. hejtmani byli voleni přímo a zastupitelé také. Bylo by to obdobné, jako kdyby kromě parlamentních voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR se konala i přímá volba předsedy vlády, který by pak neměl zaručenu podporu většiny v Poslanecké sněmovně PČR (viz. část šestá této rigorózní práce). Nicméně de lege ferenda by bylo možné, aby se konaly pouze volby do 80ti (Česká republika) nebo 100 (Česká republika + Slovensko), případně 150ti (Česká republika + Slovensko + Polsko) členného Senátu, a to na základě většinového volebního systému. Současně by poté mohli senátoři působit i jako rychtáři jednotlivých okresů. Pokud jde o funkce hejtmanů, tak tato funkce by byla slučitelná s funkcí členů vlády, tedy ministrů. Nejednalo by se však (v případě hejtmanů) o funkce volené přímo občany, ale jmenované na základě výsledků voleb do Senátu. Současně by bylo žádoucí i to, aby mezi senátory převažovaly osoby s lékařským vzděláním a pokud jde o hejtmány, mělo by se jednat o zkušené a kvalifikované právníky. Pokud jde o obecní volby starostů, ty by bylo možné právně regulovat na úrovni obecně závazného právního předpisu pouze rámcově. Záleželo by poté na každé obci, tedy nejspíše obci s pověřeným obecním úřadem (+ přílehlé základní obce 5. typu, nebo-li osady), dnešní terminologií, zda a jak si vybere starostu a zda si starosta ustaví i neformální poradní orgán.

Článek 103 Ústavy ČR byl zrušen s účinností od 1. 1. 2000.

Článek 104 Ústavy ČR se týká působnosti zastupitelstva. Podle odstavce 1 tohoto článku: „*Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.*“ Podle odstavce 2: „*Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.*“ Podle odstavce 3: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“ Opět je třeba zopakovat, co bylo řečeno již výše, tedy že zastupitelstvo, rada i hejtman jsou orgány kraje, které rozhodují zejm. v oblasti samostatné působnosti, tedy ve věcech samosprávy. Navíc pokud jde o samostatnou působnost zastupitelstva kraje, tak ta je dle odst. 2 tohoto článku de facto subsidiární ve vztahu k působnosti zastupitelstva obce. Podle čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR disponuje zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku zákonodárnou iniciativou.

Zákon o střetu zájmů (zákon č. 159/2006 Sb.) se vztahuje i na člena zastupitelstva kraje, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, jakož i na člena rady kraje, který není pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn. Pro účely zákona o střetu zájmů jsou tyto osoby považovány za „veřejné funkcionáře“. V případě vyjmenovaných přestupků lze těmto osobám uložit pokutu až do výše 50.000,- Kč.

Pokud jde o obecně závazné vyhlášky, jedná se o podzákonné, nebo-li originární (neodvozené), právní předpisy. Při jejich vydávání se územní samosprávný celek resp. jeho zastupitelstvo musí řídit zákonem. Rozpor obecně závazné vyhlášky se zákonem by byl důvodem pro zásah státu v rámci dozoru a pro její případné zrušení Ústavním soudem ČR (viz. test 4 kroků – příslušný Nález ÚS zmíněný v této části práce, v hlavě týkající se právní úpravy obsažené v krajském zřízení). Kraj může na základě obecně závazných vyhlášek (vydaných zastupitelstvem v mezích samostatné působnosti) ukládat fyzickým a právnickým osobám povinnosti jen tehdy, pokud to stanoví zákon. Obecné zákonné zmocnění obdobné ustanovení § 10 zákona o obcích krajské zřízení (zákon č. 129/2000 Sb.) neobsahuje. Obecně závazná vyhláška může být proti vůli zastupitelstva zrušena pouze Ústavním soudem ČR. Ústavního zmocnění k delegaci této pravomoci Ústavního soudu ČR na Nejvyšší správní soud formou zákona zákonodárce dosud nevyužil. Což autor této práce považuje za chybu, jak uvedeno výše. Obecně závazná vyhláška kraje se vyhláší ve Věstníku právních předpisů kraje, dnem vyhlášení je den rozeslání příslušné částky. Také u obecně závazných vyhlášek se rozlišuje jejich platnost a účinnost.

Co se týče problematiky vydávání obecně závazných vyhlášek, tak praxe hovoří de lege ferenda jednoznačně ve prospěch svěřeni této pravomoci pouze zastupitelstvům obcí. Zastupitelstva krajů de facto žádné obecně závazné vyhlášky nevydávají (viz. rovněž část šestá. této rigorózní práce). Je proto otázkou, zda de lege lata nesvěřit pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky pouze zastupitelstvům obcí nebo zastupitelstvům (radám) okresů (de lege ferenda) a pravomoc vydávat nařízení v rámci přenesené působnosti pouze zastupitelstvům krajů. Tato problematika však zaslouží hlubší diskusi, aby bylo jasné, kam chceme, aby právní úprava postavení územních samosprávných celků směřovala. Jednalo by se nesporně o zásadní krok ve vztahu k současné právní úpravě.

Konečně článek 105 Ústavy ČR se týká výkonu státní správy orgány územní samosprávy. Podle tohoto článku: „*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon.*“ Je zřejmé, že toto ustanovení Ústavy ČR se vztahuje k výkonu přenesené působnosti, tedy státní správy orgány obcí a krajů. Jak už bylo řečeno výše, hlavním orgánem krajů, ale i obcí, který vykonává státní správu, jsou krajské resp. obecní úřady. Dále je třeba citovat i ustanovení § 4 zákona o krajích, podle kterého: Pokud zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti. Co se týče vydávání nařízení, tedy právních předpisů, které se týkají přenesené působnosti, spadá tato pravomoc do působnosti rady kraje. Na rozdíl od obecně závazných vyhlášek kraje, které jsou vydávány v rámci samostatné působnosti, a to zastupitelstvem kraje. Orgány územní samosprávy (tedy i orgány krajů) jsou při výkonu státní správy (přenesené působnosti) podřízeny příslušnému ministerstvu. Příslušná ministerstva řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic. Podmínkou platnosti (závažnosti) směrnice je její publikace, ve výjimečných případech oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí. Výkon státní správy orgány obcí a krajů je také předmětem státního dozoru, který vykonávají ministerstva (správní úřady) a vůči obcím také krajské úřady v rámci výkonu státní správy (přenesené působnosti). Podle zákona o rozpočtových pravidlech obsahuje státní rozpočet i dotační vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků.

## Díl 2. Listina základních práv a svobod

První zmínka o územní samosprávě v Listině se objevuje již v preambuli tohoto ústavního zákona, kde je mj. uvedeno: „*navazujíc na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národů*“. Podle komentáře k Listině základních práv a svobod, autora prof. V. Pavlíčka<sup>49</sup> pokud jde o samosprávné tradice našich národů, tak v českých zemích se tyto tradice rozvíjely zejména od 19. století v Rakouské a později Rakousko – Uherské monarchii, a to zejména v rámci samosprávy územní a zájmové (/profesní), obzvláště ve spolkovém hnutí. K tomuto tématu jsme se dostatečně podrobně věnovali již v části třetí této práce, kde je podán přehled historie krajského zřízení na území českých zemí a Československa.

Další zmínka, která se týká územní samosprávy je obsažena v čl. 17 odst. 5 Listiny. Podle tohoto ustanovení „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“

Zákony, které upravují poskytování informací orgány veřejné správy, jsou dva. Za prvé se jedná o zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Za druhé se jedná o zákon 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Oba tyto zákony se týkají poskytování informací mj. i orgány územních samosprávných celků, tedy orgány obcí a krajů. Pokud jde o rozsah poskytování informací územními samosprávnými celky, pak musí být v souladu s těmito právními předpisy poskytovány informace, jak pokud jde o samostatnou působnost, tak i co se týče působnosti přenesené. Samozřejmě se toto ustanovení vztahuje i na poskytování informací veřejnosti prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, případně České tiskové kanceláře (ČTK).

Rovněž čl. 18 odst. 1 obsahuje zmínku o územních samosprávných celcích. Podle tohoto ustanovení: „*Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*“ Právo petiční je upraveno v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Právní úprava stížností je pak obsažena v ustanovení § 175 správního řádu. Opět je třeba uvést, že petice a jiná podání definovaná v tomto ustanovení Listiny je možné podávat jak orgánům obcí, tak i krajů. A to, jak v oblasti samostatné, tak i přenesené působnosti.

Dále je třeba uvést čl. 36 odst. 2 a 3 Listiny. Podle těchto ustanovení: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ „*Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.*“ Pokud jde o orgány veřejné správy, je třeba tímto pojmem rozumět, jak orgány státní správy, tak i orgány samosprávy (viz. část druhá této rigorózní práce). Soudní ochrana proti rozhodnutím orgánu veřejné správy je upravena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (zejména § 67 upravující žaloby ve věcech samosprávy). Dále je třeba uvést, že právní předpisy orgánů územních samosprávných celků (obcí a krajů) vydané jak v rámci samostatné

---

<sup>49</sup> V. Pavlíček, Listina základních práv a svobod – komentář, Linde 2002, str. 35 a násl.

působnosti (obecně závazné vyhlášky), tak v rámci působnosti přenesené (nařízení) přezkoumává Ústavní soud ČR. Pokud jde o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem upravuje tuto problematiku zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Další ustanovení Listiny vztahující se k orgánům veřejné správy je obsaženo v čl. 37 odst. 2. „Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“ Pokud jde o orgány územních samosprávných celků, které vedou řízení, tak se jedná zejm. o obecní a krajské úřady, které jsou oprávněny rozhodovat ve správním řízení dle správního řádu. Jak uvedeno výše, vykonávají obecní i krajské úřady zejména přenesenou působnost, ale nikoliv bezvýjimečně. Pokud jde o právní pomoc, tak tu zjišťují zejména advokáti, ale i notáři. Právní úpravu najdeme proto v zákoně č. 85/1996 Sb., o advokacii, a v zákoně č. 358/1992 Sb., o notářích a jich činnosti (notářský řád).

Konečně poslední ustanovení, které se týká územní samosprávy, je obsaženo v čl. 44 Listiny. „Zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2; zaměstnancům státní správy a územní samosprávy, ve funkcích, které určí, též právo uvedené v čl. 27 odst. 4; ...“ Faisai Husseini a kol.<sup>50</sup> k tomuto ustanovení uvádí v komentáři k Listině následující: Zaměstnanci územních samosprávných celků (obcí a krajů) jsou ve vztahu k územnímu samosprávnému celku v pracovním a nikoliv ve služebním poměru (zákon č. 312/2002 Sb.). Tento zákon však omezuje u těchto osob pouze právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost. Tato činnost je podmíněna předchozím výslovným souhlasem vyššího územního samosprávného celku, v němž je úředník zaměstnán. Dané omezení se však nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, dále činnost znalce nebo tlumočnicka pro soud nebo správní úřad, činnost v poradních orgánech vlády a správu vlastního majetku. Důsledkem nedodržení tohoto zákazu je možnost ukončit pracovní poměr s příslušnou osobou výpovědí nebo osobu ve vedoucí funkci z této funkce odvolat. Zaměstnancům územních samosprávných celků je dále zakázáno členství v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání, s výjimkou případů, kdy byl do těchto orgánů vyslán územním samosprávným celkem, jehož je zaměstnancem.

### Díl 3.

## Ústavní zákon č. 347/1992 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

Právo na samosprávu je zaručeno, jak výše uvedeno, ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava ČR. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. (zákon o vytvoření ÚSC) naplňuje čl. 100 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Dále stanoví počet vyšších územních samosprávných celků, vymezuje je územím a stanoví podmínky pro změnu hranic území. Rovněž stanoví sídla vyšších územních samosprávných celků a pravidla pro určení jejich názvu.

<sup>50</sup> F. Husseini a kol., Listina základních práv a svobod – komentář, C. H. Beck, 2021, str. 1368 a násl.

Ve většině evropských států, ať už se jedná o federace či unitární státy mají, co se týče systému administrativně územního a samosprávného členění, 2, 3 nebo dokonce 4 stupňovou soustavu (např. regiony, departmenty a obce ve Francii, či oblasti, provincie a obce v Itálii). Zřízení vyšších územních samosprávných celků má také význam pro naše působení v Radě Evropy, zejména z hlediska přistoupení ČR k Evropské chartě místní samosprávy (viz. níže).

Pokud jde o zahájení činnosti vyšších územních samosprávných celků, tak to bylo spojeno s náklady ve výši přes 0,5 miliardy korun českých (přes 600 milionů korun českých)!!! A to na pořízení budov, rekonstrukci objektů, vybavení kanceláří a pořízení výpočetní techniky (investiční náklady). Další náklady jsou samozřejmě spojeny s chodem orgánů vyšších územních samosprávných celků (provozní náklady/výdaje)!!!

Návrh ústavního zákona byl podložen, jak uvedeno v šesté části této rigorózní práce, z analytických studií několika odborných pracovišť (Přírodovědecká fakulta UK, Výzkumný ústav výstavby a architektury atd.). Autor této práce se v žádném případě s těmito návrhy neztotožňuje, jak uvedeno na více místech této rigorózní práce.

Podle čl. 1 tohoto ústavního zákona, byly vyšší územní samosprávné celky vymezeny na základě existujících okresů vytvořených dnes již zrušeným zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Pražský VÚSC (čl. 3 tohoto ústavního zákona) byl vymezen územím hl. m. Prahy, tak jak vyplývá ze zákona ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. I tento zákon ČNR již byl zrušen a nahrazen zákonem č. 131/2000 Sb.

Zatímco Ústava ČR stanoví, že vytvoření a zrušení VÚSC lze provést pouze ústavním zákonem, podle čl. 2 tohoto ústavního zákona lze změny hranic VÚSC provádět na základě zákona (tedy nikoliv ústavního).

Dále se tímto ústavním zákonem změnil čl. 99 Ústavy ČR (viz. výše) a účinnosti nabyl tento ústavní zákon dne 1. ledna 2000.

Na závěr uvádíme přehled všech 14 krajů, včetně sídel těchto krajů:

- 1) hlavní město Praha,
- 2) Středočeský kraj (Praha),
- 3) Jihočeský kraj (České Budějovice),
- 4) Plzeňský kraj (Plzeň),
- 5) Karlovarský kraj (Karlovy Vary),
- 6) Ústecký kraj (Ústí nad Labem),
- 7) Liberecký kraj (Liberec),
- 8) Královéhradecký kraj (Hradec Králové),
- 9) Pardubický kraj (Pardubice),
- 10) kraj Vysočina (Jihlava),
- 11) Jihomoravský kraj (Brno),
- 12) Olomoucký kraj (Olomouc),
- 13) Moravskoslezský kraj (Ostrava) a
- 14) Zlínský kraj (Zlín).

Je třeba rovněž podotknout, že tento ústavní zákon by několikrát novelizován a v řadě případů došlo rovněž k přejmenování názvů jednotlivých krajů. Což samozřejmě podle názoru autora svědčí pouze o tom, že občané některých krajů se s těmito vyššími územními samosprávnými celky dosud neztotožnili. A jak praví jedna klasická česká pohádka: „Pravda se nedá ani ukřičet, ani přelhat, ani vyhnat z domu.“ A to je právě případ 14 versus 8 krajů v ČR.

## **Hlava II. Evropská charta místní samosprávy**

Evropská charta místní samosprávy byla sjednána jako dokument Rady Evropy dne 15. října 1985 ve Štrasburku, a to v jazyce anglickém a francouzském. Jménem České republiky byla Evropská charta podepsána dne 28. května 1998. S Evropskou chartou vyslovil souhlas Parlament ČR a prezident republiky ji následně ratifikoval. Ratifikační listina ČR byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropy dne 7. května 1999. Evropská charta byla zveřejněna ve Sbírce zákonů jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR pod č. 181/1999 Sb. a pod č. 369/1999 Sb. Charta vstoupila v platnost dne 1. září 1999.

Charta místní samosprávy je tedy skutečnou mezinárodní smlouvou, i když není klasickou smlouvou o lidských právech. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, nejsou přímo uplatnitelná (self-executing). Práva zaručená Chartou územní samosprávě jsou pouze rámcová. Přestože má Charta jen povšechný ráz, jenž otvírá široký prostor pro politické uvážení zákonodárce smluvní strany při vytváření příslušného legislativního rámce, však rámcová povaha Charty ani specifický charakter jí vyjádřených kolektivních práv jejímu užití jako měřítku při abstraktní kontrole ústavnosti zákonů nebrání.<sup>51</sup>

Ústavní soud ČR rovněž dovodil, že Charta rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy a že nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blížící se státům.

V Preambuli Evropské charty se mj. uvádí, že členské státy Rady Evropy mají za cíl dosáhnout větší jednoty mezi jejími členy za účelem realizace ideálů a zásad, které jsou jejich společným dědictvím. Dále se zde zmiňuje, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoliv demokratického zřízení (viz. též Preambule Listiny základních práv a svobod). Právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy. Ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci. Místní společenství musí vykazovat vysokou míru autonomie (viz. část druhá této rigorózní práce).

Část I. Evropské charty obsahuje ustanovení o ústavních a zákonných základech místní samosprávy. Dále je zde vymezen pojem místní samosprávy. V této souvislosti se hovoří o správě věcí veřejných orgány místní samosprávy. Jako orgány místní samosprávy se zde zmiňují rady nebo shromáždění volené na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva. Dále se zde zmiňuje možnost využití institutu místního (obecního) referenda. Část první Evropské charty rovněž vymezuje rozsah místní samosprávy. Uvádí se zde:

---

<sup>51</sup> Nález ÚS ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

odpovědnost za věci veřejné ponese obvykle především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Zmiňují se zásady efektivnosti a hospodárnosti (zásada 3E + účelnost, viz. zákon o finanční kontrole). Rovněž je zde zmíněn princip spolurozhodování ve věcech, které se týkají místního společenství, ovšem na bázi konzultace (viz. rozdíl ratifikační x konzultační místní referendum). Další článek se týká ochrany hranic místních správních jednotek. Dále je vymezena správní struktura a zdroje k plnění úkolů místních společenství. Čl. 7 Evropské charty hovoří o podmínkách výkonu odpovědnosti (funkce) na místní úrovni. Další ustanovení hovoří o správním dozoru nad činností místních společenství. (Ústavní soud ČR x Nejvyšší správní soud – viz. výše). Dále Evropská charta pojednává o finančních zdrojích místních společenství. V této souvislosti se hovoří o možnosti vybírat místní poplatky a daně. Dále se zde pojednává o finančním vyrovnání a ochraně finančně slabších místních společenství. Poskytování dotací nesmí likvidovat základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení. V čl. 10 Evropské charty se hovoří o právu místních společenství na sdružování. Umožňuje se i mezinárodní sdružování místních společenství. Konečně poslední čl. (11) je věnován právní ochraně místní samosprávy, tedy právu samosprávy obracet se na soudy ve věcech ochrany místních záležitostí.

Část II. Charty pak obsahuje různá ustanovení, zejména závazky smluvních stran Evropské charty, tedy sdělení smluvního státu, kterými ustanoveními Charty se cítí být vázána. V čl. 13 Charty jsou vymezena společenství, na které se Charta vztahuje (jedná se o všechna místní společenství v daném členském státě). Regionální společenství, na která se Charta vztahuje, určí členský stát. Konečně je zde i ustanovení o poskytování informací generálnímu tajemníkovi Rady Evropy o zákonných ustanoveních a jiných opatřeních, které smluvní strana přijala.

Část III. Evropské charty konečně v ustanoveních čl. 15 až 18 obsahuje úpravu podpisu, ratifikace a vstupu v platnost této Charty, a dále ustanovení o územní klauzuli, výpovědi a oznamování (informování) generálního tajemníka ze strany členských států Rady Evropy.

## **Hlava III. Zákon o krajích**

### **Díl 1. Postavení krajů a jejich orgánů**

Úvodní ustanovení zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), jsou věnována postavení krajů a jejich orgánů (ustanovení § 1 až 5). I když byl zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu již zrušen, v ČR stále existují 2 druhy krajů. A to „staré“ kraje (zejména soudní), kterých je 7, a dále kraje „nové“, kterých je 14 (hlavní město Praha + 13 krajů). Nové kraje byly zřízeny na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Je třeba opětovně zopakovat, že autor této práce se kloní ke „starému krajskému zřízení“, tedy 7 + 1 krajů (plus Středomoravský kraj se sídlem v Olomouci – viz. část šestá této rigorózní práce).



Pokud jde o pojem „samospráva“, tak je třeba rozlišovat z hlediska teoretického politické a právní pojetí samosprávy. Tři základní definiční znaky kraje (vyššího územního samosprávného celku) jsou:

- osobní základ,
- územní základ a
- právo na samosprávu.

Samospráva má i svůj rozměr hospodářský, tedy přesněji hospodářskou či ekonomickou autonomii. Kraj má i vlastní rozpočet, kterým se rozumí finanční plán, jímž se řídí financování činnosti kraje. Rozpočet kraje je schvalován pro každý kalendářní rok zastupitelstvem. Pravidla hospodaření s rozpočtem kraje upravují tzv. „malá“ rozpočtová pravidla, tedy zákon č. 250/2000 Sb.

Samozřejmě kraje disponují i právní samostatností/autonomií. V případě krajů se jedná o veřejnoprávní korporace. Kraje mají soukromoprávní a veřejnoprávní subjektivitu. Kraj samozřejmě může také vykonávat podnikatelskou činnost.

Pokud jde o orgány kraje, bylo již vícekrát v této části práce konstatováno, že kraj disponuje následujícími základními orgány:

- zastupitelstvo kraje,
- rada kraje,
- hejtman kraje a
- krajský úřad.

Zastupitelstvo, rada a hejtman kraje jsou orgány, které vykonávají zejména samostatnou působnost (samosprávu), nikoliv však bezvýjimečně. A krajský úřad, který vykonává obzvláště působnost přenesenou (státní správu), opět nikoliv bez výjimky. Pokud jde o zastupitelstvo, radu, hejtmana a krajský úřad, tak tyto orgány disponují tzv. vyhrazenou (výlučnou) působností. Radě navíc přísluší tzv. zbytková (zůstatková) působnost. Autor komentáře k zákonu o krajích, R. Cogan<sup>52</sup>, považuje za orgány kraje i ředitele krajského úřadu a náměstka hejtmana. Autor této práce se s tímto názorem neztotožňuje, resp. určitě se nejedná v tomto případě o základní orgány kraje a spíše než o orgány kraje se jedná o funkcionáře kraje. Za zvláštní orgány kraje pak R. Cogan označuje: bezpečnostní radu kraje, povodňovou komisi kraje a komisi pro výběrová řízení o povolení výkonu rybářského práva.

Základním cílem činnosti kraje je péče o všestranný rozvoj území kraje a potřeby občanů kraje. Pokud jde o územní samosprávu obecně, bylo rovněž výše řečeno, že ji ovládají principy subsidiarity, decentralizace a autonomie. V této souvislosti lze rovněž citovat Nález ÚS<sup>53</sup>, podle kterého: „*Na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče o vlastní záležitosti dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem správnosti jejich rozhodnutí (prováděným*

<sup>52</sup> R. Cogan, Zákon o krajích – komentář, Wolters Kluwer, 2018, str. 8 a násl.

<sup>53</sup> Nález ÚS ze dne 19. 1. 1993., sp. zn. Pl. ÚS 5/93

*soudy). Není však státním orgánům (především orgánům státní správy) podřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně.“*

V dalším ustanovení zákona o krajích se pojednává o samostatné a přenesené působnosti. V případě samostatné působnosti se jedná o výkon samosprávy, v případě působnosti přenesené, kraj vykonává státní správu. V této souvislosti je třeba citovat ustanovení § 2 odst. 3 zákona o krajích, podle kterého kraj při výkonu samostatné i přenesené působnosti chrání veřejný zájem. Podle Ústavního soud ČR<sup>54</sup> je třeba pojem „veřejný zájem“ chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný. Pokud jde o modely samosprávy, rozlišují se 3 teoretické koncepty:

- model anglosaský (autonomní + vertikální dekoncentráty na místní úrovni),
- model francouzský (oddělený) a
- model středoevropský (spojený/smíšený) – zejm. Rakousko, SRN, ale i ČR.

Nad činností krajů vykonává stát dozor a kontrolu (viz. dále v této části rigorózní práce). Na druhé straně krajům přísluší možnost bránit se proti zásahům státu na základě obecné resp. zvláštní (speciální, komunální) ústavní stížnosti.

Při výkonu přenesené působnosti (státní správy) je kraj povinen se krom právních předpisů řídit i usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy (ústředních správních úřadů), resp. opatřeními dalších úřadů přijatými při kontrole přenesené působnosti. Jak výše uvedeno, dominantním orgánem při výkonu přenesené působnosti je krajský úřad.

Zákon o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.) je dalším zásahem do samostatného postavení kraje. Tento zákon stanoví povinnosti vedoucích orgánů veřejné správy a vedoucích zaměstnanců. V rámci finanční kontroly se rozlišuje řídicí kontrola a interní audit. Pokud jde o řídicí kontrolu, je třeba rozlišovat:

- kontrolu předběžnou (ex ante),
- kontrolu průběžnou (interim) a
- kontrolu následnou (ex post).

Při výkonu kontroly i interního auditu je třeba zejm. sledovat dodržování zásad 3E, tedy:

- účelnost,
- efektivnost a
- hospodárnost.

Kraje především kontrolují hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti. Kraje také vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují. Kraje dále kontrolují obce ve svém územním obvodu. K možnosti nechat si přezkoumat účetní závorku územního samosprávného celku soukromým auditorem lze poznamenat, že se jedná o úpravu

---

<sup>54</sup> Nález ÚS ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95

nesystémovou. Účetní závěrku obce by měl de lege lata obligatorně přezkoumávat kraj resp. krajský úřad a účetní závěrku kraje pak Ministerstvo financí ČR.

Další ustanovení zákona o krajích stanoví, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti krajů. Samostatná působnost kraje (výkon samosprávy) je dle komentovaného ustanovení zákona o krajích postupně odlišena těmito metodami:

- kolizně (ustanovení § 4),
- pozitivně taxativně (ustanovení § 14 odst. 2) a
- pozitivně demonstrativně (ustanovení § 14 odst. 1).

Konečně poslední ustanovení tohoto dílu krajského zřízení se týká znaku a vlajky kraje. Je třeba v této souvislosti rozlišovat znak a erb. Erbem se rozumí znak děděný z generace na generaci a mají ho pouze šlechtické rody. Zatímco pojem znak se váže ke znakům nedědičným. Pokud jde o vlajku kraje, tak tu může používat každý. Znak mohou bez dalšího užívat jen právnické osoby a organizační složky založené nebo zřízené krajem. Znak může být použit i na razítku kraje, takové razítko může být použito jen na písemnostech týkajících se samostatné působnosti kraje.

## **Díl 2. Právní předpisy kraje**

Pokud jde o právní předpisy vydávané kraji, zákon o krajích rozlišuje:

- obecně závazné vyhlášky, vydávané zastupitelstvem kraje, a to pro oblast samostatné působnosti a
- nařízení, vydávané radou kraje pro oblast přenesené působnosti.

Způsob vyhlášení právních předpisů kraje (obecně závazných vyhlášek a nařízení) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů kraje je nově stanoven v zákoně č. 35/2021 Sb., o Sběrce právních předpisů územních samosprávních celků a některých správních úřadů. Zákon o krajích tedy rozlišuje u právních předpisů kraje, tak jako u obecně závazných právních předpisů, platnost a účinnost předpisu a legisvakanční lhůtu. Retroaktivita právních předpisů kraje je nepřípustná. Nicméně z teoretického hlediska je třeba rozlišovat pravou a nepravou retroaktivitu.

### **Oddíl 1. Obecně závazné vyhlášky**

Podle ustanovení § 6 lze obecně závaznou vyhláškou kraje vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon. Obecně závazné vyhlášky kraje jsou tedy právní předpisy kraje vydávané zastupitelstvem kraje v rámci samostatné působnosti (samosprávy), a to v souladu se zákony.

Pokud jde o vydávání obecně závazných vyhlášek kraji, je tato normotvorná činnost kraje minimální, a to zejména ve srovnání s množstvím obecně závazných vyhlášek vydávaných obcemi, jakožto základními územními samosprávnými jednotkami. Pokud jde o obecně závazné vyhlášky krajů, tak jejich předmětem mohou být symboly kraje. Autor komentáře ke krajskému zřízení, R. Cogan<sup>55</sup>, uvádí, že je možné rovněž vydání jednacího řádu nebo rozpočtu kraje ve formě obecně závazné vyhlášky.

***Zatímco obecně závazné vyhlášky musí být v souladu se zákony, jiná rozhodnutí a opatření v samostatné působnosti musí být v souladu se zákony a jinými právními předpisy.***

V souvislosti s normotvorbou krajů, ale i obcí je třeba citovat 2 Nálezy Ústavního soudu ČR<sup>56</sup>. Za prvé ÚS v roce 2007 konstatoval: „*Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny).*“

Další nález ÚS, který je třeba citovat, je nález Pl. ÚS 14/99<sup>57</sup>, podle kterého: „*Mohou být vyhlášky (obecně závazné) vydávány k plnění úkolů samosprávy a ovšemže musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení. Z toho plyne, že co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce.*“ Naopak s pozdějším nálezem ÚS Pl. ÚS 45/06 se autor této rigorózní práce neztotožňuje.

## **Oddíl 2. Nařízení**

Podle ustanovení § 7 zákona o krajích vydává rada kraje na základě a v mezích zákona právní předpisy v přenesené působnosti (nařízení), je-li kraj k tomu zákonem zmocněn. Nařízení kraje jsou tedy právní předpisy kraje vydávané radou kraje v rámci přenesené působnosti (státní správy), a to v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními orgány státní správy (ústředními správními úřady).

***Nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy, zatímco jiná rozhodnutí a opatření v přenesené působnosti musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou nebo ústředními orgány státní správy (ústředními správními úřady) a s usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.***

Níže uvádíme přehled zákonných zmocnění k vydávání nařízení kraje:

- 1) zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně,

<sup>55</sup> R. Cogan, Zákon o krajích – komentář, Wolters Kluwer 2018, str. 26

<sup>56</sup> Nález ÚS ze dne 11. 12. 2007., sp. zn. Pl. ÚS 45/06

<sup>57</sup> Nález ÚS ze dne 19. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99

- podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany (PO)
  - požární poplachový plán kraje
  - podmínky k zabezpečení zdrojů vody k hašení požárů a určení těchto zdrojů
  - podmínky k zabezpečení PO v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru
  - podmínky k zabezpečení PO v budovách zvláštního významu
  - podmínky k zabezpečení PO při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob
- 2) zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči,
- plán území s archeologickými nálezy v kraji nebo ve vymezené části kraje
- 3) zákon č. 526/1990 Sb., o cenách,
- stanovení zboží podléhající cenové regulaci
- 4) zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen,
- stanovení maximálních cen, pokud nejsou stanoveny ministerstvem, a stanovení maximálních cen nižších, než jsou maximální ceny stanovené ministerstvem
- 5) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,
- zřízení přírodního parku a omezení využití jeho území, zřízení přírodní rezervace a zřízení přírodní památky
- 6) zákon č. 289/1995 Sb., o lesích,
- uložení stanovených opatření vlastníku lesa v případě mimořádných okolností
- 7) zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích,
- vymezení v zimě neudržovaných silnic
- 8) zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky a
- sazby a způsob výpočtu náhrad za poskytnutí věcných prostředků
- 9) zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
- určení obecného stavebního úřadu pro ucelený správní obvod
  - odnětí působnosti stavebního úřadu

### Díl 3. Občané kraje

Ustanovení o občanech kraje jsou uvedeny v § 12, 13 a 13a zákona o krajích. Zde je uveden tzv. status občana kraje, tedy kdo je občanem kraje a jaká má práva. Za prvé je třeba definovat občana kraje. Je jím fyzická osoba, která musí splňovat 2 podmínky:

- za prvé musí být státním občanem České republiky a
- za druhé musí být přihlášená k trvalému pobytu na území obce nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje (musí tedy být přihlášená k trvalému pobytu u obecního nebo újezdního úřadu na území kraje).

Pokud jde o místo trvalého pobytu, tak se jedná o místo, které si občan zvolí. Občan může mít jen 1 místo trvalého pobytu. Trvalý pobyt se hlásí v tzv. ohlašovně (obecní úřad, úřad vojenského újezdu/újezdní úřad).

Občan kraje, který dosáhl zletilosti (věku 18 let) má práva uvedená v ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) až g) zákona o obcích (celkem 7 oprávnění). Z nich vybíráme např. právo:

- volit a být volen do zastupitelstva za podmínek stanovených zákonem,
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
- podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty a
- hlasovat v krajském referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem.

Vybraná oprávnění uvedená v odst. 2 písm. b) až f) má i fyzická osoba, která dosáhla zletilosti a vlastní na území kraje nemovitost. Nemovitost může být samozřejmě i ve spoluvlastnictví, a to jak podílovém, tak i bezpodílovém (společném jmění manželů). Veškerá oprávnění uvedená v ustanovení § 12 odst. 2 zákona o krajích má i fyzická osoba, která dosáhla zletilosti, která je cizím státním občanem a je přihlášená k trvalému pobytu v některé obci nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena (ve Sbírce mezinárodních smluv). Toto ustanovení se týká zejm. občanů z jiných členských států Evropské unie. Konečně zákon o krajích stanoví i to, že kraj může ocenit významné životní události svých občanů. Nicméně odměňování při životních událostech je případné spíše u obcí, zejména u menších obcí je to standardem.

Pokud jde o petiční právo, mohou se na orgány kraje obracet i jiné osoby než uvedené výše (tedy zejm. osoby bez trvalého bydliště nebo bez vlastnického práva k nemovitosti na území kraje). Petičním právem však nelze intervenovat do samostatné působnosti kraje, protože jedním ze znaků samosprávy je její autonomie.

Pokud jde o aktivní volební právo (právo být volen do orgánů kraje), jsou jako překážky jeho výkonu stanoveny následující skutečnosti:

- výkon trestu odnětí svobody,
- omezení svéprávnosti,

- omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu (veřejného zdraví) a
- výkon základní nebo náhradní vojenské služby.

Co se týče aktivního volebního práva (právo volit do orgánů kraje – do zastupitelstva kraje), musí příslušná osoba splňovat následující 3 podmínky:

- státní občanství ČR,
- zletilost (věk 18 let) a
- trvalý pobyt v obci (nikoliv na území vojenského újezdu), která náleží do územního obvodu kraje.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že občané přihlášení k trvalému pobytu ve vojenských újezdech na území kraje do zastupitelstev krajů nevolí.

K dalšímu oprávněním osob, které disponují statutem občana kraje, je třeba uvést, že jednací řád zastupitelstev musí umožnit, aby se k projednávané věci mohl vyjádřit „občan kraje“. Jednací řády musí umožnit vystupování občana kraje na jednání zastupitelstva, ale tato vystoupení je možno regulovat. Nelze je však zcela odmítnout. Za přiměřené je považováno dle praktických zkušeností, pokud má občan právo vyjádřit se asi s polovičním časem oproti členovi zastupitelstva a dále má právo 1 repliky.

Podle rozhodnutí Městského soudu v Praze<sup>58</sup>: *„Každý je oprávněn pořizovat si pro své účely zvukový záznam zasedání zastupitelstva obce, a to včetně proslovů a jiných projevů soukromých osob neboť nemají charakter projevů osobní povahy.“*

Dle rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem<sup>59</sup>: *„občan kraje mohou svá stanoviska vyjadřovat průběžně ke všem jednotlivým věcem, které jsou projednávány na zasedání zastupitelstva, a nikoliv pouze v určeném bodu programu.“*

A konečně je třeba uvést i rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem<sup>60</sup>: *„občan kraje má nejen právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva, nýbrž má i právo vyjádřit se k samotnému programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením.“*

Pokud jde o návrhy, připomínky a podněty uplatňované občany kraje lze uvést následující. Návrh adresovaný orgánům kraje by měl být jasný, určitý a srozumitelný, nemusí však obsahovat náležitosti návrhu na zahájení řízení podle příslušných ustanovení správního řádu. Připomínka směřuje k jinému návrhu, tedy k záležitosti již projednávané nebo řešené. Podnět může být neurčitý a neformální, na rozdíl od návrhu. Dále zákon o krajích v této souvislosti rozlišuje:

- prostou žádost (může podat kterýkoliv občan kraje) a

<sup>58</sup> Rozhodnutí MS v Praze ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 8A 316/2011

<sup>59</sup> Rozhodnutí KS Ústí nad Labem, sp. zn. 15Ca 196/2006

<sup>60</sup> Rozhodnutí KS Ústí nad Labem, sp. zn. 15Ca 164/2005

- kvalifikovanou žádost (musí být opatřena minimálně 1.000 podpisů občanů kraje a musí být tedy podána písemně).

Žádost se musí týkat samostatné působnosti příslušného orgánu kraje. Dále je třeba uvést, že každé podání musí být posuzováno podle svého obsahu a nikoliv podle formy (materiální hledisko).

Pokud jde o referendum, tak to lze definovat jako přímé rozhodnutí občanů o předloženém návrhu či otázce všelidovým hlasováním. V ČR dosud není upraveno referendum na ústřední (celostátní) úrovni. Vyhlášeno bylo pouze ad hoc referendum o vstupu ČR do EU (2004). Podle názoru autora se mělo konat rovněž referendum o vstupu ČR do NATO (1999) a referendum o rozdělení Československa (1992). Naopak referendum o vstupu ČR do Eurozóny by se konat nemělo, protože se jedná o otázku odbornou (ekonomickou) a politickou. Krajské referendum je upraveno zvláštním zákonem č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

Pokud jde o referendum, je třeba rozlišovat v této souvislosti:

- přímou demokracii (přímý podíl občanů na správě věcí veřejných přímým hlasováním = referendum) a
- zastupitelskou demokracii (zprostředkovaný podíl občanů na správě věcí veřejných prostřednictvím volených orgánů).

Dále je třeba v rámci přímé demokracie odlišovat rovněž:

- ratifikační referendum a
- konzultační/konzultativní referendum.

První z uvedených způsobů přímého hlasování by se měl uplatňovat zejm. na celostátní úrovni, druhý způsob pak na úrovni místní či regionální. Otázka musí být v rámci referenda položena přesně, jednoznačně a srozumitelně, aby na ní bylo možno odpovědět buď „ano“ nebo „ne“ (tzv. *reasonable question* dle anglosaského common law). Krajské referendum lze konat jen na celém území kraje. Hlasování v referendu se koná v 1 dni, na rozdíl o běžných voleb např. do zastupitelstev krajů, které se konají ve 2 dnech.

K této otázce, která je v současné době hojně diskutována, autor této rigorózní práce uvádí, že by měla zůstat možnost volit (výkon pasivního volebního práva) ve stávající podobě, tedy v pátek a v sobotu (alespoň pokud jde o volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu PČR). A to i přes zvýšené finanční náklady na takto stanovený způsob hlasování. Finanční náklady lze snížit i jinak, např. lepší úpravou volebních lístků a podobně. Ale opět je třeba, aby se občané dobře orientovali při volbě a aby věděli jakou dotyčnou osobu, či politickou stranu volí a nejlépe i proč ji volí.



## **Díl 4.**

### **Působnost kraje**

Přestože kraj je vyšší územní samosprávný celek, vykonává jak samosprávu, v rámci samostatné působnosti, tak i státní správu, a to v rámci působnosti přenesené.

### **Oddíl 1.**

#### **Samostatná působnost**

Podle ustanovení § 14 zákona o krajích patří do samostatné působnosti kraje záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Do samostatné působnosti kraje patří zejména záležitosti uvedené v § 11, 35, 36 a 59 a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěřil zákon. Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi. Nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti.

Samostatná působnost kraje se rozlišuje na:

- vrchnostenskou (autoritativní) správu,
- hospodářskou správu a
- další veřejnoprávní agendy vykonávané v rámci samostatné působnosti.

Další dělení samostatné působnosti je na:

- obligatorní (povinné) úkoly a
- fakultativní (dobrovolné) úkoly.

Vrchnostenská působnost je jádrem samosprávy kraje. V rámci vrchnostenské působnosti dochází zejména k vydávání obecně závazných vyhlášek. Tato působnost však není v současné době příliš rozsáhlá, v rámci ní jsou vydávány vyhlášky pouze pro oblast odpadů, územního plánu a symbolů kraje. Vrchnostenská působnost je typická spíše pro obce. V případě krajů je téměř vymizelá a převažuje hospodářská působnost.

Co se týče hospodářské samosprávy, tak Ústava ČR zaručuje krajům vlastní majetek a právo hospodařit podle vlastního rozpočtu. Naše územní samospráva se těší v oblasti finančního hospodaření značné volnosti. Pokud jde o příjmy kraje, tak největším zdrojem finančních prostředků pro kraje jsou dotace. Dotace představují prvek solidarity mezi státem a kraji. V podmínkách ČR jsou poskytovány dotace především na výkon přenesené působnosti.

