

VEŘEJNÁ SPRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE

***Abstrakt:** Text se zabývá především popisem aktuálního systému veřejné správy v České republice. Vychází z vysvětlení obsahu pojmů veřejná moc a veřejná správa, zabývá se jednotlivými variantami výkonu veřejné moci (státem, územní samosprávou, zájmovou samosprávou, soukromými resp. soukromoprávními subjekty). Přibližuje základní rozdíly mezi státní správou a samosprávou. Dále se zabývá organizací veřejné správy v České republice, podrobněji se věnuje organizaci územní správy (včetně informací o reformě veřejné správy a jejích fázích). Dále jsou rozebírány právní postavení a charakteristiky územních samosprávných celků (obcí) a vyšších územních samosprávných celků (krajů), jsou zmíněny jejich orgány, informace o výkonu správy v samostatné a přenesené působnosti. V závěru textu jsou uvedeny informace o hospodaření krajů a obcí, o rozpočtových příjmech a výdajích územní samosprávy a o jejich základním členění.*

***Klíčová slova:** veřejná správa; veřejná moc; státní správa; organizace veřejné správy; územní správa; územní samospráva; místní samospráva; územní samosprávné celky; obce; kraje; vyšší územní samosprávné celky; rozpočet; reforma veřejné správy; přenesená působnost; samostatná působnost*

1. POJMY VEŘEJNÁ MOC A VEŘEJNÁ SPRÁVA

Veřejná správa je správou společnosti. Patří do ní správa státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu. Jde tedy o správu veřejných záležitostí ve společ-

nosti zorganizované ve stát. Je projevem realizace výkonné moci ve státě, samosprávy a jiné správy.

1.1. Veřejná moc

Jde o takovou moc, která umožňuje ukládat (autoritativně) povinnosti a přiznávat práva i nepodřízeným osobám. Uplatňováním veřejné moci je rozhodováno o osobách v nerovném postavení, vrchnostensky. Obsah rozhodnutí nezávisí na vůli adresáta. Rozhodování je součástí pravomoci zakotvené zákonem. Tuto pravomoc je možné vykonávat jen tehdy, stanoví-li tak zákon, a to pouze způsobem, který zákon rovněž stanoví. Disponují jí tzv. subjekty veřejné moci, uskutečňují ji ve veřejném zájmu a k jeho zabezpečení. Veřejnou moc vykonává veřejná správa, souvisí s ní nerovnost subjektů.

Veřejnou moc dělíme na státní moc a zbývající (další) veřejnou moc.

1.2. Státní moc

Státní moc je základní složkou veřejné moci. Disponuje jí sám stát a zabezpečuje a vykonávají prostřednictvím zvláštního aparátu (státního mechanismu). Státní moc obsahuje tři základní kategorie:

- moc zákonodárná (příslušející zákonodárným orgánům a spočívající ve vydávání zákonů),
- moc výkonná (příslušející správním orgánům a spočívající ve výkonu zákonů),
- moc soudní (příslušející soudům a spočívající v soudním rozhodování a aplikaci práva).

V demokratickém státě je uplatňován nejen samotný uvedený princip dělby moci, ale především prostřednictvím ústavního pořádku (ústavy a ústavních zákonů) jsou tyto tři základní kategorie státní moci vzájemně vyvažovány.

Státní moc je výlučná, a to díky suverenitě státu - na státním území existuje jen jedna státní moc, občané na tomto území podléhají jen této státní moci.

1.3. *Zbývající státní moc*

Zbývající veřejná moc je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátní povahy ke správě veřejných záležitostí. Je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu, projevuje se víceméně jako decentralizovaná státní moc. Mají ji hlavně subjekty územní samosprávy. V České republice vykonávají územní samosprávné celky (kraje a obce) jakožto veřejnou správu kromě samosprávy svého území také podíl na státní moci, spoluzabezpečují správu státu pro vymezený územní obvod.

1.4. *Suverenita*

Suverenitou rozumíme svrchovanost státu, nezávislost, neomezenost státní moci na jiné státní či jiné veřejné moci. Státní suverenita má vnější a vnitřní stránku:

- **vnější stránka** státní suverenity je výrazem legitimacy státu a jeho uznání a respektování v mezinárodním měřítku;

vnitřní stránka státní suverenity se projevuje v postavení státu při tvorbě a vázanosti práva. Státní moc není vázána žádnými prameny práva, vytvořenými nezávisle na ní. Vnitřní stránka suverenity podmiňuje vnější stránku – stát nemůže být suverénní navenek, není-li suverénním uvnitř.

