

### 4.3 Kraje jako tzv. vyšší územní samosprávné celky

#### 4.3.1 Základní otázky právního postavení krajů

Kraje jsou platnou právní úpravou vnímány jednak jako správní obvody<sup>96</sup> podle dosud platné právní úpravy z roku 1960, a dále jako tzv. vyšší územní samosprávné celky, podle právní úpravy přijaté v roce 1997. V systému současné územní správy mají, z uvedených podob krajů, rozhodující postavení kraje jako tzv. **vyšší územní samosprávné celky**, které jsou základem tzv. krajského zřízení.

Nově koncipované postavení územní správy, odstartované změnami v r. 1990, kdy byla ukončena činnost soustavy národních výborů, revitalizováno postavení obcí na samosprávném principu, si logicky vyžádalo i ustavení tzv. vyšší úrovně územní samosprávy. Již z ústavně právní úpravy z r. 1990 (úst.zák. č. 294/1990 Sb.) bylo, přes absenci výslovné dikce, nepřímě dovoditelné, že se u nás počítalo, v souvislosti s revitalizací územní samosprávy, nejen s obcemi, ale i s tzv. vyššími územními samosprávnými celky. Konkrétní vyjádření v tomto směru však přinesla až Ústava České republiky z r. 1993, která výslovně zakotvila, že těmito vyššími územními samosprávnými celky by měly být země nebo kraje, přičemž jejichž vytvoření ústava svěřila samostatnému ústavnímu zákonu.

Na sklonku roku 1997, tj. takřka po pěti letech od přijetí Ústavy České republiky, byl takovýto ústavní zákon přijat (úst. zák. č. 347/1997 Sb.), vyloučil variantu zemí, a jako tzv. vyšší územní samosprávné celky zřídil kraje. Právně vzato v této souvislosti došlo toliko k jejich formálnímu zřízení a to s účinností od 1. ledna 2000. Takto bylo ustaveno celkem třináct krajů, a to Středočeský kraj, Budějovický kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský

<sup>96</sup> Kraje jako tzv. správní obvody, původně vymezené v podmínkách a především pro potřeby postavení a činnosti tzv. krajských národních výborů, jsou územními jednotkami ve smyslu právní úpravou provedeného územního členění státu (kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce). Takto vymezené postavení krajů, v počtu sedmi, dosud zrušeno nebylo a platná právní úprava stále vymezuje kraj Středočeský, kraj Jihočeský, kraj Západočeský, kraj Severočeský, kraj Východočeský, kraj Jihomoravský a kraj Severomoravský. Jejich existence je, s ohledem na to, že jsou využívány jako územní obvody působnosti některých typů orgánů veřejné moci (typicky soudů) prozatím i nadále zachovávána. Viz zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Jihlavský kraj, Brněnský kraj, Olomoucký kraj, Ostravský kraj a Zlínský kraj, přičemž postavení kraje bylo současně přiznáno i hlavnímu městu Praze, která počet vyšších územních samosprávných celků rozšiřuje na čtrnáct. K faktickému ustavení krajů a započetí jejich činnosti potom došlo v návaznosti na volby do zastupitelstev krajů, které se uskutečnily 12. 11. 2000, a kdy také nabyl účinnosti zákon o krajích. Následnou účinností ústavního zákona č. 176/2001 Sb. potom došlo ke změně názvů Budějovického kraje na Jihočeský kraj, Jihlavského kraje na kraj Vysočina, Brněnského kraje na Jihomoravský kraj a Ostravského kraje na Moravskoslezský kraj.

Kraje přitom byly koncipovány na obdobných principech jako obce, a proto i zákonná úprava postavení krajů je v mnohém obdobná jako právní úprava postavení obcí. Zejména je v této souvislosti třeba poznamenat, že obdobně je koncipována nejen soustava orgánů kraje, ale také i povaha režimu působnosti a pravomoci kraje.

Legislativním podkladem pro započetí činnosti krajů k uvedeným datům je, vedle samotného zákona o krajích (zákon č. 129/2000 Sb., dnes již ve znění pozdějších předpisů)<sup>97</sup> celý soubor dalších přijatých právních předpisů. Každý z nich uvedených předpisů měl pro započetí činnosti krajů svůj nezastupitelný význam, přičemž z pohledu obsahového rozměru poslání a zaměření činnosti krajů měl patrně největší význam zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, z něhož jsou dovoditelné „prvotní“ okruhy působnosti krajů a jejich orgánů. Mezi nimi potom klíčový význam mají okruhy činnosti, zahrnované (vedle tzv. přenesené působnosti) do tzv. samostatné působnosti krajů. Tyto oblasti samostatné působnosti ve své podstatě představují příslušné směry rozvoje