Dalším prostředkem financování samospráv (včetně krajů) jsou sdílené daně. Stávající daňový systém ČR nezná vlastní daně ukládané krajem. Na rozdíl od obcí, které mohou ukládat a vybírat místní poplatky a daň z nemovitostí.

Posledním prvkem hospodářské samosprávy je nakládání s majetkem kraje, které je postaveno na soukromoprávních základech.

Nyní zpět k samostatné působnosti kraje. Mezi nejdůležitější otázky spadající do samostatné působnosti kraje patří:

- 1) správa silnic regionálního významu,
- 2) nemocnice,
- 3) střední školy,
- 4) regionální veřejná doprava,
- 5) územní plánování ve větších celcích, rozvoj technické infrastruktury,
- 6) specializované ústavy sociální péče,
- 7) koordinace činnosti obcí a
- 8) krizové řízení v případě rozsáhlejších krizových operací.

Agenda správního trestání byla převedena ze samostatné působnosti do působnosti přenesené.

Pokud jde o hospodářskou autonomii, patří do působnosti krajských orgánů právo zakládat právnické osoby. Kraj může založit následující typy právnických osob:

- akciové společnosti,
- společnosti s ručením omezeným,
- příspěvkové organizace,
- ústavy,
- veřejné výzkumné instituce a
- školské právnické osoby.

Jiné právnické osoby kraj nemůže založit resp. zřídit, ale může se účastnit na jejich činnosti. A to zejména pokud jde o jiné obchodní společnosti jiné než výše vyjmenované a obecně prospěšné společnosti. Na jejich činnosti se může kraj podílet zejména svojí majetkovou účastí. Kraj se může např. účastnit jako vlastník společenství vlastníků jednotek nebo být členem evropského seskupení pro územní spolupráci.

Pokud jde o vztah kraje k obcím (a vojenským újezdům) v rámci jeho územní působnosti, jedná se o shodné subjekty samosprávného typu. Mezi kraji a obcemi mohou vznikat kompetenční konflikty, a to jak pozitivní, tak i negativní. Pojem žaloby ve věcech samosprávy zná soudní řád správní. Ústava ČR stanoví, že ve věcech samosprávy rozhoduje obec, pokud není určita působnost zákonem svěřena kraji. Působnost kraje je tak ve vztahu k působnosti obce subsidiární.

V ustanovení § 15 zákona o krajích je upraven vztah kraje ke státu. Zjednodušeně lze říci dle dikce správního řádu, že kraje a státní orgány (případně i obce a jejich orgány) spolupracují v zájmu dobré správy. Ve vztahu krajů a státních orgánů, resp. krajů a obcí, platí reciproční zásada poskytování údajů a informací, a to bezplatně.

Ustanovení § 15a zákona o krajích se týká vydávání potvrzení. Podle tohoto ustanovení je kraj povinen vydávat potvrzení a vyhotovovat zprávy pro potřeby fyzických a právnických osob. Potvrzení pro uplatnění práva v zahraničí musí kraj vydat, i když to právní předpis neukládá.

Ustanovení § 16 zákona o krajích pojednává o právních předpisech závazných pro výkon samostatné působnosti. Podle tohoto ustanovení se kraj při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Samozřejmě kromě výše uvedených obecně závazných právních předpisů se kraj musí řídit i ústavními zákony, mezinárodními smlouvami a primárním a sekundárním právem EU.

Ustanovení § 17 zákona o krajích se vztahuje na hospodaření s majetkem kraje. Kraj musí majetek využívat podle zásad 3E (zejm. účelně a hospodárně, ale i efektivně). Majetek kraje musí být chráněn před (faktická ochrana):

- zničením,
- poškozením,
- odcizením a
- zneužitím.

Dále musí být majetek kraje chráněn i před neoprávněnými zásahy (právní ochrana). Toto a další ustanovení zákona o krajích má svoji obdobu, pokud jde o hospodaření s majetkem státu, v zákoně č. 219/2000 Sb. Pokud jde o vlastnické právo kraje, je třeba uvést, že na rozdíl od minulosti (komunistické) má vlastnické právo všech vlastníků v současné době stejný zákonný obsah a požívá stejné ochrany. Pořizování majetku ze strany kraje se řídí zákonem o zadávání veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb.). Podle autora komentáře k zákonu o krajích, R. Cogana<sup>61</sup>, je zákon o zadávání veřejných zakázek pro kraje velkou administrativní zátěží a do určité míry i nadměrně zvýhodňuje postavení dodavatelů na úkor zadavatele (kraje). Podobně do výkonu samosprávy zasahuje i zákon o registru smluv a další zákony. Tento názor lze vnímat jako poznatek z praxe, který není pravděpodobně příliš vzdálen od reality. Autor této rigorózní práce byl činný i v oblasti zadávání veřejných zakázek, i když pouze na ústředním orgánu státní správy, proto tuto problematiku dobře zná.

Kraj může samozřejmě i podnikat, tedy samostatně provádět soustavnou činnost, a to vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku. Pro účely podnikání si kraje nejčastěji zakládají obchodní společnosti (pouze výše vyjmenované). Pokud jde o ručení, tak platí, že kraj nesmí kromě v zákoně uvedených výjimek ručit za závazky fyzických a právnických osob. Kraj je hospodářsky i majetkově oddělen od státu. Stát za hospodaření ani závazky kraje neručí s výjimkou případů, kdy takový ručitelský závazek převezme smluvně.

Pokud jde o odpovědnost kraje za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., platí, že stát odpovídá za škodu, kterou způsobil kraj při výkonu státní správy, tedy v rámci přenesené působnosti. Stát však může následně požadovat na kraji tzv. regresní náhradu. Co se týče odpovědnosti za škodu vzniklou v rámci výkonu samostatné působnosti krajem, platí, že se jedná o odpovědnost absolutní.

Ustanovení § 18 zákona o krajích upravuje pravidla pro nakládání s majetkem kraje. Podle tohoto ustanovení je nakládání s hmotnou nemovitou věcí (vyjmenované instituty) vázáno na

---

<sup>61</sup> R. Cogan, Zákon o krajích – komentář, Wolters Kluwer 2018, str. 79 a násl.

předchozí uveřejnění záměru na úřední desce kraje. Dále je v tomto ustanovení uvedeno i to, že úplatný převod majetku se může uskutečnit pouze za cenu obvyklou, nejde-li o cenu regulovanou. Nakládání s majetkem kraje probíhá ve 2 fázích. Kraj (resp. jeho orgán) musí:

- nejprve rozhodnout o záměru naložit se svým majetkem a
- následně rozhodnout o majetkoprávním jednání.

Zveřejněn musí být záměr, pokud jde o hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby, a to věc:

- prodat,
- směnit,
- darovat,
- pronajmout,
- propachtovat,
- vypůjčit,
- přenechat jako výprosu a
- smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví kraje.

Záměr musí obsahovat:

1) tzv. essentialia negotii a

- určení obou smluvních stran
- označení převáděných nemovitostí
- výši (kupní) ceny
- další podmínky převodu

2) tzv. naturalia negotii.

Pokud jde o cenu obvyklou, tu stanoví soudní znalec na základě vypracovaného znaleckého posudku podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Nabídky se standardně podávají krajskému úřadu, a to i když o dispozici s majetkem rozhoduje jiný orgán kraje.

Ustanovení § 19 zákon o krajích se týká nabytí majetku kraje v dražbě. Toto komentované stanovení pozastavuje zpřístupnění některých usnesení na období od jejich schválení až do ukončení dražby, veřejné soutěže apod.

Ustanovení § 20 zákona o krajích se vztahuje k problematice přezkoumání hospodaření kraje. Toto přezkoumání provádí Ministerstvo financí ČR. Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření projednává zastupitelstvo kraje. Přezkoumání hospodaření upravuje zvláštní zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. De lege lata lze doporučit, jak uvedeno i v jiných částech této rigorózní práce, aby přezkoumání hospodaření obcí bylo rovněž prováděno obligatorně krajským úřadem a nikoliv fakultativně soukromým auditorem. Přezkoumání hospodaření je však rozsáhlejší než povinný audit, který se týká řádných, mimořádných a

konsolidovaných účetních závěrek. Kraj zveřejňuje návrh závěrečného účtu, včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Projednání závěrečného účtu se uzavírá vyjádřením – bez výhrad nebo s výhradou. Kontrolor projedná zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření s hejtmanem kraje. Přípomínky k závěrečnému účtu mohou občané uplatnit buď písemně, nebo ústně.

Další ustanovení § 21 zákona o krajích se týká hospodaření s dotacemi, které provádí Ministerstvo financí ČR. Pokud došlo k porušení zákona, může MF uložit opatření k nápravě. Kontrola podle tohoto ustanovení je ještě podrobnější než kontrola uvedená v předešlém ustanovení. Navíc se jedná o kontrolu průběžnou, nikoliv o kontrolu následnou jako v případě ustanovení § 20 zákona o krajích.

Ustanovení § 22 zákona o krajích se týká sestavování rozpočtu a závěrečného účtu kraje. Tato problematika se řídí zvláštním zákonem, tedy zákonem č. 250/2000 Sb. Jedná se o tzv. malá rozpočtová pravidla na rozdíl od „velkých“ nebo „republikových“ rozpočtových pravidel (zákon č. 218/2000 Sb.). V tomto případě jde o provedení ústavní garance hospodářské samostatnosti kraje (ekonomický základ samosprávy). Na druhé straně existuje i pravidlo tzv. rozpočtové odpovědnosti krajů. Toto pravidlo upravuje a dále rozvádí zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. K této právní úpravě lze poznamenat, že územní samosprávné celky, na rozdíl od státu, většinou hospodaří dobře a rozpočty bývají vyrovnané.

Rozpočet kraje je finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti kraje. Rozpočet, a to nejenom kraje, by měl být sestavován jako vyrovnaný nebo dokonce přebytkový a nikoliv schodkový!!! Příjmy rozpočtu kraje tvoří především státní dotace a podíly na celostátních daních. Vedle těchto příjmů má kraj příjmy i z vlastního majetku, ze správní činnosti a z darů. Mezi příjmy dominují dotace, a to poskytované zejména na výkon přenesené působnosti. I kraj, tak jako stát, může hospodařit podle pravidel rozpočtového provizoria. Tento institut však nelze označit jako žádoucí. Po skončení rozpočtového období se zpracovává závěrečný účet. Rovněž se vypracovává střednědobý výhled rozpočtu, a to na období 2 až 5 následujících let.

R. Cogan<sup>62</sup> uvádí ve svém komentáři k zákonu o krajích následující desatero pro tvorbu rozpočtu:

- 1) **Regulace míry zadlužení** – závazky nesmí přesáhnout stanovený podíl vlastních, pravidelných ročních příjmů kraje (lze doporučit 50 až 100 % hranici).
- 2) **Permanентní likvidita** – na 2, lépe 3 měsíce, při poklesu je záhodno doplnit likviditu i úvěrem.
- 3) **Stabilizace výdajů na organizační složky a příspěvkové organizace** – nepřipustit lavinový efekt tlakem na vyšší mzdy.
- 4) **Mít separátně neustále prostředky na podporu investičních dotací.**
- 5) **Rozpočet je třeba schvalovat jako mírně přebytkový, vždy s rezervami výslovně určenými nebo skrytými** – všeobecná rezerva 1 %, investiční rezerva 10 %.
- 6) **Jasně definování a vyznačení priorit.**

---

<sup>62</sup> R. Cogan, Zákon o krajích – komentář, Wolters Kluwer 2018, str. 121 a 122

7) **Dlouhodobé plánování.**

8) **Vazba úvěrů jen na krytí investic** – splácení úvěrů nesmí přesáhnout životnost investice.

9) **Při prodeji kapitálového aktiva** – zabránit redukci kapitálu.

10) **Provozní rozpočet třeba mít schválený vždy před započítáním roku.**

Ustanovení § 23 zákona o krajích se týká neplatnosti právního jednání. Pokud jde o právní úkony, které jsou podmíněny předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, je třeba příslušnou listinu opatřit doložkou. Praxe používá doložku v podobě razítka s textem osvědčujícím stanovené skutečnosti. Pokud je třeba schválení radou nebo zastupitelstvem a toto schválení chybí, je toto právní jednání (právní úkon) neplatné. Absolutní neplatnost se v zákoně o krajích vyskytuje na 4 místech:

- ručení v rozporu se zákonem o krajích,
- nezveřejnění záměru podle zákona o krajích,
- právní jednání (právní úkon) kraje za nižší cenu než obvyklou a
- právní jednání (právní úkon) kraje, který není schválen příslušným orgánem.

Zákon o krajích zná i neplatnost relativní, a to v případech výslovně v zákoně uvedených (ustanovení § 59 odst. 1 písm. c) nebo § 61 odst. 3 písm. b) zákona o krajích).

V ustanovení § 24 zákon o krajích se pojednává o smlouvě o spolupráci. Podle tohoto ustanovení mohou kraje spolupracovat s ostatními kraji a obcemi. Na spolupráci krajů však nelze použít ustanovení o spolku a smlouvě o společnosti (dle občanského zákoníku).

V ustanovení § 26 zákona o krajích je stanoveno, že kraj nemůže být členem svazku obcí, což je logické. Jedná se o kraj, nikoliv o obec. Svazek obcí se zakládá veřejnoprávní smlouvou dle příslušných ustanovení správního řádu.

Podle ustanovení § 27 zákona o krajích platí, že na spolupráci mezi kraji a právníckými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích lze použít ustanovení OZ o spolku a smlouvě o společnosti. Toto ustanovení je třeba vykládat v souvislosti s ustanovením § 24 zákona o obcích, které použití těchto ustanovení OZ pro spolupráci krajů naopak vylučuje.

Nejdůležitější společnou platformou krajů je Asociace krajů České republiky, která byla založena již v roce 2001 jako zájmové sdružení právníckých osob. V asociaci je sdruženo všech 13 krajů + hlavní město Praha.

Ustanovení § 28 zákona o krajích se týká spolupráce s územními samosprávnými celky jiných států. Formy mezinárodní spolupráce krajů:

- bez smluvního základu (neformálně),
- v rámci mezinárodních sdružení ÚSC,
- na základě smlouvy o spolupráci a
- společným zakládáním právníckých osob.

Mezinárodní spolupráce krajů je tak relativně svobodná. Jako typ právnické osoby pro posílení přeshraniční spolupráce bylo vytvořeno Evropské seskupení pro územní spolupráci. Má posílit přeshraniční, nadnárodní a mezinárodní spolupráci. Registrace seskupení a schvalování účasti člena je svěřena Ministerstvu pro místní rozvoj ČR.

## **Oddíl 2. Přenesená působnost**

Podle ustanovení § 29 zákona o krajích vykonávají v rámci přenesené působnosti orgány územní samosprávy, včetně krajů, státní správu, a to ve věcech, které stanoví zákon. Na výkon přenesené působnosti dostávají kraje příspěvek, jehož výši stanoví Ministerstvo financí ČR po dohodě s Ministerstvem vnitra ČR. Již výše bylo řečeno, že výkon státní správy kraji, ale i obcemi, by měl být hrazen ze 100 % státem. Tento názor zastává i Ústavní soud ČR. Nicméně vzhledem k obtížné situaci, ve které se v současné době nacházejí veřejné finance, a zejména státní rozpočet ČR, bude pravděpodobně nutné, aby se na konsolidaci rozpočtové situace podílely nejen fyzické a právnické osoby, ale i územní samospráva. Samozřejmě v přiměřené výši.

Pokud jde o písemnosti vypravované v rámci přenesené působnosti, tak se na ně obvykle vyznačí slova „krajský úřad“. Z čehož opět vyplývá jeden výše uvedený závěr, že totiž orgánem pro výkon přenesené působnosti je zejména krajský úřad.

Dle ustanovení § 30 zákona o krajích platí, že při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy. V ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Seznam platných právních předpisů a směrnic lze nalézt, průběžně aktualizovaný na stránkách Ministerstva vnitra ČR.

## **Díl 5. Orgány kraje**

### **Oddíl 1. Zastupitelstvo**

Ustanovení § 31 zákona o krajích pojednává o počtu členů zastupitelstva, který se pohybuje od 45 do 65 členů, v závislosti na počtu obyvatel kraje. Zastupitelstvo je základní orgán kraje, který je jako jediný ustanovován přímou volbou občanů kraje. Jedná se o nestálý, neprofesionalizovaný orgán. Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech významných a koncepčních. Nejvýznamnější pravomocí je volba hejtmána a rady. Zastupitelstvo je jediným orgánem kraje podloženým rovněž Ústavou ČR.

Ustanovení § 32 zákona o krajích se týká statutu člena zastupitelstva a zejména stanoví, že funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva může svou funkci vykonávat jako uvolněný i neuvolněný. Člen zastupitelstva nesmí být zkrácen na právech

vyplývající z jeho pracovního i jiného obdobného poměru. Překážkou výkonu mandátu člena zastupitelstva je tzv. neslučitelnost funkcí. Jde o to, aby člen zastupitelstva nevykonával státní správu na území svého kraje jako úředník. Tím by ztratil nezávislost pro své rozhodování. Mandát člena zastupitelstva zaniká:

- úmrtím nebo prohlášením za mrtvého,
- odmítnutím slibu nebo složením slibu s výhradou,
- rozhodnutím o neslučitelnosti funkce,
- ztrátou volitelnosti,
- rozhodnutím o odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody,
- odstoupením z funkce a
- ukončením hlasování voleb nebo nových voleb.

Vznik mandátu a slib člena zastupitelstva je upraven v ustanovení § 33 zákona o krajích. Podle tohoto ustanovení vzniká mandát člena zastupitelstva kraje zvolením. Člen zastupitelstva skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva slib, který následně potvrdí svým podpisem. Členové zastupitelstva jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Slib člena zastupitelstva kraje je totožný se slibem člena zastupitelstva obce. Odmítne-li člen zastupitelstva potvrdit svůj slib písemně, nemá to vliv na jeho mandát.

Ustanovení § 34 zákona o krajích obsahuje právní úpravu práv a povinností člena zastupitelstva. Odstavec 1 tohoto ustanovení se týká základních práv člena zastupitelstva. Odstavec 2 tohoto ustanovení obsahuje základní povinnosti člena zastupitelstva. Odstavec 3 pak upravuje problematiku střetu zájmů člena zastupitelstva. Mezi práva člena zastupitelstva patří:

- právo hlasovat v zastupitelstvu (podílet se na rozhodování),
- právo podávat návrhy,
- právo účasti v rozpravě,
- právo volit a být volen do orgánů kraje,
- právo (a povinnost) účastnit se zasedání zastupitelstva,
- právo na informace (včetně práva interpelace) a
- právo svolat zastupitelstvo kraje.

Právo podávat návrhy je široké, týká se návrhů předkládaných zastupitelstvu, radě, výborům a komisím. Pokud jde o právo účasti v rozpravě, tak jednací řády využívají možnost regulovat vystoupení členů zastupitelstva. Člen zastupitelstva však nepoživá žádných výsad ani imunit. Nese tedy plnou odpovědnost (civilní i trestní) za projevy učiněné při jednáních orgánů kraje. Co se týče aktivního a pasivního volebního práva do orgánů kraje, tak je třeba poznamenat především to, že jen člen zastupitelstva může být zvolen hejtmánem, náměstkem hejtmana, členem rady nebo předsedou výboru. Právo a povinnost účastnit se zasedání zastupitelstva v sobě zahrnuje i možnost v krajních případech vykázat člena zastupitelstva ze schůze. Člen zastupitelstva má nikoliv pouze právo, ale současně i povinnost účastnit se zasedání zastupitelstva. Pokud tuto povinnost nesplní, lze jej sankcionovat např. snížením odměny za



výkon této funkce. Právu na informace člena zastupitelstva (možnosti interpelace) odpovídá povinnost poskytnout odpověď písemně. Ale dotazy i žádost o informace může člen zastupitelstva vznášet ústně.

Pokud jde o povinnosti člena zastupitelstva, tak mezi ně patří:

- povinnost plnit úkoly,
- povinnost hájit zájmy občanů kraje,
- zákaz angažmá,
- povinnost sdělit střet zájmů (činit oznámení) a
- povinnost nesnižovat vážnost funkce člena zastupitelstva.

Povinnost plnit úkoly je základní povinností člena zastupitelstva. Pokud jde o uvolněného člena zastupitelstva, tak ten může být postihnut v případě nesplnění úkolů sankcí odnětí odměny. Radikálnější sankcí a alternativou je i možnost odvolat uvolněného člena zastupitelstva z funkce. Zákaz angažmá se týká provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání, vydavatelů periodického tisku. Člen zastupitelstva nesmí být provozovatelem, vydavatelem ani členem nebo ovládající osobou subjektů uvedených v předchozí větě. Co se týče střetu zájmů, nesmí člen zastupitelstva upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmem veřejným, tedy zájmem, který je povinen jakožto člen zastupitelstva prosazovat a hájit. Pokud jde o povinnost nesnižovat vážnost funkce, jedná se spíše o morální imperativ. Sankce nejsou stanoveny, ale je zde možnost politické odpovědnosti.

Trestně právní odpovědnost člena zastupitelstva je samozřejmě také možná, ale jedná se o krajní prostředek, tedy trestně právní odpovědnost je tzv. ultima ratio. Trestní právo na jedné straně poskytuje členu zastupitelstva určitou ochranu, na straně druhé však člena zastupitelstva za některé skutky vystavuje nebezpečí trestního stíhání, a to i za skutky nedbalostního charakteru. I člen zastupitelstva je v pozici tzv. úřední osoby podle příslušných ustanovení trestního zákoníku. Vyžaduje se, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s pravomocí a odpovědností úřední osoby. Trestní zákoník pak obsahuje vybrané skutkové podstaty, které na jedné straně poskytují, jak výše uvedeno, ochranu členovi zastupitelstva (např. vyhrožování nebo násilí s cílem působit na orgán územní samosprávy), na straně druhé pak člen zastupitelstva může nést trestně právní důsledky za své skutky (např. maření úkolu úřední osoby z nedbalosti, podplácení, porušování povinností při správě cizího majetku). Ve většině případů se však jedná o běžnou kriminalitu (zpronevěra, korupce). Nejčastěji pochází „nápad“ trestněprávních kauz od politických konkurentů a občanů nepokojených s vedením místní samosprávy.

V ustanovení § 35 zákona o krajích je vymezena vyhrazená pravomoc zastupitelstva. V odstavci 1 se stanoví, kdy zastupitelstvo rozhoduje v rámci samostatné a kdy přenesené působnosti. V odstavci 2 se pak uvádí ve 23 položkách, které případy spadají do vyhrazené pravomoci zastupitelstva. V odstavci 3 je pak uvedeno, kdy a za jakých podmínek rozhoduje zastupitelstvo o zrušení usnesení rady.

Zastupitelstvo obvykle rozhoduje v rámci samostatné působnosti a výjimečně v rámci působnosti přenesené. Není-li stanoveno jinak, rozhoduje v rámci samostatné působnosti rada.

Rada je výkonným orgánem kraje. Níže uvádíme, které kompetence spadají do vyhrazené působnosti zastupitelstva:

- 1) předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně,
- 2) předkládat návrhy ÚS na zrušení právních předpisů, má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem; ÚS může zrušit zejména:
  - nařízení vlády
  - právní předpisy (vyhlášky) vydané ministerstvy a jinými správními úřady
  - nařízení a obecně závazné vyhlášky obcí, krajů a hlavního města Prahy
- 3) vydávat obecně závazné vyhlášky,
- 4) schvalovat nejdůležitější koncepční materiály; Program rozvoje územního obvodu kraje obsahuje zejm.:
  - analýzu hospodářského a sociálního rozvoje územního obvodu kraje
  - vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat
  - úkoly a priority v rozmístění a rozvoji občanské vybavenosti a v dalších oblastech samostatné působnosti
- 5) schvalovat koncepci rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat její realizaci a kontrolovat jí,
- 6) stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje,
- 7) rozhodovat o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci,
- 8) schvalovat rozpočet, závěrečný účet a účetní závěrku kraje sestavenou k rozvahovému dni,
- 9) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje,
- 10) rozhodovat o založení a zrušení právnických osob a schvalovat jejich zakladatelské dokumenty,
- 11) delegovat zástupce kraje na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast,
- 12) navrhopvat zástupce kraje do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání,
- 13) volit a odvolávat hejtmana, náměstka hejtmana a další členy rady z řad svých členů,
- 14) stanovit funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni,
- 15) zřizovat a zrušovat výbory, volit a odvolávat jejich předsedy a členy; zastupitelstvo musí zřídít nejméně 3 výbory:
  - finanční výbor
  - kontrolní výbor
  - výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost

v krajích, kde žije alespoň 5 % občanů jiné národnosti než české, musí zastupitelstvo též zřídít:

- výbor pro národnostní menšiny

- 16) stanovit výši odměny neuvolněným členům zastupitelstva,
- 17) rozhodovat, pokud jde o veškerá peněžní plnění poskytovaná členům zastupitelstva (např. náhrada ušlého výdělku, mimořádné odměny, náhrada za nevyčerpanou dovolenou),
- 18) vyslovovat souhlas se vznikem pracovněprávního vztahu mezi krajem a členem zastupitelstva,
- 19) stanovit pravidla pro poskytování cestovních náhrad (náhrada jízdních výdajů a stravného) členům zastupitelstva,
- 20) rozhodovat o peněžitých plněních (odměny za výkon funkce a cestovní náhrady) spojených s výkonem funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva,
- 21) udělovat ceny kraje (za obor kulturní, vědecký, sportovní),
- 22) rozhodovat o vyhlášení krajského referenda a
- 23) plnit další úkoly stanovené zákonem – např.:

- dle stavebního zákona – zásady územního rozvoje a regulační plán jsou schvalovány formou opatření obecné povahy podle správního řádu
- dle zákona o soudech a soudcích – volba přisedících krajských soudů

O zrušení podzákoných právních předpisů rozhoduje plénum Ústavního osudu ČR složené ze všech soudců ÚS. Pokud jde o možnost zastupitelstva obrátit se na ÚS, může zastupitelstvo, kromě návrhu na zrušení podzákoných právních předpisů, iniciovat i řízení před ÚS na základě buď obecné ústavní stížnosti, nebo speciální (komunální) ústavní stížnosti. Konečně je zastupitelstvo oprávněno podat i návrh k ÚS v kompetenčních sporech.

Co se týče základní dopravní obslužnosti, tak ta je zajištěna především veřejnou drážní dopravou, veřejnou linkovou (autobusovou) dopravou a dopravou žáků do spádové školy. Pokud jde o vnitrostátní nebo mezinárodní spolupráci, tak není vyhrazeno zastupitelstvu rozhodovat o spolupráci s českými obcemi, resp. s českými právníckými osobami. Co se týče jednání zástupce kraje v ostatních orgánech obchodních společností, tak platí, že za toto jednání mu přísluší odměna. Musí však jednat s péčí řádného hospodáře. Uvolněným členům zastupitelstva náleží odměna ve výši uvedené v nařízení vlády. Neuvolněným členům zastupitelstva může být poskytnuta odměna až do výše stanovené nařízením vlády.

Hejtman může pozastavit výkon (nikoliv zrušit a vetovat) rozhodnutí rady v konkrétní otázce. Jedná se o systaci s devolutivním účinkem. Za prvé má hejtman právo pozastavit rozhodnutí rady, za druhé má pak právo předložit rozhodnutí rady zastupitelstvu. Zastupitelstvo následně rozhodne ve věci samé. Zastupitelstvo buď rozhodnutí zruší, nebo toto rozhodnutí platí i nadále.

V ustanovení § 36 zákona o krajích je upravena vyhrazená pravomoc zastupitelstva v majetkoprávních jednáních. Toto ustanovení obsahuje celkem 15 druhů kompetencí

zastupitelstva v majetkoprávních jednáních. Jde o kompetenční ustanovení. Zastupitelstvo samo právně nejedná, jen rozhoduje o právních jednáních (o právních úkonech). Právní jednání na rozdíl od právního úkonu je pojem širší, zahrnuje i tzv. kvaziprávní jednání a faktické úkony. Rozhodnutí zastupitelstva není právním jednáním. K právnímu jednání dochází teprve navazujícím jednáním hejtmána.

Zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodovat o následujících právních jednáních kraje:

- 1) nabytí a převod hmotných nemovitých věcí, s výjimkou inženýrských sítí (pro vodohospodářské, energetické a dopravní účely) a pozemních komunikací (dálnice, silnice a místní komunikace),
- 2) poskytování darů (věcných i peněžitých) v hodnotě nad 100.000 Kč jedné fyzické nebo právnické osobě v kalendářním roce,
- 3) poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 200.000 Kč fyzickým nebo právnickým osobám v 1 kalendářním roce a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí,
- 4) poskytování dotací obcím z rozpočtu kraje a kontrola jejich využití,
- 5) vzdání se práva a prominutí dluhu (způsoby zániku závazku) vyšší než 200.000 Kč,
- 6) zastavení movitých věcí nebo práv (způsob zajištění závazku) v hodnotě vyšší než 200.000 Kč,
- 7) dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
- 8) postoupení pohledávky vyšší než 200.000 Kč,
- 9) uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru, zápůjčky, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a ke smlouvě o společnosti,
- 10) zastavení nemovitosti,
- 11) vydání komunálních dluhopisů,
- 12) stanovení majetkové účasti na podnikání jiných právnických osob,
- 13) peněžité a nepeněžité vklady do právnických osob,
- 14) nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví kraje a
- 15) zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví kraje nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby krajem v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvýhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem.

Pokud jde o dotace, je třeba rozlišovat programové dotace, individuální dotace a dotace stanovené zvláštním právním předpisem (např. na základě školského zákona). Co se týče půjčky, je třeba rozlišovat zápůjčku a výpůjčku. Smlouvou o společnosti (societa) nevzniká právnická osoba. Pokud jde o nemovité věci, rozeznáváme 2 druhy – nemovité věci hmotné a nehmotné (věcná práva k nemovitostem a další práva). Pokud jde o stavbu, platí zásada SUPERFICIES SOLO CEDIT – stavba není samostatnou nemovitou věcí a je součástí pozemku. Podmínkou emitování komunálních (municipálních) dluhopisů je souhlas Ministerstva financí ČR. Co se týče majetkových účastí, jedná se o vklad do obchodní společnosti, členský vklad do družstva a vklad tichého společníka. Vklad může být peněžitý i nepeněžitý.

V ustanovení § 37 zákona o krajích je upraveno rozšiřování výhrady zastupitelstvem. Podle tohoto ustanovení má zastupitelstvo právo vyhradit si další pravomoci v samostatné působnosti mimo pravomoci vymezené radě podle § 59 odst. 1. Zastupitelstvo si na úkor rady může vyhradit rozhodování v tzv. zbytkové působnosti (§ 59 odst. 3 krajského zřízení). Vyhrazenou působnost radě nelze odejmout a jde o ústavně konformní stav, když je garantován princip odpovědnosti rady za její činnost zastupitelstvu.

V dalších ustanoveních zákona o krajích je upraveno jednání zastupitelstva. V ustanovení § 39 zákona o krajích je obsažena úprava ustavujícího zasedání zastupitelstva. Ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva svolává dosavadní hejtman tak, aby se konalo do 15 dnů od okamžiku uvedeného v tomto ustanovení. Ustavujícímu zasedání zastupitelstva předsedá nejstarší člen zastupitelstva do doby, než jsou zvoleni noví funkcionáři kraje (hejtman, náměstek hejtmana a další členové rady). Náhradní svolání ustavujícího zasedání zastupitelstva je svěřeno Ministerstvu (vnitřní) ČR. Informace o svolání ministerstvem se uveřejní na úřední desce ministerstva, a to alespoň s 10ti denním předstihem. Prvním bodem jednání ustavující schůze zastupitelstva je složení slibu.

V ustanovení § 40 zákona o krajích je upravena četnost zasedání zastupitelstva a platnost jeho usnesení. Podle tohoto ustanovení se zastupitelstvo schází podle potřeby, nejméně však 1 krát za 3 měsíce. K platnosti usnesení zastupitelstva je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů. Jestliže se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než 6 měsíců, tak aby bylo schopno se usnášet, rozpustí je Ministerstvo vnitřní ČR a ministr vnitřní vyhlásí nové volby. Příčinou svolání zastupitelstva je kromě zákonem stanovených důvodů žádost rady nebo některého výboru. Zastupitelstvo se však obvykle schází podle plánu zasedání nebo podle pravidel pro jeho svolání stanovených jednacím řádem. V praxi zasedají zastupitelstva 1 krát za 2 měsíce. Svolávání zasedání svěřuje zákon hejtmanovi. Předsedání schůzím je rovněž zpravidla svěřeno hejtmanovi. Obecně může být předsedající zvolen zastupitelstvem, radou nebo určen hejtmanem. Úkolem předsedajícího je řídit schůzi. Pokud jde o rozpravu, je třeba dbát na to, aby se členové zastupitelstva a také občané mohli vyjádřit k projednávanému bodu programu schůze. Slovo (k procedurálním návrhům) by mělo být uděleno alespoň kvalifikovaným osobám, např. předsedovi politického klubu v zastupitelstvu. Každý člen zastupitelstva se může odvolat k zastupitelstvu jako celku, pokud to jednací řád nevyklučuje. Předsedající by měl vždy dbát politické kultury a zejména vůči opozičním členům zastupitelstva zachovávat určitou benevolenci, která by však na druhé straně neměla být opozicí zneužívána. Pokud jde o hlasování zastupitelstva, je třeba absolutní většiny. Usnesení zastupitelstva je platné a závazné již od okamžiku jeho schválení.

Ustanovení § 41 zákona o krajích se týká kvora a svolání na žádost minority. Pokud není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, je zasedání zastupitelstva ukončeno. Požádá-li o svolání zastupitelstva alespoň 1/3 jeho členů, musí být zasedání zastupitelstva svoláno. Neučiní-li tak hejtman, svolá zastupitelstvo v tomto případě náměstek hejtmana nebo jiný člen zastupitelstva. Žádost o svolání zastupitelstva 1/3 jeho členů, by měla být doručena v písemné formě krajskému úřadu. Informace o svolání zastupitelstva by měla být zveřejněna alespoň 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu. Odstavec 3 obsahuje náhradní svolání zastupitelstva, pokud o to požádá 1/3 jeho členů.

Ustanovení § 42 zákona o krajích obsahuje pravidla pro jednání zastupitelstva. Zasedání zastupitelstva je veřejné. Krajský úřad zveřejní informaci o zasedání zastupitelstva 10 dnů předem na své úřední desce. Odstavec 2 se týká zveřejňování zasedání zastupitelstva v době krizového stavu. Podle odstavce 3 předkládá návrh programu zasedání zastupitelstva zastupitelstvu ke schválení rada. O zařazení dalších bodů na program v průběhu zasedání zastupitelstva rozhoduje zastupitelstvo. Členovi vlády, poslanci nebo senátorovi, který se účastní zasedání zastupitelstva, musí být vždy uděleno slovo.

Zásada veřejnosti znamená, že se schůze zastupitelstva může účastnit jakákoliv fyzická osoba. Pokud však někdo z veřejnosti ruší zasedání, má předsedající zastupitelstva právo tuto osobu vykázat po předchozím napomenutí. Slovenská právní úprava však umožňuje konat i neveřejná zasedání zastupitelstva. V rámci zasedání zastupitelstva musí být veřejné vše. I hlasování je samozřejmě veřejné, protože hlasování je součástí zasedání zastupitelstva. Pokud jde o zveřejnění informace o konání schůze zastupitelstva na úřední desce krajského úřadu, tak obsah úřední desky musí být zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Informace na úřední desce musí obsahovat místo, dobu a navržený program zasedání. Za krizového stavu lze zkrátit dobu uveřejnění z 10 na 2 dny. Takové „krizové“ zastupitelstvo však může projednávat jen „krizové“ záležitosti. Pokud jde o stavy narušující řádný chod společnosti, rozeznává zákon (zejm. zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon) a zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky):

- 1) krizový stav,
  - 2) stav nebezpečí a
  - 3) mimořádný stav.
- nouzový stav
  - stav ohrožení státu
  - válečný stav

Pokud jde o návrh pořadu zasedání zastupitelstva, může návrhy podávat člen zastupitelstva, skupina členů zastupitelstva, rada a výbor. Pokud jde o „běžné“ občany, ti mají 2 možnosti:

- občan kraje má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem kraje a
- pokud je žádost podána nejméně 1.000 občanů kraje, musí být projednána na zasedání zastupitelstva nebo rady nejpozději do 60 dnů.

Některé návrhy musí být předkládány s velkým předstihem, protože musí být zveřejněny. Jedná se např. o převod nemovitého majetku, návrh rozpočtu nebo závěrečného účtu. Pokud jde o průběh schůze, lze z praxe doporučit příliš se nezdržovat trivialitami. Na druhé straně u koncepčních otázek je širší diskuse vhodná a přínosná. O návrzích předložených na místě platí, že o nich musí zastupitelstvo pozitivně rozhodnout, že je zařazuje na pořad schůze.

Ustanovení § 43 zákona o krajích upravuje zápis o průběhu zasedání zastupitelstva. Zápis o průběhu zasedání zastupitelstva podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana a zvolení ověřovatelé. Zápis je nutno pořídit do 10 dnů od skončení zasedání a musí být uložen u

krajského úřadu k nahlédnutí. Zákon rovněž stanoví povinné náležitosti zápisu. Proti zápisu může rovněž člen zastupitelstva podat námitky, o kterých rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva.

Je třeba rozlišovat zápis a usnesení. Usnesení zastupitelstva musí být jasné, určité a srozumitelné. Zápis musí obsahovat následující obligatorní náležitosti:

- počet přítomných členů zastupitelstva,
- schválený pořad jednání,
- průběh hlasování,
- výsledek hlasování a
- přijatá usnesení.

Nad rámec zákonem požadovaných náležitostí lze doporučit, aby součástí zápisu byla i tzv. prezenční listina. Lze doporučit, aby součástí zápisu byla i odlišná stanoviska zastupitelů, kteří hlasovali proti usnesení. Zápis je veřejnou listinou podle správního řádu a u takových listin platí presumpce správnosti a pravdivosti. Pokud jde o vztah zápisu a usnesení, tak zápis již jen usnesení petrifikuje nebo také verifikuje. Zápis podepisují mj. i ověřovatelé, proto je třeba vždy zvolit minimálně 2 ověřovatele. Alespoň 1 ověřovatel by neměl být členem rady. V praxi zápis pořizuje určený úředník krajského úřadu. Je-li na základě námitek zápis změněn, uvede se to v novém zápise. Na dalších schůzích zastupitelstva lze zápis napadat již jen cestou standardního projednání, jako zařazeného bodu jednání schůze.

Ustanovení § 44 zákona o krajích se týká jednacího řádu. Podle tohoto ustanovení vydá zastupitelstvo jednací řád, v němž uvede podrobnosti o jednání zastupitelstva a výborů. Je právní povinností krajů mít jednací řád, ale pro případ nepřijetí jednacího řádu zákon žádné sankce neobsahuje. Zákon o krajích obsahuje základní pravidla jednání zastupitelstva. Pokud by zastupitelé a ostatní osoby, které se účastní zasedání zastupitelstva, dodržovali pravidla slušnosti, není třeba žádný jednací řád přijímat. Na základě praktických zkušeností lze doporučit, aby jednací řád obsahoval úpravu následujících otázek:

- příprava zasedání zastupitelstva,
- pracovní orgány zastupitelstva,
- postup jednání zastupitelstva,
- způsob hlasování zastupitelstva,
- náležitosti usnesení zastupitelstva,
- způsob kontroly přijatých usnesení a
- zabezpečení stanovených úkolů.

Jednací řád by měl být jednoduchý, terminologicky přesný a přehledný. Měl by upravovat jen základní otázky jednání zastupitelstva a nezabíhat do přílišných detailů. Jednání rady nebo komisí nelze upravovat jednacím řádem, ale lze tak učinit např. na základě organizačního řádu. Jednací řád může být přijat formou obecně závazné vyhlášky, ale není to nezbytností. Jednací řád může mít i formu usnesení zastupitelstva. Pokud jsou ustanovení jednacího řádu v rozporu se zákonem, platí samozřejmě zákonná úprava. Zvláštní úprava v jednacím řádu by

měla být věnována projednávání návrhů zákonů předkládaných Poslanecké sněmovně PČR. Další zvláštní ustanovení jednacího řádu by se měla týkat schvalování rozpočtu. V prvním čtení by měly být stanoveny jeho základní parametry. Ve druhém čtení pak přesuny a úpravy v rámci rozpočtu. Zvláštním typem jednání zastupitelstva je rovněž volba. Pravidla volby mohou být nicméně obsažena i ve speciálním volebním řádu.