1.5. *Státní mechanismus*

Státní mechanismus je nositelem státní moci i státní suverenity, je představován různými složkami – státními orgány, úředními osobami, státními organizacemi, ve sféře veřejné správy jsou doplňovány i orgány samosprávy.

1.6. *Veřejná správa a její pojetí*

Na systém veřejné správy můžeme pohlížet ze dvou hlavních hledisek:

- **organizačním (formálním)** pojetím se rozumí vnímání veřejné správy jako soustavy orgánů veřejné správy, resp. správních orgánů;

▪ **funkčním (materiálním)** pojetím máme na mysli vlastní výkon veřejné správy jakožto výkon podzákonné a nařizovací činnosti orgánů (činnost správních orgánů).

Správou chápeme společenské řízení, které má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách. Jedná se o činnost správních subjektů realizovanou ve veřejném zájmu. Jde o výkonnou činnost státu, vykonávanou zejména prostřednictvím jeho orgánů, a výkonnou činnost tzv. dalších veřejnoprávních subjektů, resp. orgánů ve správě veřejných záležitostí. Tyto činnosti jsou realizované jako projev výkonné moci ve státě. Obsahem se tato činnost zaměřuje na organizování chodu veřejných záležitostí, resp. veřejných služeb, a na mocenskou ochranu veřejných zájmů.

1.7. Soukromá správa

Soukromá správa je správou soukromých záležitostí vykonávanou v soukromém zájmu, a to soukromými osobami, které sledují určitý vlastní cíl a řídí se přitom vlastní vůlí (jde o řízení vlastních záležitostí). Není výkonem veřejné moci. V rámci soukromé správy lze vykonávat (činit) vše, co zákon nezakazuje.

2. VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa může přiznávat práva a ukládat povinnosti i vůči třetím osobám (nepodřízeným). Jde o vrchnostenskou správu, o výkon veřejné moci. Veřejnou správu vykonávají stát, další veřejnoprávní subjekty a soukromé (soukromoprávní) subjekty.

2.1. Výkon veřejné správy státem

Nejpodstatnější část veřejné správy nese stát. Jedná se zejména o tu státní činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství a vedle soudnictví. Jde především o výkon zákonů, přičemž postavení orgánů státu vykonávajících veřejnou správu je charakterizuje jako orgány výkonné. Zákonodárstvím se zákony vytváří, veřejnou správou se zákony provádějí.

Stát provádí v rámci veřejné správy (tedy v rámci moci výkonné) rovněž odvozenou normotvorbu (nikoliv zákonodárství), představu-

jící vydávání obecně závazných pravidel chování ve formě správních aktů normativní povahy.

Veřejná správa je takový výkon zákonů, kde nejde primárně o nalézání práva, nýbrž o realizaci zájmů, a to jen zájmů veřejných v mezích práva.

2.2. Výkon veřejné správy dalšími veřejnoprávními subjekty

Veřejnou správu vykonávají vedle státu též další veřejnoprávní subjekty. Tyto subjekty jsou odlišné od státu, jde o veřejnou správu nestátních činností výkonného charakteru, kdy posláním je spoluza-
bezpečovat výkon správy státu. Jde o veřejnoprávní korporace, což jsou samosprávné instituce představované společenstvím osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů. Stát je schvaluje a přiznává jim veřejnoprávní i soukromoprávní subjektivitu. Korporace vykonávají veřejnou správu svým jménem a ve své působnosti, správa jimi vykonávaná je svou povahou samosprávou.

Další veřejnoprávní subjekty vykonávající veřejnou správu můžeme členit na:

- **územní samosprávu;**
- **zájmovou samosprávu.**

2.3. Výkon veřejné správy soukromými subjekty

Angažovanost soukromých subjektů ve výkonu veřejné správy přichází v úvahu tehdy a tam, kde si subjekty veřejné správy zadají výkon veřejných služeb, jež by jinak měly provést samy, u soukromoprávních subjektů. Jde pak rovněž o výkon veřejné správy. Přitom je nutné zdůraznit tu skutečnost, aby takové veřejné služby byly vykonávány ve veřejném zájmu, a zajistit dostatečnou kontrolu a vynutitelnost uplatňování tohoto základního principu.