<sup>97</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zák. č. 273/2001 Sb., zák. č. 320/2001 Sb., zák. č. 231/2002 Sb., Nál. ÚS č. 404/2002 Sb., a zák. č. 229/2003 Sb., zák. č. 216/2004 Sb., zák. č. 257/2004 Sb., zák. č. 421/2004 Sb., zák. č. 626/2004 Sb., zák. č. 501/2004 Sb., zák. č. 413/2005 Sb., zák. č. 186/2006 Sb., zák. č. 189/2006 Sb., zák. č. 234/2006 Sb., zák. č. 261/2007 Sb., zák. č. 298/2008 Sb., zák. č. 305/2008 Sb., zák. č. 477/2008 Sb., zák. č. 281/2009 Sb., zák. č. 326/2009 Sb., zák. č. 118/2010 Sb., zák. č. 199/2010 Sb., zák. č. 347/2010 Sb., zák. č. 246/2011 Sb., zák. č. 364/2011 Sb., zák. č. 457/2011 Sb., zák. č. 142/2012 Sb., zák. č. 239/2012 Sb., zák. č. 303/2013 Sb., zák. č. 64/2014 Sb., zák. č. 24/2015 Sb., zák. č. 298/2015 Sb. a zák. č. 106/2016 Sb.

odvětví a úseků působnosti krajů, které mají kraje a jejich orgány zabezpečovat samosprávně s příslušnou odpovědností, včetně jejich profinancování v režimu „samosprávně“ rozpočtového hospodaření krajů. Přirozeně, že pro zabezpečení těchto úkolů jsou kraje postupně „samosprávně“ vybavovány také příslušným majetkem, se kterým budou samostatně hospodařit. Mimo to kraje a jejich orgány musí zabezpečovat příslušný rozsah výkonu tzv. přenesené působnosti.

Zákonná úprava kraje koncipuje, obdobně jako je tomu u obcí, jako územní samosprávné celky, které jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. Kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

U krajů jakožto územních samosprávných korporací lze přirozeně vysledovat také jejich **osobní, územní, a ekonomický základ** samosprávy.

Za občany kraje platná právní úprava považuje fyzické osoby, které je státními občany České republiky a jsou přihlášeny k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje.<sup>98</sup> Občané kraje přitom disponují významnými oprávněními pro podíl na samosprávě kraje, jako jsou právo volit a být volen do zastupitelstva za podmínek stanovených zvláštním zákonem, zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a v souladu s jednacím řádem zastupitelstva vyjadřovat na něm své stanovisko k projednávaným otázkám, nahlížet do zápisů a usnesení z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a pořizovat si z nich výpisy, podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty, apod.

Všechna tato oprávnění má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci

---

<sup>98</sup> Výjimkou z pravidla, že území státu je rozděleno do území obcí, jsou nepočtené tzv. vojenské újezdy. Podle aktuálně platné právní úpravy jde o celkem 4 vojenské újezdy, a to vojenské újezdy Boletice (Jihočeský kraj), Březina (Jihomoravský kraj), Hradiště (Karlovarský kraj) a Libavá (Olomoucký kraj). K tomu viz zák. č. 222/1999 Sb., o zajištění obrany České republiky. Tento stav platí od 1. 1. 2016, kdy byl v důsledku nabytí účinnosti zákon č. 15/2015 Sb., zrušen vojenský újezd Brdy (Středočeský kraj). Současně bylo také zmenšeno i území ostatních vojenských újezdů a jejich vymezené části byly přeměněny na obce.

nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

Území krajů bylo vymezeno při jejich zřízení územími vyjmenovaných okresů, a to podle stavu jejich území ke dni účinnosti ústavního zákona, jímž byly takto vnímané kraje vytvořeny. Případné změny v území krajů, resp. změny jejich hranic, lze provést pouze zákonem.

Úprava hospodaření kraje s vlastním majetkem klade důraz na jeho účelné a hospodárné využívání. Pokud jde o rozpočtové hospodaření kraje, řídí se tzv. rozpočtovými pravidly územních samospráv. Sám zákon o krajích přitom ukládá povinnost dát hospodaření za vždy uplynulý kalendářní rok přezkoumat auditorem, a poté závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok projednat zastupitelstvem kraje a příp. přijmout opatření k nápravě nedostatků.

#### **4.3.2 Působnost a pravomoc krajů, orgány krajů**

Pokud jde o charakteristiku působnosti krajů, ta se obdobně jako v případě působnosti obcí, dělí na působnost samostatnou a působnost přenesenou.

Kraje v samostatné působnosti zejména pečují, a to v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, o komplexní územní rozvoj, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, především o uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Při výkonu samostatné působnosti kraje spolupracují s obcemi, nesmí přitom však zasahovat do jejich samostatné působnosti. Orgány kraje jsou současně povinny záměry rozvoje kraje vždy konzultovat s příslušnými orgány obcí, jichž se dotýkají. Obdobně i orgány státu jsou povinny předem projednat s orgány kraje opatření dotýkající se samostatné působnosti kraje.

Kraje mohou při výkonu své samostatné působnosti spolupracovat také tzv. vzájemně.

Kraje mimo to mohou spolupracovat také s územními samosprávnými celky jiných států a vstupovat do regionálních seskupení se zahraničními partnery. Obsahem spolupráce přitom mohou být také jen činnosti patřící do jejich samostatné působnosti.