Ustanovení § 45 zákona o krajích obsahuje právní úpravu nových voleb a rozpuštění zastupitelstva. Klesne-li počet zastupitelstva o více než  $\frac{1}{2}$  a nejsou-li náhradníci, zabezpečuje úkoly do doby zvolení nového zastupitelstva stávající zastupitelstvo. Kromě rozpočtových záležitostí (a rozhodování v tzv. zbytkové působnosti) však tomuto „dočasnému“ zastupitelstvu nepřísluší vyhrazené pravomoci a vyhrazené pravomoci při majetkoprávních jednáních. Pokud se zastupitelstvo nesejde do 6 měsíců nebo v této době nezvolí hejtmana, rozpustí zastupitelstvo Ministerstvo vnitra ČR a ministr vnitra vyhlásí nové volby. Po tomto rozpuštění zastupitelstva již zastupitelstvo rozhodovat nemůže. Proti rozhodnutí ministerstva o rozpouštění zastupitelstva může kraj podat žalobu k soudu.

Další ustanovení se týkají odměňování zastupitelstva. Ustanovení § 46 zákona o krajích se týká odměňování uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstva. Zjednodušeně řečeno je uvolněným členem zastupitelstva ten zastupitel, který kromě činnosti v zastupitelstvu nevykonává jinou činnost. Naopak neuvolněný člen zastupitelstva je ten člen, který souběžně s činností v zastupitelstvu je zaměstnán nebo podniká či vykonává jinou samostatnou výdělečnou činnost. Neuvolněnému členu zastupitelstva přísluší náhrada mzdy a platu a pracovní volno nebo náhrada ušlého výdělku. Uvolněný člen zastupitelstva může svoji funkci vykonávat denně. Je de facto plně profesionalizovaný (v praxi se jedná o  $\frac{1}{4}$  až  $\frac{1}{6}$  členů zastupitelstva). Neuvolněný člen zastupitelstva vykonává svou funkci nárazově, obvykle jen několik dnů v měsíci. Neuvolněný člen zastupitelstva však není v pracovním ani ve služebním poměru ke kraji. Práva neuvolněného a uvolněného člena zastupitelstva jsou však stejná – každý má v zastupitelstvu 1 hlas. Teoreticky však může nastat situace, že i hejtman kraje vykonává svoji funkci jako neuvolněný. De lege lata se autor této rigorózní práce domnívá, že hejtmani a jejich náměstci by měli vždy vykonávat svoji funkci jako uvolnění členové zastupitelstva. Jedná se v tomto případě de facto o vysoký „manažerský“ post, byť v podmínkách územní samosprávy, a kvalitní výkon této funkce vyžaduje, aby „vedení“ kraje vykonávalo své funkce na 100 %. K rozhodování o uvolnění zastupitelů dochází samozřejmě také na základě „politických“ dohod. Proto je v důsledku „politické korektnosti“ např. žádoucí, aby „lídr opozice“ rovněž vykonával svoji funkci jako uvolněný, nejčastěji předseda kontrolního výboru. V praxi jsou za vhodné funkce k uvolnění považovány následující pozice:

- hejtman, náměstek hejtmana,
- předseda zvláštního orgánu,
- člen rady,
- předseda výboru zastupitelstva a
- předseda komise rady.

Výkon funkce neuvolněného člena zastupitelstva představuje z hlediska zákoníku práce překážku v práci z důvodu obecného zájmu. Samozřejmě členem zastupitelstva může být i



student, důchodce nebo nezaměstnaný. V tomto případě se bude zpravidla jednat o uvolněné členy zastupitelstva. Konečně zákon stanoví principiální zákaz darů členům zastupitelstva.

Ustanovení § 47 zákona o krajích pojednává o odměnách členů zastupitelstva. Uvolněnému členovi zastupitelstva je kraj povinen odměnu za výkon funkce poskytnout. Neuvolněnému členovi zastupitelstva může kraj odměnu poskytnout. Ustanovení rovněž stanoví výši odměny procentním násobkem. Odměnu uvolněným členům zastupitelstva stanoví vláda svým nařízením. Na odměnu má, jak vyplývá z výše uvedeného, uvolněný člen zastupitelstva právní nárok. Odměna se samozřejmě poskytuje z rozpočtu kraje. Praxe uvádí, že uvolněný člen zastupitelstva stojí kraj cca 2 až 3 milióny Kč ročně, neuvolněný zpravidla 10 krát méně, tedy 200 až 300 tisíc Kč ročně. Odměna se členovi zastupitelstva poskytuje měsíčně. V případě v zákoně vyjmenovaných „sociálních“ situací odměna členovi zastupitelstva nepřísluší. Jedná se o dočasnou pracovní neschopnost, karanténu, těhotenství a mateřství, ošetřování člena domácnosti apod.

Ustanovení § 48 zákona o krajích se týká výše odměn, které přísluší uvolněnému a neuvolněnému členovi zastupitelstva. Současně zákon pro účely odměn zastupitelům člení kraje do 3 skupin, v závislosti na počtu obyvatel kraje. Konkrétní výši odměn stanoví prováděcí právní předpis, konkrétně nařízení vlády.

Podle ustanovení § 49 zákona o krajích se určují odměny za souběh více funkcí. Opět se rozlišují odměny uvolněnému a neuvolněnému členovi zastupitelstva. Odměny za více funkcí se uvolněnému členovi zastupitelstva nekumulují, nejvyšší odměna absorbuje ostatní. Naopak u neuvolněného člena zastupitelstva může docházet k limitované kumulaci odměn za jednotlivé funkce.

Ustanovení § 50 zákona o krajích se týká přechodných odměn. Ty se vyplácejí náměstkovi hejtmána, členovi rady a členovi zastupitelstva, který dočasně zastává funkci hejtmána nebo náměstka hejtmána. Dále ustanovení specifikuje odměny po skončení funkčního období pro předsedu nebo člena zvláštního orgánu a člena komise rady, kteří jsou současně členy zastupitelstva. Ve výše uvedených případech se jedná o jakýsi druh „zástupného“ většinou při dlouhodobé nepřítomnosti hejtmána.

Ustanovení § 51 zákona o krajích se týká mimořádných odměn členů zastupitelstva. Toto ustanovení opět rozlišuje mimořádné odměny poskytované uvolněným a neuvolněným členům zastupitelstva. Podle tohoto ustanovení může kraj poskytnout mimořádnou odměnu za splnění mimořádných nebo zvláště významných úkolů kraje. Mimořádná odměna musí být schválena formou usnesení na zasedání zastupitelstva, a to formou samostatného bodu programu. Navržený program zasedání zastupitelstva se zveřejňuje 10 dnů předem na úřední desce kraje. Schválení a poskytnutí mimořádných odměn je tak pod „veřejnou“ kontrolou ze strany občanů. Jak návrh mimořádné odměny, tak i usnesení zastupitelstva musí být odůvodněno, a to v písemné formě. Mimořádné odměny členům zastupitelstva se poskytují od 1. ledna 2018.

V ustanovení § 52 zákona o krajích je stanoven nárok na odchodné. Opět se dělí odchodné poskytované neuvolněnému a uvolněnému členovi zastupitelstva. Nárok na odchodné v zásadě přísluší, pokud členovi zastupitelstva náležela odměna. Odchodné se vyplácí nejen

při zániku mandátu, ale i při odvolání nebo vzdání se funkce. Nárok na odchodné naopak v zásadě nepřísluší členovi zastupitelstva, který byl opětovně zvolen nebo který spáchal trestný čin. Nárok na odchodné však nezaniká, pokud se člen zastupitelstva dopustil nedbalostního trestného činu, který nebyl spáchán v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva (např. účast na dopravní nehodě). Odchodné je ekvivalentem odstupného v pracovně právních vztazích.

Ustanovení § 53 zákona o krajích pojednává o výši odchodného. Toto ustanovení specifikuje, jakým způsobem se odchodné vypočítává. Částka odchodného se odvíjí od výše odměny, která členovi zastupitelstva náležela k rozhodnému dni. Standardní a nejvyšší odchodné je 4 násobkem dosavadní odměny. Výplata odchodného se činí jednorázově, a to v nejbližším výplatním termínu. Pokud jde o čestné prohlášení, kterým člen zastupitelstva mj. dokládá, že nebyl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu, lze de lege lata doporučit, aby člen zastupitelstva předkládal i výpis z trestního rejstříku.

Ustanovení § 54 zákona o krajích uvádí, která ustanovení zákoníku práce se použijí na vztah člen zastupitelstva – kraj. Zejména se jedná o splatnost a výplatu odměny a další plnění poskytovaná členu zastupitelstva, ale např. i o otázky odpovědnosti za škodu. Odměna je členům zastupitelstva zdaňována jako funkční požitok a je předmětem daně z příjmů fyzických osob. Vedle zákoníku práce se na člena zastupitelstva vztahují i další právní předpisy, zejména občanský zákoník.

Další ustanovení § 55 zákona o krajích specifikuje příspěvky vyplácené členům zastupitelstva. Příspěvky se poskytují z peněžního fondu nebo z rozpočtu kraje. Zákon uvádí celkem 7 druhů příspěvků, mj. i příspěvek na rekreaci. De lege lata lze konstatovat, že zákonodárce byl ve vztahu k členům zastupitelstva velmi štedrý. Za současné nedobré situace veřejných financí a veřejných rozpočtů by stálo za úvahu omezení výplaty některých příspěvků. Příspěvky se členovi zastupitelstva poskytují za obdobných podmínek a v obdobné výši jako zaměstnancům kraje.

Ustanovení § 56 zákona o krajích se týká cestovních náhrad poskytovaných členům zastupitelstva. Na cestovní náhrady se vztahuje úprava obsažená v zákoníku práce. Jedná se o náhradu jízdních výdajů a stravného. R. Cogan<sup>63</sup> ve svém komentáři k zákonu o krajích uvádí, že náhrada přísluší i za použití taxislužby. Tato úprava sice není v tomto ustanovení zákona o krajích uvedena výslovně, lze se však nad tímto závěrem pozastavit. Náhrada jízdních výdajů by měla být poskytována pouze za použití veřejné hromadné a dálkové dopravy (tedy zejména vlakové nebo autobusové), případně za použití vlastního motorového vozidla. V odstavci 2 je de facto upraven tzv. home office.

Konečně ustanovení § 56a zákona o krajích se týká nároku na dovolenou a poskytování dovolené uvolněným členům zastupitelstva. Je zde upraven i nárok na poměrnou část dovolené. Odstavec 5 upravuje převod nevyčerpané dovolené do následujícího kalendářního roku. Odstavec 6, 7 a 8 pak specifikuje náhradu za nevyčerpanou dovolenou. Odstavec 10 stanoví, že krajský úřad vede evidenci o čerpání dovolené uvolněných členů zastupitelstva. Na rozdíl od poslanců a senátorů Parlamentu ČR a členů vlády mají uvolnění členové

---

<sup>63</sup> R. Cogan, Zákon o krajích – komentář, Wolters Kluwer 2018, str. 298

zastupitelstva nárok na dovolenou. Ani neuvolnění členové zastupitelstva nemají nárok na dovolenou. Uvolněný člen zastupitelstva má nárok na 35 kalendářních dnů dovolené. Za dobu dovolené náleží uvolněnému členovi zastupitelstva stejná odměna jako za dobu plného výkonu funkce. O čerpání dovolené by měl být předem informován hejtman kraje.

Z výše uvedeného výkladu je zřejmé, že odměny poskytované členům zastupitelstva jsou velmi štědré. Jestliže je uvedeno na jiném místě této rigorózní práce, že na konsolidaci veřejných rozpočtů se musejí podílet nejen fyzické a právnické osoby, ale i územní samosprávy, potom by členové zastupitelstev zejména krajů měli začít sami u sebe a své odměny si omezit, případně některé odměny nevyplácet. O tom je autor této rigorózní práce přesvědčen téměř bezvýhradně.

## **Oddíl 2.**

### **Rada**

Ustanovení § 57 zákona o krajích se týká působnosti a složení rady. Rada je výkonným orgánem kraje pro oblast samostatné působnosti. Zatímco zastupitelstvo je jakýmsi „krajským parlamentem“, lze radu označit za „krajskou vládu“. Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Rada může rozhodovat i v oblasti přenesené působnosti, ale pouze stanoví-li tak zákon. Rada je tvořena hejtmanem, náměstkou hejtmána a dalšími členy rady, kteří jsou voleni z členů zastupitelstva. Počet členů rady je 9 nebo 11 v závislosti na počtu obyvatel kraje.

Rada zajišťuje uskutečňování rozhodnutí zastupitelstva. Rada je vedle zastupitelstva orgánem se všeobecnou pravomocí v oblasti samostatné působnosti kraje. Radní si standardně rozdělují oblasti své působnosti resortně. Níže uvádíme příklad rezortního rozdělení rady:

- 1) finance,
- 2) územní plánování,
- 3) majetek a investice,
- 4) doprava,
- 5) regionální rozvoj, venkov a zemědělství,
- 6) regionální rozvoj v oblasti školství, vědy, výzkumu, inovací, marketingu a smart regionu,
- 7) školství a sport,
- 8) sociální věci a rodinná politika,
- 9) zdravotnictví,
- 10) kultura a památková péče a
- 11) životní prostředí.

Počet členů rady (9 a 11) je maximální. Rada samozřejmě může mít i méně radních. Členové rady mohou být, tak jako členové zastupitelstva, uvolnění či neuvolnění. Členovi rady náleží odměna. Opět musíme zopakovat argument uvedený na jiném místě této práce, že totiž hejtman a jeho náměstci by měli být uvolnění, protože se jedná de facto o vysoký manažerský post, který vyžaduje značné nasazení i časový prostor. Hejtman (jeho náměstci) nemůže

samostatně rezignovat na funkci hejtmána (náměstků) a zůstat členem rady. Bez vůle zastupitelstva se hejtmán tzv. ostatním členem rady nestane.

Ustanovení § 58 zákona o krajích pojednává o schůzích rady. Podle tohoto ustanovení se rada schází ke svým schůzím podle potřeby. Schůze rady svolává hejtmán. Schůze rady jsou neveřejné. Rada může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat i dalšího člena zastupitelstva nebo jiné osoby. K platnému usnesení, volbě nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady. O průběhu schůze rady se pořizuje zápis. Zákon stanoví náležitosti tohoto zápisu i to, že proti zápisu je možno podat námitky. Rada podává na každém zasedání zastupitelstva zprávu o své činnosti.

Toto ustanovení tedy stanoví základní pravidla jednání rady, podrobnější pravidla pak stanoví jednací řád rady. Dobrou inspirací pro praxi může být v tomto směru jednací řád vlády. Není však nutné, aby jednací řád rady byl vyčerpávající a zabíhal do přílišných detailů. Spíše je vhodné stručné a pregnantní znění jednacího řádu. Jednací řád je přijímán ve formě usnesení rady. Pokud jde o frekvenci jednání rady, tak ta se obvykle uskutečňují 1 krát za týden. Lze doporučit svolání schůze rady ad hoc na žádost 1/2 nebo 1/3 členů rady. Schůze rady svolává hejtmán. Pokud jde o formu, může hejtmán jednání svolat ústně, písemně, telefonicky nebo elektronicky. Pokud jde o obsah, mělo by svolání obsahovat datum, hodinu a místo konání schůze rady. Zprávu o konání schůze je nutno dát na vědomí členům rady a řediteli krajského úřadu. Informace o konání schůze by měla rovněž obsahovat přehled došlých návrhů. Schůze rady jsou neveřejné, jedná se o tzv. kabinetní systém. Rada však může povolit přítomnost i dalších členů zastupitelstva a také jiných osob, tedy prakticky kohokoliv. Obvykle se jedná o vedoucí odborů krajského úřadu, tiskového mluvčího a zapisovatele. Rada ani v případě nepřítomnosti ze strany člena rady nemůže rozhodnout o vykázání některého člena rady z jednání rady. Protože člen rady má povinnost se schůzi rady účastnit. Návrhy k projednání v radě může podávat:

- člen zastupitelstva,
- skupina členů zastupitelstva,
- zastupitelstvo jako celek; to také může radu přímo úkolovat,
- obce v územním obvodu kraje a
- právnické osoby v územním obvodu kraje.

Výbory mohou návrhy předkládat jen zastupitelstvu. Komise mohou radě předkládat jen stanoviska a náměty, ani ony tedy nemohou radě předkládat návrhy. Rovněž ředitel krajského úřadu nemá obecné právo podávat radě návrhy. Má však toto právo, pokud jde o:

- návrhy na jmenování a odvolání vedoucího odboru,
- návrhy na vydání nařízení rady a
- další případné návrhy dle jednacího řádu rady.

Návrhy musí být zpracovány jasně a srozumitelně. Vybraným navrhovatelům (zejm. zastupitelům) by měl být k dispozici krajský úřad (jeho komise) při vypracování znění návrhů. Lze doporučit, aby zásadní návrhy předkládané radě byly zveřejněny ve formě tiskových zpráv.

Kvorum pro platnost usnesení rady, je stanoveno tak, že je třeba k platnosti usnesení souhlasu většiny všech členů rady. Rozhodující je aktuální počet členů rady, kteří jsou ve funkci, nikoliv počet, který byl zvolen na počátku funkčního období. Pokud jde o korespondenční hlasování, tak jej nelze vyloučit, protože zákon nestanoví povinnost konat schůze rady pouze prezenční formou. Jednou přijaté usnesení může rada následně zrušit nebo změnit.

Pokud jde o zápis o schůzi, opět je třeba rozlišovat zápis na jedné straně a usnesení na straně druhé. Zápis o jednání rady musí obsahovat následující skutečnosti:

- počet přítomných členů rady,
- schválený program jednání (schůze) rady,
- průběh hlasování,
- výsledek hlasování a
- přijatá usnesení.

Co se týče výsledku hlasování, mohou členové rady hlasovat pro návrh, proti návrhu, zdržet se hlasování nebo nehlasovat. Pokud jde o přijatá usnesení, tak kratší usnesení mohou být součástí zápisu, delší usnesení je pak vhodné zařadit do přílohy zápisu. Součástí zápisu by měla být i informace člena rady o případném osobním zájmu na výsledku hlasování o projednávané věci (de facto podjatost). Součástí zápisu by měla být i prezenční listina. Zápis podepisuje hejtman, jeho náměstek a 2 ověřovatelé. Pokud jde o nahlížení do zápisu a pořizování jeho kopií, může tak učinit člen zastupitelstva. Co se týče běžných občanů, tak ti mohou nahlížet jen do usnesení rady. Člen rady může podat námítky proti zápisu, o kterých rozhodne příští schůze rady. Pro pořizování zápisu je stanovena pořádková lhůta v délce 10 dnů. Zpráva o činnosti rady je především přehled usnesení přijatých radou v období od poslední schůze zastupitelstva. Rada dále uvádí své záměry, které jsou ve stádiu přípravy. Rada může rovněž informovat o zásadnějších podnětech a námětech, které obdržela. Zpráva o činnosti rady se pak na zastupitelstvu může stát předmětem politické diskuse, zejm. ze strany opozice (obdoba parlamentních interpelací).

V ustanovení § 59 zákona o krajích je vymezena působnost rady. Rada připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Radě je vyhrazeno:

- 1) zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem,
- 2) stanovit počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, do zvláštních orgánů kraje a do organizačních složek a objem prostředků na platy těchto zaměstnanců,
- 3) na návrh ředitele krajského úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů krajského úřadu; jmenování nebo odvolání vedoucích odborů bez návrhu ředitele je neplatné,
- 4) zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- 5) ukládat krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontrolovat jejich plnění,
- 6) přezkoumávat opatření přijatá krajským úřadem v samostatné působnosti,

- 7) vyřizovat návrhy, připomínky a podněty obcí a právnických osob z územního obvodu kraje,
- 8) stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- 9) vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právnickým osobám, organizačním složkám, které byly zřízeny nebo založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn,
- 10) rozhodovat ve věcech kraje jako jediného společníka obchodní společnosti,
- 11) vydávat nařízení kraje,
- 12) projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva nebo komisemi rady,
- 13) plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem a
- 14) schvalovat účetní závěrku krajem zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni.

*V případě výše uvedených 14 odstavců se jedná o tzv. vyhrazenou působnost rady, která nemůže být radě jiným orgánem odňata, a to ani zastupitelstvem. V odstavci 1 jsou vymezena rozpočtová opatření, jedná se o změny rozpočtu, které schvaluje zastupitelstvo. Změny v rozpočtu mohou mít podobu metodických, cenových nebo věcných změn. Rozpočtovými opatřeními jsou:*

- *přesun rozpočtových prostředků,*
- *použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů a*
- *vázání rozpočtových výdajů.*

*Pokud jde o odstavec 2, je třeba poznamenat, že o organizačním členění krajského úřadu rozhoduje jeho ředitel. Organizační složky jsou entitami bez právní subjektivity. Jejich pracovníci jsou zaměstnanci kraje.*

*Co se týče odstavce 3, je nutno uvést, že zařazení do funkce vedoucího odboru se děje jmenováním. Tomu však musí předcházet výběrové řízení a návrh ředitele. V souvislosti se jmenováním by měla být stanovena i zkušební doba, obvykle v trvání 6 měsíců.*

*K odstavci 8 lze poznamenat, že rada nevyřizuje stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu. Dotčené osoby mají právo podat stížnost v rámci správního řízení. Tyto stížnosti pak vyřizuje krajský úřad.*

*Pokud jde o odstavec 9, tak je třeba uvést, že rada vykonává zřizovatelské funkce zejm. ve vztahu k příspěvkovým organizacím, organizačním složkám a školským právnickým osobám. Vůči ředitelům má rada silnou pravomoc, krom odvolání z funkce také stanovuje jejich odměnu či plat. Co se týče škol a jejich ředitelů, pak je rada značně omezena veřejnosprávní úpravou.*

*K odstavci 10 je třeba poznamenat, že pokud je kraj jediným společníkem obchodní společnosti, jedná jako valná hromada rada. Avšak i v tomto případě navrhuje rada osoby do ostatních orgánů této obchodní společnosti – tedy do funkce jednatelů, členů představenstva nebo členů dozorčí rady apod. Konečně je třeba připomenout i to, že rozhodnutí rady na místě valné hromady musí mít ve vymezených případech formu notářského zápisu.*

*V odstavci 11 jsou zmíněna nařízení kraje. Jedná se o právní předpisy, které jsou součástí právního řádu ČR.*

*Odstavec 12 zmiňuje mj. i podněty. Podněty na rozdíl od jiných podání mohou být značně neurčité.*

*Konečně odstavec 14 uvádí účetní závěrku. Je třeba poznamenat, že účetní závěrka je souborem finančních výkazů. Hlavními finančními výkazy jsou rozvaha, výkaz zisků a ztrát a příloha.*

*O některých právních jednáních může rozhodovat zastupitelstvo i rada. Na pravomoci uvedené v odstavci 2 ustanovení § 59 zákona o krajích má sice rada nárok, ale zastupitelstvo může tuto působnost radě odejmout, vykonávat ji vedle rady (společně s radou) anebo ji vykonávat nezávisle na radě. Jedná se tedy o působnost de facto „smíšenou“. Rada rozhoduje o těchto právních jednáních kraje:*

- 1) o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí do 200.000 Kč v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám v kalendářním roce a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí,
- 2) o vzdání se práva a prominutí dluhu nepřevyšující 200.000 Kč,
- 3) o zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě nepřevyšující 200.000 Kč,
- 4) o uzavírání dohod o splátkách s lhůtou splatnosti nepřevyšující 18 měsíců,
- 5) o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz a
- 6) o poskytování věcných a finančních darů do 100.000 Kč v jednotlivých případech.

*Pokud jde o odstavec 1, pak je třeba uvést, že smlouvu s plněním nad 50.000 Kč je třeba zveřejnit. Vzdání se práva a prominutí dluhu uvedené v odstavci 2 je způsobem zániku závazku. Zatímco prominutí dluhu je definitivní, vzdání se práva může být i dočasné, pokud je doplněno podmínkou odkládací nebo rozvazovací. K odstavci 5 je nutné konstatovat, že nemovité věci nehmotné (vyjma práva stavby) a inženýrské sítě a pozemní komunikace náleží do zbytkové působnosti rady, rozhoduje tedy primárně rada.*

*Podle odstavce 3 tohoto ustanovení zabezpečuje rada rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo. Rada je z hlediska kompetenčního primárním orgánem pro oblast samostatné působnosti. Zbytková působnost značně rozšiřuje usnášecí a rozhodovací působnost rady, a to na otázky zákonem výslovně nezmněné.*

Konečně podle ustanovení odstavce 4 může rada svěřit hejtmanovi, popřípadě krajskému úřadu rozhodování podle odstavce 2 písm. e). Dále může svěřit hejtmanovi nebo krajskému úřadu zcela nebo zčásti rozhodování podle odstavce 3.

Ustanovení § 60 zákona o krajích se týká nahrazování nebo také suplování činnosti rady. Podle tohoto ustanovení pokud poklesne počet členů rady a rada není usnášeníschopná, nahrazuje její činnost zastupitelstvo. Zastupitelstvo může svěřit hejtmanovi výkon pravomoci rady. Pokud je rada odvolána jako celek a současně není zvolena nová rada, vykonává dosavadní rada své pravomoci až do zvolení nové rady. Pokles pod minimální počet znamená, že 11 členná rada má méně než 6 členů a 9 členná rada má méně než 5 členů. Mandát člena rady zaniká:

- zánikem jeho mandátu člena zastupitelstva,
- rezignací na funkci v radě, na funkci hejtmana nebo náměstka hejtmana a
- odvoláním z funkce člena rady, z funkce hejtmana nebo náměstka hejtmana a odvoláním rady jako celku.

Pokud dlouhodobě chybí zastupitelstvo nebo hejtman, hrozí rozpuštění zastupitelstva ze strany Ministerstva vnitra ČR. V případě rady tomu tak není, je čistě věcí kraje, zda si radu ustaví nebo její činnost obnoví. Tedy intervence ze strany MV ČR nehrozí. K tomuto názoru je však třeba uvést, že rada patří mezi základní samosprávné orgány kraje a kraj by funkční radu (tedy jakousi regionální vládu) mít měl.

Ustanovení § 60a zákona o krajích pojednává o pravomoci rady po volbách nového zastupitelstva. Podle tohoto ustanovení vykonává rada své pravomoci i po skončení funkčního období zastupitelstva, a to až do zvolení nové rady. Pokud soud vyhoví návrhu na neplatnost voleb nebo hlasování, je rada rovněž dočasně oprávněna stanovit pravidla rozpočtového provizoria a schvalovat rozpočtová opatření.

### **Oddíl 3. Hejtman**

V ustanovení § 61 zákona o krajích je stanovena působnost hejtmana. Podle tohoto ustanovení hejtman zastupuje kraj navenek. Hejtmana a náměstka hejtmana (náměstký hejtmana) volí zastupitelstvo z řad svých členů. Hejtman a náměstek hejtmana musí být občany České republiky. Odpovídají za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada může ukládat úkoly hejtmanovi jen v rozsahu své působnosti.

Podle odstavce 3 tohoto ustanovení hejtman:

- 1) s náměstkem hejtmana podepisuje právní předpisy kraje,



- 2) po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele v souladu se zvláštním zákonem,
- 3) stanoví podle zvláštního předpisu plat řediteli a ukládá mu úkoly,
- 4) na základě zmocnění v zákoně zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány,
- 5) odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok,
- 6) odpovídá za informování občanů o činnosti kraje,
- 7) vykonává další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou mu svěřeny zastupitelstvem, radou nebo tak stanoví zákon a
- 8) plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a řediteli.

Podle odstavce 4 tohoto ustanovení hejtman svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva a zápis z jednání rady.

Na rozdíl od zastupitelstva je hejtman nepřímo voleným orgánem kraje, který právně jedná jménem kraje. Právní jednání hejtmana za kraj lze rozdělit do 3 skupin s odlišným režimem podle míry autonomie hejtmana:

- 1) ve věcech, které mu náleží k rozhodnutí; tam je na jeho vůli jak rozhodnutí, tak i právní jednání,
- 2) účast hejtmana na uzavírání smluv, tzn. jednání přecházející právně závaznému kontrahování; může však být i při tom vázán všeobecným nebo ad hoc rozhodnutím rady nebo zastupitelstva a
- 3) orgán kraje se usnese a hejtman na základě tohoto rozhodnutí učiní právní jednání; učiní vnější projev vůle.

Hejtman není statutárním orgánem právnické osoby. Volba a odvolávání hejtmana jsou vyhrazeny zastupitelstvu. Zákon nestanovení počet období, pro které hejtman může být volen a není tu žádná překážka pro znovuzvolení.

Pokud jde o pravomoci hejtmana, Tak v odstavci 1 je dána pravomoc spolu se svým náměstkem vidimovat právní předpisy kraje. Odmítnutí podpisu nemá právní důsledky pro platnost předpisu tak, jako např. u prezidentského veta. Dva náměstkové hejtmana podepisují právní předpisy, jen pokud je hejtman nepřítomen.

Co se týče odstavce 2 a 3, tak podle nich hejtman jmenuje a odvolává ředitele krajského úřadu. Avšak pouze se souhlasem ministra vnitra. Jedná se o podstatný zásah státní správy do samosprávy kraje. Souhlas ministra vnitra slouží k zabránění politizace výkonu státní správy krajským úřadem. Souhlas ministra vnitra je formou preventivního dozoru nad krajem. Rozhodnutí ministra vnitra musí mít obsahové a formální náležitosti rozhodnutí dle správního řádu. Ředitel krajského úřadu je odpovědný hejtmanovi za plnění úkolů. Hejtman dále stanovuje řediteli plat na základě platového výměru podle zákona o platu. Tento zákon byl však zrušen zákonem č. 332/2014 Sb. Ředitel může být zařazen až do 14. platové třídy. Hejtman je tedy nadřízeným ředitele. Při jmenování ředitele krajského úřadu je třeba

postupovat podle zákona o úřednících samosprávy. Při jmenování je podmínkou uskutečnění výběrového řízení. Odvolání nebo vzdání se funkce musí být odůvodněné, písemné a doručené, jinak je neplatné. V souvislosti se jmenováním ředitele může být sjednána i zkušební doba.

Podle odstavce 4 hejtman jmenuje členy bezpečnostní rady kraje. Bezpečnostní rada je orgán pro přípravu na krizové situace. Hejtman však tento orgán jen personálně obsazuje a je ze zákona jeho předsedou. Hejtman dále zřizuje povodňovou komisi a je jejím předsedou. Hejtman konečně jmenuje i komisi pro výběrová řízení o povolení rybářského práva.

Pokud jde o odstavec 5, je třeba uvést, že hospodaření kraje přezkoumává Ministerstvo financí ČR.

Dle odstavce 6 hejtman odpovídá za to, že kraj poskytuje informace vztahující se k jeho činnosti žadateli na základě žádosti (podle zákona o svobodném přístupu k informacím) nebo zveřejněním.

Odstavec 7 se týká vykonávání svěřených úkolů hejtmanem. Rada může hejtmanovi svěřit rozhodování o nabytí a převodu movitých věcí a peněz na kraj. A především může rada svěřit hejtmanovi zabezpečování rozhodování v ostatních záležitostech spadajících do samostatné působnosti kraje, tedy rozhodování ve věcech, které spadají do tzv. zbytkové působnosti rady. Hejtman dále doplňuje nebo může suplovat činnost rady v některých případech, kdy rada není funkční. Mnohá další zmocnění jsou obsažena ve zvláštních zákonech. Hejtman např. plní úkoly v krizovém řízení, kdy je ústřední postavou v době krizových stavů. Hejtman rovněž schvaluje krizový plán kraje. Hejtman je oprávněn u náčelníka Generálního štábu vyžadovat použití armády k záchranným pracím, pokud na území kraje došlo k pohromě. Hejtman organizuje integrovaný záchranný systém na úrovni kraje a koordinuje záchranné a likvidační práce při řešení mimořádné události vzniklé na území kraje.

Podle odstavce 8 plní hejtman obdobné úkoly vůči uvolněným členům zastupitelstva a řediteli jako statutární orgán zaměstnavatele.

Hejtman řídí práci zastupitelstva a rady. Hejtman má právo a za určitých okolností i povinnost svolat schůzi zastupitelstva nebo rady. Svolávání schůzí je pravomocí hejtmana, řízení schůzí nikoliv. Zastupitelstvo může ustanovit jiného předsedajícího. Co se týče řízení schůzí výborů a komisí, tak povinnost hejtmana je to jen v případě, že je jejich členem a tyto orgány mu to uloží. Hejtman rovněž v alternaci se svým náměstkem vidímuje spolu s ověřovateli zápisy rady a zastupitelstva. Hejtman však neověřuje obsahovou správnost zápisů.

Ustanovení § 62 zákona o krajích se týká pozastavení výkonu usnesení rady hejtmanem. Podle tohoto ustanovení hejtman pozastaví výkon usnesení rady, má-li zato, že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva. Hejtman může pozastavit, nikoliv však vetovat rozhodnutí rady. Jedná se o systaci s devolutivním účinkem. Hejtman však není povinen toto právo uplatňovat, není to tedy jeho povinností tzv. *ex offico*. Hejtman

současně může své rozhodnutí v této věci vzít zpět. Lze však sistovat jen ta rozhodnutí, která nejsou dosud vykonána. Nelze také pozastavit ta rozhodnutí, která se fakticky nevykonávají. Rada může po pozastavení své rozhodnutí zrušit nebo také změnit.

Ustanovení § 64 zákona o krajích pojednává o náměstkovi hejtmana. Dle tohoto ustanovení hejtmana zastupuje náměstek hejtmana. Zastupitelstvo může zvolit více náměstků hejtmana a svěřit jim některé úkoly. Náměstek hejtmana, kterého určí zastupitelstvo, zastupuje hejtmana v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy hejtman nevykonává funkci. Náměstek hejtmana je ze zákona členem rady. Náměstek hejtmana má postavení člena zastupitelstva a člena rady. Má však specifické úkoly. Pokud jde o úkoly svěřené náměstkovi hejtmana tak jsou buď jednorázového charakteru, nebo se jedná o agendu, která musí být permanentně zajišťována. Minimální počet náměstků je dán zákonem, musí být alespoň jeden. Maximální možný počet je teoreticky dán počtem členů rady. V praxi však tato situace nebude příliš častá. Jeden z náměstků má výsadní postavení (1. náměstek hejtmana), musí být zastupitelstvem určen pro zastupování hejtmana v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy hejtman nevykonává svou funkci. Zákon rozlišuje 3jí nahrazování činnosti hejtmana:

- obecné zastupování hejtmana – týká se jen jednání jménem kraje navenek,
- zastupování hejtmana vykonáváním svěřených úkolů – o tom rozhoduje zastupitelstvo a
- zastupování hejtmana v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy hejtman nevykonává svou funkci - úplná forma substituce.

Ustanovení § 64a zákona o krajích se týká nahrazování hejtmana (substituce hejtmana). Je-li hejtman ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal a není-li současně zvolen nový hejtman, vykonává jeho pravomoci podle tohoto zákona náměstek hejtmana, kterého určilo zastupitelstvo k zastupování hejtmana (viz. výše). V ostatních případech pověřil zastupitelstvo výkonem pravomocí hejtmana některého z členů rady. Toto ustanovení řeší situaci pro případ rezignace nebo odvolání hejtmana z funkce. Toto ustanovení se však netýká případu úmrtí hejtmana nebo složení slibu hejtmanem s výhradou apod.

Ustanovení § 64b zákona o krajích pojednává o výkonu funkce hejtmana po volbách nového zastupitelstva. Toto ustanovení určuje, že dosavadní hejtman v období ode dne voleb do zastupitelstva do zvolení nového hejtmana nebo náměstka hejtmana vykonává pravomoci podle § 61; v tomto období vykonává své pravomoci též dosavadní náměstek hejtmana. Nevykonává-li dosavadní hejtman své pravomoci podle věty první, vykonává je dosavadní náměstek hejtmana, a je-li dosavadních náměstků hejtmana více, ten, kterého přede dnem voleb pověřilo zastupitelstvo zastupováním hejtmana, jinak ten, kterého pověřil dosavadní hejtman. Toto ustanovení se vztahuje rovněž na situaci, vykonával-li ke dni voleb pravomoci hejtmana člen rady. Situace popsána v tomto ustanovení je obdobná postavení zaměstnance, který podal výpověď z pracovního poměru a nachází se ve výpovědní době – tato osoba musí i nadále plnit své pracovní povinnosti, jichž se nemůže sama zprostit. Dosavadnímu hejtmanovi náleží za výkon úkolů odměna, současně je zde ale i povinnost případně nahradit škodu, jestliže ji svým jednáním nebo nečinností v této době způsobil.

Ustanovení § 64c zákona o krajích se týká závěsného odznaku, který používá hejtman. Hejtman má právo užívat při významných příležitostech závěsný odznak. Závěsný odznak má uprostřed velký státní znak a po obvodu odznaku je uveden název Česká republika. Rada může stanovit, v kterých případech může tento odznak užívat jiný člen zastupitelstva nebo ředitel krajského úřadu. Kraje jsou oprávněny používat velký i malý státní znak. Velkým státním znakem lze označit sídlo kraje. Malý státní znak užívá kraj na rozhodnutích a jiných listinách osvědčujících důležité skutečnosti, vydávaných při výkonu přenesené působnosti. Malý státní znak se rovněž užívá na razítku kraje. Rozhodnutí o užívání závěsného odznaku patří do tzv. smíšené působnosti rady. Podle zákona o užívání státních symbolů ČR (zákon č. 352/2001 Sb.) lze státní symboly užívat jen vhodným a důstojným způsobem.

#### **Oddíl 4. Zvláštní orgány**

Ustanovení § 65 zákona o krajích se týká zvláštních orgánů. Tyto orgány zřizuje hejtman pro výkon přenesené působnosti. V čele zvláštního orgánu může být jen osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost pro výkon přenesené působnosti. Tato osoba prokazuje zvláštní odbornou způsobilost stejným způsobem jako úředníci územních samosprávných celků. Prokázání zvláštní odborné způsobilosti se nevztahuje na hejtmana, pokud stojí v čele zvláštního orgánu. Za zvláštní orgány se považují:

- bezpečnostní rada kraje,
- povodňová komise kraje a
- komise pro výběrová řízení o povolení výkonu rybářského práva.

Za zvláštní orgán kraje se nepovažuje krizový štáb. Bezpečnostní rada je koordinačním orgánem pro přípravu na krizové situace. Členy bezpečnostní rady kraje jsou zejména: příslušníci Policie ČR, ředitel hasičského záchranného sboru kraje, příslušník Armády ČR určený náčelníkem Generálního štábu AČR, ředitel územně příslušného střediska zdravotnické záchranné služby a dále někteří zaměstnanci a funkcionáři kraje. Pokud jde o zvláštní odbornou způsobilost, tak ta se prokazuje zkouškou, která se skládá z obecné a zvláštní části.

#### **Oddíl 5. Krajský úřad**

Ustanovení § 66 zákona o krajích se týká výkonu samostatné působnosti krajským úřadem. Krajský úřad plní úkoly v oblasti samostatné působnosti, které mu uloží zastupitelstvo a rada. Rada může ukládat krajskému úřadu úkoly jen v rozsahu své působnosti svěřené jí zákonem.

Konečně krajský úřad rozhoduje v oblasti samostatné působnosti v případech stanovených zákonem o krajích nebo zvláštním zákonem.

Krajský úřad je výkonným a správním orgánem kraje a zajišťuje běžný chod kraje, zejména po administrativní stránce. Krajský úřad je permanentním orgánem, počet úředníků a jejich složení je stabilní. Rada může na krajský úřad přenést rozsáhlou agendu. Krajský úřad zejména připravuje podklady pro jednání rady a zastupitelstva a zajišťuje i schůze těchto orgánů, tedy zejména pořizuje zápis a realizuje přijatá usnesení. Nejen rada, ale i ostatní orgány kraje (zastupitelstvo, hejtman) mohou ukládat krajskému úřadu úkoly v rozsahu své působnosti svěřené jim zákonem. Krajský úřad je rovněž povinen napomáhat výborům a komisím. Pokud jde o zvláštní zákony, tak lze zmínit „malá“ rozpočtová pravidla, podle kterých rozhoduje krajský úřad o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Ustanovení § 67 zákona o krajích se vztahuje k výkonu přenesené působnosti krajským úřadem. Krajský úřad vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě. Krajský úřad v oblasti přenesené působnosti:

- 1) přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle správního řádu,
- 2) projednává přestupky podle zákona,
- 3) poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím,
- 4) zabezpečuje koordinaci výstavby a provozu informačního systému,
- 5) provádí kontrolu přenesené působnosti obcí,
- 6) zřizuje funkci koordinátora pro romské záležitosti a
- 7) vykonává další působnosti svěřené mu zákonem.