3. ROZDÍLY MEZI STÁTNÍ SPRÁVOU A SAMOSPRÁVOU

3.1. Státní správa

Státní správa je jednou ze složek veřejné správy, která je uskutečňovaná státem. Tvoří nezastupitelnou součást veřejné správy, přičemž je odvozována od samotné podstaty a postavení státu.

Státní správa zahrnuje činnosti mající charakter:

- **výkonný** - státní správa organizovaným způsobem provádí a zabezpečuje plnění svých úkolů výkonnou moc státu;
- **podzákonný** - státní správa je vázána při své činnosti právním řádem resp. právními předpisy;
- **nařizovací** - orgány vykonávající státní správu mají mocenskou převahu nad adresáty státní správy a jednotlivé akty státní správy jsou pro jejich adresáty závazné.

Tyto činnosti mají zaměření:

- **vnitřní** - jde o zaměření na vnitroorganizační záležitosti, tato činnost je činností vedlejší, zajišťuje žádoucí a reálné fungování systému orgánů;
- **vnější** - jde o hlavní smysl existence státní správy, o realizaci poslání státní správy, adresáty jsou občané jako fyzické osoby popřípadě též organizace jako právnické osoby; státní správa je zaměřena na usměrňování procesů, které se realizují v jiné soustavě, než je státní správa, tedy o realizaci vztahů se zásadně rozdílným postavením subjektů.

3.2. Subjekty a objekty státní správy

Subjektem státní správy, jakožto činnosti státu, je sám stát, představovaný jednotlivými příslušnými orgány státní správy. Správa jimi vykonávaná není realizována jen jménem státu, ale také, a to je rozhodující, v jeho zájmu. Prostřednictvím státní správy stát realizuje státní politiku, která je výrazem jeho zájmů a vůle, a realizuje ji ve vztahu k objektům, jež jsou nuceny se tomuto působení podřídit, a to aniž by státu byly organizačně podřízeny.

Objekty státní správy nejsou při plnění svého vlastního poslání součástí státní správy, resp. nevystupují jako součást organizačního systému státní správy, a mají svébytné, na státní správě jinak nezávislé postavení.

Ve funkčním pojetí je státní správa vymezena jako organizující a mocensko-ochranná činnost státu výkonného, podzákonného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují státní orgány, které tuto činnost vykonávají, a na

straně druhé objekty působení státní správy, vůči nimž je tato správa vykovávána jako státně mocenská činnost.

3.3. Samospráva

Samospráva je výkonem vymezených úkolů správy státu samostatnými, státem aprobovanými veřejnoprávními subjekty. Je částí správy státu decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru. Kromě subjektů se liší i metodami a formami působení na spravované objekty. Bývá rovněž řazena ke státní moci výkonné, i když taková kategorizace nemusí být přesná.

Základní odlišnost od státní správy spočívá zejména v tom, že jde o prostředky, které nemají státně mocenskou povahu, přičemž některé rysy jsou obdobné. Je to součást veřejné správy vyznačující se zaměřením samosprávného subjektu na sebe sama a své vlastní záležitosti, což je jinak jedním ze znaků soukromé správy.

Samospráva se řídí zákony, vlastními mocenskými akty a vlastní samosprávnou moc provádí a zabezpečuje s využitím nařizovacích oprávnění. Samosprávné orgány v samosprávných vztazích vystupují nikoliv jménem státu, nýbrž jménem samosprávného společenství, z jeho vůle a v jeho zájmu, objektem nemůže být nikdo mimo hranice její působnosti. Ve skutečnosti tedy samosprávné vztahy směřují vždy dovnitř hranic samosprávného společenství – výše uvedené platí pro samosprávu územní i zájmovou.

4. ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

4.1. Subjekty veřejné správy

Organizace veřejné správy je představována orgány státní správy, veřejnoprávními korporacemi a jejich orgány, které ve veřejné správě vystupují jako představitelé a nositelé veřejné moci ve státě.