Krajský úřad v oblasti přenesené působnosti dominuje. Krajský úřad však nemá vlastní právní subjektivitu. Tu má jen kraj jako veřejnoprávní korporace.

Pokud jde o odstavec 1, tak lze poznamenat, že krajský úřad je pravidelnou druhou instancí ve správním řízení. První instancí je obvykle obecní úřad. Krajský úřad především rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím obecních úřadů. Krajský úřad plní i další druhoinstanční úkoly vůči obecním úřadům, zejm. přijímá opatření proti nečinnosti. Dále v přezkumném řízení krajský úřad přezkoumává pravomocná rozhodnutí. Krajský úřad přezkoumává rozhodnutí obecních úřadů vydaných podle daňového řádu. Jde zejména o řízení vedená podle zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb.).

Co se týče projednávání přestupků podle odstavce 2, tak to je upraveno zejména zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a dále i zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Jedná se o relativně novou právní úpravu, která nabyla účinnosti 1. července 2017 a nahradila právní úpravu obsaženou v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Nová právní úprava zavedla jednotný pojem „přestupek“. Nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení o přestupcích obecní úřad obce s rozšířenou působností. Krajský úřad je pak pravidelnou druhou instancí v řízení o přestupcích.

Podle odstavce 3 informují krajské úřady obce ve svém správním obvodu o důležitých záležitostech vyplývajících ze změn právních předpisů a vládní politiky. Odbory krajského úřadu pak zajišťují předávání zpráv a koordinaci činností obcí na svých úsecích veřejné správy. Krajský úřad dále informuje o činnosti krajské samosprávy. Konečně jsou krajské úřady připraveny odpovídat na dotazy ze strany obcí.

Pokud jde o informační systémy zmíněné v odstavci 4, tak toto téma se stalo aktuální přijetím zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy. V té době bylo také zřízeno zvláštní Ministerstvo informatiky ČR, které však bylo zrušeno v roce 2007 a jeho agendu převzalo Ministerstvo vnitra ČR. Kraj je dle uvedeného zákona na úseku informačních technologií jedním ze správců informačních systémů veřejné správy.

Dle odstavce 5 kontrolují krajské úřady výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí. Kontrola je upravena zákonem č. 255/2012 Sb., kontrolní řád.

Podle odstavce 6 krajský úřad řídí a koordinuje ve svém správním obvodu plnění úkolů na úseku státní politiky napomáhající integraci příslušníků romské komunity do většinové společnosti.

Ustanovení § 68 zákona o krajích se týká složení krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel, toho zastupuje v době nepřítomnosti zástupce ředitele. Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci zařazení do krajského úřadu. Krajský úřad se člení na odbory a oddělení.

Ředitel je zaměstnancem kraje. Zaměstnanci krajského úřadu se rozlišují na úředníky a ostatní zaměstnance. Právní poměr úředníka krajského úřadu se řídí zákoníkem práce, pokud zákon o úřednících samosprávy jako *lex specialis* nestanoví jinak. Úředníkem krajského úřadu může být jen fyzická osoba, která:

- je státním občanem ČR nebo má na území ČR trvalý pobyt,
- dosáhla věku 18 let (zletilosti),
- je svéprávná,
- je bezúhonná a
- ovládá jednacím jazyk a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností.

O struktuře krajského úřadu rozhoduje ředitel krajského úřadu. Pokud jde o organizační úroveň krajského úřadu, tak ty jsou 3 – ředitel, odbor a oddělení. Organizačních úrovní může však být i více nebo naopak méně. Např. útvar interního auditu je většinou oddělením *sui generis*, které nespadá pod žádný odbor, ale bývá podřízeno přímo řediteli krajského úřadu. V praxi existují v rámci krajského úřadu následující 4 typy odborů:

- funkčně orientované odbory,
- odbory zaměřené na správu aktiv,
- odbory zajišťující rozvoj a správu území a

- odbory, které především spravují příspěvkové organizace kraje.

Některé zvláštní zákony upravují v rámci krajského úřadu specializované úřady nebo orgány:

- živnostenské úřady,
- stavební úřady,
- vodoprávní úřady,
- úřady ochrany přírody a
- úřady státní památkové péče.

Standardně se jako sídlo kraje uvádí adresa krajského úřadu.

Ustanovení § 69 zákona o krajích se týká ředitele krajského úřadu. Ředitel je zaměstnancem kraje. Za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti je ředitel odpovědný hejtmanovi. Mezi pravomoci ředitele patří následujících 10 agend. Ředitel:

- 1) zajišťuje úkoly v přenesené působnosti kraje vyplývající ze zvláštních zákonů,
- 2) podává Ústavnímu soudu ČR návrh na zrušení nařízení obce,
- 3) plní vůči zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu funkci statutárního orgánu zaměstnavatele,
- 4) stanoví platy zaměstnancům zařazeným do krajského úřadu,
- 5) je nadřízeným všech zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu a kontroluje jejich činnost,
- 6) vydává vnitřní řády a předpisy krajského úřadu – zejm. organizační a pracovní řád, spisový a skartační řád,
- 7) je oprávněn předkládat radě návrhy na vydání nařízení kraje,
- 8) určuje po projednání s hejtmanem své zástupce,
- 9) plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou nebo hejtmanem a
- 10) plní úkoly stanovené v samostatné působnosti zastupitelstvem a radou a další úkoly stanovené zákonem.

Ředitel je oprávněn zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a schůzí rady a disponuje zde poradním hlasem. Funkce ředitele je neslučitelná s funkcí v politických stranách a v politických hnutích, s funkcí poslance a senátora Parlamentu ČR a s funkcí člena zastupitelstva územního samosprávného celku.

Ředitel musí mít alespoň 2 zástupce. Ředitel stojí v čele krajského úřadu. Ředitel především řídí zaměstnance krajského úřadu. Ředitele jmenuje a odvolává se souhlasem ministra vnitra hejtman. Ředitel tedy může být jmenován a odvolán jen se státním souhlasem. Hejtman je řediteli oprávněn ukládat úkoly a ředitel je tak odpovědný hejtmanovi. Hejtman také stanovuje ředitelův plat. Hejtman je tedy nadřízeným ředitele.

Pokud jde o odstavec 1, tak lze poznamenat, že ředitel má širší pravomoci zejména vůči obci. Ředitel dává souhlas ke jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu. V rámci kontroly obce ředitel rozhoduje o námitkách starosty obce proti obsahu kontrolního zjištění uvedeného v protokolu o kontrole. Ředitel také zabezpečuje úkoly, které mu ukládá zákon o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.).

Co se týče odstavce 2, tak ředitel je oprávněn a de facto i povinen podat návrh na zrušení nařízení obce Ústavním soudem ČR. O zrušení rozhoduje plénum Ústavního soudu ČR. Nařízení obce ÚS zruší, pokud je v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem, a to z hlediska jeho obsahu, způsobu přijetí nebo způsobu vydání.

K odstavci 3 je třeba uvést následující. Je rozdíl mezi úředníkem a jiným zaměstnancem zařazeným do krajského úřadu. Na úředníka krajského úřadu se vedle zákoníku práce vztahuje i zákon o úřednících samosprávy.

V odstavci 4 je zmíněno, že ředitel stanovuje plat a odměny zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, a to podle zákoníku práce a podle nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Platový tarif se stanovuje na základě platové třídy (16) a platového stupně (12), a to podle délky odborné započítatelné praxe. Dále lze k platu přiznat i osobní příplatek a příplatek za vedení. Osobní příplatek může činit až 50 resp. 100 % platového tarifu (u vynikajících, všeobecně uznávaných odborníků). Za úspěšné splnění mimořádného nebo zvlášť významného pracovního úkolu může kraj poskytnout zaměstnanci odměnu.

Pokud jde o odstavec 5, je třeba poznamenat, že zaměstnanec je ve vztahu k nadřízeným povinen především plnit jejich pokyny; tedy zejména pracovat řádně, podle svých sil, znalostí a schopností.

Co se týče vydávání vnitřních předpisů podle odstavce 6, jsou zde zmíněny – pracovní řád, organizační řád, spisový řád a skartační řád. Pokud jde o skartační plán, je třeba každé písemnosti přidělit skartační znak a skartační lhůtu. Podrobnosti stanoví zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

Podle odstavce 8 je ředitel povinen jmenovat alespoň 2 své zástupce. Úkolem zástupce je zastupování ředitele v době jeho nepřítomnosti. Funkce zástupce ředitele je obligatorní, je však třeba rozhodnout o počtu zástupců ředitele. Funkce zástupce ředitele je obsazována ředitelem po projednání s hejtmanem. Zástupcem ředitele může být jen zaměstnanec krajského úřadu. Zástupce ředitele obvykle stojí v čele některého odboru, nejčastěji v čele kanceláře ředitele.

Pokud jde o odstavec 10, tak lze zmínit např. úkoly ředitele podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Spadá sem např. proškolení fyzických osob, které mají přístup k utajované informaci, komunikace s Národním bezpečnostním úřadem nebo pověření fyzické osoby k výkonu kryptografické ochrany.



Co se týče poradního hlasu ředitele na zasedání zastupitelstva nebo na schůzích rady, jedná se zejména o právo vystoupit v rozpravě (právo slova). Poradní hlas tedy automaticky nezahrnuje právo podávat návrhy nebo právo podávat pozměňovací návrhy. I toto právo však může rada nebo zastupitelstvo řediteli ad hoc přiznat.

Konečně neslučitelnost funkcí, které nemůže vykonávat ředitel krajského úřadu, je třeba interpretovat extenzivně. Jedná se nejen o členství v orgánech rozhodujících, ale i kontrolních, dozorcích či arbitrážních. Konečně je třeba zmínit i to, že ředitel nemůže být členem zastupitelstva obce, kraje nebo hlavního města Prahy.

Ustanovení § 69a zákona o krajích se týká dozoru nad obcemi. Podle tohoto ustanovení provádí krajský úřad v přenesené působnosti dozor nad výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům obcí podle zákona o obcích. Krajský úřad tak dozoruje v oboru přenesené působnosti obcí jejich nařízení a dále usnesení, rozhodnutí nebo opatření. Nedozoruje však rozhodnutí a jiné úkony učiněné orgánem obce podle správního nebo daňového řádu. Tato rozhodnutí a jiné úkony jsou však instančně přezkoumávána ve správním řízení.

Ustanovení § 70 zákona o krajích se vztahuje k problematice označování písemností kraje. Pokud jde o označování písemností vyhotovených orgány kraje v rámci samostatné působnosti, tak ty se označují názvem kraje s uvedením příslušného orgánu, který písemnost vyhotovil. Co se týče písemností vyhotovených v rámci přenesené působnosti, tak ty se označují v záhlaví slovy „Krajský úřad“ s uvedením názvu kraje a současně se uvede i název odboru či zvláštního orgánu, který písemnost vyhotovil. To neplatí pro nařízení kraje. Pojem písemnost je širší než pojem listina. Písemnost může být vyhotovena i v jiné než listinné podobě, zejména v podobě digitální či elektronické. Písemnostmi jsou nejen rozhodnutí, ale i další dokumenty. Nesprávné označení písemnosti však nezpůsobuje neplatnost listiny. Podepisování písemností upravuje spisový řád.

Konečně ustanovení § 70a zákona o krajích se týká razítka kraje. Kraj může, ale nemusí používat vlastní razítko. Razítko může kraj používat jen v případech, kdy zákonem není stanoveno povinné užívání úředního razítka s malým státním znakem. Kraj může používat vlastní razítko jen při výkonu samostatné působnosti. Při výkonu přenesené působnosti užívají kraje razítko a malým státním znakem. Úřední razítko nesmí obsahovat velký státní znak. Používá-li kraj více úředních razítek, musí tato razítka obsahovat i pořadová čísla. Nesprávné razítko, příp. nepoužití razítka, neznamená automaticky neplatnost listiny, nicméně vada to je.

## Díl 6.

### Orgány zastupitelstva a rady

Ustanovení § 76 zákona o krajích se týká úkolů výborů. Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva.

Výbory jsou poradní, přípravné a kontrolní orgány pro práci zastupitelstva a nemohou vydávat rozhodnutí s externími účinky. Nemají tedy žádnou autonomní rozhodovací pravomoc a jejich usnesení zavazují pouze tyto výbory samotné, případně jejich členy. Výbory zastupitelstva ani komise rady nejsou uvedeny mezi orgány kraje. Funkční období výborů není zákonem stanoveno. Výbory se po volbách znovu ustavují a také se volí noví členové. Pokud jde o výstupy výborů, je třeba rozlišovat stanoviska a návrhy. Návrh směřuje k vydání usnesení. Předsedou výboru může být jen člen zastupitelstva. Pro ostatní členy výboru nejsou dána žádná kritéria. Členem výboru však může být pouze fyzická, nikoliv právnická osoba. Člen výboru však nemusí být občanem příslušného kraje, nemusí být dokonce ani občanem ČR, ale zpravidla tomu tak bude. Předseda výboru může být sice pro výkon této funkce uvolněn, v praxi je však uvolňování spíše sporadické. Pravidlem bývá obsazování postu předsedy kontrolního výboru z řad největší opoziční strany, která je zastoupena v zastupitelstvu. Obvyklá je rovněž volba 1 místopředsedy každého výboru.

Ustanovení § 77 zákona o krajích pojednává o činnosti výborů. Výbory plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo. Ze své činnosti odpovídají výbory zastupitelstvu. Počet členů výborů je vždy lichý. Výbory se schází podle potřeby. K přijetí usnesení je třeba nadpoloviční většiny hlasů všech členů výborů. Usnesení výborů se vyhotovují písemně a podepisuje je předseda výboru.

Potřeba schůzí výboru závisí na rozsahu a naléhavosti jeho úkolů. Výbory se obvykle scházejí jedenkrát za 1 až 2 měsíce. Pravidla jednání výborů mohou být stanovena na základě zvyklostí, ale v úvahu připadá i písemná forma, tedy jednací řád výboru. Tento jednací řád může obsahovat mimo procesních ustanovení i např. pravidla součinnosti výborů s krajským úřadem. Materie týkající se výborů může být rovněž soustředěna ve směrnici o výborech, případně ve statutu výborů. Přijetí statutu výboru lze doporučit. Může obsahovat např. úpravu práv a povinností členů výboru nebo také předmět vlastní činnosti výboru. Jednání výboru bývá zpravidla spíše neveřejné. Odměňování členů výborů, kteří jsou zároveň členy zastupitelstva, je limitováno. Naproti tomu odměna ostatních členů výboru není omezena. Kraj může v zásadě poskytnout odměnu komukoliv, v daném případě je to zastupitelstvu vyhrazeno.

Ustanovení § 78 zákona o krajích se týká povinně zřizovaných výborů. Zastupitelstvo zřizuje vždy výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Odstavce 4, 5 a 6 tohoto ustanovení pak specifikují jednotlivé úkoly těchto výborů. Tyto výbory jsou nejméně pětičlenné. Členy finančního a kontrolního výboru nemohou být

hejtman, zástupce hejtmána, ředitel ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na krajském úřadu.

Kraj, v jehož územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 5 % občanů kraje hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny, pokud o to písemně požádá spolek zastupující zájmy národnostní menšiny. Nejméně polovinu členů výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin, ledaže tuto podmínku nelze splnit pro nedostatek kandidátů z řad národnostních menšin.

Zastupitelstvo tedy povinně zřizuje následující 3 výbory:

- finanční výbor,
- kontrolní výbor a
- výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost.

Pokud jde o počet členů výboru, standardem v praxi bývá rozmezí mezi 11 až 19 členy. Co se týče obsazování výborů, to většinou záleží na politických dohodách.

Fakultativně, tedy pokud v kraji žije nejméně 5 % občanů hlásících se k jiné národnosti než české, se dále zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Výbor pro národnostní menšiny nemá, na rozdíl od 3 výše uvedených obligatorně zřizovaných výborů, zákonem stanovené úkoly. Práva příslušníků národnostních menšin jsou upravena zákonem č. 273/2001 Sb. Je-li tu žádost spolku pro národnostní menšiny, je povinností kraje výše uvedený výbor zřídit. Pro každé volební období je nutná nová žádost spolku. Zákon požaduje, aby příslušníci národnostních menšin tvořili nejméně ½ členů výboru. Volby do tohoto výboru probíhají 2 kolově, kdy v prvním kole se volí příslušníci národnostních menšin, ve druhém kole ostatní členové.

Finanční výbor kontroluje hospodaření s finančními zdroji a s majetkem kraje. Provádí také kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem. Finanční výbor je oprávněn kontrolovat, zda je majetek využíván účelně, hospodárně (a efektivně – zásada 3E), v souladu s jeho zájmy a úkoly. Finanční výbor je rovněž oprávněn kontrolovat dodržování rozpočtu a pravidel pro hospodaření podle rozpočtových pravidel. Pokud jde o kontrolu hospodaření právnických osob, je složitá otázka, pokud jde o kontrolní pravomoc směrem k obchodním společnostem. V každém případě je však finanční výbor oprávněn kontrolovat plně obchodní společnosti, v nichž je kraj jediným společníkem. Finanční výbor také provádí kontrolu využití dotací poskytnutých z jeho prostředků obcím. Finanční výbor plní další úkoly ve finanční oblasti, kterými jej pověřil zastupitelstvo. Zejména má tento výbor silnou pozici při přípravě rozpočtu kraje, resp. při přípravě všech podkladů hospodářského charakteru pro zastupitelstvo.

Kontrolní výbor kontroluje především plnění usnesení zastupitelstva a rady. Na úseku samostatné působnosti dále kontroluje dodržování právních předpisů ze strany ostatních

výborů a krajského úřadu. Zastupitelstvo může pověřit kontrolní výbor i dalšími kontrolními úkoly. Dalšími kontrolními orgány v rámci kraje jsou kontrolní odbor a útvar interního auditu.

Výbor pro výchovu vzdělávání a zaměstnanost se zaměřuje na síť škol a školských zařízení zřizovaných krajem. Školský zákon č. 561/2004 Sb. stanoví, že kraj je povinen zajistit podmínky pro uskutečňování středního a vyššího odborného vzdělávání. Kraj je tedy povinen zajistit vzdělávání na svém území. Kraj dále dbá o zajištění dostupnosti vzdělávání a školských služeb podle místních podmínek.

Ustanovení § 79 zákona o krajích se týká zápisu o kontrole. O provedené kontrole výbor pořídí zápis, který obsahuje předmět kontroly, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy na opatření směřující k odstranění nedostatků. Zápis podepisuje člen výboru a zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala. Výbor předloží zápis zastupitelstvu; v případě kontrolního zápisu se k zápisu připojí vyjádření orgánu, případně zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala.

Kontrolu podle tohoto ustanovení může provádět buď jediný člen výboru, nebo více členů výboru. Kontrolován může být i zaměstnanec. Na postup při kontrole se vztahuje kontrolní řád (zákon č. 255/2012 Sb.). Kontrolováný subjekt má právo se k zápisu vyjádřit.

Konečně ustanovení § 80 zákona o krajích se týká komisí. Podle tohoto ustanovení zřizuje rada jako své iniciativní a poradní orgány komise. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě. Komise se usnáší většinou hlasů všech svých členů. Komise je ze své činnosti odpovědná radě.

Zatímco zastupitelstvo zřizuje výbory, rada zřizuje komise. Komise jsou poradní a přípravné orgány pro práci rady. Nemohou však vydat rozhodnutí s externími účinky. Jejich usnesení zavazují pouze komise samotné, resp. jejich členy a nikoliv již např. krajský úřad. Na rozdíl od výborů nemohou komise plnit kontrolní funkce. Kromě obvyklých komisí zřízených na celé volební období, mohou být zřízeny i komise ad hoc. Pro počet členů komise je určující jen stanovisko rady. Minimum jsou 2 členové. Počet může být sudý i lichý. Předseda a členové komise nemusí splňovat žádná zvláštní kritéria, měli by však být odborně vybaveni pro působnost komise. Členem komise může být jen fyzická, nikoliv tedy právnická osoba. Pravidla pro jednání komise lze upřesnit v jednacím řádu nebo ve statutu komise. Odměňování členů komisí, kteří jsou zároveň členy zastupitelstva, je limitováno. Odměna ostatních členů komise je v zásadě bez omezení. Je plně v rukou zastupitelstva. Předseda komise může být pro výkon funkce předsedy uvolněn. V praxi tomu bývá však výjimečně. Jednání komise mohou být veřejná i neveřejná. Komise mají právo na pomoc a součinnost krajského úřadu při jejich činnosti. Usnesení z jednání komise musí být písemné – občané mají právo do nich nahlížet. V jednacím řádu či statutu může být vymezena také věcná působnost komise.

## **Díl 7. Dozor**

### **Oddíl 1.**

#### **Dozor nad výkonem samostatné působnosti**

Ustanovení § 81 zákona o krajích se týká dozoru nad obecně závaznými vyhláškami kraje. Dozor vykonává Ministerstvo vnitra ČR. Odstavec 1 se týká rozporu obecně závazné vyhlášky kraje se zákonem. Odstavec 2 se vztahuje na případy, kdy je zde zjevný rozpor obecně závazné vyhlášky kraje s lidskými právy a základními svobodami. Zde je dozor samozřejmě přísnější. Odstavec 3 se týká části dozoru, který již neprobíhá v rámci Ministerstva vnitra ČR, ale před Ústavním soudem ČR. Konečně odstavec 4 pojednává o situaci, kdy sám kraj zjedná nápravu před rozhodnutím ÚS. Jak bylo již řečeno výše, domnívá se autor této práce, že konečnou instancí při dozoru nad obecně závaznými vyhláškami i nařízeními kraje by mohl být i Nejvyšší správní soud a nikoliv Ústavní soud ČR. Tento závěr podporuje i, jak výše uvedeno, znění Evropské charty místní samosprávy.

Kraje jsou dozorujičím i dozorovaným orgánem, tedy kraje nejen že sami vykonávají dozor, ale samy jsou také předmětem dozoru. Dozor a kontrola nad výkonem samostatné působnosti slouží k ochraně individuálních práv a zejména k ochraně veřejného zájmu. Dozor a kontrola nad výkonem působnosti přenesené sleduje jiný cíl – jednotný výkon státní správy. Správní dozor je jedním z druhů správní činnosti, který využívá nápravné a sankční prostředky. Dozor nad korporacemi územní samosprávy je nejen právem, ale především povinností správního orgánu (zásada oficality). Dozor je soustředěn na ochranu práva objektivního a nikoliv práv subjektivních. Dozor probíhá ve 2 fázích, nejprve je fáze zjišťovací (pozorovací) a poté nastupuje fáze vyhodnocovací (nápravná). Dozor nad výkonem samostatné působnosti kraje ze strany státu je méně intenzivní než dozor nad výkonem působnosti přenesené. Což je logické, neboť v případě působnosti přenesené se, jak výše uvedeno, jedná o jednotný výkon státní správy. V případě samostatné působnosti je uplatňován princip minimalizace zásahů státu do této působnosti, neboť samospráva má být a je subsidiární a autonomní ve vztahu ke státní správě. Pokud jde o rozlišení dozoru a kontroly, tak kontrola představuje fázi zjišťovací (pozorovací) a vyhodnocovací. Dozor pak představuje fázi nápravnou a sankční. Je zřejmé, že dochází k překrývání mezi kontrolou a dozorem. Za legitimní kontrolní prostředek bývá považován finanční audit. Závěrem dozorové fáze je naopak návrh na soudní přezkoumání. Autor této práce se domnívá, že audit by měl být výsadou soukromé sféry a kontrola by se měla vztahovat na veřejný sektor, tedy zejména státní správu.

Odstavec 1 se, jak výše uvedeno, týká situace, kdy je obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem. Vzhledem k minimu obecně závazných vyhlášek vydávaných kraji je toto ustanovení spíše okrajového charakteru. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami kraje vykonává Ministerstvo vnitra ČR. Jedná se o dozor následný, tedy ex post. Sleduje se soulad se zákony. Kraje jsou povinny zasílat MV ČR všechny obecně závazné vyhlášky. Má-li MV ČR zato, že obecně závazná vyhláška je v rozporu se zákonem, postupuje ve 3 krocích:

- 1) MV vyzve kraj ke zjednání nápravy, tedy ke zrušení celé vyhlášky nebo její části.
- 2) Nejedná-li nápravu kraj do 60 dnů od doručení výzvy, zahájí MV správní řízení s krajem. MV vydá rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky (sistaci) a stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Toto rozhodnutí MV může kraj napadnout ještě řádným opravným prostředkem, tedy rozkladem, o kterém rozhoduje ministr vnitra na návrh rozkladové komise. Rozklad tak má jako odvolání suspenzivní účinek, ale na rozdíl od odvolání postrádá devolutivní účinek.
- 3) MV zruší pozastavení obecně závazné vyhlášky, zjedná-li kraj v přiměřené lhůtě nápravu.

Podle odstavce 2 tohoto ustanovení není výzva (tedy fáze ad1)) třeba v případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami. Jedná se nejen o rozpor s Ústavou či Listinou, ale i o rozpor s některými mezinárodními smlouvami. Poté nastupuje rovnou fáze ad 2), tedy MV pozastaví účinnost vyhlášky bez předchozí výzvy.

Dle odstavce 3 pokud uběhne přiměřená lhůta k nápravě bez náležité reakce ze strany kraje, podá MV ve lhůtě 30 dnů návrh k Ústavnímu soudu ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky. O zrušení obecně závazné vyhlášky rozhoduje plénum Ústavního soudu ČR, které se skládá ze všech soudců ÚS. Vyhláška se zruší, pokud je v rozporu se zákonem nebo s ústavním pořádkem. Pokud naopak ÚS rozhodne tak, že návrh MV odmítne, končí platnost rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky a vyhláška se stává opět účinnou. Pro posouzení souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem je určující splnění zákonem stanovených podmínek pro její formální a obsahové náležitosti. K posouzení formální a obsahové stránky vyhlášky používá Ústavní soud ČR<sup>64</sup> standardně tzv. test 4 kroků, při němž zkoumá:

- 1) zda měl kraj pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky,
- 2) zda se kraj při vydání napadeného ustanovení nepohyboval mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednal tzv. „*ultra vires*“),
- 3) zda kraj při jejím vydání nezneužil zákonem svěřenou pravomoc a působnost a
- 4) zda kraj přijetím napadeného ustanovení nejednal zjevně nerozumně (anglosaské kritérium „*unreasonableness*“)

První 2 kritéria jsou spíše formální, zbylá 2 kritéria jsou spíše obsahového nebo také materiálního charakteru. Kromě toho musí dle prof. M. Kopeckého<sup>65</sup> ÚS vždy zkoumat, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje i obecná kritéria kladená na právní předpisy, tedy zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.

<sup>64</sup> Nález ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04

<sup>65</sup> M. Kopecký, Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Wolters Kluwer 2017, str. 340

K otázce tzv. nerozumnosti (*unreasonableness*) se vyjádřil i Ústavní soud ČR<sup>66</sup> ve svém nálezu, v němž mj. konstatoval: „*Princip „nerozumnosti“ pocházející z anglosaské právní oblasti, byl užit Lordem Greenem, M.R. při projednávání případu Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation (1948). ... Dalším vodítkem bylo rozhodnutí ve věci Secretary of State for Education and Science v. Tomeside Metropolitan Borough Council (1977). .... Ústavní soud s vědomím výše citovaného uvádí, že aplikace principu nerozumnosti ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. ... Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností. ...*“

Obecně závaznou vyhlášku Ústavní soud ČR zrušuje nálezem, který samozřejmě musí být řádně a precizně odůvodněn. Nález se vyhláší ve Sbírce zákonů ČR. Nálezy v těchto věcech jsou vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne ÚS jinak. Pokud jde o práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením obecně závazné vyhlášky, zůstávají tyto nedotčeny. Princip retroaktivity soudního rozhodnutí (rozhodnutí ÚS) obecně platný v našem právním řádu se tak ani v tomto případě neuplatňuje. Dojde-li ÚS k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, návrh zamítne.

Podle odstavce 4 tohoto ustanovení platí, že i poté, co ministerstvo podalo návrh k Ústavnímu soudu ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky, může kraj zjednat nápravu. Kraj resp. jeho zastupitelstvo však tak může učinit jen před rozhodnutím ÚS. Kraj zjedná nápravu schválením změn nebo zrušením napadené vyhlášky a sdělením tohoto faktu ministerstvu. Pokud kraj zjedná nápravu, je ministerstvo povinno zrušit své rozhodnutí ve lhůtě 15 dnů.

Ustanovení § 82 se týká výkonu dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními, které byly vydány v samostatné působnosti. Odstavec 1 tohoto ustanovení se vztahuje na situace, kdy je usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření vydané krajem v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Ministerstvo poté vyzve kraj ke zjednání nápravy. Odstavec 2 tohoto ustanovení se týká zjevného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření se zákonem. V takovém případě může ministerstvo pozastavit výkon tohoto usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení pokud kraj nezjedná nápravu podle výše uvedených odstavců, podá ministerstvo do 30 dnů příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření. Dle odstavce 4 tohoto ustanovení, pokud kraj zjedná nápravu, zruší ministerstvo do 15 dnů své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření. Podle odstavce 5 tohoto ustanovení podá ministerstvo rovnou návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření, pokud již bylo vykonáno. V takovém případě rovněž ministerstvo nerozhoduje logicky ani o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření. Konečně dle odstavce 6 tohoto ustanovení se předchozí právní úprava obsažená v tomto paragrafu nepoužije v případě porušení předpisů soukromého práva (občanského, rodinného, pracovního nebo obchodního) nebo na situace,

---

<sup>66</sup> Nález ÚS ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05

kdy je dozor či kontrola vykonávána podle zákona o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.).

Výše uvedené ustanovení se týká konkrétního procesního postupu v případě dozoru nad nezákonnými usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v rámci samostatné působnosti. Jedná se o zbytkovou kategorii ve vztahu k ustanovení § 81 zákona o krajích. Avšak v praxi je tímto ustanovením pokryta jen malá část samostatné působnosti kraje. Pokud jde o předmět dozoru, jedná se o výstupy zastupitelstva, rady, hejtmána, krajského úřadu a zvláštních orgánů kraje. Nelze však dozorovat výstupy výborů zastupitelstva a komisí rady. Pojem „usnesení“, nikoliv však ve smyslu právní úpravy obsažené ve správním řádu, se váže spíše k činnosti kolektivních orgánů. Naopak pojem „rozhodnutí“, opět nikoliv ve smyslu správního řádu, se vztahuje spíše k činnosti kolektivních orgánů. Z hlediska dozorového jsou zde dány rozsáhlé výluky, nelze tedy dozorovat rozhodnutí ani jiné úkony vydané dle správního nebo daňového řádu. Tyto úkony podléhají instančnímu přezkumu. Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními je následný. Dozor nad samostatnou působností provádí Ministerstvo vnitra ČR. Zvláštní zákony však umožňují dozor ze strany ústředních orgánů státní správy i ve vztahu k samostatné působnosti. U přenesené působnosti je toto standardem. Pokud MV ČR dospěje k závěru, že usnesení, rozhodnutí či jiné opatření je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, postupuje následovně:

- 1) Ministerstvo vyzve kraj ke zjednání nápravy.
- 2) Pokud kraj nezjedná nápravu do 60 dnů, zahájí ministerstvo správní řízení s krajem; na úvod musí ministerstvo vydat rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření a současně stanovit kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy; tato lhůta musí být přiměřená s ohledem na složitost a závažnost dané věci.
- 3) Ministerstvo hypoteticky zruší pozastavení, zjedná-li kraj nápravu v dodatečné lhůtě; nápravou se rozumí zrušení nebo změna dotčeného usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření krajem.
- 4) Konečně ministerstvo podá žalobu k příslušnému soudu, pokud kraj nezjedná nápravu ani v dodatečné přiměřené lhůtě.

Odůvodnění rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření vydané v samostatné působnosti musí obsahovat podrobný rozbor zjištěných nezákonností, včetně upozornění na možnost dobrovolného zjednání nápravy ze strany kraje.

Podle odstavce 2 tohoto ustanovení není třeba vydávat výzvu a stanovit 60ti denní lhůtu ke zjednání nápravy v případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření se zákonem. Je třeba zdůraznit, že v případě obecně závazných vyhlášek je třeba rozpor s lidskými právy a základními svobodami, kdežto pokud jde o usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření stačí sice zřejmý a závažný, ale pouze rozpor se zákony. Navíc v případě rozporu se zákony nemusí ministerstvo pozastavovat usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření bez předchozí výzvy.



Dle odstavce 3 podává ministerstvo v zákonem stanovených případech žalobu ke správnímu soudu. Soudy ve správním soudnictví totiž rozhodují mj. také o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem územního samosprávného celku. Věcně příslušným je krajský soud, co se týče místní příslušnosti, je místně příslušným soud, v jehož obvodu je sídlo kraje. Aktivně legitimováno je ministerstvo, pasivně legitimován je pak konkrétní orgán kraje. Pokud jde o nicotnost rozhodnutí v širším smyslu, tak tu vyslovuje krajský soud i bez návrhu. Standardní je nařízení jednání v těchto věcech. Jestliže s tím účastníci souhlasí, může soud rozhodnout ve věci samé i bez jednání. Pokud je nařízeno jednání, je jednání veřejné. Proti pravomocnému rozsudku krajského soudu je jako opravný prostředek přípustná kasační stížnost, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud, a to zpravidla bez jednání.

Na základě odstavce 4 výše uvedeného ustanovení platí, že i poté, co ministerstvo podalo návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření, může kraj zjednat nápravu. Může tak však učinit jen před rozhodnutím soudu. Orgán kraje zjedná nápravu schválením zrušení nebo změnou napadeného aktu a sdělením této skutečnosti ministerstvu a soudu. Pokud kraj zjedná nápravu, pak je ministerstvo povinno své rozhodnutí zrušit, a to ve lhůtě 15 dnů. Pokud kraj zjedná nápravu, má to účinky tzv. *ex nunc*. Zrušení rozhodnutí dozorovým orgánem je však s účinky tzv. *ex tunc*.

Pokud jde o odstavec 5 tohoto ustanovení, lze v rámci dozoru napadnout každé usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření. Pozastavit však lze jen to, které je vykonatelné a zatím nebylo vykonáno.

Podle odstavce 6 tohoto ustanovení je předmětem dozoru usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření. Předmětem dozoru tedy není např. smlouva. Obecně platí, že nelze dozorovat porušení předpisů civilního práva (tedy práva občanského, rodinného, pracovního nebo obchodního). Další výlučka se týká kontroly, a to zvláštních zákonů, které se uplatňují v oblasti kontroly. Jedná se zejména o zákon o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.) a zákon o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků (zákon č. 420/2004 Sb.).

## **Oddíl 2.**

### **Dozor nad výkonem přenesené působnosti**

Ustanovení § 83 zákona o krajích se týká dozoru nad nařízeními kraje. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení pokud odporuje nařízení kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu vyzve věcně příslušný ústřední orgán státní správy kraj ke zjednání nápravy a poskytne mu k tomu lhůtu 60 dnů. Pokud kraj nezjedná nápravu v této lhůtě, rozhodne ústřední orgán státní správy o pozastavení účinnosti nařízení kraje. Dále opět ústřední orgán státní správy poskytne kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení pokud je zde zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami, může ústřední orgán státní správy

pozastavit účinnost nařízení i bez předchozí výzvy. Opět ústřední orgán státní správy stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení, jestliže nezjedná kraj nápravu ani v této dodatečně přiměřené lhůtě, podá ústřední orgán státní správy do 30 dnů návrh na zrušení nařízení kraje k Ústavnímu soudu ČR. Konečně podle odstavce 4 tohoto ustanovení může kraj zjednat nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu ČR. V takovém případě pak kraj sdělí tuto skutečnost neprodleně ÚS a věcně příslušnému ústřednímu orgánu státní správy. Věcně příslušný ústřední orgán státní správy pak do 15 dnů zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje.

Dozor nad nařízeními kraje vykonávají věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, tedy nikoliv Ministerstvo vnitra ČR jako v případě dozoru nad samostatnou působností kraje. Dozor je prováděn následně a zjišťuje se při něm soulad nařízení krajů s právními předpisy. Právními předpisy se rozumějí:

- právní předpisy vyšší právní síly než jsou zákony, tedy zejména ústavní zákony,
- zákony a
- podzákoné právní předpisy, včetně obecně závazných vyhlášek a nařízení krajů a obcí.

Podle odstavce 1 tohoto ustanovení, pokud je nařízení kraje v rozporu s právním předpisem, postupuje se ve 3 krocích:

- 1) Dozorující orgán vyzve kraj ke zjednání nápravy; vyzve tedy kraj ke zrušení nařízení nebo jeho části.
- 2) Nezjedná-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy ke zjednání nápravy, rozhodne dozorující orgán o pozastavení účinnosti nařízení a poskytne kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy; kraji tedy musí dozorující orgán dát ještě 1 lhůtu ke zjednání nápravy, jde o druhý časový úsek, který k tomu kraj má; délka této lhůty musí být přiměřená; dozorující orgán rozhodnutí o pozastavení zruší, dojde-li kraj v přiměřené lhůtě k nápravě.
- 3) Konečně ve třetím kroku, pokud kraj nezjedná nápravu ani v dodatečně přiměřené lhůtě, podá dozorující orgán k Ústavnímu soudu ČR návrh na zrušení nařízení kraje.

Dle odstavce 2 tohoto ustanovení není výzva ke zjednání nápravy a první lhůta v délce 60 dnů třeba v případě zřejmého rozporu nařízení s lidskými právy a základními svobodami. Může se jednat o základní lidská práva a svobody uvedené nejen v Ústavě ČR a Listině, ale i v některých mezinárodních smlouvách.

Pokud jde o odstavec 3 tohoto ustanovení, pokud uběhne i druhá přiměřená lhůta ke zjednání nápravy marně, podá dozorující orgán ve stanovené 30ti denní lhůtě návrh k Ústavnímu soudu ČR na zrušení nařízení kraje. O zrušení rozhoduje, jak uvedeno výše, plénum Ústavního soudu ČR. Pokud ÚS s návrhem dozorujícího orgánu nesouhlasí, nabytím právní moci rozhodnutí ÚS končí platnost (a účinky) rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje vydané dozorujícím orgánem. Toto nařízení se stává opět účinným. Platnost nařízení kraje

nikdy nepozbylo. Dojde-li však ÚS k závěru, že nařízení kraje nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s právními předpisy, nálezem rozhodne, že se takové nařízení (jeho jednotlivá ustanovení) zrušují dnem, který určí v nálezu. Nález ÚS samozřejmě musí být odůvodněn a vyhláší se ve Sbírce zákonů ČR. Nález, kterým se ruší právní předpis kraje, je vykonatelným dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne ÚS jinak. Při zrušení nařízení kraje, zůstávají práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením nařízení kraje nedotčena. Nález ÚS má tak účinky tzv. *ex nunc*.

Konečně podle odstavce 4 i poté, co podal dozorující orgán návrh na zrušení nařízení kraje k ÚS, může kraj zjednat nápravu. Kraj tak však může učinit jen před rozhodnutím Ústavního soudu ČR. Kraj zjedná nápravu schválením změn nebo zrušením napadeného nařízení a sdělením tohoto faktu dozorujícímu orgánu, a pokud je již zahájeno řízení před ÚS, i Ústavnímu soudu ČR. Pokud kraj zjedná nápravu za řízení před ÚS, pak je dozorující orgán povinen zrušit své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení ve lhůtě 15 dnů.

Ustanovení § 84 zákona o krajích upravuje dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření kraje vydané v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního orgánu státní správy nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy kraj ke zjednání nápravy. Nejednají-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, věcně příslušný ústřední orgán státní správy takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zruší. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení v případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření kraje vydané v přenesené působnosti se zákonem může věcně příslušný ústřední orgán státní správy takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

Dozoru podle tohoto ustanovení nepodléhají rozhodnutí a jiné úkony podle správního a daňového řádu, ty mohou být předmětem jen instančního přezkumu. Ústřední orgán státní správy podle výše uvedeného ustanovení postupuje při dozoru ve 2 krocích:

- 1) Nejdříve vyzve kraj ke zjednání nápravy.
- 2) Nejednají-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, vydá dozorující orgán rozhodnutí o zrušení dozorovaného „usnesení“ (míněno v širším smyslu) a informuje o tom krajský úřad.

Rozhodnutí o zrušení je platné a účinné jeho vydáním, doručení krajskému úřadu má jen informativní charakter. Na rozdíl od dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními kraje vydanými v samostatné působnosti se opatření nesustuje, ale ruší, přičemž ke zrušení je příslušný nikoliv soud, ale přímo dozorující orgán. Výzva a poskytnutí 60ti denní lhůty není třeba, v případě zřejmého a závažného rozporu „usnesení“ se zákonem; dochází pak ke zrušení s okamžitou účinností. Na rozdíl od nařízení, kde stačí „zřejmý“ rozpor, musí

zde být rozpor „zřejmý a závažný“. Toto řešení je logické, protože o zrušení „usnesení“ nerozhoduje s konečnou platností soud, ale dozorující orgán. Navíc je rozpor poměřován „zákony“, nikoliv jako u nařízení „lidskými právy a základními svobodami“. Dozorující orgán nemusí rušit bez předchozí výzvy, i když podmínky pro to splněny jsou. Je to na jeho správním uvážení.