Veřejná správa může být realizována v různých organizačně technických systémech:

- **system centralizované správy** - počítá se soustředěním převažujícího rozsahu výkonu veřejné správy u ústředních orgánů státní správy;

- **system decentralizované správy** – jde o decentralizaci pravomocí a činností, směřujek výkonu veřejné správy samosprávnými korporacemi (zejména s využitím principu subsidiarity);
- **system koncentrované správy** – koncentrace může být provedena v různé míře ve směru vertikálním (např. koncentrace správních činností na resortní ministerstvo) a horizontálním (koncentrace správních činností do správního centra, např. hlavního města);
- **system dekoncentrované správy** – dekoncentrovaná struktura může být ve směru vertikálním (např. dekoncentrované územní orgány resortních ministerstev) a horizontálním (např. dekoncentrované orgány státní správy se všeobecnou územní působností), předpokládá rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších (vertikální směr) či vedle sebe stojících (horizontální směr) organizačních jednotek.

Je možné identifikovat další možná řešení, často jako obdoby nebo kombinace výše uvedených systémů:

- **správní system územní versus resortní** – organizace správy podle územních jednotek versus organizace podle odvětvového principu, se založením na lineárních útvarech a struktuře;
- **system funkční** – může být založen na štábních útvarech a funkčních vazbách;
- **system monokratický versus kolegiátní** – kým je správní orgán navenek představován);
- **system volební versus jmenovací** – liší se způsobem ustavování správních orgánů nebo jejich řídicích či rozhodujících pracovních pozic.

4.2. Ústřední orgány státní správy

4.2.1. Vláda

Vládaje vrcholným orgánem státní správy. Jde o státní orgán se všeobecnou působností. Tato působnost je odvětvově členěna na jednotlivé resorty, nicméně vláda je kolektivním orgánem (s kolektivní pravomocí a kolektivní odpovědností). Vládaje považována (v pod-

mínkách České republiky vedle funkce prezidenta republiky) za vrcholný orgán výkonné moci. Jde o orgán s největším rozsahem výkonných pravomocí a také o orgán s největším vlivem na zákonodárství (vláda nemá zákonodárnou pravomoc, má však právo a v podstatě i povinnost zákonodárné iniciativy, zákonodárné moci předává k projednání návrhy nových právních předpisů a jejich změny).

4.2.2. Ministerstva

Ministerstva jsou ústředními orgány státní správy. Mají odpovědnou (resortní) působnost. V čele ministerstva stojí ministr, který je zároveň členem vlády. Rozhodování jménem ministerstva má autokratickou povahu, o důležitých věcech rozhoduje ministr, jiné záležitosti jsou delegovány na náměstky ministra a na jednotlivé (převážně vyšší) úřednické pozice. Funkce ministra je funkcí veskrze politickou, byť má i svoji odbornou složku. V podmínkách České republiky jsou jako politické chápány také pozice náměstků ministra. Ostatní pracovní pozice by měly mít úřednický, nepolitický charakter.

4.2.3. Další ústřední orgány státní správy

Dalšími ústředními orgány státní správy jsou některé významné úřady, v jejichž čele nestojí člen vlády (např. Český statistický úřad, Národní bezpečnostní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Energetický regulační úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální atd.). Postavení těchto úřadů ve správním systému je jinak obdobné ministerstvům.

4.2.4. Speciální orgány státní správy

Vedle ministerstev a dalších ústředních orgánů tvoří správní systém i speciální orgány státní správy, které jsou podřízeny některému konkrétnímu ministerstvu a vystupují jako jeho organizační složky (Česká obchodní inspekce, Česká školní inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Česká správa sociálního zabezpečení, Ředitelství silnic a dálnic, Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky atd.). Tyto složky jsou řízeny a financovány prostřednictvím ministerstva.

4.2.5. Územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností

Hlavními územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností byly do roku 2002 okresní úřady, ty však v rámci reformy veřejné správy zanikly (v rámci druhé fáze reformy). Obecně jde o kategorii zahrnující:

- územní správu (veškerá nižší úroveň než ústřední);
- místní správu (nejnižší úroveň územní veřejné správy).

V současné době této kategorii správních orgánů nejvíce odpovídají krajské úřady a městské resp. obecní úřady obcí s pověřenými úřady (obce II. úrovně, II. typu) a obcí s rozšířenou působností (obce III. úrovně, III. typu).