### **Oddíl 3. Společná ustanovení k dozoru**

V ustanovení § 85 zákona o krajích jsou obsažena společná ustanovení k dozoru, tedy jak k dozoru nad samostatnou, tak i nad přenesenou působností. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení kraj vyvěsí na úřední desce po dobu 15 dnů rozhodnutí soudu, kterým se zrušuje usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření přijaté orgánem kraje v samostatné působnosti. Dle odstavce 2 kraj zašle na požádání usnesení, rozhodnutí a jiná opatření kraje vydané jak v samostatné působnosti, tak i v působnosti přenesené dozorujícímu orgánu. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení se na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení kraje a o zrušení účinnosti usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření kraje v přenesené působnosti nevztahuje správní řád, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů. Konečně podle odstavce 4 tohoto ustanovení se ustanovení o dozoru nad samostatnou i přenesenou působností nevztahují na rozhodnutí a jiné úkony orgánů kraje učiněné podle správního či daňového řádu.

Odstavcem 1 výše uvedeného ustanovení dochází k realizaci zásady publicity a otevřenosti veřejné správy. Kraj musí dozorová rozhodnutí publikovat na úřední desce, a to po dobu nejméně 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí soudu. Nově tedy kraj publikuje na úřední desce jenom zrušující rozhodnutí soudu, a to v případě usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje vydaného v rámci samostatné působnosti. Avšak stále platí, že neoznámení na úřední desce nemá samozřejmě vliv na právní moc ani vykonatelnost dozorových opatření soudů, a to jak Ústavního soudu ČR, tak i správních soudů.

Podle odstavce 2 tohoto ustanovení nově zasílá kraj pouze na vyžádání dozorujícímu orgánu usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření vydané jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti. Dozorujícími orgány se rozumí jednak Ministerstvo vnitra ČR (samostatná působnost), ale i odborná ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (přenesená působnost). Tím je dána možnost dozorujících orgánů se s usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními krajů seznámit a případně uplatnit dozorová opatření.

Dle odstavce 3 tohoto ustanovení platí, že se při výkonu dozoru, pokud jde o správní řád, použijí pouze ustanovení o základních zásadách činnosti správního orgánu. Toto ustanovení je de facto nadbytečné, protože obdobné ustanovení je obsaženo i ve správním řádu. Nicméně z hlediska přehlednosti a srozumitelnosti právního řádu neškodí, pokud je na tomto místě

zákona o krajích zopakováno. Přehled a podrobný rozbor základních zásad činnosti správních orgánů byl podán v části druhé této rigorózní práce.

Konečně podle odstavce 4 tohoto ustanovení se z oblasti dozoru (ve smyslu výše uvedeném) vyjímají rozhodnutí a jiné úkony dle správního a daňového řádu. Postupuje-li krajský úřad podle správního nebo daňového řádu, je zajištěn instanční přezkum jeho činnosti. V případě kontroly samostatné a přenesené působnosti obdobné omezení uvedeno není. Neznamená to však, že by kontrolní orgány mohly v rámci kontroly zasahovat do řízení, které probíhá na základě správního řádu nebo jiného procesního předpisu. Výsledky kontroly mohou být jen podkladem pro provedení úkonů podle příslušného zákona, např. i podkladem pro zahájení přezkumného řízení podle příslušných ustanovení správního řádu.

## **Díl 8.**

### **Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti**

Ustanovení § 86 zákona o krajích pojednává o kontrole krajů obecně.

Výkon samostatné působnosti svěřené orgánům krajů kontroluje ministerstvo a výkon přenesené působnosti svěřené orgánům krajů kontrolují věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy. Kontrolou se pro účely tohoto zákona rozumí činnost orgánů veřejné správy uvedených výše, při které se zjišťuje, zda orgány krajů dodržují:

- 1) při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy, s výjimkou právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a
- 2) při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních orgánů státní správy a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Pokud jde o rozdíl mezi dozorem a kontrolou, tak kontrola představuje fázi pozorovací (zjišťovací) a vyhodnocovací, kdežto dozor fázi následnou, nápravnou a sankční. Lze tedy rozlišit kontrolu a dozor také na základě časového hlediska. Kontrola je vykonávána ex ante a interim, zatímco dozor spíše ex post. Nicméně na základě dalších ustanovení zákona o krajích je kraj povinen zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou. Předmětem kontroly (resp. předmětem kontroly podle zákona o krajích) není kontrola vykonávaná podle zvláštních právních předpisů. Těmito předpisy se rozumí zejm.:

- zákon o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků,
- zákon o finanční kontrole,
- daňový řád,
- zákon o zadávání veřejných zakázek a
- zákon o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, GBER (General Block Exemption Regulation).

Obecná právní úprava kontroly a kontrolního procesu je upravena v zákoně o kontrole (zákon č. 255/2012 Sb.). Co se týče kontroly samostatné působnosti kraje, vykonává ji, jako v případě dozoru, Ministerstvo vnitra ČR. Přenesenou působnost kraje pak vykonávají příslušná ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Ministerstvo vnitra ČR organizuje provádění kontrol na vybraných úsecích činnosti orgánů kraje, vyhodnocuje jejich výsledky a předkládá vládě návrhy na potřebná opatření. Ministerstvo vnitra ČR je dále chápáno jako ústřední orgán státní správy ve vztahu k samosprávě. Při kontrolách uplatňují ústřední orgány státní správy v zásadě 3 způsoby určení vzorku kontrolovaných skutečností:

- komplexní kontrola,
- tematická kontrola (kontrola ad hoc) a
- kombinovaná kontrola.

Pokud jde o rozsah kontroly, tak platí, že samostatná působnost je regulována mírněji. Srovnáme-li měřítka správnosti dozoru a kontroly, tak v případě samostatné působnosti jsou koncipována stejně. V případě kontroly přenesené působnosti jsou kritéria nastavena de facto také stejně. Jsou zde však určité drobné rozdíly.

Ustanovení § 87 zákona o krajích se týká dalších doplňujících ustanovení ke kontrole samostatné působnosti kraje. Toto ustanovení je koncipováno jako speciální vůči kontrolnímu řádu. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení pokud kraj požádá o doporučení opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou, uvede kontrolující tato doporučení v protokolu o kontrole. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení seznámí hejtman (jeho pověřený zástupce) na nejbližším zasedání zastupitelstva zastupitelstvo s výsledky uskutečněné kontroly. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení v případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup kraje, předloží hejtman (jeho zástupce) zastupitelstvu též návrh opatření k nápravě kontrolou zjištěných nedostatků a k zamezení jejich opakování, popřípadě jej seznámí se způsobem, jakým se tak již stalo. Informaci o jednání zastupitelstva v této věci včetně návrhu opatření k nápravě (sdělení o způsobu nápravy) kraj neprodleně vyvěsí na úřední desce krajského úřadu po dobu 15 dnů. Současně tuto informaci zašle kraj Ministerstvu vnitra ČR. Konečně dle odstavce 4 tohoto ustanovení je kraj povinen zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou.

Ve výše uvedeném ustanovení je zakotvena zvláštní informační povinnost vůči veřejnosti i vůči kontrolnímu orgánu. Současně je zde kraji uložena povinnost přijmout opatření k nápravě kontrolních zjištění. Při kontrole samostatné působnosti může kraj žádat kontrolující orgán o doporučení k nápravě. Při kontrole přenesené působnosti kraje není toto právo stanoveno přímo v zákoně o krajích, ale na základě kontrolního řádu musí protokol o kontrole obsahovat rovněž mj. i kontrolní zjištění. Výsledky kontroly jsou obsaženy v protokolu o kontrole a v případném rozhodnutí o námitkách. Tedy konečný kontrolní výstup pořízený kontrolujícím orgánem by měl obsahovat i jasně formulované kontrolní závěry.

Ustanovení § 88 zákona o krajích se týká kontroly výkonu přenesené působnosti. Podle tohoto ustanovení jedná při kontrole výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů za tyto orgány v případě krajského úřadu ředitel (jím pověřená osoba) a v případě ostatních orgánů

kraje hejtman (jím pověřená osoba). Tyto osoby jsou povinny zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou a splnění uložených opatření.

Kontrola na úseku výkonu přenesené působnosti krajem se zaměřuje zejm. na správnost vedených správních řízení, a to jak z hlediska formálního, tak i materiálního (věcného, obsahového). Kontrola tedy dopadá i na věci vyřizované v režimu správního či daňového řádu, na rozdíl od dozoru. Kontroly v této oblasti se dále zaměřují na dodržování usnesení a opatření vlády. Kontrolní orgán může při kontrole nad přenesenou působností nařizovat i nápravu (a prevenci) zjištěných nedostatků a splnění uložených opatření. Na rozdíl od závěrů kontroly samostatné působnosti kraje, se závěry kontroly přenesené působnosti nepojednávají v zastupitelstvu a nezveřejňují se na úřední desce.

## **Díl 9.**

### **Vztah ministerstev a vlády k územním samosprávným celkům**

Ustanovení § 92 zákona o krajích se týká úkolů ministerstev pro oblast přenesené působnosti vykonávané kraji. Podle tohoto ustanovení jsou při výkonu přenesené působnosti orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu. 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. Podmínkou platnosti směrnice je její publikace (případně oznámení o publikaci) ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Právní úprava působnosti jednotlivých ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy je obsažena v tzv. kompetenčním zákoně (zákon č. 2/1969 Sb.). V případě krajů jsou relevantní jen některá ministerstva. Jedná se o následující ministerstva:

- 1) Ministerstvo vnitra ČR,
- 2) Ministerstvo financí ČR,
- 3) Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (oblast regionální politiky),
- 4) Ministerstvo dopravy ČR,
- 5) Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR,
- 6) Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR,
- 7) Ministerstvo zdravotnictví ČR,
- 8) Ministerstvo kultury ČR a
- 9) Ministerstvo životního prostředí ČR.

Pokud jde o Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí, ten vychází podle potřeby. Navíc lze jeho elektronickou formu nalézt na stránkách Ministerstva vnitra ČR.

Ustanovení § 92a zákona o krajích pojednává o vztahu ministerstev ke krajům. Podle tohoto ustanovení příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje:

- 1) přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení; na přezkoumávání rozhodnutí orgánů kraje vydaných ve správním řízení se vztahují ustanovení správního řádu a
- 2) kontrolují výkon přenesené působnosti orgány kraje na svěřeném úseku.

Dle tohoto ustanovení jsou příslušná ministerstva instančně nadřízená orgánům kraje, pokud jde o rozhodnutí vydaná ve správním řízení, navíc kontrolují výkon přenesené působnosti kraji. Příslušná ministerstva mohou rozhodnutí orgánu kraje přezkoumávat především v rámci odvolacího a přezkumného řízení. V přezkumném řízení přezkoumávají příslušná ministerstva z moci úřední (*ex officio*) pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Předmětem přezkumu tak mohou být pouze otázky právní, nikoliv skutkové. Účastník řízení může dát podnět k provedení přezkumného řízení, tedy podnět nikoliv návrh na zahájení řízení. Účastník řízení tak nemá na zahájení přezkumného řízení právní nárok.

Ustanovení § 93 zákona o krajích se týká vztahu Ministerstva vnitra ČR ke krajům na úseku přenesené působnosti. Podle tohoto ustanovení MV ČR ve vztahu ke krajům na úseku přenesené působnosti:

- 1) koordinuje vydávání směrnic ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, jež se dotýkají přenesené působnosti kraje nebo přenesené působnosti obce; k tomu vydává Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich vyhlášení ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí,
- 2) kontroluje dodržování usnesení a opatření vlády v činnosti příslušných orgánů kraje a poskytování odborné pomoci krajským úřadům obcím,
- 3) organizuje porady ředitelů krajských úřadů,
- 4) ve spolupráci s příslušnými ústředními orgány státní správy organizuje provádění kontrol na vybraných úsecích činnosti orgánů kraje, vyhodnocuje jejich výsledky a předkládá vládě návrhy na potřebná opatření a
- 5) řídí a ve spolupráci s příslušnými ministerstvy koordinuje výstavbu a realizaci informačních systémů krajů a zabezpečuje řešení a realizaci projektů.

Výše uvedené ustanovení jednak částečně rekapituluje a dále i rozvádí řadu povinností MV ČR vůči krajům. Je třeba předně zdůraznit, že Ministerstvo vnitra ČR je ústředním orgánem státní správy pro oblast územní samosprávy. MV ČR plní koordinační funkci vůči ostatním správním úřadům. Toto ustanovení se však týká výlučně přenesené působnosti krajů. Pokud jde o Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí zmíněný v odstavci 1 výše, je třeba opětovně zdůraznit, že tento Věstník vychází podle potřeby. Jeho elektronickou verzi lze nalézt i na internetových stránkách MV ČR. Co se týče odstavce 4 tohoto ustanovení, tak MV



ČR vypracovává plán kontrol za všechny ústřední orgány státní správy. Kontrolu samozřejmě provádějí ty ústřední orgány státní správy (zejména ministerstva), do jejichž působnosti patří výkon státní správy svěřené krajům a jejich orgánům. Plán obsahuje i konkrétní termíny pro realizaci kontrol na jednotlivých úsecích. Avšak provádění kontrol nad rámec zpracovaného plánu, není kontrolním plánem MV ČR nijak omezeno. Tyto kontroly se pak provádějí jako kontroly ad hoc. Pokud kontrolní orgány uskuteční kontroly výkonu samostatné působnosti mimo stanovený termín nebo nad rámec plánu kontrol, informují o nich pololetně MV ČR, a to vždy k 15. červenci a 15. lednu.

## **Díl 10.**

### **Společná ustanovení**

Ustanovení § 94 zákona o krajích obsahuje společná ustanovení. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení - je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, je k řízení příslušný krajský úřad. Na jeho rozhodování se vztahuje v naprosté většině případů správní řád. K přezkoumávání těchto rozhodnutí je příslušné ministerstvo, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolací orgán nemůže rozhodnutí změnit. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení se skutečnosti nasvědčující vyloučení zaměstnance zařazeného do krajského úřadu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení oznamují příslušnému vedoucímu odboru krajského úřadu. Skutečnosti nasvědčující vyloučení vedoucího odboru krajského úřadu nebo vedoucího nebo člena zvláštního orgánu se oznamují řediteli krajského úřadu. O podjatosti rozhoduje zaměstnanec, jemuž se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují. Ten také v případě rozhodnutí o vyloučení pro podjatost učiní potřebná opatření k zajištění dalšího řízení. Konečně odstavec 3 tohoto ustanovení uvádí, že orgány kraje samy vykonávají správní rozhodnutí jimi vydaná, pokud není podán návrh na soudní výkon rozhodnutí. Pokuty uložené krajem vybírá a vymáhá kraj podle daňového řádu. Výnos pokut je příjmem kraje, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

V souvislosti s výše uvedenou právní úpravou je třeba zmínit ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu, podle kterého je nadřízeným správním orgánem orgánu kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra ČR, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední orgán státní správy (zejm. ministerstvo). Odstavec 2 výše uvedeného ustanovení se týká příslušnosti k rozhodování o podjatosti. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení pak kraj vykonává rozhodnutí, která vydal. Může jít o vykonatelná (obvykle i pravomocná) rozhodnutí, případně o již vykonatelný smír. Orgán kraje může, pokud jde o provedení exekuce, mj. požádat i soudního exekutora nebo finanční úřad (tedy místně příslušný správce daně), nikoliv však soud. Opět lze doporučit, aby kraje, pokud nevykonávají správní rozhodnutí samy, se obracely přednostně na finanční úřad a nikoliv na soudního exekutora. Kraj může rovněž svou pohledávku vzešlou ze správního řízení přihlásit v insolvenčním řízení, v dražbě nemovitosti, případně v dražbě závodu. Pokud jde o daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění, lze je uplatnit přihláškou i ve veřejné dražbě.

Konečně poslední relevantní ustanovení zákona o krajích je § 95. Podle tohoto ustanovení se zákon o krajích nevztahuje na hlavní město Prahu. Na hlavní město se, jak známo, vztahuje zákon č. 131/2000 Sb. Praha má v systému naší územní samosprávy zvláštní postavení. Hlavní město je sice vyšším územním samosprávným celkem, ale není součástí žádného okresu. Praha je ovšem také krajským městem pro Středočeský kraj. Praha podle zákona o hlavním městě Praze je tak hlavním městem České republiky, je do určité míry i krajem a je i obcí. Zákon o hlavním městě Praze pak upravuje i postavení městských částí. Praha tedy není krajem ve vlastním smyslu tohoto slova, ale de facto postavení kraje má. Na hlavní město Prahu se kromě zákona o krajích nevztahuje ani zákon o obcích. Lze říci, že Praha disponuje nejširší a nejkomplexnější samosprávou, má samostatnou působnost dle obecního a krajského zřízení a navíc dle zákona o hlavním městě Praze.

Pokud jde o legislativní úvahy typu jednotného zákoníku pro všechny typy územních samospráv, tedy sjednocení právní úpravy postavení obcí, krajů i hlavního města Prahy v 1 kodexu, nedomnívá se autor této práce, že se jedná o vhodné řešení. Autor této rigorózní práce je spíše toho názoru, že zákon o obcích by měl obsahovat za současného právního stavu obecnou část, která by se podpůrně aplikovala i na zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze. A současně by všechny 3 výše uvedené předpisy (o obcích, o krajích i o hlavním městě Praze) poté obsahovaly zvláštní část aplikovatelnou na tyto jednotlivé typy samospráv. Tak tomu bylo ostatně i za předchozí právní úpravy účinné od roku 1990.

## **Část pátá: Územní samospráva v některých vybraných evropských státech**

### **Hlava I. Územní samospráva na Slovensku**

Na Slovensku v současné době existuje 8 krajů:

- 1) Bratislavský kraj,
- 2) Trnavský kraj,
- 3) Nitranský kraj,
- 4) Trenčianský kraj,
- 5) Žilinský kraj,
- 6) Banskobystrický kraj,
- 7) Prešovský kraj a
- 8) Košický kraj.

Slovensko se dále pod úrovní krajů člení na 79 okresů. Na Slovensku je 138 měst a 2883 obcí. Kraje na Slovensku jsou v současnosti nejvyšší územněsprávní jednotkou a také jednotkou státní správy. Kraje tedy tak jako v ČR vykonávají státní správu i samosprávu. Území jednotlivých krajů jsou identická s územím samosprávných krajů, což jsou nejvyšší jednotky územní samosprávy na Slovensku.

Kraje na Slovensku byly vytvořeny roku 1948. K redukci jejich počtu došlo roku 1960, kdy byly zřízeny kraje Západoslovenský, Středoslovenský a Východoslovenský a od roku 1968 ještě Bratislava. Roku 1990 byly kraje na celém území tehdejšího Československa zrušeny. Kraje byly znovu zavedeny 1. července 1996. Od té doby se Slovensko dělí na 8 krajů (6 krajů má stejné označení jako v letech 1949–1960 a 2 kraje byly zřízeny nově - Trenčianský a Trnavský). Stát vykonává státní správu na území krajů prostřednictvím krajských úřadů.

Jak uvádí D. Nikodým<sup>67</sup> ve svém příspěvku: Až v roce 1996 se (na Slovensku) uskutečnila zásadnější změna územního a správního uspořádání (zákon NR SR č. 221/1996 Z.z.) a nová organizace místní státní správy (zákon NR SR č. 222/1996 Z.z.). Nově se zřídilo 8 krajů a zdvojnásobil počet okresů na 79 a zrušili se i obvodní úřady. Tato úprava měla znamenat posílení místní státní správy, kterou v té době představoval jen 1 stupeň územní samosprávy – obec.

Přenesení výkonu státní správy na obce jako právnické osoby provázají problémy, které vyplývají z nároků na specifické odborné znalosti, technickou vybavenost apod. (např. stavební řízení).

Poslední reforma veřejné správy se uskutečnila v roce 2004. Tato reforma měla za cíl nejen deetatizaci a decentralizaci, ale na úrovni místní státní správy i dekoncentraci, která vedle

---

<sup>67</sup> in J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, Územní samospráva v České republice a v Evropě, Aleš Čeněk, s.r.o. 2007, str. 14 a násl.

orgánů místní státní správy s kvazi všeobecnou působností vytvořila další specializované orgány místní státní správy, čímž došlo k „dezintegraci“ místní státní správy.

Dále je třeba zmínit i P. Kukliše<sup>68</sup>, který ve svém příspěvku cituje K. H. Borovského, podle kterého „*vlastně víc záleží na dobrém zřízení jednotlivých obcí, na municipálním zřízení, než na zřízení celého státu ve vyšších stupních*“.

Dále je třeba v souvislosti s příspěvkem výše uvedeného autora citovat i čl. 245 odst. 2 Ústavy Portugalska. Podle tohoto ustanovení může zákon určit, že v obcích s velmi nízkým počtem obyvatel nahrazuje shromáždění obce shromáždění všech občanů s volebním právem. Obdobně podle čl. 28 odst. 1 Základního zákona SRN platí, že v obcích může být volený sbor nahrazený obecním shromážděním.

Rovněž citujeme M. Jesenka<sup>69</sup>, který ve svém příspěvku uvedl: Při výkonu územní samosprávy obec samostatně rozhoduje a uskutečňuje všechny úkony související se správou obce a jejího majetku ...

A na jiném místě: Obec může podle čl. 68 Ústavy ukládat fyzickým a právnickým osobám povinnosti jen při důsledném respektování ústavních limitů, přičemž ve své podstatě nejde o nové povinnosti, ale o povinnosti, které představují konkretizaci a precizaci povinností vyjádřených v ústavě a zákonech na místní podmínky.

Konečně uvádíme i konstatování P. Derejaníka<sup>70</sup> podle kterého: Aktivní účast občanů na správě věcí veřejných se projevuje v jejich možnosti bezprostředně rozhodovat v lidovém hlasování o určité otázce a tím se de facto zúčastňovat na správě věcí veřejných.

Dále – na Slovensku novela zákona o obecním zřízení zavedla možnost odvolání starosty obce hlasováním obyvatelů obce ... jestliže hrubě nebo opakovaně zanedbává povinnosti starosty ...

A ještě – významnou součástí přímé účasti občanů na správě věcí veřejných na úrovni obecní samosprávy je shromáždění obyvatelů obce. Jejich předností a tím i výhodou je finanční a časová nenáročnost, jakož i možnost bezprostředního kontaktu mezi obyvateli obce a orgány obecní samosprávy. ... Jestliže jsou dobře připravené, je možné jejich prostřednictvím řešit mnohé závažné problémy související se životem obce, resp. fungováním její samosprávné funkce.

Na základě jiného zdroje citujeme opět D. Nikodýma<sup>71</sup>, který mj. uvádí, že inherentním znakem moderní veřejné správy má být její demokratičnost, která je podmíněná značným

---

<sup>68</sup> In J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, Územní samospráva v České republice a v Evropě, Aleš Čeněk, s.r.o. 2007, str. 24 a násl.

<sup>69</sup> In J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, Územní samospráva v České republice a v Evropě, Aleš Čeněk, s.r.o. 2007, str. 41 a násl.

<sup>70</sup> In J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, Územní samospráva v České republice a v Evropě, Aleš Čeněk, s.r.o. 2007, str. 57 a násl.

<sup>71</sup> In J. Grospič, L. Vostrá, Reforma veřejné správy a teorii a praxi, Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 87

stupněm decentralizace a účelným přesunem kompetencí na územní samosprávu v rozhodovacím procesu.

Konečně ještě jednou ocitujme i P. Kukliše<sup>72</sup>, který zmiňuje názor J. Wenera: Fragmentace veřejné správy, nenáležitá atomizace subjektů územní samosprávy prostřednictvím radikální decentralizace (resp. vertikální dekoncentrace – pozn. autor) a vytvoření množství systémů specializované místní státní správy, místo toho, aby vytvořilo veřejnou správu spolehlivější, může zvýšit vnitřní rozpory, tření a nesouladnost veřejného sektoru a může přispět k tomu, že výstupy veřejné správy budou méně předvídatelné.

V souvislosti s těmito příspěvků lze znovu zopakovat to, co bylo uvedeno i na jiném místě této práce – tedy že územní samospráva (zejm. obecní) je charakterizována 3 principy – decentralizace, subsidiarita a autonomie.

## **Hlava II. Územní samospráva v Polsku**

Polská republika se historicky dělí na 16 vojvodství. Níže uvádíme názvy jednotlivých vojvodství a v závorce název hlavního města vojvodství:

- 1) Dolnoslezské vojvodství (Vratislav),
- 2) Kujovsko – pomořské vojvodství (Bydhošť, Toruň),
- 3) Lodžské vojvodství (Lodž),
- 4) Lublinské vojvodství (Lublin),
- 5) Lubušské vojvodství ([Gorzów Wielkopolski](#), [Zelená Hora](#)),
- 6) Malopolské vojvodství (Krakov),
- 7) Mazovské vojvodství (Varšava),
- 8) Opolské vojvodství (Opolí),
- 9) Podkarpatské vojvodství (Řešov),
- 10) Podleské vojvodství (Bělostok),
- 11) Pomořské vojvodství (Gdaňsk),
- 12) Slezské vojvodství (Katovice),
- 13) Svatokřížské vojvodství (Kielce),
- 14) Varmijsko – mazurské vojvodství (Olštýn),
- 15) Velkopolské vojvodství (Poznaň) a
- 16) Západopomořanské vojvodství (Štětín).

Polská republika, Polsko (polsky *Polska*, oficiálním celým názvem *Rzeczpospolita Polska*) má 3 úrovně administrativního členění. Jako celek je Polská republika unitárním státem.

---

<sup>72</sup> In J. Gropič, L. Vostrá, *Reforma veřejné správy a teorii a praxi*, Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 117

- První, nejvyšší správní stupeň se nazývá *województwo* (*česky vojvodství*). Celkem je Polsko tvořeno 16 vojvodstvími (viz. výše).
- Druhý nižší stupeň administrativně správního členění představují tzv. powiaty (česky *okresy*). V celém Polsku je celkem 380 okresů. Okresy se dále dělí na 66 měst s právem okresu (*miasto na prawach powiatu*), nebo-li obce se statutem města, které zároveň vykonávají funkci okresu. Jedná se o města nad 100 tisíc obyvatel, bývalá centra vojvodství z období před reformou v roce 1999. A dále se jedná o 314 okresů, které mohou mít sídlo v přilehlém městě s právem okresu.
- Třetí, nejnižší stupeň správního členění je *gmina* (v češtině *obec*). Celkem je k 1. lednu 2020 v Polsku 2477 obcí, které se dělí do třech kategorií: *gmina miejska* – městská gmina (celkem 302 včetně 66 měst s právem okresu), *gmina miejsko-wiejska* – městsko-vesnická gmina (642) a *gmina wiejska* – vesnická gmina (1533; z toho 158 gmin má sídlo ve městě mimo své území).

V souvislosti s reformou veřejné správy v Polsku je třeba citovat W. Sokolewicze<sup>73</sup>, který mj. ve svém příspěvku uvádí: Konkrétnější doporučení vydalo Parlamentní shromáždění Rady Evropy v roce 1991. **Zemím, v nichž dochází k transformaci politického zřízení**, navrhuje mj. ponechat a podporovat systém veřejného vysílání za podmínek plurality, rovnováhy a nezávislosti všech provozovatelů rozhlasového a TV vysílání. K tomu má posoužit zodpovědnost – namísto zlikvidované cenzury – před subjektem nezávislým nejen na provozovatelích vysílání, nýbrž také na vládě, subjektem, v němž jsou zastoupeny různé zájmy sociální a politické, kulturní a regionální.

V této souvislosti uvádíme i názory polské právničky, T. Górzyńské<sup>74</sup>, která ve svém příspěvku mj. uvádí: Osoby, jež začínají pracovat ve správě poprvé, musejí projít přípravnou službou, jež je druhem sekundární selekce. Zaměstnanci, kteří již dlouho pracují ve správě, neabsolvují toto školení a jsou prověřováni pouze prostřednictvím pravidelných hodnocení a školení stanovených zákonem. Přípravná služba je druhem poměrně všestranného vzdělání uzavřeného zkouškou.

A na jiném místě tato polská právnička uvádí: Tento předpis porušoval ústavní koncepci státní služby jako útvaru plnicího státní úkoly profesionálně, řádně, nestranně a politicky neutrálně.

### Hlava III. Územní samospráva v Rakousku

Rakouská republika se dělí na 8 zemí plus hlavní město Vídeň:

- 1) Vídeň,
- 2) Horní Rakousy (St. Pölten),
- 3) Dolní Rakousy (Linz),

<sup>73</sup> In J. Gropič, L. Vostrá, *Reforma veřejné správy a teorii a praxi*, Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 120

<sup>74</sup> In J. Gropič, L. Vostrá, *Reforma veřejné správy a teorii a praxi*, Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 142 a násl.

- 4) Salcbursko (Salzburg),
- 5) Tyrolsko (Innsbruck),
- 6) Štýrsko (Graz),
- 7) Korutany (Klagenfurt),
- 8) Vorarlbersko (Bregenz) a
- 9) Burgenland (Eisenstadt).

Rakousko je federativní republikou složenou z 9 spolkových zemí (německy *Bundesländer*) s jistým stupněm autonomie, který však není tak velký jako v případě spolkových zemí Německa nebo federálních států USA. Podle rakouské spolkové ústavy se však tyto celky označují jen jako země (německy *Länder*). Jednotlivé spolkové země jsou na spolkové úrovni zastoupeny ve spolkové radě, která je horní komorou rakouského parlamentu. Každá spolková země má také vlastní zemskou ústavu (německy *Landesverfassungsgesetz*).

Každá spolková země má vlastní jednokomorový parlament zvaný zemský sněm (německy *Landtag*), a zemskou vládu (německy *Landesregierung*), v jejímž čele stojí zemský hejtman (německy *Landeshauptmann*). Volby do zemských sněmů se v téměř všech rakouských spolkových zemích konají jednou za 5 let, v Horním Rakousku jednou za 6 let.

S výjimkou Vídně, která se člení na 23 samosprávných městských okresů, se spolkové země dále člení na okresy a statutární města. Okresy se dále člení na obce, města a městysy. Pro soudní účely se spolkové země s výjimkou Vídně člení na soudní okresy.

Rakouský federalismus je obecně považován v podstatě za pomyslný, protože rakouské spolkové země mají jen relativně málo zákonodárných kompetencí. Mají na starosti záležitosti, jako je správa významných budov, územní plánování, ochrana přírody, myslivost, rybolov, zemědělství, ochrana dětí a mládeže výběr některých daní.

Téměř všechny záležitosti praktického významu, jako je trestní právo, občanské právo, pracovní právo, hospodářské právo, školství, věda, telekomunikace, zdravotní a sociální péče, jsou regulovány spolkovou legislativou. Také soudnictví je výlučně spolkovou záležitostí.

Za těmito relativně malými kompetencemi stojí převážně historické důvody, protože v dobách [habsburské monarchie](#) se o mnoha záležitostech rozhodovalo prioritně ve Vídni. Tento historický vývoj ostře [kontrastuje](#) s vývojem v Německu.

Zemští hejtmani mají nicméně ve svých spolkových zemích na starosti také řadu úkolů, které spadají pod spolkovou administrativu, což jejich post činí velice významným. Do zemských kompetencí také spadá územní plánování a veřejné zakázky na zemské úrovni. V důsledku jsou spolkové země schopné zablokovat projekty schválené spolkovou vládou.

S výjimkou Burgenlandu a Vídně, které jako země vznikly až ve 20. letech 20. století, existují ostatní rakouské země jako takové již od středověku či od 19. století (Vorarlbersko) a nejpozději v dobách Rakouska-Uherska měly postavení autonomních korunních zemí s vlastními zemskými sněmy. Také hranice rakouských spolkových zemí jsou převážně historické. Až na územní ztráty některých rakouských zemí po první světové válce, jsou jejich hranice až na výjimky totožné s hranicemi z dob Rakouska-Uherska. Od 19. století až do

současnosti zůstaly zcela beze změny hranice Salcburska a Vorarlberska. Pomineme-li výše zmíněné územní ztráty, zůstaly na území moderního Rakouska zcela netknuté také hranice Korutan, Štýrska a Tyrolska. Téměř beze změny zůstala i hranice Horních Rakous, které se od roku 1938 rozšířily o původně dolnorakouské katastrální území Hinterberg bei Steyr. Nejvíce změn prodělaly ve 20. století Dolní Rakousy. Ty se roku 1920 ve prospěch Československa zmenšily o Dyjský trojúhelník, Valticko a Západní Vitorazsko; k 1. lednu 1922 trvale přišly o svoji dlouholetou metropoli Vídeň, která se stala novou spolkovou zemí; roku 1922 při úpravě státní hranice s Československem získaly nepatrnou část Uherska (pozemky dosud patřící obcím Devínu a Devínské Nové Vsi); roku 1938 pak ve prospěch Horních Rakous trvale ztratily katastrální území Hinterberg bei Steyr, ve prospěch Vídně přišly o řadu obcí v jejím okolí, přičemž mnohé jim byly roku 1954 zase vráceny. Vedle Vídně je další novodobou zemí i Burgenland, která je uměle vytvořeným celkem, patřícím do roku 1918 k Uhersku a poté do roku 1921 k Maďarsku, a je tvořen jeho bývalými převážně německojazyčnými oblastmi.

## **Hlava IV. Územní samospráva v Německu**

Spolková republika Německo se v současné době dělí na 16 spolkových zemí:

- 1) Berlín,
- 2) Hamburk,
- 3) Brémy,
- 4) Bavorsko (München),
- 5) Bádensko – Württembersko (Stuttgart),
- 6) Porýní – Falc (Meinz),
- 7) Severní Porýní – Vestfálsko (Düsseldorf),
- 8) Horní Sasko (Dresden),
- 9) Sasko – Anhlatsko (Magdeburg),
- 10) Dolní Sasko (Hannover),
- 11) Durynsko (Erfurt),
- 12) Hessensko (Wiesbaden),
- 13) Meklenbursko – Přední Pomořansko (Schwerin),
- 14) Šlesvicko – Holštýnsko (Kiel),
- 15) Braniborsko (Pozdam) a
- 16) Sársko (Saarbrücken).

Spolková republika Německo je federativní republikou složenou ze 16 spolkových zemí (německy *Bundesländer*) s vysokým stupněm autonomie. Termín spolková země však není v souladu s německou spolkovou ústavou, v níž se označují jako země (*Länder*). Ve své dnešní podobě vznikly německé spolkové země na území někdejšího Západního Německa v letech 1945–1952, na území bývalé NDR dne 3. října 1990. Svými hranicemi však do značné míry, nikoliv však důsledně, navazují na pruské provincie a spolkové země Výmarské republiky. Samostatnými zeměmi jsou i dvě města Berlín a Hamburk, zatímco Brémy se skládají ze dvou měst, jež jsou zároveň městskými okresy.



Spolková republika Německo je názorným příkladem různých upořádání samosprávných celků. Existenci zastupitelstva (v zemích, okresech a obcích) vzešlého z voleb, tedy základního orgánu komunálních celků, zajišťuje německá spolková ústava, úprava organizace komunální správy je však ponechána jednotlivým spolkovým zemím. V nich se podle prof. M. Kopeckého<sup>75</sup> v závislosti na různém historickém vývoji vytvořily především následující modely:

- severoněmecké radní uspořádání,
- jihoněmecké radní uspořádání,
- magistrátní uspořádání a
- starostovské uspořádání.

Pro severoněmecké radní uspořádání je typické, že základním orgánem je obecní rada, jejímž předsedajícím byl radou volený starosta. Dalším orgánem byl tzv. obecní ředitel, který řídil činnost obecní správy. Volený kolektivní orgán (rada) v sobě do značné míry koncentroval jak moc usnášecí, tak i moc výkonnou. Oprávnění dalších orgánů a úředních osob samosprávných celků byla odvozena od oprávnění tohoto zastupitelského orgánu. Tyto orgány a úřední osoby bývaly zastupitelskému orgánu nejen odpovědny, ale též podřízeny. K tomuto modelu byla řazena např. úprava obecního zřízení v německé zemi Severní Porýní – Vestfálsko (do roku 1994).

Pokud jde o jihoněmecké radní uspořádání, tak v něm existují 2 orgány – obecní rada a starosta. Obecní rada je základním orgánem obce, který rozhoduje o všech záležitostech obce, s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny do působnosti starosty, je usnášecím a výkonným orgánem. Radě náleží také vyřizování povinných úkolů obce v rámci vlastní působnosti a úkolů přenesené působnosti (státní správy). Starosta je volen přímo občany obce. Starosta zastupuje obec navenek, ze zákona předsedá obecní radě. Jeho úkolem je mj. vykonávat usnesení obecní rady a zajišťovat výkon průběžné správy. Obecní rada je oprávněna dávat starostovi směrnice k zajišťování průběžného výkonu správy. Starosta je naproti tomu oprávněn odporovat nezákonným usnesením rady a předkládat je posléze k posouzení dozorcímu orgánu. V současné době se jedná o převažující model vnitřního komunálního uspořádání v Německu, nejprve se objevil v jihoněmeckých zemích Bavorsko a Bádensko – Württembersko.

Magistrátní uspořádání je charakteristické existencí 2 orgánů obecního zastupitelstva a magistrátu. I magistrát je kolektivním orgánem, je složen ze starosty jako předsedajícího a dalších tzv. přivolaných osob, je správním úřadem obce. Oba orgány jsou personálně odděleny, členové magistrátu nejsou členy zastupitelstva. Mezi zastupitelstvem a magistrátem je provedena dělba moci na moc usnášecí a výkonnou. Magistrát je oprávněn odporovat usnesení zastupitelského orgánu, která jsou podle jeho názoru nezákonná. Starosta má mezi členy magistrátu postavení v zásadě primus inter pares, nicméně mu ze zákona náleží některá

---

<sup>75</sup> M. Kopecký, Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Wolters Kluwer 2017, str. 205 a násl.

samostatná prerogativa – např. právo odporovat usnesení magistrátu, pokud porušuje právo nebo ohrožuje blaho obce. Starosta je dále vedoucím obecní správy, je de facto „šéfem“ úřadu. Toto postavení odůvodňuje někdy zařazení starosty mezi samostatný orgán obce. Toto uspořádání existuje v Hesenu.

Konečně ve starostovském uspořádání existoval vedle voleného obecního zastupitelstva jako druhý orgán starosta, jemuž náležela výkonná pravomoc. Starosta byl volen obecním zastupitelstvem, v některých úpravách byl starosta ze zákona předsedajícím zastupitelstva, podle jiných úprav volilo zastupitelstvo ze svých řad na určité kratší období svého předsedajícího. Zastupitelstvo dohlíželo na výkon správy obecních záležitostí vykonávaných starostou, ale samo nebylo oprávněno své usnesení provádět. Toto uspořádání existovalo (po francouzském vzoru) např. do roku 1998 ve venkovských obcích Šlesvik – Holštýn a do roku 1994 v Sársku.

## **Hlava V. Územní samospráva ve Francii**

Francie se skládá z 18 regionů. Ty jsou dále děleny do 101 departementů, které jsou očíslovány (podle pořadí v abecedě), což má následně význam např. pro směrovací čísla nebo poznávací značky aut. Departementy se dále rozdělují do arrondissementů, do kterých se nevolí žádné zastupitelstvo, ale mají pouze smysl pro zařazení a administraci. Arrondissementy se člení na 2054 kantonů, ale ty opět slouží jen k administraci a rozdělení voličů. Poslední článek tvoří obce, kterých je ve Francii 36 658 (stav v roce 2015). Obce jsou samosprávné s voleným zastupitelstvem (obecní rada).

Pokud jde o regiony ve Francii, tak 13 regionů leží v evropské části Francie (*France métropolitaine*), jeden z nich - Korsika (*Corse*) má zvláštní status *collectivité territoriale*, a zbylých pět je tvořeno vždy jen jedním departementem a bývají tak označovány jako zámořské departementy a regiony (*Départements et régions d'outre-mer*, zkratka DOM-ROM). Níže uvádíme 18 franouzských regionů, které jsou základem územního členění Francie.

- 1) [Guadeloupe](#),
- 2) [Guyana](#),
- 3) [Martinik](#),
- 4) [Réunion](#),
- 5) [Mayotte](#),
- 6) [Île-de-France](#),
- 7) [Bretaň](#),
- 8) [Centre-Val de Loire](#),
- 9) [Burgundsko-Franche-Comté](#),
- 10) [Normandie](#),
- 11) [Hauts-de-France](#),
- 12) [Grand Est](#),
- 13) [Pays de la Loire](#),

- 14) [Nová Akvitánie](#),
- 15) [Okciténie](#),
- 16) [Auvergne-Rhône-Alpes](#),
- 17) [Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) a
- 18) Korsika.