4.2.6. Územně dekoncentrované orgány státní správy

Územně dekoncentrovanými orgány státní správy jsou speciální orgány odvozené od některých ústředních orgánů státní správy (územní vojenská správa a velitelství územní obrany, okresní ředitelství a obvodní oddělení Policie České republiky, zeměměřičské a katastrální inspektoráty na území krajů, katastrální úřady na území okresů, krajské, regionální či oblastní orgány speciálních státních inspekcí, krajští hygienici, inspektoráty či úřady bezpečnosti práce, obvodní báňské úřady, celní ředitelství, celní úřady, správy sociálního zabezpečení, úřady práce, finanční ředitelství a finanční úřady atd.).

Tyto orgány jsou podřízeny ministerstvu, dalšímu ústřednímu orgánu státní správy nebo speciálnímu orgánu státní správy a mají definovanou územní působnost.

4.2.7. Orgány zájmové samosprávy

K orgánům zájmové (profesní) samosprávy patří např. Česká advokátní komora, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Hospodářská komora apod.. Stát v některých případech shledal jako účelné, efektivní a hospodárné, aby nějakou specifickou část správních kompetencí ponechal v pravomoci zájmových samospráv. Někdy je problematické zajistit, aby tyto orgány sledovaly vždy a za všech okolností veřejný zájem. Jejich existence však hraje často roli

určité brzdy vyvažující politické rozhodování vlády a rozhodování ministerstev či dalších správních úřadů.

5. K ORGANIZACI ÚZEMNÍ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICCE

Ještě před podrobnějším náhledem na současnou organizaci veřejné správy v České republice je účelné učinit malé ohlédnutí a zmínit se o reformě veřejné správy, tedy o procesu, který byl zahájen po „sametové“ revoluci 1989 a dodnes nebyl uspokojivě dokončen.

5.1. Fáze územní reformy veřejné správy

Reformu veřejné správy je možné rozdělit do několika fází.

5.1.1.1. fáze reformy

Od roku 1990 došlo k obnovení systému obcí na samosprávných principech (organizačně jde o stav navazující na ukončení činnosti národních výborů). Tato fáze reformy označovaná jako fáze I. skončila dne 12. listopadu 2001, kdy byly ustaveny orgány krajských samospráv (kraje byly dočasně třetí úrovní územní veřejné správy, a to až do zrušení okresních úřadů, pak se staly druhou úrovní).

Obce získaly své formálně-právní postavení, majetek a začaly vyvíjet svoji činnost včetně hospodaření.

5.1.2. II. fáze reformy

Tato fáze spočívala ve faktickém ukončení činnosti okresních úřadů a převedení jejich agendy na obce a na kraje (to se stalo k 1. 1. 2003). Byla provedena konkretizace postavení obcí a krajů – novelizací zákona o obcích (obce se pro potřeby výkonu přenesené působnosti člení do třech kategorií resp. typů) a novelizací zákona o krajích (od té doby kraje vystupují i na úseku přenesené působnosti jako instančně vyšší úroveň ve vztahu ke všem obcím bez ohledu na jejich kategorii).

5.1.3. III. fáze reformy

Třetí fáze reformy veřejné správy nebyla nikdy dokončena resp. provedena. Měla spočívat v tom, že se na základě principu subsidiarity (princip subsidiarity má zajistit, aby všechna opatření byla při-

jímána co nejbliže občanům, tedy na nejnižším stupni správy, který umožňuje jejich účelnou a efektivní realizaci nebo výkon) přese řada kompetencí a tedy i správních činností do území, dojde k další decentralizaci a tyto činnosti do značné míry převezmou kraje a obce. Mělo tedy dojít ke kompetenčnímu, ale také k personálnímu omezení významu ministerstev a k posílení role krajů a obcí.

Je navýsost smysluplné uvažovat o uskutečnění III. fáze reformy i nyní. Bohužel se v praxi objevují spíše obrácené tendence, jejichž primárním cílem patrně je více snaha zvýšit podíl konkrétních ministerstev či dalších ústředních orgánů státní správy, vlády, jednotlivých ministrů a náměstků či jiných politiků a vysokých úředníků podíl na veřejné moci, na rozhodovacích procesech, na organizaci společnosti.