Kromě kontinentální pevniny se Francie skládá z dalších zámořských území. Ty jsou označovány jako *Départements d'outre-mer - Territoires d'outre-mer*, zkratka DOM-TOM. Zámořská území (s výjimkou Nové Kaledonie) jsou plnohodnotnou součástí Republiky Francie, nicméně některá mají zvláštní postavení v rámci EU. Území v Pacifiku nadále používají frank jako svou měnu, i když byla v Evropě nahrazena eurem. Polynéský frank má však kurs vázán na euro. Tato území mají různé formy sounáležitosti s Francií. Rozlišuje se 5 různých statusů:

- 1) Zámořský departement a region: zkratka DOM-ROM, jsou plně integrovanou součástí Francie. Jedná se o Réunion, Martinik, Francouzskou Guyanu, Guadeloupe a Mayotte.
- 2) Zámořské společenství: zkratka COM, má jiné postavení než DOM-ROM, ale je hodně podobné funkci departementu. Jedná se o Wallis a Futunu, Francouzskou Polynésii, Saint Pierre a Miquelon, Svatého Martina a Svatého Bartoloměje.
- 3) Společenství *sui generis* je obdobou Zámořských společenství, ale má vyšší stupeň autonomie a volnější svazek s Francií. Jedná se o Novou Kaledonii.
- 4) Zámořské teritorium je speciální status, který mají pouze Francouzská jižní a antarktická území, zkratka TAAF.
- 5) Soukromé vlastnictví státu je řízeno přímo hlavou státu - prezidentem, ten ale může jmenovat svého zástupce, kterého pověří správou tohoto území. Jedná se o Clippertonův ostrov.

**Část šestá:**  
**Krajské zřízení a vybrané otázky organizace veřejné správy**  
**v budoucnosti**  
**(úvahy de lege ferenda)**

**Hlava I.**  
**Ústřední orgány státní správy**

Pro fungování jakéhokoliv státního útvaru je logické a smysluplné uspořádání státní a veřejné správy zásadní. Nejen, že přispívá k bezproblémovému fungování státu, ale je pozitivně vnímáno i ze strany občanů konkrétního státního útvaru. V tomto směru je možné pozorovat v posledních letech v České republice určité negativní tendence, ať už jde o záměr rušit či spojovat některá tradiční ministerstva, jakožto páteř ústřední správy země, nebo o nové krajské zřízení, které bylo de facto vedeno snahou poskytnout kraj veškerým větším městům v ČR bez ohledu na historické souvislosti a další aspekty.

Konečným důsledkem nového krajského zřízení je tak zopakování krajského Gottwaldova modelu z 50. let minulého století. V této souvislosti je ovšem třeba uvést, že tento návrh vznikl pravděpodobně již v době 1. Československé republiky. Jak uvádí prof. M. Kopecký<sup>76</sup>, zákonem č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé (tzv. župní zákon), měly být jako právnické osoby se všemi svými orgány zrušeny země česká, moravská a slezská a území republiky mělo být rozděleno do 21 žup (9 v Čechách, 5 na Moravě a 6 na Slovensku).

V souvislosti s úvahami o zřízení žup a nahrazení zemí župami v prvorepublikovém Československu je třeba citovat zajímavý výrok amerického Slováka, jménem Mamatej<sup>77</sup>, který se vyjádřil k problematice žup následovně: „*Pittsburská dohoda vznikla v době, kde bola ešte nádej, že sväz národov, ktorý by mal zabezpečovať svetový mier, sa uskutoční. Táto nádej sa však dosiaľ neuskutočnila. Československá republika je obklúčena i takými štátmi, ktoré sú nám ešte i dnes nepriateľské. Slovensko je bývalým maďarským režimom kultúrne a hmotne tak oslabené, že by svoju autonómiu bez českej podpory ani vybudovať ani ubrániť nemohlo. Autonomia uvalila by na slovenský národ ohromné peňažné ťarchy. Slovensko ešte nemá dosť inteligentných pracovníkov, ktorí by zaplnili úrady a školské katedry. So strany bratov Čechov nie len že nám nehrozí nijaké nebezpečenstvo vykoristenia a nebezpečenstvo odnárodnenia, ale práve naopak sme účastnými všetkých práv, čo rovnocenní občania Československej republiky a každej duševnej i hmotnej podpory.*“

---

<sup>76</sup> M. Kopecký, Právní postavení obcí a krajů, Wolters Kluwer 2017, str. 25 a D. Hendrych, Správní právo – obecná část, C. H. Beck 2016, str. 87

<sup>77</sup> F. Peroutka, Budování státu III., Lidové noviny 1991, str. 1014

V neposlední řadě je třeba jako negativní tendenci v oblasti veřejné správy v posledních letech či desetiletích zmínit i rušení okresních úřadů se sídly v okresních městech, která byla minimálně od 60. let 20. století přirozenými regionálními centry země pod úrovní krajů.

V této části rigorózní práce se pokusíme podat nástin uspořádání veřejné správy v ČR tak, aby toto nejen navazovalo na historické tradice země, ale aby současně plně respektovalo stávající územní principy, logiku dopravní infrastruktury, problém zásobování pitnou vodou v jednotlivých regionech a další důležité aspekty.

Vrcholnými státními orgány v ČR jsou zejm. ministerstva, jakožto ústřední orgány státní správy (ústřední správní úřady), jejichž působnost je vymezena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon).

Dle mého názoru existuje 15 tradičních vrcholných orgánů státní správy (vykonavatelů státní moci), které se nazývají ministerstva. Jejich počet by neměl být ani redukován, ani rozšiřován v závislosti na změnách politického uspořádání a výsledcích voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Pro přehlednost i z důvodu nižších stupňů a struktury těchto orgánů, bych navrhoval rozdělení těchto ministerstev do 3 skupin vždy po 5ti ministerstvech.

### 1. Vrcholová (silová) ministerstva

- a) **Ministerstvo spravedlnosti ČR**
- b) **Ministerstvo financí ČR**
- c) **Ministerstvo obrany ČR**
- d) **Ministerstvo vnitra ČR**
- e) **Ministerstvo zahraničních věcí ČR** (později Ministerstvo pro evropské záležitosti ČR – viz. Exkurs Institucionální reforma Evropské unie v části sedmé této práce)

### 2. Hospodářská ministerstva

- a) **Ministerstvo stavebnictví a místního rozvoje ČR**
- b) **Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR**
- c) **Ministerstvo dopravy a spojů ČR**
- d) **Ministerstvo paliv a energetiky ČR**
- e) **Ministerstvo zemědělství ČR**

### 3. Sociální ministerstva

- a) **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR**
- b) **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR**

- c) **Ministerstvo zdravotnictví ČR**
- d) **Ministerstvo kultury ČR**
- e) **Ministerstvo životního prostředí ČR**

## **Díl 1. Vrcholová ministerstva**

Pokud jde o tzv. „silová (vrcholová) ministerstva“ v dnešním slova smyslu se mezi ně někdy nepočítá Ministerstvo spravedlnosti ČR, ač, jako jedno ze 4 ministerstev, disponuje ozbrojenou složkou (ozbrojenými silami) resp. (ozbrojeným) bezpečnostním sborem (Ministerstvo obrany ČR – Armáda ČR, Ministerstvo spravedlnosti ČR – Vězeňská služba a Justiční stráž, Ministerstvo vnitra ČR – Policie ČR a Ministerstvo financí ČR – Celní správa). Právě i z tohoto důvodu je třeba Ministerstvo spravedlnosti ČR mezi tzv. „silová ministerstva“ zařadit.

Jinak proč právě těchto 5 ministerstev patří mezi silová ministerstva? Kromě toho, že 4 z nich disponují ozbrojenými silami (ozbrojenou složkou) resp. ozbrojeným bezpečnostním sborem, jsou zde i jiné argumenty. Tak za prvé Ministerstvo spravedlnosti ČR je klíčovým a dle mého názoru nejdůležitějším „silovým“ ministerstvem. Je do určité míry strážcem toho, že rozhodování v oblasti justice probíhá dle zásad práva a spravedlnosti. Otázka, zda příslušný státní útvar respektuje principy spravedlnosti, tedy např. zda zákon platí pro všechny stejně bez ohledu na výši majetku či společenské postavení, je klíčovou otázkou pro fungování každého státního útvaru (princip právního státu). Občané, kteří vnímají stát jako spravedlivý, se s jeho existencí i ideami snadněji ztotožňují. To, že určitý státní útvar dodržuje principy spravedlnosti a právního státu, je ale i významným signálem do zahraničí, ať už pro potenciální zahraniční investory, nebo pro zahraniční turisty, či pro občany cizích států, kteří hodlají do tohoto jiného státu přesídlit. A mnohdy se může jednat o významné odborníky v dané oblasti, nejenom např. o ekonomické migranty. Proto považuji Ministerstvo spravedlnosti ČR za nejdůležitější „silové“ ministerstvo z hlediska fungování státu.

Jako ministerstvo disponující nejsilnějšími ozbrojenými silami, tedy Armádou ČR, je možno jmenovat Ministerstvo obrany ČR. Jak uvedeno níže, lze jej do určité míry přiřadit k Ministerstvu spravedlnosti ČR, protože Armáda ČR může být mj. povolána i k tomu, aby plnila některé významné funkce Vězeňské služby (např. v případě vězeňské vzpoury) nebo současné funkce Policie ČR (např. úkoly URNA – 43. výsadkový pluk AČR, Chrudim). V souvislosti s tímto ministerstvem je třeba upozornit a důrazně varovat před katastrofálním podfinancováním tohoto rezortu, které zvláště za situace probíhajícího ozbrojeného konfliktu na Ukrajině může být pro Českou republiku, v případě jeho rozšíření do střední Evropy, skutečně zásadní a možno říci i „smrtící“.

Dalším neméně důležitým „silovým“ ministerstvem je Ministerstvo financí ČR. Správa státního rozpočtu je nepochybně klíčovým úkolem státu. Zde se rozhoduje, kolik který rezort

obdrží finančních prostředků na další rozpočtové období a jaký bude plánovaný výsledek finančního hospodaření státu. Osobně jsem přesvědčen, že až na výjimky v podobě závažných hospodářských a jiných krizí, by měl být státní rozpočet sestavován jako vyrovnaný nebo spíše přebytkový. Trvalé vytváření schodkových rozpočtů není udržitelné v žádném státním útvaru na světě. Je proto třeba obezřetně nakládat se státními a potažmo i s veřejnými prostředky a financemi. Ministerstvo financí ČR, kromě toho že, jak výše uvedeno, rovněž disponuje ozbrojeným bezpečnostním sborem (celní správa), taktéž stanoví výdajové limity pro jednotlivá ministerstva a určuje nebo limituje tak nepřímo politiku a kompetence těchto resortů na další rozpočtové období. Ministerstvo financí ČR je po Ministerstvu spravedlnosti ČR druhým klíčovým „silovým“ resortem každého státního útvaru.

Tak jako Armáda ČR plní určité úkoly v resortu spravedlnosti, může Policie ČR zastávat určité funkce při plnění úkolů Ministerstva financí ČR, a to vedle Celní správy, která je ozbrojeným bezpečnostním sborem Ministerstva financí ČR (např. kontrola zaplacení dálničního poplatku dopravní policií). Ale samozřejmě i naopak – tak např. úkoly Cizinecké policie by mohla plnit Celní správa. Proto je logické, že Ministerstvo vnitra ČR patří mezi „silová/vrcholová“ ministerstva, jehož činnost souvisí i s resortem a problematikou financí. Pokud jde o současnou působnost Policie ČR, tak ta se dělí na 4 základní složky:

- pořádková policie,
- dopravní policie,
- kriminální policie a
- cizinecká policie.

Úkoly pořádkové policie by mohla do budoucna převzít městská policie. Úkoly cizinecké policie by mohla, jak výše uvedeno, plnit Celní správa. Pokud jde o kriminální policii, tak tyto kompetence by mělo dle mého názoru v budoucnu plně převzít státní zastupitelství, které je začleněno v resortu Ministerstva spravedlnosti ČR. Je třeba, aby agenda vyšetřování trestných činů byla plně v kompetenci státních zastupitelství a odborníků s úplným vysokoškolským právním vzděláním. Tedy státní policie by nadále plnila pouze úkoly dopravní policie.

V současnosti je často diskutovaným tématem rovněž omezení valorizace všech typů důchodů, tedy od starobních, přes invalidní, sirotčí až po vdovské. V této souvislosti je však třeba upozornit na nehorázné výsluhy poskytované policistům a vojákům již po 15 letech služby. Na zavedení těchto mimořádných „dárčků“ pro příslušníky ozbrojených složek a bezpečnostních sborů se podílel pan Stanislav Gross. Jsem pevně přesvědčen, že tuto nehoráznost v podobě výsluh je třeba z našeho právního řádu odstranit, a to co nejdříve a se zpětnou účinností (tedy retroaktivně). Jedná se o honorování a preferování jedné vrstvy občanů na úkor ostatních. Tedy z ústavního hlediska je to porušení základního principu, že všichni jsou si před zákonem rovni.

Konečně Ministerstvo zahraničních věcí ČR, ač jako jediné ze „silových“ ministerstev nedisponuje vlastní ozbrojenou složkou, je tradičně přiřazováno mezi „silová“ ministerstva. Toto ministerstvo vytváří zahraniční politiku státu, což je jistě role klíčová a zásadní pro

každý státní útvar. Proto je třeba i toto ministerstvo mezi „silové“ rezorty zařadit. Role tohoto resortu je zvláště významná u světových mocností typu USA nebo Ruska, kde osoba ministra zahraničí je často druhou nejvýznamnější politickou postavou v hierarchii státní správy či státní administrativy.

Skutečnost, že Ministerstvo spravedlnosti ČR není někdy počítáno mezi tzv. „silové resorty“ a že o něj mezi politiky není takový zájem jako např. o Ministerstvo vnitra ČR, svědčí o tom, že přes proklamované fráze se u nás dosud plně neprosadila idea „právního státu“. Současně silná pozice Ministerstva vnitra ČR má svoji tradici, jejíž kořeny sahají nikoliv pouze do doby komunistické totality, ale až do doby Rakouské monarchie a Rakouska - Uherska v 19. století. Tuto skutečnost ostatně dosvědčuje i fakt, že Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv nevede a nevydává Ministerstvo spravedlnosti ČR, což by bylo logické, ale Ministerstvo vnitra ČR.

Na druhé straně je třeba připomenout, že v případě závažné vnitropolitické krize se stává Ministerstvo vnitra ČR klíčovým ústředním státním úřadem pro správu země. V kritických obdobích je zásadní otázka zachování a udržení národní bezpečnosti a vnitřního pořádku v dané zemi a problematika spravedlnosti a v nejtěžších obdobích i financí ustupuje poněkud do pozadí.

Pokud jde o strukturu nižších stupňů podřízených těmto ministerstvům, mělo by se jednat o **vlastní a samostatnou strukturu**, na rozdíl od dále zmíněných hospodářských a sociálních ministerstev. Tak např. „podřízenou“ strukturou Ministerstva spravedlnosti ČR by měla být okresní státní zastupitelství, krajská státní zastupitelství a jako vrcholný orgán - Vrchní státní zastupitelství se sídlem v Praze.

Změna struktury a organizace státních zastupitelství by se samozřejmě dotkla i soudní soustavy, která s působností Ministerstva spravedlnosti ČR bezprostředně souvisí i když soudní moc je samozřejmě na moci výkonné nezávislá, což by mělo zůstat i nadále. Měla by být proto zrušena 4 stupňová soudní soustava s tím, že veškeré soudní procesy by nově začínaly u okresních soudů a krajské a Vrchní soud v Praze by řešily řádné (odvolání) a mimořádné (zejm. dovolání) opravné prostředky. Nikoliv jako dosud, kdy některá řízení začínají u krajských soudů a je tedy třeba 4 stupňová soudní soustava i soustava státních zastupitelství. Proto bych doporučoval zrušit Nejvyšší soud se sídlem v Brně a Vrchní soud se sídlem v Olomouci a vytvořit soudní soustavu, jak naznačeno výše.

Tento názor se možná nesetká s plným pochopením. O vytvoření 3 stupňové soudní soustavy se hovořilo již v 90. letech minulého století, kdy jsem byl studentem řádného studia na Právnické fakultě UK v Praze. Není to tedy žádná novinka či revoluční myšlenka. Nicméně se všeobecně počítalo a počítá spíše se zrušením vrchních soudů a vrchních státních zastupitelství v Praze a v Olomouci a s ponecháním Nejvyššího soudu v Brně. Já zastávám názor poněkud centralistický, že totiž by vrcholná soudní instance měla být umístěna v hlavním městě, a to v podobě Vrchního soudu v Praze.



Každopádně at' už bude ponechán Vrchní soud v Praze či Nejvyšší soud v Brně, bude se jednat o úspěch a krok správným směrem, protože současná 4 stupňová soustava není dobrým řešením z organizačního hlediska. Proto tedy považují prosazení 3 stupňové soudní soustavy za potřebné a žádoucí.

Jak výše uvedeno, při redukci soudní soustavy na 3 stupně by nebylo třeba ani Nejvyššího soudu v Brně, ani Vrchního soudu v Olomouci. Postačoval by Vrchní soud v Praze. Dále pokud jde o existenci Nejvyššího správního soudu, doporučoval bych spíše jeho fungování v rámci správního kolegia a jednotlivých specializovaných senátů Vrchního soudu v Praze tak, jak tomu bylo do určité míry v 90. letech 20. století. Samozřejmě nic nenamítám proti současnému správnímu soudnictví (správní žaloba ke krajskému soudu a kasační stížnost podávaná k Nejvyššímu správnímu soudu), nicméně bych doporučoval jistou koncentraci správního soudnictví v rámci existující a zavedené soudní soustavy.

Pokud jde o soudní moc, v případě že by existovala jednotná Evropská ústava a Evropský ústavní soud, nebyl by již třeba Ústavní soud ČR se sídlem v Brně jako doposud. Strážcem evropské ústavnosti by tak mohl být jediný Evropský ústavní soud se sídlem např. v Římě (viz. Exkurs k Institucionální reformě EU v části sedmé této práce).

Každopádně pokud jde o pravomoci Ministerstva spravedlnosti ČR, je třeba respektovat nezávislou soudní moc. Je nutno dodržovat princip 3jí dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a systém vzájemných brzd a protivah. Toto 3jí dělení státní moci poprvé vymezil Q. L. de Montesquieu<sup>78</sup> ve svém díle „O duchu zákonů.“

Podřízená struktura Ministerstva financí ČR by rovněž byla představována samostatnými orgány, a to finančními úřady na úrovni okresů a finančními ředitelstvími na úrovni krajů. Tak tomu bylo v minulosti, dnes samozřejmě existují finanční úřady se sídlem v jednotlivých krajských městech a jejich územní pracoviště, jakožto nižší stupeň. „Vrcholným výkonným orgánem“ v rámci rezortu financí je v současné době Generální finanční ředitelství. Proti jeho existenci v zásadě nic nenamítám. I když byly doby, kdy jeho funkci plnilo samotné Ministerstvo financí ČR a takto uspořádaná struktura daňové správy také fungovala. Obdobně je tomu i v případě Generálního štábu v rezortu Ministerstva obrany ČR a Policejního prezidia v případě Ministerstva vnitra ČR.

Podřízená struktura Ministerstva obrany ČR v současné době sestává zejm. z krajských vojenských velitelství a újezdních úřadů. Je otázkou, zda jsou nutné určité podřízené články na úrovni okresů v době, kdy zanikla všeobecná branná povinnost, resp. povinná základní vojenská služba. Spíše je asi vhodnější organizace na úrovni vojenských újezdů a újezdních úřadů. Nicméně i otázka všeobecné branné povinnosti, resp. základní vojenské služby stojí stále za zvážení. Proti však hovoří obrovské finanční náklady spojené s touto službou. Podřízenou složkou krajských vojenských ředitelství jsou dnes 4 újezdní úřady (Kájov,

---

<sup>78</sup> Q. L. Montesquieu, O duchu zákonů, Aleš Čeněk 2003, str. 182 a 183

Libavá, Karlovy Vary a Vyškov) spravující vojenské újezdy (Boletice, Libavá, Hradiště a Březina). Tyto újezdní úřady však nespádají pod krajská vojenská velitelství, ale přímo pod Generální štáb AČR, což je podle mého názoru chyba.

Pokud jde o organizaci policie, zejm. pak pořádkové policie, která spadá do resortu Ministerstva vnitra ČR, tak je snad vyhovující současná struktura skládající se z krajských ředitelství na úrovni krajů (ale nikoliv současných 14 krajů, ale navrhovaných 8 krajů - viz. dále) a jednotlivých územních pracovišť, která by měla být na úrovni okresů (okresní správy).

Pokud jde o agendu vydávání osobních dokladů (občanských průkazů, řidičských průkazů a pravděpodobně i cestovních pasů) může tuto zabezpečovat rovněž policie, resp. pořádková policie (obvodní nebo okresní správa policie). S agendou osobních dokladů a osobních údajů souvisí i vedení matrik, které může být rovněž zabezpečováno na úrovni okresů nebo obvodů orgány policie (centrální elektronická podoba), případně mohou matriky vést současně s policií i obce (pokud jde o jejich územní působnost).

Co se týče dnešního Ministerstva zahraničních věcí ČR, doporučoval bych v případě uskutečnění vize plné jednotné zahraniční politiky Evropské unie (viz. Exkurs o Institucionální reformě Evropské unie část sedmá této rigorózní práce) jeho transformaci na Ministerstvo pro evropské záležitosti ČR, jak je uvedeno výše.

## **Díl 2. Hospodářská ministerstva**

Mezi takzvaná „hospodářská ministerstva“ jsem nově zařadil pouze Ministerstvo paliv a energetiky ČR, které již v České republice v minulosti působilo a které by mohlo převzít kompetence Energetického regulačního úřadu, Správy státních hmotných rezerv, Správy úložišť radioaktivních odpadů, Úřadu pro jadernou bezpečnost, Státní energetické inspekce a samozřejmě i současné kompetence Ministerstva průmyslu a obchodu ČR v oblasti energetiky (příslušná sekce na MPO) zakotvené v ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) kompetenčního zákona.

Argumenty pro zřízení Ministerstva paliv a energetiky ČR jsou následující. Ministerstvo paliv a energetiky existovalo v Československu od roku 1951 do roku 1965 a od roku 1971 do roku 1990. Ministerstvo energetiky existuje i v jiných státech světa např. v USA či v Ruské federaci, ale například i v Turecku.

Sloučením výše uvedených úřadů pod Ministerstvo paliv a energetiky ČR by tak nedošlo k navýšení finančních prostředků na provoz státní správy v tomto resortu, mohlo by dokonce dojít i k finančním úsporám. Zejména však by byla problematika energetiky koncentrována v jednom ústředním orgánu státní správy a nebyla by roztržštěná tak, jako doposud.

Dále bych rád uvedl, jakým způsobem jsem dospěl k výše uvedené pětici „hospodářských“ ministerstev. Vyšel jsem z rozdělení ČVUT na 3 tradiční fakulty – fakultu stavební, strojní a elektro. Tyto fakulty vzdělávají technické odborníky, kteří se po absolvování ČVUT dále uplatňují zejm. v průmyslovém sektoru v ČR (vedle absolventů středních průmyslových škol). Proto tedy ministerstva – stavebnictví, průmyslu a energetiky. Jako oblast průmyslu se zvláštními specifiky jsem zvolil dopravu a v souladu se zavedenou současnou ustálenou praxí jsem této oblasti ponechal zvláštní resort. Ostatně fakulta dopravní v rámci ČVUT rovněž existuje, i když se jedná pouze o jistou „nadstavbu“ nad fakultou strojní. Obdobně je tomu i v případě fakulty architektury a fakulty jaderné fyziky. Konečně poslední oblastí je odvětví zemědělství. Samozřejmě se nejedná o čistě „výrobní“ či „hospodářský“ resort. Ministerstvo zemědělství ČR zabezpečuje i jiné úkoly, např. péči o krajinu, která je zemědělsky obhospodařována, a to ať už rostlinnou nebo živočišnou „produkcí“. Je tedy třeba toto ministerstvo mezi tzv. „hospodářská“ ministerstva rovněž podřadit.

Opět si v této souvislosti dovolím jednu poznámku. Již za 1. republiky existovala speciální spotřební daň z masa<sup>79</sup>. Doporučuji proto se k této dani z masa a uzenin vrátit a učinit jí součástí daňového systému nebo ji podřadit pod nepřímou daň z přidané hodnoty (DPH), a to zejména pokud jde o maso jehněčí, telecí apod.

Podřízená struktura ostatních složek těchto „hospodářských ministerstev“ by mohla být 1 stupňová a fungovat na úrovni krajských úřadů. Tato 2 stupňová soustava spadající pod „hospodářská“, ale i „sociální“ ministerstva (viz. dále) ostatně vyhovuje i současnému 2 instančnímu správnímu řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tak by mohly ***na úrovni krajů existovat odbory stavebnictví, průmyslu, dopravy, energetiky a zemědělství.***

Pokud jde o strukturu stavebních úřadů, kterých je v současnosti cca 700 a autor této práce je navrhuje redukovat pouze na odbory stavebnictví na krajských úřadech a na centrální úrovni pouze na Ministerstvo stavebnictví a územního rozvoje ČR, lze k této problematice poznamenat následující. Obligatorní stavební řízení, včetně vydání stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí, by existovalo jen v případě velkých průmyslových závodů, dopravních staveb, energetických zařízení, veřejných budov a bytových domů o více podlažích. Pokud jde o rodinné domy, chaty, chalupy apod., záleželo by na každém stavebníkovi, zda se fakultativně podrobí stavebnímu dohledu a nechá si svůj dům tzv. „zkolaudovat“. Je zde Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě a tyto de facto soukromě podnikající osoby by se touto činností mohly zabývat. Navržené opatření by vedlo nejen k úsporám ve státním rozpočtu, ale i k větší odpovědnosti každého majitele nové nemovitosti pro osobní a rodinné bydlení za dobrý technický stav tohoto objektu. Dále by se odbourala tak pověstná korupce, která v tomto segmentu existuje. Konečně by navrhované opatření vedlo i k tomu, že stavebníci nových rodinných domů by se uskromnili a bylo by pouze jejich odpovědností, zda jim jejich nová nemovitost „spadne na

---

<sup>79</sup>E. Hácha a kol., Slovník veřejného práva československého, Svazek I. Eurolex Bohemia 2000, str. 219 a násl.

hlavu“ či nikoliv. Lapidárně řečeno - doba komunismu skončila, ať se každý postará sám o sebe. Stát nikoho za ruku vodit nebude.

### **Díl III. Sociální ministerstva**

Tzv. „sociální ministerstva“ de facto v současné době již existují a neučinil jsem žádnou změnu oproti současnému stavu. Jejich struktura by mohla být opět 2 stupňová a vzhledem k potřebě, aby jejich podřízené složky byly „blíže k občanům“, by druhý stupeň mohl fungovat na úrovni okresních úřadů. ***Na okresních úřadech by tak mohly existovat odbory resp. oddělení školství, práce a sociálních věcí, zdravotnictví, kultury a životního prostředí.***

A rovněž v případě těchto tzv. „sociálních ministerstev“ bych rád vysvětlil, jak jsem dospěl k jejich specifikaci. Protože se jedná o „sociální“ ministerstva, použil jsem jako klíč fáze lidského života. Tak pro děti a mládež je typická školní docházka, proto Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Pro občany v produktivním věku je typické jejich ekonomické zapojení a pracovní aktivita, proto Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. A konečně starší občané a důchodci mají většinou již jisté zdravotní problémy, proto Ministerstvo zdravotnictví ČR.

Je třeba v souvislosti s agendou a gescí Ministerstva zdravotnictví ČR učinit jednu důležitou poznámku. Do gesce tohoto ministerstva by podle mého názoru měla spadat i agenda pohřebnictví, která v současné době spadá pod Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Tak tomu ostatně bylo i za 1. republiky<sup>80</sup>. Navíc je logické, aby tuto agendu spravovali lékaři a další zdravotnický personál a nikoliv jiné osoby. Zařazení pohřebnictví pod MMR je naprosto nesmyslné.

Dále jsou přiřazena ještě 2 ministerstva – Ministerstvo kultury ČR a Ministerstvo životního prostředí ČR, která de facto odpovídají volnočasovým aktivitám občanů, resp. určitým oblastem, která volněji souvisejí s občanským životem. Samozřejmě Ministerstvo životního prostředí ČR má mnohem širší dosah, když pečuje o zdravé životní prostředí, ochranu rostlin a živočichů, péči o krajinu a udržitelný rozvoj, případně zodpovídá za problematiku odpadů. Každopádně i toto ministerstvo mezi „sociální“ resorty podle mého názoru patří.

Z výše uvedeného přehledu a rozdělení ministerstev rovněž vyplývá v literatuře i praxi často diskutovaná otázka, kdy se jedná o správu vrchnostenskou a kdy naopak o správu pečovatelskou – službu veřejnosti. Dle mého názoru je třeba k této problematice přistupovat následovně:

---

<sup>80</sup>E. Hácha a kol., Slovník veřejného práva československého, Svazek III., Eurolex Bohemia 2000, str. 132 a násl.

1. vrcholová ministerstva – *autoritativní správa (vrchnostenská)*. Těžko bude možné diskutovat s veřejností, pokud bude vyhlášen válečný stav nebo pokud bude pachatel závažného trestného činu odsouzen na 25 let nebo na doživotí k nepodmíněnému trestu odnětí svobody a bude jej nutné dodat do výkonu trestu.

2. hospodářská ministerstva – *kooperativní správa (spolupracující)*. V tomto případě se jedná zejm. o udělování různých povolení, koncesí a oprávnění, a to zejména právnickým osobám. Proto by měla veřejná správa v těchto případech de facto spolupracovat se zejm. podnikatelskými subjekty, které o tato povolení nejčastěji žádají.

3. sociální ministerstva – *charitativní správa (pečovatelská)*. Je zřejmé, že tento výkon veřejné správy je nejbližší veřejnosti, tedy zejm. občanům. V tomto případě je nutné jednat s občany zvláště citlivě a uplatňovat zejm. při udělování různých sociálních dávek principy tzv. dobré správy, jakožto služby veřejnosti.

#### Díl IV.

### Ostatní ústřední orgány státní správy

Podle ustanovení § 2 kompetenčního zákona působí v České republice následujících 17 dalších ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele nestojí ministr, jako člen vlády:

1. Český statistický úřad,
2. Český úřad zeměměřický a katastrální,
3. Český báňský úřad,
4. Úřad průmyslového vlastnictví,
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
6. Správa státních hmotných rezerv,
7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
8. Národní bezpečnostní úřad,
9. Energetický regulační úřad,
10. Úřad vlády České republiky,
11. Český telekomunikační úřad,
12. Úřad pro ochranu osobních údajů,
13. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,
14. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře,
16. Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost a
17. Národní sportovní agentura.

Podle mého názoru by mělo být v podstatě všech těchto 17 úřadů zrušeno resp. převedeno a zařazeno zejm. do struktury výše uvedených 15 ministerstev jako přímá součást těchto

ministerstev, případně jako jejich rezortní organizace. Co se týče jednotlivých rezortních organizací ministerstev, tak i ty by samozřejmě zasluhovaly určitou revizi resp. reorganizaci.

Ústředních správních úřadů mimo ministerstva je dle mého názoru v současné době příliš mnoho. Tyto úřady by tedy nezanikly zcela a bez náhrady, ale nejednalo by se již o ústřední orgány státní správy se samostatnými vedoucími představiteli. Těmi by byla i nadále pouze ministerstva.

Tak Český statistický úřad a Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí by mohly spadat pod rezort Ministerstva financí ČR. Český úřad zeměměřický a katastrální by spadal pod rezort Ministerstva stavebnictví a místního rozvoje ČR. Dále Český báňský úřad pod rezort Ministerstva průmyslu a obchodu ČR. Úřad průmyslového vlastnictví a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže pod rezort Ministerstva průmyslu a obchodu ČR. Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost a Energetický regulační úřad, jak výše uvedeno, pod rezort Ministerstva paliv a energetiky ČR. Národní bezpečnostní úřad pod rezort Ministerstva obrany ČR. Úřad vlády České republiky by zůstal zvláštním orgánem tzv. *sui generis*. Český telekomunikační úřad by spadal pod rezort Ministerstva dopravy a spojů ČR. Úřad pro ochranu osobních údajů pod rezort Ministerstva vnitra ČR. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání pod Ministerstvo kultury ČR. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře by spadal pochopitelně pod Ministerstvo dopravy a spojů ČR. Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost by spadal pod Bezpečnostní a informační službu nebo pod Ministerstvo dopravy a spojů ČR. A konečně Národní sportovní agentura by se vrátila pod rezort Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR.

Tímto členěním by bylo zamezeno hypertrofii, pokud jde o neustálé zakládání nových ústředních orgánů státní správy (ústředních správních úřadů), někdy působících pouze jako tzv. „politické trafiky“ pro „vysloužilé“ případně i „zasloužilé“ politiky. Dále je třeba se zamyslet i nad existencí takových úřadů, jako je Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv apod. NKÚ je sice zakotven v Ústavě ČR, ale jeho kompetence by mohlo vykonávat i Ministerstvo financí ČR. Veřejný ochránce práv má obdobné postavení a funkce jako v současné době existující Ústavní soud ČR a je spíše ve stávající podobě prostorem pro uplatňování stížností různými „kverulanty“.

S ohledem na výše uvedenou „hypertrofii“, pokud jde o zakládání stále nových ústředních orgánů státní správy, by stálo za úvahu, zda nezměnit čl. 79 Ústavy ČR v tom smyslu, že ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy lze zakládat sice pouze zákonem, ale zákonem ústavním. Pak by bylo rovněž namístě přijmout novou právní úpravu obsaženou v současné době v tzv. kompetenčním zákoně (zákon č. 2/1969 Sb.) a stanovit pravomoci ústředních orgánů státní správy novým ústavním kompetenčním zákonem. Tak by se zabránilo případnému nesmyslnému slučování ministerstev nebo vytváření nových ministerstev anebo jiných ústředních orgánů státní správy, neboť k tomuto by již bylo nově třeba ústavní většiny, tedy shody napříč politickým spektrem. Osobně bych se za tuto změnu velmi přimlouval.

Ještě si v této souvislosti dovolím drobnou poznámku k moci zákonodárné, která sice není součástí veřejné správy, ale pro úplnost tato poznámka do textu této části práce dle mého názoru rovněž patří. Zákonodárná moc by mohla být představována jako doposud Parlamentem ČR, který by však byl 1 komorový. Jedinou komorou by však byla, nikoliv jak se často zmiňuje, Poslanecká sněmovna, ale Senát se sídlem nejlépe v Obecním domě na nám. Republiky, Praha 1, (v případě mimořádných zasedání pak ve Vladislavském sále na Pražském hradě). Jedná se o tzv. *genius loci* těchto míst (viz. i závěr této části práce). Samozřejmě nezáleží na tom, jaký název by pro tuto komoru parlamentu byl zvolen. Jednotliví senátoři by pak byli voleni na základě většinového systému v každém okrese. Celkový počet senátorů by tak byl 80 resp. 81 senátorů (viz. okresní zřízení níže). Každopádně i v případě většinového volebního systému je třeba dodržet princip, že výběr konkrétního senátora je prováděn na základě volby vždy minimálně ze 2 kandidátů či potvrzení volby 1 kandidáta nadpoloviční většinou hlasů (více než 50 %) všech voličů.

Ještě drobné doplnění k postavení prezidenta v našem ústavním systému. V případě konfедераčního uspořádání Evropské unie (viz. Exkurs o Institucionální reformě EU v části sedmé této práce) by plně postačovala jedna hlava EU v podobě evropského prezidenta či předsedy Evropské rady. Pak by již prezidentská funkce v ČR nebyla potřeba a postačoval by jako hlava exekutivy pouze ministerský předseda. Přesto, pokud by byla funkce prezidenta zachována, měl by být dle mého názoru volen v nepřímé volbě, tedy Parlamentem ČR. V ČR nikdy neexistoval prezidentský systém, jak ho známe např. z Francie, USA či Ruska. Kompetence prezidenta v ČR jsou značně omezené oproti např. USA či Francii, proto není důvod k přímé volbě prezidenta, která je samozřejmě mj. i finančně nákladnější.

Pokud jde o státní a veřejnou správu, tak již od 19. století byly pro její fungování důležité i dnešní České dráhy, a.s. a Česká pošta, s. p. České dráhy, a.s. zajišťovaly mj. přepravu pro státní a veřejnou správu, včetně přepravy zásilek a státních zaměstnanců. Česká pošta, s. p. doručovala mj. i zásilky státní a veřejné správy. V dnešní době by mohla Česká pošta, s. p. zajišťovat např. mj. komplexní internetové připojení a IT služby pro veřejnou správu a rovněž Poštovní spořitelna by mohla spravovat bankovní účty veřejné správy a také vést i běžné účty zaměstnanců veřejné správy za určitých zvýhodněných podmínek (to by bylo aktuální zejména po zrušení České národní banky – viz. Exkurs o Institucionální reformě EU v části sedmé této práce). České dráhy, a.s. by pak mohly přepravovat mj. i státní a veřejné zaměstnance rovněž za zvýhodněných podmínek.

## **Hlava II.**

### **Krajské zřízení**

V České republice bylo zřízeno de facto 14 krajů (13 krajů plus Praha). Jedná se dle mého názoru o neúměrně vysoký počet, který nevyhovuje ani potřebám současné Evropské unie a zejména neodpovídá tradičnímu územnímu členění České republiky. Stávající kraje jsou pro účely NUTS příliš malé, proto se české a moravské kraje musí spojovat do větších celků. Při

současném krajském uspořádání rovněž není respektována tradice velkých královských měst a klíčových center jednotlivých regionů. Mezi krajskými městy je proto zařazeno např. i lázeňské město (Karlovy Vary), bývalé hlavní město sudetských Němců (Liberec), horní město (Jihlava), poddanské město povznesené Vilémem z Pernštejna (Pardubice), původně malá vesnička, jejíž význam vzrostl až s příchodem dynastie Bařů a rozvojem obuvnického průmyslu v minulém 20. století (Zlín). S ohledem na výše uvedené bych proto doporučoval ponechání pouze 8 krajů v současném územním členění státu:

1. **Středočeský kraj (Praha)**
2. **Jihočeský kraj (České Budějovice)**
3. **Severočeský kraj (Ústí nad Labem)**
4. **Západočeský kraj (Plzeň)**
5. **Východočeský kraj (Hradec Králové)**
6. **Jihomoravský kraj (Brno)**
7. **Středomoravský kraj (Olomouc)**
8. **Severomoravský kraj (Ostrava)**

Toto územní členění státu vychází de facto z krajského zřízení z roku 1960. Přidána je pouze oblast Hané, tedy střední Moravy, s přirozeným centrem v Olomouci. Současně je třeba uvést, že totožné členění státu existuje i v rámci Římsko - katolické církve, která rozděluje území České republiky na jednotlivé diecéze a arcidiecéze. Jediným rozdílem je, že severočeská diecéze má sídlo nikoliv v Ústí nad Labem, ale tradičně v Litoměřicích. Římsko – katolická církev je institucí s více než 2000 letou tradicí. Na území našeho státu působí přes 1000 let. Proto je záhodno se v tomto případě inspirovat její organizační strukturou.

Konečně je třeba zmínit i skutečnost, že výše uvedené krajské uspořádání, které autor této rigorózní práce považuje za optimální, bylo navrhováno i skupinou pravicových poslanců v čele s Josefem Ježkem<sup>81</sup> (ODA) v roce 1995.

Argumenty pro existenci 8 krajů jsou pak následující. Územní členění státu z roku 1960 a přetrvávající dělení krajů u soudní organizace a jiných vybraných složek státní a veřejné správy (např. státní zastupitelství) je prvním argumentem.

Mezi další argumenty patří např. i předložení některých poslaneckých návrhů z druhé poloviny 90. let 20. století (1995, ale i 1996 a 1997), které rozdělení ČR na 8 krajů zahrnovaly.

Dále lze uvést jako argument územní členění Rakouska, které je svojí rozlohou i počtem obyvatel blízké ČR a které se člení de facto také na 8 spolkových zemí, tedy 8 spolkových zemí plus Vídeň.

---

<sup>81</sup> <https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t191200.htm> (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna 1993 - 1996, tisk 1912/0)



Rovněž současný stav krajského uspořádání neodpovídá nomenklatuře územních statistických jednotek pro účely EU (viz. níže). Statistických jednotek NUTS 2, tedy regionů soudržnosti, je právě 8, což odpovídá výše uvedenému návrhu nového krajského členění ČR.

Stávající kraje na rozdíl od krajů z roku 1960 a od navrhovaného krajského uspořádání v této práci nerespektují historickou česko – moravskou zemskou hranici (zejména kraj Vysočina, ale např. i Pardubický kraj apod.).

Lokální patriotismus není na závadu, jak uvádějí někteří autoři obhajující současné krajské zřízení (Martin Hamp<sup>82</sup>, Radim Prokop a jiní), a umělé narušení zemské česko – moravské hranice. Spíše naopak – je žádoucí, protože vede ke ztotožnění se občanů se svým regionem, v případě vhodně zvolených regionálních krajských i okresních center, a proto na základě něho může dojít případně i k omezení migrace občanů těchto regionů do větších center, zejm. do krajských měst a do hlavního města.

Samozřejmě zřízení 13 + 1 kraje vede i k vyšším nárokům na veřejné rozpočty než v případě navrhovaných 8 krajů, a to nejen pokud jde o zabezpečení chodu příslušných organizačních útvarů kraje.

V současné době je míra motorizace vyšší, než byla v minulých stoletích nebo dokonce i v 50. letech 20. století. Proto dopravní dostupnost do krajských měst není takovým problémem a krajů může být méně.

S tím souvisí i otázka elektronizace a digitalizace veřejné a státní správy, která rovněž snižuje a do budoucna bude dále snižovat potřebu osobní přítomnosti občanů při jednání přímo na příslušném úřadě.

A nejdůležitější argument jsem si nechal na závěr této části práce. Každý státní útvar má určité limity, pokud jde o počet obyvatel, který je toto území schopno absorbovat. I při současné značné míře industrializace zemědělské výroby existují limity, kolika občanům státu je každý státní útvar schopen zajistit obživu, pracovní uplatnění, vzdělání, lékařskou péči, sociální zabezpečení apod. Samozřejmě vycházím z toho, že každý stát by měl být více méně soběstačný, pokud jde o zásobování obyvatelstva alespoň základními potravinami. Nemám sice k dispozici přesné statistické údaje, ale jsem přesvědčen, že „kapacita“ České republiky v žádném případě nedopovídá 14 krajským regionálním centrům, tím pádem zvýšenému počtu státních a místních úředníků a s tím souvisejícím vzrůstajícím počtem občanů a obyvatel jednotlivých regionálních krajských center. Spíše je Česká republika schopna „uživiti“ pouze 8 krajských regionálních oblastí. A tento argument považuji za nejzásadnější, pokud jde o návrh krajského uspořádání obsažený v této práci.

Pokud by bylo toto dle mého názoru logické a tradiční územní členění ČR přijato např. již v roce 2000, kdy nabylo účinnosti v současné době platný a účinný ústavní zákon

---

<sup>82</sup> <https://www.natur.cuni.cz/geografie/vyzkumny-zamer-geograficke-sekce/publikace>

č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, mohlo dojít ke zohlednění tohoto členění např. i při výstavbě dopravní infrastruktury. Tedy železniční elektrifikované koridory by spojovaly zejm. výše uvedená krajská (dříve královská) města. Při rekonstrukci železničního koridoru z Prahy na Moravu tak mohla být učiněna logická změna, kdy by tento koridor byl veden nikoliv přes Pardubice, ale přes Hradec Králové. Bohužel k tomu však nedošlo.

Pokud jde o železniční dopravní infrastrukturu obecně, lze k této problematice poznamenat, že nejdříve je nutné vytipovat vhodná okresní a krajská centra a až poté je možné uvažovat o modernizaci železniční dopravní sítě např. tak, jak je naznačeno v příloze k této práci. Z logiky věci vyplývá, že elektrifikované tratě by měly spojit Prahu s jednotlivými krajskými městy. Lokální tratě by poté spojovaly jednotlivá okresní (dříve zejm. poddanská) města se sídly krajů (královská města). Není záhodno, aby elektrifikované spojnice jednotlivých krajských měst s Prahou vedly přes okresní města. To by mělo za následek pouze to, že by docházelo k rozrůstání těchto měst na úkor ostatních okresních center, jak se tomu stalo v minulosti např. v případě Tábora nebo Pardubic, případně i Berouna či Kolína. Navíc je zde i otázka bezpečnosti železniční dopravy, kdy se již mnohokrát ukázalo, že lokální železniční doprava by neměla být vedena po elektrifikovaných koridorech. Nad rámec návrhu vedení železničních tratí, který je obsažen v příloze k této práci, je třeba uvést, že zejm. v horských a podhorských oblastech je možné spojení krajského města s okresním městem prodloužit i do oblastí, kde je obzvláště v zimních měsících ztížená dopravní dostupnost. Příkladem je trať z Českého Krumlova do Černého Kříže a do Volar.<sup>83</sup>

Co se týče silniční dopravní infrastruktury, tak ta by měla vycházet rovněž z historických kořenů, tedy z existence původních nejdůležitějších historických obchodních stezek, které vedly zejm. z Prahy do Řezna (Újezdská brána v Praze na Smíchově), z Prahy do Žitavy (Písecká brána v Praze pod Královským letohrádkem) a z Prahy na Moravu přes Hradec Králové do Olomouce (Koňská brána na nynějším Václavském náměstí v Praze). Tak by dálniční síť (případná síť silnic 1. třídy by pravděpodobně při dnešní míře motorizace nedostačovala) měla směřovat z Prahy přes Plzeň a Domažlice do sedla mezi Šumavou a Českým Lesem (hraniční přechod Fürth in Wald). Dále na sever přes Mimoň (pod hradem Bezděz) do Žitavy. A konečně, jak výše uvedeno, přes Hradec Králové do Olomouce, kudy vedla hlavní zemská stezka spojující Čechy s Moravou (viz. např. město Vysoké Mýto, Litomyšl, Svitavy, Moravská Třebová, Litovel atd. nacházející se na této stezce). Na Moravě by pak vedla dálniční spojnice od severu k jihu přes okolí měst Ostravy, Olomouce a Brna. Na Slovensko by pak jediná dálniční spojnice směřovala z Olomouce do okolí Nitry a dále na

---

<sup>83</sup> Návrh páteřní železniční i silniční dopravní sítě v ČR a na Slovensku je přílohou této rigorózní práce. K tomuto návrhu je třeba poznamenat, že se jedná pouze o jistou schématickou zkratku a pouze o jednu z mnoha možných variant. Konkrétní vedení zejm. regionálních železničních tratí by muselo projít důkladnou odbornou diskusí a upřesněním v případě, že by se uvažovalo o relokalizaci těchto tratí. Samozřejmě při této diskusí by měla být řešena mj. i otázka, do jaké míry využít stávající regionální tratě budované na území ČR zejm. v 2. polovině 19. století. Autor této práce nemá kvalifikaci ani bezpečnostního, ani dopravního experta, proto si ani nečiní ambice na 100 % přesnost zmíněného návrhu.

jih do Maďarska. Žádné další dálniční tahy by na Slovensku být neměly. Připojení příslušných krajských měst k dálniční infrastruktuře by zajišťovaly dálniční přivaděče.

Pokud jde o dálniční síť, je třeba upozornit na jednu důležitou skutečnost. Každých 100 metrů dálnice znamená zábor cca 1 hektaru zemědělské půdy, protože celé dálniční těleso je téměř 100 metrů široké. Je proto třeba důrazně varovat před „rozbujeou“ dálniční sítí, která představuje zábor velkých zemědělských a lesních pozemků. Rovněž je třeba upozornit na skutečnost, že dálnice byly původně budovány v Německu ve 30. letech minulého století za A. Hitlera z toho důvodu, aby byl umožněn rychlý přesun vojenských vozidel. Proto příliš hustá dálniční síť představuje i bezpečnostní riziko pro konkrétní stát. Samozřejmě je třeba upozornit i na obrovské finanční náklady spojené s budováním dálnic a v neposlední řadě i na suroviny a přírodní zdroje, které jsou nezbytné pro výstavbu dálniční sítě.

Pokud jde o území Slovenska, jsem přesvědčen, že se toto členění de facto pouze na 2 kraje. Opět jde o historické oblasti slovenské kultury i členění Slovenska Římsko - katolickou církví na Západoslovenskou a Východoslovenskou církevní provincii. Na území Slovenska tak podle mého názoru existuje pouze Západoslovenský kraj se sídlem v Nitře, která byla historickým sídlem knížete Pribiny (zahrnuje zejm. Pováží, Pohroní, Oravu a Liptov) a Východoslovenský kraj se sídlem v Košicích (zahrnuje zejm. Šariš, Spiš, Gemer a Zemplín). Od 60. let existoval ještě 3., a to Středoslovenský kraj. Nicméně v tomto ohledu se jedná pouze o území tzv. středoslovenských báňských měst, a to zlatou Kremnicí, stříbrnou Banskou Štiavnicí a měděnou Banskou Bystricí, která patří k Západoslovenskému kraji. Banská Bystrica byla ještě na počátku minulého století malým hornickým městečkem s 5 až 10 tisíci obyvatel (viz. Ottův slovník naučný). Krajské město z ní učinila uměle až komunistická vláda po roce 1948, která Banskou Bystrici vnímala jako město – centrum Slovenského národního povstání za 2. světové války. Středoslovenský kraj tak historicky neexistuje. Co se týče území Polska, tak to se člení tradičně na vojvodství (zejm. Poznaň, Vratislav, Krakov, Varšava a Lvov).

V čele jednotlivých krajů by tak jako doposud stáli krajští hejtmané a krajské úřady by se, jak výše uvedeno, členily na odbory stavebnictví, průmyslu, dopravy, energetiky a zemědělství.

V této souvislosti bych se rád vyjádřil rovněž k otázce spojeného resp. rozděleného modelu veřejné správy. Zatímco spojený model existuje zejm. v Rakousku a v Německu, rozdělený model zvolila většina středo a východoevropských zemí, které se transformovaly po pádu komunismu. Podle mého názoru je vhodnější pro naše země model spojený či smíšený. Na úrovni krajů a okresů by tak fungovala zejména státní správa, tedy krajské a okresní úřady v čele s krajskými hejtmany a okresními rychtáři (viz. dále). Místní samospráva by naopak fungovala hlavně na úrovni místní (tedy obecní) tak, jak tomu bylo v ČR od roku 1990 do roku 2002, kdy existovalo obecní zřízení a okresní úřady v čele s přednosty těchto úřadů vykonávající státní správu. Nicméně podle mého názoru by postačovalo, pokud by obecní samospráva fungovala až od úrovně obcí s pověřeným obecním úřadem (dnešní obce 4. typu). Tedy tzv. obce 5. typu by vlastními samosprávnými orgány nedisponovaly a byly by

spravovány tzv. orgány obcí s pověřeným obecním úřadem. V čele obce by i nadále stál starosta.

Tento model má své opodstatnění v praxi. Např. když porovnáme množství obecně závazných vyhlášek vydávaných obcemi a kraji, tak kraje těchto právních předpisů v samostatné působnosti dnes vydávají naprosté minimum. Zákonodárná aktivita v rámci samostatné působnosti je tak dodnes vykonávána převážně obcemi, což kromě dalších argumentů hovoří pro navržený smíšený či spojený model veřejné správy. Samozřejmě jistá míra samosprávy je nutná i na úrovni okresů, krajů a samozřejmě i hlavního města. Tu by poté zabezpečovali rychtáři a hejtmané.

Ještě drobná poznámka k jisté shodě náhod, kterou představuje existence hradních staveb v jednotlivých krajích, které by samozřejmě zůstaly přístupny veřejnosti, ale mohly by být současně využívány i k reprezentačním účelům krajských hejtmanů. Tak by se navázalo i na tradici hradské správy (soustavy), která existovala na území českého státu v minulosti.<sup>84</sup>

Konečně lze podotknout, že redukce krajů na 8 není jediným a konečným cílem. Klíčové z hlediska organizace a fungování státu je i to, aby všechny orgány a organizační struktury státní správy – např. soudy a státní zastupitelství, policejní ředitelství, finanční úřady resp. finanční ředitelství atd. kopírovaly členění státu na 8 krajů, tedy aby krajských soudů nebylo 7, krajských policejních ředitelství 14 atd. To by velmi přispělo k lepší organizaci veřejné správy, ale i k snadnější orientaci občanů, pokud jde o umístění jednotlivých orgánů a úřadů veřejné správy ve státě a v regionech. Totéž lze samozřejmě říci i o okresech (viz. dále). Bylo by proto záhodno, aby veškerá územní pracoviště fungovala na úrovni okresů v sídlech okresních měst a v sídlech krajů v krajských městech.

Konečně bych se ještě rád vyjádřil k otázce přímé volby hejtmanů pro případ, že by kraje i nadále zůstaly vyššími územními samosprávnými celky. Z finančního hlediska je situace obdobná jako v případě přímé volby prezidenta. Přímá volba hejtmanů by přinesla pouze zvýšené finanční náklady na tuto volbu.

---

<sup>84</sup> Je skutečně pozoruhodnou shodou náhod, že de facto v každém kraji existuje vždy pouze jedna zachovaná, významná hradní stavba středověkého charakteru. Výjimkou je pouze Středočeský kraj, kde tyto stavby jsou čtyři – na západ, na východ, na sever a na jih od hlavního města.

Tak ve středních Čechách se nacházejí hrady Křivoklát, Bezděz, Český Šternberk a Zvíkov. V jižních Čechách hrad Rožmberk, v západních Čechách hrad Loket, v severních Čechách hrad Frýdlant a ve východních Čechách hrad Kost. Na jižní Moravě je to pak hrad Bítov, na střední Moravě hrad Pernštejn a na severní Moravě hrad Bouzov. Jak uvedeno výše, mohly by tyto hradní stavby sloužit mj. i k reprezentačním účelům krajských hejtmanů. Pro veřejnost by byly samozřejmě vstup a prohlídky do těchto objektů zachovány i nadále.

Pokud učiníme malý exkurz ještě na Slovensko i zde existují dvě dominantní hradní stavby, i když se jedná o hradní zříceniny. Na západním Slovensku je to hrad Děvín se strategickou polohou nad soutokem řek Dunaje a Moravy a Spišský hrad (Spiš) - největší hradní zřícenina v Evropě a pravděpodobně i na světě.

Nejzásadnějším argumentem proti přímé volbě hejtmanů je provázanost mezi postavením hejtmana se zastupitelstvem resp. i radou. S trochou nadsázky lze konstatovat, že je to obdobné, jako kdyby byl ministerský předseda volen přímo občany spolu s volbou poslanců do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a nemusel by tak mít zaručenu většinovou podporu a důvěru vlády v Poslanecké sněmovně PČR.

J. S. Mill na toto téma uvádí: „Za obsazování míst by měl být osobně odpovědný předseda sboru, ať je to starosta, předseda čtvrtletního soudního zasedání nebo má jiný titul. Zaujímá v daném místě obdobné postavení jako premiér ve státě ...“<sup>85</sup>

Ještě jedna otázka, která se týká krajského zřízení. Podle mého názoru by všichni náměstci hejtmana měli ze zákona vykonávat svoji funkci jako uvolnění. Jedná si již o dosti vysoký de facto manažerský post, kdy je třeba výkonu funkce věnovat dostatečný časový prostor a mnoho osobního nasazení a je nutno, aby tito představitelé kraje byli mj. i řádně finančně ohodnoceni.

Pokud by zůstal zachován tak jako doposud spojený model veřejné správy, osobně bych navrhoval, aby příspěvek na výkon přenesené působnosti krajem byl hrazen ze 100 % nebo téměř ze 100 % státem. Zdá se to spravedlivější. Pokud kraj vykonává státní správu pro stát, tedy de facto plní úkoly státu, měl by stát tyto funkce kraje i plně hradit. Proti tomuto řešení však bohužel v současné době hovoří katastrofální stav státních a veřejných financí v ČR.

Další poznámka se týká sice právní úpravy obsažené v obecním zřízení, ale částečně souvisí i s krajským zřízením, resp. se sídly krajů. Domnívám se, že hypertrofie a lze říci i anarchie, pokud jde o statutární města, v našem právním řádu není žádoucí. Doporučoval bych proto přiznání postavení statutárního města pouze Praze (hlavní město). Ostatní krajská města (České Budějovice, Plzeň, Ústí nad Labem, Hradec Králové, Brno, Olomouc a Ostrava) by měla pouze své dekrety. Už vůbec není podle mého názoru žádoucí, aby jako statutární město byl označen např. Frýdek – Místek nebo Jablonec nad Nisou.

Tato situace svědčí o tom, že samospráva u nás stále není plně zakotvena a zejména že by bylo kromě práv územních samosprávných celků rozumné nastavit i jisté meze samosprávy. Dle mého názoru je např. naprosto nepřijatelné, aby obce blokovaly výstavbu liniových staveb, zejm. dálnic a železničních koridorů, či výstavbu např. radioaktivních úložišť či velkých energetických staveb institutem obecního referenda. V těch případech, kdy naprosto převažuje zájem celorepublikový nad zájmem regionálním či místním, by mělo být rozhodováno podle objektivních kritérií bez možnosti obce tyto procesy zcela zablokovat. Samozřejmě nikdo neupírá možnost poskytnutí finanční kompenzace obcím např. v případě umístění radioaktivního úložiště na jejím katastrálním území. Ale v těchto případech by mělo být skutečně rozhodováno podle objektivních nadregionálních hledisek. Místní referendum by tak mělo být pouze konzultativní nikoliv ratifikační.

---

<sup>85</sup> J. S. Mill, Úvahy o vládě ústavní, Praha, Svoboda 1992

Závěrem lze konstatovat, že úplné organizační sjednocení všech úseků veřejné správy na krajské úrovni se nezdařilo. Je žádoucí, aby co možná nejvíce úseků veřejné, resp. státní správy, spravovaných na úrovni regionů bylo koncentrováno v jednom administrativním celku.<sup>86</sup> K integraci vedou 2 důvody – za prvé lepší koordinace výkonu veřejné správy a za druhé vyšší efektivita výkonu veřejné správy v jednom orgánu. Do působnosti krajského úřadu by tak mohl být přesunut např. výkon správy sociálního zabezpečení a úřadů práce (zde připadá v úvahu spíše výkon působnosti na úrovni okresních úřadů, viz. níže), činnost živnostenských úřadů, báňských úřadů, katastrálních úřadů, inspektorátů práce (posledně jmenované - opět spíše na úrovni okresů). Není totiž vhodné, aby pro každou agendu byl zřizován zvláštní územní odborný správní úřad (tzv. vertikální dekoncentrát) za situace, kdy by existoval okresní či krajský úřad jakožto orgán státní správy se všeobecnou působností.

### **Hlava III. Okresní zřízení**

Pokud jde o okresy, domnívám se, že v ČR existuje cca 80 historických okresů a na Slovensku cca 20. Jedná se vždy o 8 okresů pro každý kraj plus 2 okresy – krajské město – vlastní město a město – venkov (celkem 64 + 16 okresů). Při vytipování vhodných okresních měst jsem se snažil vycházet vždy z historického principu, ale respektoval jsem i územní, dopravní a jiná hlediska. Zatímco krajská města navržená jako sídla krajů v této práci patřila většinou mezi klíčová královská města, navržená okresní města se konstitovala v minulosti převážně jako města poddanská.

Při výběru okresních sídel jsem bral v úvahu skutečnost, že by tato okresní města měla být jakousi „výkladní skříní“ každého okresu, která by hrdě reprezentovala daný okres a které by si i samotní občané vážili. Samozřejmě prvořadé bylo hledisko historické a geografické a nikoliv estetické. Proto se nedostalo na některá velká města typu Karlovy Vary, Kladno, Mladá Boleslav, Pardubice či Zlín anebo na Slovensku dokonce na Bratislavu. Nic však nebrání tomu, aby v těchto velkých městech byla zřízena dočasně tzv. detašovaná či dislokovaná pracoviště, aby byla zajištěna blízkost a dostupnost úřadů pro občany, ale oficiální sídlo okresního rychtáře, který by měl být výkonným představitelem okresu, by bylo vždy v okresním městě.

K rozdílu mezi mnou navrhovanou variantou zejm. historických sídel okresů a podobou okresního zřízení z 60. let 20. století došlo v důsledku budování železniční sítě v 19. století. Některá tradiční historická sídla tehdy odmítla železniční spojení a tak ustrnula zejm. ekonomicky. Větší průmyslové závody se začaly budovat tam, kde železnice byla, a proto rostl i počet obyvatel v těchto městech. Kromě návratu k tradičním kořenům historických sídel bych proto doporučoval i reorganizaci lokální železniční sítě, která je naznačena v příloze k této rigorózní práci.

---

<sup>86</sup> J. Grospič, Krajská správa v územní reformě veřejné správy, Právník 1/2005

Jak už bylo výše uvedeno, *měla by na okresních úřadech fungovat oddělení resp. odbory školství, práce a sociálních věcí, zdravotnictví, kultury a životního prostředí*. Podle jednotlivých okresů by se rovněž měli volit senátoři do jednokomorového Parlamentu ČR.

Vybral jsem proto 64 níže uvedených okresních měst. Plus 2 okresy v každém kraji by představovalo vždy krajské město a jeho bezprostřední venkovské okolí. Do přehledu jsem začlenil i území Slovenska, kde by pro krajské město a jeho okolí měl platit stejný princip jako v Čechách a na Moravě – tedy krajské město a jeho bezprostřední venkovské okolí. V čele krajů (žup) na Slovensku by pak mohli stát nikoliv hejtmané, ale župané. Pokud jde o území Polska, v čele jednotlivých 5ti vojvodství by stáli vojvodové.

Argumenty pro navržená sídla okresních úřadů a pro zavedení okresního zřízení jakožto stupně státní správy jsou následující. Obdobné pojetí v případě volby reprezentativního a nikoliv největšího sídla existuje ve více státech světa – Washington x New York, Ankara x Istanbul a Haag x Amsterdam (Amsterdam je sice dle nizozemské ústavy hlavním městem, ale sídlem panovníka, vlády, parlamentu i diplomatického sboru je Haag) nebo Brasilia x Rio de Janeiro.

Okresní úřady byly po roce 1989 až do svého zrušení v roce 2002 jednou z nejlépe fungujících složek veřejné správy. Poskytovaly dostatečnou podporu obcím. Obce s rozšířenou působností jsou někdy označovány jako tzv. „malé okresy“. Ovšem jejich počet je 205, což je samozřejmě mnohem finančně nákladnější než navrhované schéma cca 80 okresů v ČR.

Rovněž je možné zachovat s určitými modifikacemi obce s pověřeným obecním úřadem, dříve také nazývané „střediskové obce“ a kompetence zrušených obecních úřadů obcí s rozšířenou působností rozdělit mezi okresní úřady a obce s pověřeným obecním úřadem. Případně obce s pověřeným obecním úřadem by mohly sloužit i jako dopravní křižovatky pod úrovní okresů.

Na otázku, zda mají být okresy též samosprávnými jednotkami, odpovídám, že je tomu jako v případě krajských úřadů, tedy postačovalo by dle mého názoru, pokud by okresní úřady vykonávaly prioritně státní správu. Samozřejmě rychtář resp. hejtman mohou současně odpovídat i za určité úkoly v oblasti samosprávy těchto větších regionálních center a případně i územních celků.

Přemístění sídel okresů do reprezentativních městských sídel by rovněž přispělo k posílení lokálního patriotismu a, jak výše uvedeno, by bylo určitou brzdou proti vylidňování venkova a menších sídelních celků. Níže uvádím přehled možných okresních sídel v České republice a na Slovensku:

**1. střední Čechy – Praha (Křivoklát, Bezděz, Český Šternberk, Zvíkov)**

- a) Slaný
- b) Louny
- c) Beroun
- d) Březnice
- e) Kouřim
- f) Kutná Hora
- g) Kolín
- h) Jičín

**2. jižní Čechy – České Budějovice (Rožmberk)**

- a) Prachatice
- b) Český Krumlov
- c) Třeboň
- d) Jindřichův Hradec
- e) Soběslav
- f) Tábor
- g) Písek
- h) Pelhřimov

**3. západní Čechy – Plzeň (Loket)**

- a) Klatovy
- b) Domažlice
- c) Tachov
- d) Cheb
- e) Sokolov
- f) Rakovník
- g) Žatec
- h) Kadaň

**4. severní Čechy – Ústí nad Labem (Frýdlant)**

- a) Chomutov
- b) Most
- c) Teplice
- d) Děčín
- e) Litoměřice
- f) Česká Lípa
- g) Turnov
- h) Liberec



**5. východní Čechy – Hradec Králové (Kost)**

- a) **Chrudim**
- b) **Jaroměř**
- c) **Trutnov**
- d) **Nové Město nad Metují**
- e) **Litomyšl**
- f) **Ústí nad Orlicí**
- g) **Svitavy**
- h) **Polička**

**6. jižní Morava – Brno (Bítov)**

- a) **Slavonice**
- b) **Telč**
- c) **Znojmo**
- d) **Mikulov**
- e) **Jihlava**
- f) **Třebíč**
- g) **Nové Město na Moravě**
- h) **Velké Meziříčí**

**7. střední Morava – Olomouc (Pernštejn)**

- a) **Vyškov**
- b) **Uherské Hradiště**
- c) **Kroměříž**
- d) **Vsetín**
- e) **Hranice**
- f) **Šternberk**
- g) **Litovel**
- h) **Moravská Třebová**

**8. severní Morava – Ostrava (Bouzov)**

- a) **Fulnek**
- b) **Nový Jičín**
- c) **Příbor**
- d) **Frýdek – Místek**
- e) **Krnov**
- f) **Opava**
- g) **Bruntál**
- h) **Šumperk**

## **9. západní Slovensko – Nitra (Devín)**

- a) **Liptovský sv. Mikuláš (Liptov)**
- b) **Banská Bystrica (Liptov)**
- c) **Turčianský sv. Martin (Orava)**
- d) **Žilina (Orava)**
- e) **Trenčín (Povážie)**
- f) **Trnava (Povážie)**
- g) **Kremnica (Pohronie)**
- h) **Banská Štiavnica (Pohronie)**

## **10. východní Slovensko – Košice (Spiš)**

- a) **Prešov (Šariš)**
- b) **Bardejov (Šariš)**
- c) **Michalovce (Zemplín)**
- d) **Trebišov (Zemplín)**
- e) **Levoča (Spiš)**
- f) **Podolínec (Spiš)**
- g) **Rimavská Sobota (Gemery)**
- h) **Rožňava (Gemery)**

Ještě si dovolím dvě poznámky v souvislosti s výše uvedeným krajským a okresním zřízením. Jak je patrné z výše uvedeného, hranice některých krajů jsou posunuty oproti současnému stavu, ale domnívám se, že se jedná o žádoucí změnu – např. Středočeský kraj je oproti současnosti zvětšen – Jičín, Bezděz a Zvíkov, což ale odpovídá velikosti Prahy, jakožto hlavního města a současně i krajského a republikového centra. Dále Slavonice jsou přesunuty do Jihomoravského kraje, což je podle mého názoru rovněž žádoucí stav, kdy krajská hranice se nachází spíše u hradu Landštejn (Zemský kámen) a nepřirozený výběžek jižních Čech jsem tak přiřlenil k Jihomoravskému kraji.

Pokud jde o okresní zřízení na Slovensku, tak jsem záměrně opominul jih Slovenska (např. Komárno či Dunajská Streda), kde žije početná maďarská národnostní menšina tak, aby byl posílen slovenský národnostní prvek. Okresy na Slovensku by tak mohly mít výrazně protáhlou podobu od severu k jihu.

Konečně ještě jedna poznámka k rozdělení Československa v roce 1992. Jsem přesvědčen, jak je uvedeno i na jiném místě této práce, že toto rozdělení neproběhlo ústavně - právně konformním způsobem. Otázka rozdělení státu, jakožto zásadní otázka státoprávní, má a měla být podle mého názoru předmětem referenda tak, jako např. vstup do NATO či do EU. To se však nestalo a došlo k rozdělení státu. Naopak např. přijetí Eura a vstup do Eurozóny by předmětem referenda být nemělo, protože se jedná o odbornou politickou a zejm. ekonomickou otázku, kterou by měli řešit profesionální politici, případně renomovaní ekonomičtí experti, a nikoliv laická veřejnost, která samozřejmě v tomto případě nemá

dostatek informací a rozhodovala by se spíše intuitivně, a to například i na základě populistických dezinformací.

Pokud jde o území Slovenska, má podle mého názoru ve vztahu k České republice zejména strategický a obranný význam a charakter (obdobně Afghánistán – z vojenského hlediska nepřekonatelný problém pro SSSR v 80. letech 20. století a nejnověji i pro USA, Lomnický štít = pevnost Masada v Izraeli atd.). Může se tak lehce stát, že pokud by došlo k nějakému vojenskému konfliktu či bezpečnostnímu ohrožení střední Evropy, bude Česká republika postrádat Slovensko více než Slovensko Českou republiku, která je na druhé straně samozřejmě hospodářsky a ekonomicky silnější.

Co se týče práva volby do zákonodárného sboru, je zřejmé z výše uvedeného, že krajská města i hlavní město Praha jsou určitým způsobem znevýhodněna na úkor menších okresů. Ale jedná se dle mého názoru o žádoucí stav a o možnost, jak stimulovat občany, aby se nevyliďňoval venkov a menší sídla na úkor zejm. hlavního města a velkých krajských center.

Dalším opatřením v tomto směru by mohlo být i určité daňové zvýhodnění těchto oblastí (zejm. zemědělských a podhorských) opět na úkor větších měst. Obyvatelé zdejších oblastí i právnické osoby zde působící by tak mohli platit nejen nižší daň z nemovitostí, ale např. i nižší daň z příjmů, což by stimulovalo obyvatelstvo, aby setrvalo v těchto oblastech a aby se nevyliďňovaly venkovské a horské okresy.

Posledním opatřením, které by mohlo zabránit vyliďňování venkova a chudších oblastí, by mohlo být, jak výše uvedeno, posílení lokálního patriotismu a volba výstavných a reprezentativních krajských a okresních sídelních center, se kterými by se jejich obyvatelé snadněji ztotožnili.

Pokud jde o volební právo, byla by dle mého názoru žádoucí určitá úprava všeobecného volebního práva. Tak právo volit by mělo být omezeno pouze na osoby plnoleté a v produktivním věku, tedy nejspíše občany nad 18 a do 65, maximálně do 70 let. Občané v důchodovém věku jsou totiž dost často již poněkud „senilní“ a jejich rozhodovací procesy se často podobají rozhodování malých dětí. Proto by volit neměli.

Dále by měla být učiněna i diferenciace podle dosaženého vzdělání. Tak občan se základním vzděláním a vyučený by disponoval 1 hlasem, občan se středoškolským vzděláním a složenou maturitní zkouškou by měl 2 hlasy a občan s vysokoškolským vzděláním v magisterském stupni a vyšším by disponoval 3 hlasy. Současně by platilo i to, že občané v produktivním věku volí pouze tehdy, pokud odvádějí daň z příjmů, ať už ze závislé činnosti, nebo z podnikání. Nikoliv tedy osoby, které jsou závislé na sociálních dávkách, jsou dlouhodobě nezaměstnané nebo se jinak pracovnímu uplatnění vyhýbají. Touto úpravou volebního práva by bylo dosaženo toho, že by byl eliminován vliv populistických politických stran a nezabíraly by ani tak často rozdávané „předvolební dárečky“ v podobě jednorázového zvyšování důchodů či sociálních dávek.

Celkově by tato úprava volebního práva podle mého přesvědčení vedla k odpovědnějšímu a kvalifikovanějšímu rozhodování občanů ve volebním procesu. Také je třeba upozornit na skutečnost, že všeobecné a rovné volební právo je sice „úžasný výdobytek“ 20. století, ale současně i faktor, který významným způsobem přispěl k nástupu obou totalit – zejm. té nacistické v Německu, ale i komunistické v Rusku a zejm. v Československu.

Jinak, co se týče obcí s pověřeným obecním úřadem, dříve střediskových obcí, tak jejich zachování je možné i do budoucna. Na příkladu okresu Český Krumlov, který dobře osobně znám, je možné uvést, o které obce a městečka by se mohlo jednat. Na okrese Český Krumlov bych mezi tyto obce doporučoval zařadit – Volary, Horní Planou, Frymburk, Hořice a Chvalšiny. Volary v současné době nespádají do okresu Český Krumlov, ale do okresu Prachatice. Nicméně s ohledem na obtížnou dopravní dostupnost zejména v zimních měsících – silnice z Libínského sedla do Prachatic je obtížně sjízdná zejména v zimě – bych doporučoval přiřazení Volar rovněž k českokrumlovskému okresu. Z výše uvedeného je zřejmé, že i hranice okresů by zasluhovaly jistou revizi tak, aby více respektovaly některé faktory, jako jsou zejména dopravní dostupnost a přirozená spádovost území do daného okresního města.

Pokud jde o počet obcí s pověřeným obecním úřadem, vyplývá z výše uvedeného, že při počtu cca 80 okresů v ČR a 5 obcí s pověřeným obecním úřadem na jeden okres by jejich počet mohl být kolem 400, což zhruba odpovídá dnešnímu stavu. Konečně co se týče dopravní obslužnosti, tak spojení obcí s pověřeným obecním úřadem (střediskových obcí) s okresními městy by mohlo být zajišťováno regionální autobusovou dopravou, případně i mikrobusy.

Závěrem podotýkám, že navržené uspořádání veřejné správy je pouze jistým námětem a že zejm. okresní zřízení a sídla okresů by zasloužila širší společenskou, občanskou i odbornou diskusi. Cílem tohoto návrhu okresního zřízení bylo spíše poukázat na skutečnost, že taková města jako jsou Třeboň, Slavonice, Telč, Mikulov, Moravská Třebová, Polička, Litomyšl, Nové Město nad Metují, Žatec nebo Kadaň by si statut okresního centra rozhodně zasloužila. A to samozřejmě i z toho důvodu, že se jednalo po mnoho staletí o přirozená regionální centra příslušných okresů.

**Barokní paláce**  
**jakožto sídla jednotlivých ministrů (větší bezpečnost, pokud jsou sídla ministrů**  
**umístěna mimo administrativní aparát ministerstev, reprezentativnost)**

**ČR a SR:**

- 1) Lobkowiczký palác (střední Čechy, spravedlnost)
- 2) Thun - Hohensteinský palác (západní Čechy, finance)
- 3) Valdštejnský palác (východní Čechy, zahraniční věci/evropské záležitosti)
- 4) Clam - Gallasův palác (severní Čechy, vnitro)
- 5) Schwarzenberský palác (jižní Čechy, obrana)
- 6) Černínský palác (severní Morava, energetika)
- 7) Dietrichsteinský/Arcibiskupský palác (střední Morava, zemědělství)
- 8) Lichtensteinský palác (jižní Morava, doprava)
- 9) Nostický palác (východní Slovensko, kultura)
- 10) Martinický palác (západní Slovensko, životní prostředí)

-----  
**Polsko:**

- 11) Kollowratský palác (Wratislaw, stavebnictví)
- 12) Colloredo – Mansfeldský palác (Lvov, průmysl a obchod)
- 13) palác Kinských (Poznaň, školství)
- 14) Ledebourský palác (Varšava, práce a sociální věci)
- 15) Šternberský palác (Krakov, zdravotnictví)

---

**1. Vrcholová (silová) ministerstva**

- a) Ministerstvo spravedlnosti ČR (dnešní Úřad vlády ČR, Strakova akademie /voda/)
- b) Ministerstvo financí ČR (dnešní sídlo Finančního úřadu pro Prahu 6 a 7, dříve Státní plánovací komise - /voda/)
- c) Ministerstvo obrany ČR (dnešní MPO - /voda/)
- d) Ministerstvo vnitra ČR (dnešní MD - /voda/)
- e) Ministerstvo zahraničních věcí ČR (později Ministerstvo pro evropské záležitosti ČR) (hotel President + hotel Intercontinental – /voda/)

**2. Hospodářská ministerstva**

- a) Ministerstvo stavebnictví a místního rozvoje ČR (dnešní Magistrát, dříve sídlo ČEZu)

- b)** Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (dnešní Městský (obchodní) soud pro hlavní město Prahu, dříve Generální ředitelství hutnictví železa ve Slezské ulici)
- c)** Ministerstvo dopravy a spojů ČR (dnešní MŽP)
- d)** Ministerstvo paliv a energetiky ČR (zbořená brutalistní budova Transgasu na Vinohradské třídě)
- e)** Ministerstvo zemědělství ČR (Pečkův palác, Politických vězňů)

### **3. Sociální ministerstva**

- a)** Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR (Dům železničářů, nám Míru)
- b)** Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (dnešní MPSV)
- c)** Ministerstvo zdravotnictví ČR (dnešní Ministerstvo spravedlnosti ČR)
- d)** Ministerstvo kultury ČR (Česká spořitelna v Rytířské ulici, dříve Muzeum Klementa Gottwalda)
- e)** Ministerstvo životního prostředí ČR (Goethe institut)

## **Část sedmá: Exkurs - Institucionální reforma Evropské unie**

V současné době, zejména po vystoupení Velké Británie z Evropské unie, se hojně hovoří a diskutuje o nutnosti reformy Evropské unie, resp. jejích orgánů. Dovolím si v této souvislosti podat vlastní názor na tuto problematiku.

Dle mého názoru by Evropská unie měla do budoucna, bez ohledu na krizi způsobenou Brexitem, směřovat k postoupnému sblížení a prohlubování integrace, a to směrem ke konfederaci. Nejlepším možným modelem pro fungování Evropské unie je dle mého názoru konfедераční model, který na jedné straně vystihuje potřebu hlubšího sjednocení a na straně druhé dostatečně respektuje nezávislost a odlišnost jednotlivých členů této konfederace (množství odlišných národních jazyků, kulturních tradic a historických kořenů). Tento konfедераční model by ovšem měl nést určité prvky federace. Tak zejména právním základem EU by nebyla mezinárodní smlouva, ale Ústava (viz níže), která je typická pro federační model.

Institucionální model EU by měl být založen na 4 pilířích:

- 1) **společná zahraniční politika,**
- 2) **společná měna,**
- 3) **společný právní základ a**
- 4) **společná obrana.**

Tyto 4 základní pilíře jakožto vyjádření konfедераčního modelu by měly být reprezentovány 4 základními institucemi. Jejich sídlem by mělo být hlavní město jednoho ze 4 klíčových členských států Evropské unie, tedy Francie (Paříž), Velké Británie (Londýn), Itálie (Řím) a Německa (Berlín). Pokud by došlo k přesunu hlavních institucí Unie do těchto členských států a bylo by skončováno s kompromisem mezi Francií a Německem typu Bruselu, Štrasburku, či Lucemburku, jistě by to přispělo v konečném důsledku i k posílení významu Evropské unie, a to jak z hlediska jejího významu vnímaného samotnými občany EU, tak ze zahraničně-politického hlediska, kdy by konečně Evropská unie vystoupila ze stínu národních států a vlád a stala by se jejich plnohodnotným reprezentantem.

### **Hlava I. Konfедераční model EU**

#### **Díl 1. Společná zahraniční politika**

Diplomatickým jazykem v minulosti, ale částečně i v současnosti byla a je francouzština, je proto přirozené, aby zahraničně politické centrum Unie bylo umístěno v Paříži, ve Francii. Jednotná zahraničně politická orientace Evropské unie by velmi přispěla k posílení pozice

Unie navenek a k většímu respektu i z pohledu ostatních celosvětových geopolitických mocností, kterými jsou v současnosti zejm. USA, Rusko nebo i Čína a Indie.

Jednotné zahraničně politické centrum by rovněž znamenalo, že po světě by již nemusel mít každý členský stát Evropské unie své zastoupení v podobě vyslanectví nebo velvyslanectví, ale postačovalo by jedno zastoupení úřadem EU pro všechny jeho členské státy. Rovněž zahraniční státy, se kterými má Unie diplomatické styky, by již neměly svá zastoupení ve všech hlavních městech členských států EU, ale pouze v Paříži. Tím by došlo nejenom k unifikaci zahraniční politiky Evropské unie, ale i k obrovským finančním úsporám. Proto považují zřízení tohoto jednotného centra zahraniční politiky v Paříži z hlediska vnějšího vnímání Unie za klíčové. Současně by ve vybraných městech evropské konfederace (např. v Praze) mohla být zachována určitá zastupitelská centra nebo kontaktní úřady Francie, Velké Británie, Německa, Itálie, USA a Ruska.

## **Díl 2. Společná měna**

Společná měna EU je již od roku 1999/2002 realitou v podobě Eura ve většině členských států EU. Nicméně dle mého názoru by měla být povinně přijata všemi členskými státy EU, byť postupně. Pokud jde o přijetí Eura ze strany ČR a její vstup do eurozóny, bylo by ideální, aby Česká republika vstupovala do Eurozóny za situace, kdy koruna zpevní vůči Euru např. na kurs 20 : 1, případně i 15 : 1 tak, aby cenový šok a zvýšení cen v ČR nebyly tak razantní a dramatické. Ale je otázkou, zda česká ekonomika má dostatečnou sílu a výkonnost, aby tohoto deflačního a měnového cíle skutečně dosáhla.

Na rozdíl od otázky rozdělení Československa, vstupu do NATO či do EU by však přijetí Eura a vstup do Eurozóny předmětem referenda být nemělo, protože se jedná o odbornou politickou a zejm. ekonomickou otázku, kterou by měli řešit profesionální politici a ekonomičtí experti a nikoliv laická veřejnost, která samozřejmě v tomto případě nemá dostatek informací a rozhodovala by se spíše intuitivně a mohla by podlehnout populistickým hlasům a názorům.

Pokud se týče sídla centrální banky, ale i největší evropské burzy cenných papírů, doporučoval bych s ohledem na existenci londýnské City jakožto největšího finančního centra v Evropě, Londýn ve Velké Británii. Ostatně již v roce 2010 byl v Londýně zřízen Evropský orgán pro bankovníctví, který lze považovat za jistý předstupeň Evropské centrální banky sídlící v tomto městě. Samozřejmě v současné době jsme v situaci, kdy Velká Británie již opustila Evropskou unii. Doufejme, že se do jejích řad opět v budoucnu vrátí. Vzhledem k tomu, že Velká Británie EU opustila, nabízí se jako náhradní varianta umístit finanční centrum do Frankfurtu nad Mohanem, kde ostatně v současné době Evropská centrální banka již nyní sídlí.

Pokud všechny členské státy přijmou Euro a nebudou již existovat národní měny, pak je pochopitelné, že zbytečnými se stanou i centrální banky jednotlivých členských států, protože ty by neměly již na stabilitu čeho dohlížet – národní měny přestanou existovat. (Je třeba



vycházet z původního znění ustanovení § 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., účinného do 31. 3. 1998. Podle tohoto ustanovení bylo hlavním cílem České národní banky zabezpečovat stabilitu české měny.) Opět by to přineslo výrazné úspory v podobě zrušení centrálních bank 28 resp. 27 členských států a zřízení pouze jediného bankovního centra v Londýně, resp. nyní přechodně ve Frankfurtu nad Mohanem.<sup>87</sup>

### **Díl 3. Společný právní základ**

Základem kontinentálního právního systému bylo římské právo. Navíc v roce 1950 byla v Římě podepsána Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, v roce 1957 zde byla podepsána Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a dne 29. října 2004 zde byla signována i Smlouva o Ústavě pro Evropu, která nakonec bohužel nevstoupila v platnost a místo ní byla přijata Lisabonská smlouva. Je proto přirozené, aby sídlo Evropského ústavního soudu bylo umístěno v Římě, v Itálii. Tato instituce by měla být strážcem souladu národních právních předpisů s nadnárodní, celoevropskou ústavní chartou. Ústava by měla obsahovat jednak výčet základních práv a svobod občanů Unie (viz. již nyní existující Listina základních práv Evropské unie, Nice, 2000) a dále pak vymezení pravomocí a kompetencí jednotlivých orgánů EU, jak jsou popsány v této části práce. Po vzoru USA by dle mého přesvědčení stačila jedna celoevropská ústava a zejména jedna Charta základních práv EU a jednotlivé členské státy by již vlastní ústavní normu v podobě Listiny základních práv a svobod mít nemusely.

---

<sup>87</sup> V souvislosti se společnou měnovou politikou si dovoluji drobnou poznámku, která se týká podoby evropských bankovek. Ne že by se mi současná podoba bankovek Euro nezamlouvala, nicméně by bylo určitou možností při navrhování jejich grafické podoby zohlednit i personální aspekt. Současně bych doporučoval, aby zadní strana bankovek obsahovala prvky jednotlivých architektonických slohů, které ovládaly Evropu v průběhu uplynulých staletí. Zejména se jedná o gotický, renesanční a barokní sloh.

Proto by například základní bankovka Euro mohla na přední straně nést podobu Williama Shakespeara, jakožto anglického génia literatury a psaného slova a zadní strana by pak mohla obsahovat prvky gotického umění. Přestože W. Shakespeare žil v letech 1564 až 1616 zejm. za vlády Alžběty I., anglickou architekturu i umění stále ovládala gotika, která je jakousi univerzální anglickou podobou umění i architektury. Ostatní slohy, ať už renesance či baroko, se ve Velké Británii příliš neuplatnily, proto tedy Shakespeare s gotickými motivy.

Další bankovka vyšší nominální hodnoty by mohla na přední straně obsahovat podobu L. da Vinciho, tedy univerzálního italského génia, který se prosadil samozřejmě zejména v oblasti výtvarného umění. Žil a tvořil převážně v době renesance, a to v Itálii i ve Francii, proto na zadní straně této bankovky by měly být umístěny renesanční motivy.

Konečně bankovka nejvyšší nominální hodnoty by mohla obsahovat portrét J. S. Bacha, jakožto německého génia barokní hudby samozřejmě s prvky barokní architektury na rubu této bankovky.

Pokud by bylo třeba dodat další bankovky nižší nominální hodnoty, nabízí se samozřejmě románský sloh s portrétem např. Karla Velikého, dále sloh antický, a to případně římský (např. Koloseum – zde lze však očekávat negativní tendence ze strany Izraele – viz Flavius Iosephus – Válka židovská) a řecký (athénská Akropolis). Možné podobizny např. Caesar či třeba mýtická bohyně Athéna atd.

Opět – pokud by fungoval jediný Ústavní soud v Římě, jakožto strážce ústavního pořádku a souladu národních norem s tímto pořádkem, nebylo by nutné, aby existovalo 28 resp. 27 národních ústavních soudů jednotlivých členských států. Zřízení této soudní instance v Římě by tak opět přineslo nemalé finanční úspory.

V této souvislosti se nabízí i otázka budoucnosti Rady Evropy a Evropského soudu pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku. Pokud by existoval výše uvedený Ústavní soud v Římě, který by střežil dodržování základních práv a svobod na území členských států EU, je otázkou, zda by další existence orgánů Rady Evropy měla vůbec smysl. I když pod jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva dnes spadají i některé nečlenské státy EU, jako je např. Rusko, osobně bych nic nenamítal proti tomu, pokud by došlo k postupnému útlumu této instituce a nakonec i k jejímu úplnému zrušení.

#### **Díl 4. Společná obrana**

Konečně posledním pilířem konfедераčního modelu by měla být společná evropská obrana. Pokud by ostatní instituce, jak uvedeno výše, byly umístěny v Paříži, Londýně a Římě, zbývá jako poslední klíčový stát EU Německo. A právě v jeho hlavním městě, tedy v Berlíně, by mohlo společné obranné centrum fungovat. V Berlíně jsou dosud patrné následky 2. světové války a je záhodno mít tuto skutečnost trvale na paměti jako symbol evropské jednoty a připomenutí nesmyslnosti válečného konfliktu na území evropského kontinentu. Právě proto by mělo být centrum evropské obrany umístěno zde. Pro umístění obranného centra do Berlína samozřejmě hovoří i jiné zásadnější argumenty, např. přijatelná geografická poloha, kdy je toto centrum poměrně dobře chráněno od jihu (Alpy, pohraniční pohoří nacházející se v České republice, karpatský oblouk). Ostatně jisté pokusy o institucionalizaci evropského obranného systému byly již v minulosti podniknuty. Jedná se např. o myšlenku tzv. Západoevropské unie. Je tedy v tomto směru na co navazovat resp. je v této oblasti co dohánět. Samozřejmě v případě ohrožení Evropy a nebezpečí z východu lze připustit i jako alternativu přesunutí obranného centra z Berlína do Londýna.

Evropa by již konečně měla překročit vlastní stín v oblasti obrany, přestat se schovávat za USA a měla by přistoupit k vytvoření vlastních silných a akceschopných ozbrojených sil. To by samozřejmě pomohlo do budoucna i při řešení různých ozbrojených konfliktů, do kterých se Evropa může v budoucnu dostat. Nelze věčně spoléhat na to, že bude trvat období relativního klidu a míru v Evropě a jeho bezprostředním okolí, které panuje v podstatě nepřetržitě od 2. světové války. Existence Islámského státu a uprchlická krize a zejm. ozbrojený konflikt na Ukrajině je pro Evropu posledním varováním. Nelze věčně spoléhat na USA, že budou řešit problémy za Evropu i na jejím území. Proto je vytvoření silných evropských integrovaných resp. spolupracujících ozbrojených sil v současné době nutností a prioritou.

Zřízení jediného obranného centra v Berlíně a existence společné obranné politiky by ve svém důsledku přinesla obrovské posílení obranyschopnosti celého evropského kontinentu. Kromě centrálních evropských obranných struktur by však bylo v tomto případě záhodno zachovat i např. ministerstva obrany a instituce typu generálních štábů v jednotlivých členských státech.

Samozřejmě z obranného centra v Berlíně by byla koordinována jednotná evropská obranná politika globálně.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> V této souvislosti si dovoluji rovněž malý exkurs, který se týká organizování společné obrany nad rámec NATO, zejm. směrem na východ, konkrétně směrem k Rusku, Bělorusku a Ukrajině. Domnívám se, že Rusko a jeho nejbližší pravoslavní sousedé by neměli být uměle drženi v izolaci, ale naopak při vzrůstající moci a vlivu Číny a ostatních států východní a jihovýchodní Asie by Rusko a jeho 2 sousední státy (zejm. Ukrajina a Bělorusko) měly být zahrnuty do systému kolektivní bezpečnosti a obrany např. na bázi tzv. „Partnership for Peace“ (Partnerství pro mír). Lze samozřejmě diskutovat o tom, zda je v současné době vhodné období pro to, aby tyto rozhovory s Ruskem byly zahájeny (zejm. s ohledem na situaci na východní Ukrajině a na Krymu a samozřejmě i v současné době probíhající ozbrojený konflikt na Ukrajině, situaci v Íránu, v Sýrii apod.). Nicméně by bylo dobré vyvést Rusko z mezinárodní izolace vyvolané Západem, nevhánět ho do kouta a začít s ním aktivně spolupracovat a počítat i při společné obraně. V opačném případě dochází samozřejmě ke sblížení Ruska s Čínou.

Možný koncept, samozřejmě se jedná nejspíše o horizont v řádu mnoha budoucích let (ale čím dříve, tím lépe), je takový, že by USA, Evropa a Rusko mohly rozdělit své síly a každá z těchto mocností by se mohla specializovat na určitý druh zbraňových systémů a případně i na vývoj a výrobu těchto zbraní. Proto by se např. USA mohly zaměřit na vývoj a výrobu vojenské letecké techniky (zejm. F 16 „Fighting Falcon“ a F 18 „Hornet“ i současné případně i moderní letecké zbraňové systémy typu F 35, případně i nadále sloužící strategické bombardéry B 52), Evropa na produkci ostatních konvenčních zbraní a Rusko by pak mohlo vyvíjet a vyrábět zejm. námořní vojenskou techniku. Tento systém rozdělení zbraňových systémů mezi křesťanské státy severní polokoule by rovněž v případě nebezpečí zajišťoval fungování systému kolektivní bezpečnosti a obrany v celosvětovém měřítku. Jednoduše řečeno, pokud by supersoniky a strategické bombardéry vyráběly zejm. USA a naopak letadlové lodě, křižníky, ponorky, ledoborce apod. Rusko, muselo by při jakémkoliv zahraničním konfliktu mimo území těchto států dojít k dohodě mezi USA a Ruskem tak, aby mohly být současně vyslány do akce letadlové lodě i stíhačky, zejm. modernizované F 18, které by jejich paluby využívaly. Nelze samozřejmě zajistit ani zakázat např. USA, aby vyráběly i námořní vojenskou techniku či ostatní konvenční zbraně a naopak aby např. Rusko vyvíjelo i vojenské bitevní letouny, ale stačila by dohoda spočívající jednoduše řečeno v tom, že pro účely mezinárodních operací poskytuje USA leteckou vojenskou techniku, Rusko námořní techniku a Evropa ostatní konvenční zbraně. Tím by byla zajištěna i nutnost konsensu mezi těmito 3 mocnostmi v případě jakéhokoliv mezinárodního konfliktu. **Samozřejmě je ale třeba připomenout, že jakýkoliv vývoj moderních zbraňových systémů je nesmírně finančně nákladný, proto je vhodnější specializace na jednotlivé zbraňové systémy (USA, Evropa a Rusko), jak výše uvedeno.**

V této souvislosti lze pouze připomenout známou legendu o Svatoplukovi a jeho 3 synech, kdy kníže Svatopluk vysvětloval svým synům, že snadněji se zlomí samostatný proutek než 3 pruty spletené dohromady. Je tak třeba v této souvislosti znovu připomenout, že pro 3 světové mocnosti křesťanské kultury a civilizace (ať už protestanské, katolické nebo pravoslavné/ortodoxní) je výhodnější vzájemná spolupráce než samostatný a izolovaný postup nebo dokonce konflikty a nesváry mezi státy křesťanské civilizace. To ve svém důsledku povede, jak výše uvedeno, pouze k dominanci Číny a později i Indie nejen v hospodářské, ale do budoucna i ve vojenské oblasti.

Rozhodování o vyslání ozbrojených sil na území cizího státu by se mohlo odehrávat i na půdě Organizace spojených národů, konkrétně v její Radě bezpečnosti. V této souvislosti by bylo záhodno upravit strukturu Rady bezpečnosti. Podle mého názoru by členy Rady bezpečnosti mělo být pouze 5 stálých členů, a to USA, Evropa, Rusko, Čína a Indie. Je samozřejmě možné, aby členy Rady bezpečnosti byli i nestálí členové, ale pouze s hlasem poradním. K vyslání ozbrojených sil na území cizího státu by pak stačila většina 3 hlasů z celkového počtu 5 hlasů Rady bezpečnosti. Právo veta by členové Rady bezpečnosti neměli a rozhodovalo by se prostou většinou hlasů.

Obávám se však, že tento bezpečnostní model je skutečně otázkou budoucnosti a že za současné bezpečnostní a zahraničněpolitické situace ve světě nemá mnoho nadějí na úspěch jeho prosazení do praxe. Na druhé straně

Výše byl tedy podán popis 4 základních pilířů konfедераčního modelu Evropské unie. Zbývá dodat, že vrcholným představitelem EU by mohl být prezident EU nebo předseda Evropské rady, jehož sídlem by mohla být nejspíše Paříž a který by jakožto vrcholný představitel EU konečně vystoupil ze stínu národních vrcholných představitelů jednotlivých členských států EU.

Nejvyšší orgán EU by mohl být představován jakousi Evropskou radou či Radou EU, jejímiž členy by byli předsedové vlád jednotlivých 12 sdružených oblastí EU (viz. níže). Jednalo by se o poradní a výkonný orgán EU, který by řešil klíčové otázky vnitřní i zahraniční politiky Unie.

## **Hlava II. Rozdělení států EU do 12 sdružených oblastí**

Pokud jde o vnitřní členění Evropské unie, mělo by dojít k určité integraci jednotlivých členských států do větších 12 oblastí, které by vzájemně kooperovaly na užší bázi a současně by byly společně zastoupeny i v Evropské radě 1 zástupcem. Navrhoval bych následující členění členských států do níže uvedených větších sdružených oblastí:

- 1) **Španělsko a Portugalsko (Pyrenejský poloostrov)**
- 2) **Itálie (Apeninský poloostrov) a Malta**
- 3) **Francie, Belgie a Lucembursko (frankofonní země)**
- 4) **Německo a Nizozemsko (germánské země)**
- 5) **Velká Británie a Irsko (Britské ostrovy)**
- 6) **Dánsko, Norsko, Švédsko, Finsko a Island (skandinávské země)**
- 7) **Česko, Polsko a Slovensko (západoslovanské země)**
- 8) **Rakousko, Lichtenštejnsko a Švýcarsko (alpské země)**
- 9) **Maďarsko, Rumunsko a Bulharsko (karpatské země, resp. země východního Balkánu)**
- 10) **Estonsko, Lotyšsko a Litva (země Pobaltí)**
- 11) **Slovinsko, Chorvatsko, Srbsko, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Severní Makedonie a Kosovo (jihoslovanské země, resp. země západního Balkánu)**
- 12) **Řecko, Albánie (země jižního Balkánu a poloostrov Peloponés) a Kypr**

Z výše uvedeného přehledu je zjevné, že se nejedná o zcela reálné rozdělení evropských států z hlediska dnešních politických nálad a hledisek. Jde spíše o jakousi vizi do budoucna a náčrt možného uspořádání a užší kooperace evropských států. Velké problémy lze předpokládat

---

to je dle mého pevného přesvědčení jediná možnost, jak v budoucnu čelit čínské a indické převaze v ekonomické i vojenské oblasti nad státy křesťanské civilizace a kultury (USA, Evropa a Rusko).

Odpůrcům moderních zbraňových systémů (např. Římsko - katolická církev) lze vzkázat následující: **Zbraně lze použít i pro jiné účely než čistě vojenské** – např. bombardování zamrzlých řek (Jenisej, Ob, Lena) na Sibiři při hrozících rozsáhlých povodních tak, jak to praktikovaly ruské vzdušné síly před několika lety, či ochrana Zeměkoule před dopady asteroidů a jiných větších těles z vesmíru – zejm. konvenční zbraně.

v současné době zejména při integraci Velké Británie a Irsku nebo při spolupráci v zemích bývalé Jugoslávie zasažené v 90. letech minulého století válečným konfliktem. Dále jsou do výše uvedeného přehledu začleněny i státy, které nejsou dosud součástí Evropské unie, zejm. Švýcarsko, Norsko a Island. Naopak jiné oblasti významně kooperují již v současné době (např. 3 státy Visegrádská skupiny, skandinávské státy, státy Pobaltí apod.).

Co se týče evropské části Ruska, Ukrajiny a Běloruska, mohla by tato teritoria získat statut nestálého člena EU resp. Evropské rady. Jedná se zejm. o problematiku a otázku případné finanční pomoci těmto regionům v případě mimořádných situací a obtíží. Na druhé straně pak zajištění zásobování států EU zemním plynem, ropou a dalšími surovinami (zejm. železnou rudou, stavebním materiálem apod.). Samozřejmě první musí tento status získat Rusko, a to pouze pokud o toto postavení bude usilovat. Současná situace na Ukrajině nicméně i tento model v řádu neblízkých několika let velmi problematizuje a komplikuje.

V této souvislosti si dovoluji ještě malý exkurs, který se týká politické spolupráce Česka, Slovenska a Polska. Češi a částečně i Slováci by se dle mého přesvědčení měli zbavit jakéhosi přezíravého pohledu vůči svému severnímu sousedu, tedy Polsku. Je třeba si uvědomit, že Polsko je lidnatá i územně poměrně rozlehlá země. Toto uskupení by nám i našim sousedům přineslo např. i možnost být rovnocenným partnerem pro sousední Německo a částečně i dostatečnou hrází proti ruskému a zejména čínskému vlivu ve střední Evropě. Češi, Slováci i Poláci mají podobný jazyk, v podstatě si vzájemně rozumí a mají i podobnou kulturní a historickou tradici.

Je třeba připomenout, že společný český a polský stát existoval i v minulosti např. za vlády posledních Přemyslovců na sklonku 13. a 14. století (Václav II. a Václav III.), ale i Jana Lucemburského nebo za vlády Vladislava a Ludvíka Jagellonského koncem 15. a počátkem 16. století. Jenom připomínám, že za Vladislava Jagellonského byly v období pozdní gotiky v Praze vytvořeny takové architektonické skvosty, jako je Vladislavský sál na Pražském hradě, královská oratoř ve Svatovítské katedrále nebo Prašná brána (obdobně Levoča na Slovensku – dóm sv. Jakuba). Proto je v této souvislosti skutečně na co navazovat.

Pokud jde o vládu Václava II. v Polsku po získání polské královské koruny a ovládnutí i Velkopolska, je možno citovat Libora Jana, autora monografie o českém králi nazvané „Václav II. – král na stříbrném trůnu 1283 - 1305“. Libor Jan cituje ve své monografii např. autora análů poznaňské kapituly, který mj. uvádí: „*Pod králem Václavem zavládl největší mír a spravedlnost v Polsku, jako v časech jeho dědiců.*“ Dále Libor Jan cituje i ostatní tehdejší písemné prameny (především velkopolské a komořanské), podle kterých: „*království polské (regnum Polonie) je ve všech svých částech naplněno mírem veškeré pokojnosti.*“ Konečně autor monografie cituje i Petra Žitavského, který sepsal Zbraslavskou kroniku. Petr Žitavský ve svém díle mj. uvádí: „*neboť kdož mluví touž řečí, obyčejně se k sobě vinou těsnějšími svazky lásky.*“<sup>89</sup>

Je tak zřejmé, že vládu posledních Přemyslovců nad Polskem vnímali tehdejší obyvatelé i vrchnost a šlechta v Polsku jako vesměs kladnou a přínosnou pro středověký feudální polský i český stát. Je tedy tento model v mnohém inspirativní i pro současnost.

---

<sup>89</sup> L. Jan, Václav II., král na stříbrném trůnu, 1283 – 1305, Argo, 2015, str. 276 a 277

Pokud jde o Slovensko, jsou samozřejmě naše vazby na východního souseda ještě užší zejm. s ohledem na existenci společného státu od roku 1918 do roku 1992, ale i otázku jazykové blízkosti. Ale historicky např. i Velkomoravská říše se rozkládala na území obou našich států. Jejimi představiteli byli nitranský kníže Pribina, moravský Mojmír, Rastislav či Svatopluk. A na Slovensko také v neposlední řadě odešly zbytky husitských vojsk pod vedením Jana Jiskry z Brandejsa po porážce v bitvě u Lipan v roce 1434 a pravděpodobně i část protestantských exulantů po roce 1620. Samozřejmě je třeba v této souvislosti připomenout i skutečnost, že rozdělení Československa v roce 1992 neproběhlo zcela ústavněprávně konformním způsobem. Rozhodně mělo být uspořádáno referendum, protože se jednalo o klíčovou otázku státoprávní, o které měli rozhodnout občané obou států. Ještě dnes jsou proto na obou stranách hranice slyšet hlasy pro znovusjednocení Československa. Každopádně spoluprací v rámci formátu Česko, Polsko, Slovensko by se tato idea alespoň do jisté míry naplnila.

Tolik tedy k jednotlivým institucím Evropské unie a k územnímu uspořádání Unie. Jak výše uvedeno, jedná se nikoliv o aktuální model, ale spíše o vizi, jak by Evropa mohla vypadat do budoucna. Nicméně jsem přesvědčen, že při realizaci byt' pouze některých reformních kroků, jak výše naznačeno (zejm. společná evropská obrana), by se evropská integrace značně prohloubila a přispělo by to i k lepšímu fungování Unie a k jejímu prestižnějšímu obrazu vůči zahraničí i do budoucna.

## Část osmá: Závěr

V této práci jsme se zabývali krajským zřízením v České republice. Na úvod jsme vymezili některé základní pojmy související s problematikou krajského zřízení, a to správní právo a jeho základní zásady, dále jsme definovali veřejnou správu, vymezili jsme územní samosprávu, podali jsme definici krajského zřízení. Rovněž jsme se zabývali pojmy decentralizace a dekoncentrace, nastínili jsme základní rozdíly mezi spojeným a rozděleným modelem veřejné správy a konečně jsme vymezili i I., II. a III. fázi reformy veřejné správy v ČR.

V další části této práce jsme se věnovali historií krajského zřízení na území Čech a Moravy. Prošli jsme jednotlivé historické fáze vývoje krajského zřízení od počátku 13. století, přes období husitství, období 30leté války, období osvícenského absolutismu za vlády Marie Terezie a Josefa II. až k přechodu od feudalismu ke kapitalismu. Další hlava byla věnována období rakouské monarchie od roku 1848 do roku 1918. Historický přehled krajského zřízení jsme zakončili nástinem vývoje krajského zřízení po 2. světové válce a v období komunistické diktatury do roku 1989.

Ve čtvrté části této práce jsme pojednali o krajském zřízením v současnosti a úvahách de lege lata. Vymezili jsme ústavní základy územní samosprávy a krajského zřízení dle Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod a dle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Pojednali jsme o právní úpravě obsažené v Evropské chartě místní samosprávy. A samozřejmě jsme se podrobně věnovali i právní úpravě krajského zřízení obsažené v zákonně č. 129/2000 Sb., o krajích. V této souvislosti jsme zejména vymezili postavení kraje a jeho orgánů, dále jsme definovali právní předpisy kraje (obecně závazné vyhlášky a nařízení), působnost kraje (samostatnou a přenesenou). Rovněž jsme vymezili orgány kraje (zejm. zastupitelstvo, rada, hejtman a krajský úřad) a určili jejich kompetence. Konečně jsme se věnovali i otázce dozoru a kontroly nad výkonem samostatné i přenesené působnosti krajů.

V páté části této práce jsme podali stručný nástin územní samosprávy a administrativního uspořádání v jednotlivých členských státech EU, jejichž právní úprava by mohla být pro ČR zajímavá a inspirativní. Konkrétně jsme podali přehled krajského upořádání na Slovensku, přehled vojvodství v Polsku, zemské uspořádání v Rakousku, spolkové uspořádání ve Spolkové republice Německo a nástin jsme zakončili administrativním členěním ve Francii.

V další analytické části práce jsme pojednali o krajském zřízením de lege ferenda a vybraných aspektech uspořádání veřejné správy v ČR v budoucnu. Nastínili jsme přehled ústředních orgánů státní správy (ministerstev) a jejich vhodného uspořádání. Zredukovali jsme počet krajů v ČR ze 14 na 8 krajů, věnovali jsme se možnému návratu okresů do systému veřejné správy v ČR apod.

V poslední části této práce jsme nastínili výhled možného organizačního upořádání EU v budoucnu, který má rovněž dosah a vliv na veřejnou správu v ČR. Doporučili jsme pro EU konfедераční model, jehož základními prvky by byla společná zahraniční politika, společná měna, společný právní základ a společná obrana. Konečně jsme rozdělili EU do 12 větších sdružených oblastí.

Na závěr této rigorózní práce lze říci jen tolik, že autor této práce je přesvědčen o nutnosti reformy veřejné správy v ČR a zejména krajského zřízení. Jasně tomu napovídá stav veřejných financí a obrovské deficity veřejných rozpočtů v naší zemi. Pokud Česká republika neučiní potřebné reformní kroky a nezredukuje rozbujelou státní a veřejnou správu, může se za několik let nebo možná i několik měsíců dočkat státního bankrotu a obrovské inflace. Není tedy na co čekat. Autor této práce netvrdí, že má 100 % pravdu či patent na rozum. Ale rozhodně je přesvědčen o nutnosti reformy veřejné správy, a to tím směrem, který je v této práci naznačen.

---

*Kdybych mluvil v jazycích lidí i andělů, bez lásky je to jen dunění zvonu, řinčení činelů. Kdybych uměl prorokovat, rozuměl všem tajemstvím, měl všechno poznání a víru, že bych i hory přenášel, bez lásky nejsem nic. Kdybych rozdal vše, co mám, kdybych dal i vlastní tělo, abych se proslavil, bez lásky je mi to k ničemu.*

*Láska je trpělivá, je laskavá, láska nezávidí, láska se nevychloubá ani nepovyšuje, není hrubá, nehledá svůj prospěch, není vznětlivá, nepočítá křivdy, není škodolibá, ale raduje se z pravdy; všechno snáší, všemu věří, vždycky doufá, všechno vydrží.*

*Láska nikdy neskončí. Avšak prorocství – ta zaniknou, jazyky – ty umlknou, poznání – to pomine. Jen z části totiž poznáváme a jen z části prorokujeme; jakmile však přijde dokonalé, tehdy to částečné zanikne. Dokud jsem byl dítě, mluvil jsem jako dítě, myslel jsem jako dítě, měl jsem dětské názory; když jsem však dospěl, s dětskými věcmi jsem se rozloučil. Teď totiž vidíme jako v zrcadle, nejasně, ale potom tváří v tvář. Teď poznávám částečně, ale potom poznám plně, tak jako Bůh zná mě. Do té doby nám zůstává víra, naděje a láska, tato trojice, ale největší z nich je láska.*

### **Pavlův list Korintským, Bible – Nový zákon katedrála sv. Patrika, New York, USA, září 2018**

*Tenkrát se rodily zdi, tympanony,  
a jejich čněním žily milióny,  
chléb s vínem lásky utěšoval hlad,  
portály zněly milostnými stony,  
věže výš nestoupaly, jejich zvony  
měřily život povlovnými tóny  
a na ochozech smrt jsi viděl stát.*

### **R. M. Rilke, Katedrála**



## Seznam použité literatury:

### 1) knižní literatura

- CANE, P.: Administrative Law, Oxford University Press 2011
- CARRÉRA D'ENCAUSSE, H.: Romanovci – dynastie pod vládou krve, Volvox Globator 2017
- COGAN, R.: Krajské zřízení (otázky působnosti a organizace), disertační práce, VŠE v Praze 2017
- COGAN, R.: Zákon o krajích, komentář, Wolters Kluwer 2018
- ČAREK, J.: Městské znaky v českých zemích, Academia Praha 1983
- DAVID, P., SOUKUP, V.: Dějiny hradů a tvrzí v Čechách na Moravě a ve Slezsku, Euromedia Group, k.s. 2017
- FLAVIUS, I.: Válka židovská, I. a II. svazek, Svoboda 1990, 1992
- GALLIGAN, D.J., SMILOV, D. M.: Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996 -1998, Budapest, Central University Press 1999
- GLOSOVÁ, I.: Teoretická východiska krajského zřízení, diplomová práce, Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko – správní 2010
- GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L.: 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, Aleš Čeněk 2004
- HÁCHA, E. a kol.: Slovník veřejného práva československého, Eurolex Bohemia 2000
- HANDRLICA, J. (ed): Veřejné právo a právo soukromé – aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu, kolektivní monografie, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2014
- HAYEK, F. A.: Právo, zákonodárství a svoboda, Academia 1994
- HENDRYCH, D. a kol.: Právnický slovník, C. H. Beck 2009
- HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo – obecná část, C. H. Beck 2016
- HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J.: Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost, nakladatelství Lidové noviny 2005
- HOETZL, J.: Československé správní právo, Melantrich 1937
- HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M.: Listina základních práv a svobod – komentář, C. H. Beck 2021
- CHANDLER, J. A.: Místní správa v liberálních demokraciích, Doplněk 1998
- JAN, L.: Václav II., král na stříbrném trůnu, 1283 – 1305, Argo 2015
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád – komentář 2012
- JUŘÍK, P.: Encyklopedie šlechtických rodů, Knižní klub 2014
- KADEČKA, S.: Právo obcí a krajů v České republice, C. H. Beck 2003
- KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Masarykova univerzita 2008
- KINCL, J., URFUS, V.: Římské právo, Panorama 1990
- KISSINGER, H.: Umění diplomacie, Prostor 1999

- KNAPP, V.: Teorie práva, C. H. Beck 1995
- KOPECKÝ, M.: Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Wolters Kluwer 2017
- KOPECKÝ, M.: Správní právo – soubor zákonů, Aleš Čeněk, s.r.o. 2018
- KOSATÍK, P.: Slovenské století, Torst 2021
- KOUDELKA, Z.: Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003, Linde 2003
- MACHIAVELLI, N.: Vladař, Argo 2001
- MADAR, Z. a kol.: Slovník českého práva, Linde Praha 1999
- MALÝ, K., SIVÁK, F.: Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do r. 1918, H & H a.s. 1992
- MATES, P. (ed.): Reforma veřejné správy, Sborník příspěvků, ASPI 2007
- MATĚJKA, J.: Principy organizace veřejné správy, Nákl. knihovny sborníku věd právních a státních 1938
- MONTESQUIEU, Q. L.: O duchu zákonů, Aleš Čeněk 2003
- NĚMEČEK, V.: Vojenská letadla 5, Naše vojsko 1982
- ONDREJKA, K.: Malý Lexikon ľudovej kultury Slovenska, Mapa Slovakia 2003
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Linde 1998, 2002
- PEROUTKA, F.: Budování státu I. – IV., Lidové noviny 1991
- POMAHAČ, R. a kol.: Veřejná práva za rozcestím (právní reflexe), Univerzita Karlova, Právnická fakulta 2013
- PRAŽÁK, J.: Rakouské právo správní, nakl. Jednoty právnické 1905
- RILEY, A.: English for Law, Macmillan Publishers 1993
- SEERDEN, R. (ed.): Administrative Law of European Union, its Member States and the United States, Antwerpen, Oxford, Intersentia 2007
- SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo, Wolters Kluwer 2013
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOOVÁ, J.: Ústava České republiky - komentář, C. H. Beck 2007
- SMITH, A.: Bohatství národů, Grada Publishing, a.s. 2016
- ŠEMORA, V.: Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy, Linde 2007
- ŠVANKMAJER, M.: Dějiny Ruska, Nakladatelství Lidové noviny 2008
- VEDRAL, J.: Správní řád – komentář, Bova Polygon 2012
- WADE, H. W. R., FORSYTH, Ch.: Administrative Law, Oxford University Press 2009
- WEYR, F.: Československé právo správní, Brno 1922

## 2) časopisecká literatura

- ADAMOVÁ, K.: Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy, Právník 9/1995
- COOK, Š.: Review pro obranný a bezpečnostní průmysl, MS Line, s.r.o. 3/2022
- ČADIL, J.: Letectví a kosmonautika, MAGNET PRESS SLOVAKIA s.r.o. 12/2021

- DIENTSBIER, F.: K právním formám činnosti veřejné správy, In Grospič J., Louda T., Vostrá L. (eds.): Územní samospráva v České republice a Evropě, Aleš Čeněk 2007
- GROSPÍČ, J.: K otázkám ústavních základů územní samosprávy, Právník 5/1995
- GROSPÍČ, J.: Krajská správa v územní reformě veřejné správy, Právník 1/2005
- HENDRYCH, D.: Normativní činnost veřejné správy (K problematice nařízení a obdobných předpisů), In Pocta prof. K. Malému k 65. narozeninám, Karolinum UK 1995
- KADEČKA, S.: Nařízení obcí s rozšířenou působností – nový pramen českého práva, právní rozhledy 5/2003
- KOUDELKA, Z.: Působnost právních předpisů územní samosprávy, Právní rádce 1/2003
- MATULA, M.: Funkce státu a koncepce decentralizace, Právník 2/2006
- MOCEK, M.: K právní úpravě činnosti při organizačním, technickém a finančním zabezpečení krajského referenda, Správní právo 3/2013
- NEUMANNOVÁ, H.: Vyhlášení a účinnost právních předpisů kraje, Veřejná správa 31/2002
- POMAHAČ, R.: Právo na místní samosprávu, Implementace Evropské charty místní samosprávy, Veřejná správa 1 a 2/2001
- POTĚŠIL, L.: Práva občanů při zasedání zastupitelstev obcí, Právní rádce 4/2008
- PRAŽÁK, J.: O pojmu a povaze samosprávy, Výtisk přednášky ze 7. 1. 1897
- ŠIMEK, L.: Právní úprava postavení a působnosti územních samosprávných celků a možnosti její kodifikace, Veřejná správa 46/2004
- TOŠNER, O.: Veřejný zájem a jeho normování zákonem, Právník 7/2009
- VEDRAL, J.: Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům úpravy územní samosprávy v České republice), Právník 1/2006
- ZÁŘECKÝ, P.: O samosprávě, Správní právo 6/1997

## Seznam použitých právních předpisů:

### 1) ústavní zákony

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR
- usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Evropská charta místní samosprávy (vyhlášená pod č. 181/1999 Sb.)

### 2) zákony

- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
- zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí
- 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)
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a majetku České republiky do majetku krajů
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- zákon č. 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 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

- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- zákon č. 174/2003 Sb., o převodu některého nepotřebného vojenského majetku a majetku, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra, z vlastnictví České republiky na územní samosprávné celky
- zákon č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti)
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
- zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů
- zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- zákon č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů)
- zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)
- zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce
- zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
- zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

### **3) podzákoné právní předpisy**

- nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím
- nařízení vlády č. 594/2006 Sb., o přepisu znaků do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy
- vyhláška č. 152/2000 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

- vyhláška č. 326/2000 Sb., o způsobu označování ulic a ostatních veřejných prostranství názvy, o způsobu použití čísel budov, o náležitostech ohlášení a přečíslování budov a o postupu a oznamování přidělení čísel a dokladech potřebných čísel
- vyhláška č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb
- vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků
- vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.
- vyhláška č. 84/2005 Sb., o nákladech na stravování a jejich úhradě v příspěvkových organizacích zřízených územními samosprávnými celky
- vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení
- vyhláška č. 530/2006 Sb., o postupech atestačních středisek při posuzování dlouhodobého řízení informačních systémů veřejné správy

#### 4) evropské předpisy

- nařízení, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost 241/2021
- nařízení o Fondu spravedlivé transformace 1056/2021
- nařízení o Evropském sociálním fondu + 1057/2021
- nařízení o Fondu soudržnosti a Evropském fondu regionálního rozvoje 1058/2021
- obecné nařízení 1060/2021
- nařízení, kterým se zřizuje Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond 1139/2021
- nařízení, kterým se zřizuje Azylový, migrační a integrační fond 1147/2021
- nařízení, kterým se jako součást Fondu pro integrovanou správu hranic zřizuje Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky 1148/2021
- nařízení, kterým se zřizuje Fond pro vnitřní bezpečnost 1149/2021
- směrnice o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (EU ETS) 87/2003 + prováděcí nařízení 1001/2020 k této směrnici

## Seznam použité judikatury:

### 1) Ústavní soud ČR

- Nález ÚS ČSFR ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/1992
- Nález ÚS ze dne 19. 1. 1993., sp. zn. Pl. ÚS 5/1993
- Nález ÚS ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/1995
- Nález ÚS ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/1995
- Nález ÚS ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/1996
- Nález ÚS ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/1996
- Nález ÚS ze dne 24. 11. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/1997
- Nález ÚS ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/1998
- Nález ÚS ze dne 19. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/1999
- Nález ÚS ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/2001
- Nález ÚS ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/2002
- Nález ÚS ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/2002
- Nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/2002
- Nález ÚS ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/2003
- Nález ÚS ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/2003
- Nález ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/2004
- Nález ÚS ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/2005
- Nález ÚS, ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/2006
- Nález ÚS ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 2551/2013
- Nález ÚS ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 1955/2015

### 2) Nejvyšší správní soud

- Rozhodnutí NSS ze dne 12. 3. 1940, sp. zn. Boh. A 378/1940
- Rozhodnutí NSS ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. 2 As 7/2005
- Rozhodnutí NSS ze dne 1. 3. 2007, sp. zn. 2 Afs 125/2005
- Rozhodnutí NSS ze dne 19. 9. 2007, sp. zn. 9 Aps 1/2007
- Rozhodnutí NSS ze dne 22. 9. 2011, sp. zn. 1 As 94/2011

### 3) Krajské soudy

- Rozhodnutí MS v Praze, ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 8A 316/2011
- Rozhodnutí KS Ústí nad Labem, sp. zn. 15Ca 164/2005
- Rozhodnutí KS Ústí nad Labem, sp. zn. 15Ca 196/2006

## Seznam použitých internetových zdrojů:

- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Administrativní dělení Francie](https://cs.wikipedia.org/wiki/Administrativní_dělení_Francie)
- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Administrativní dělení Polska](https://cs.wikipedia.org/wiki/Administrativní_dělení_Polska)
- <https://cs.wikipedia.org/wiki/Decentralizace>
- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Historie krajů v Česku](https://cs.wikipedia.org/wiki/Historie_krajů_v_Česku)
- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Kraje na Slovensku](https://cs.wikipedia.org/wiki/Kraje_na_Slovensku)
- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Německé spolkové země](https://cs.wikipedia.org/wiki/Německé_spolkové_země)
- <https://cs.wikipedia.org/wiki/NUTS>
- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Obec s pověřeným obecním úřadem](https://cs.wikipedia.org/wiki/Obec_s_pověřeným_obecním_úřadem)
- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Obec s rozšířenou působností](https://cs.wikipedia.org/wiki/Obec_s_rozšířenou_působností)
- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Okresy v Česku](https://cs.wikipedia.org/wiki/Okresy_v_Česku)
- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Rakouské spolkové země](https://cs.wikipedia.org/wiki/Rakouské_spolkové_země)
- <https://cs.wikipedia.org/wiki/Samospráva>
- [https://cs.wikipedia.org/wiki/Veřejná správa](https://cs.wikipedia.org/wiki/Veřejná_správa)
- <http://verejna-sprava.blogspot.com/2011/05/21-reforma-verejne-spravy>
- <https://www.natur.cuni.cz/geografie/vyzkumny-zamer-geograficke-sekce/publikace>
- <https://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/689-reforma-verejne-spravy>
  
- ASPI – důvodové zprávy a judikáty