5.1.4. Fakta ke vzniku krajů

Kraje resp. vyšší územní samosprávné celky vznikly na základě Ústavy České republiky. Novela Ústavy z roku 1990 počítala nejen s obcemi, ale již i vyššími územními samosprávnými celky. V roce 1993 Ústava zakotvila vyšší územní samosprávné celky, a to konkrétně již s pojmenováním kraje či země. V roce 1997 byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, s účinností od 1. 1. 2000.

V roce 2000 byl přijat zákon o krajích, účinnost byla navázána k počátku samostatné působnosti zvolených krajských zastupitelstev po volbách, které proběhly dne 12. 11. 2000, přenesená působnost byla zahájena ke dni 1.1. 2001. Ke konci roku 2002 pak došlo k definitivnímu ukončení činnosti okresních úřadů, od 1. 1. 2003 byly dosavadní kompetence okresních úřadů kompetence převedeny převážně do přenesené působnosti obcí (zvláště na obce III. typu – obce s rozšířenou působností) a jen menší část do přenesené působnosti krajů.

5.2. Pověřenostní kategorie obcí

Obce jsou v České republice v současné době kategorizovány do tří základních typů:

- obce s „běžnými“ obecními úřady;
- obce s pověřenými úřady (obce II. úrovně, kategorie);
- obce s rozšířenou působností (obce III. úrovně, kategorie).

Obecně na obce (zejména III. kategorie) přechází funkce rozhodování při výkonu státní správy na prvním stupni (prvoinstanční řízení a rozhodování).

Kromě toho se některé obce téhož typu liší rozsahem specifických kompetencí a vykonávaných agend, např. může jít o obce s matičním úřadem, obce se stavebním úřadem atd..

Obcí III. typu je v České republice nyní 205, všechny jsou současně obcemi II. typu a rovněž obcemi I. typu. Každá obec III. typu vykonává nejenom agendu své obce v rámci svého vlastního územního obvodu (agenda obce I. typu), ale také rozšířenou působnost pro vymezené správní území (jako obec III. typu) a v menším obvodu přenesené působnosti pak i agendu obce II. typu.

Na kraje původně přešlo:

- přezkoumávání rozhodnutí vydaných orgány obce v řízení dle správního řádu a zákona o správě daní a poplatků (nově daňový řád), není-li stanoveno jinak;
- kontrolní a dozorová funkce nad výkonem působnosti obcí;
- odborná a metodická pomoc obcím;
- vybrané případy u zřizovatelských funkcí v rozsahu dosud příslušejícím okresním úřadům;
- vybrané otázky funkcí v krizovém řízení, v rozsahu dosud příslušejícím okresním úřadům.

5.3. Územní správa

Územní správa souvisí s územním členěním státu a zahrnuje veškeré nižší úrovně správy (jako správy veřejné), než je úroveň ústřední. V této souvislosti potom jako další specifický pojem ještě obvykle vystupuje označení místní správa. Tou se rozumí místní, tj. nejnižší úroveň územní veřejné správy.

Územní správa je tak zpravidla pojmem širším než pojem místní správa. To je případ i současné územní veřejné správy s všeobec-

nou působností. Organizace územní správy v sobě spojuje jak státně mocenské, tak i místně samosprávné působení, realizované k tomu příslušnými subjekty způsobem a v rozsahu stanoveném platným právním řádem.

Územní správa v České republice je představována především obcemi, jako samosprávnými korporacemi územní samosprávy, a jejich orgány, a dále kraji a jejich orgány. Takto pojatá organizace územní správy má postavení územní veřejné správy se všeobecnou působností. Taje dále v jistém smyslu doplňována ještě územně dekoncentrovanými orgány státní správy, které vykonávají státní správu také jen v určitých územních obvodech a které jsou vždy na svém úseku svým organizačním postavením přímo odvozeny od příslušných ústředních orgánů státní správy.

Pojem územní správy je užíván v tzv. organizačním pojetí, jímž se rozumí orgány územní správy, a v tzv. funkčním pojetí, kdy jde o výkon územní správy.

5.4. Místní správa

V praxi je již dostatečně ukotven a i často využíváno již zmíněné označení místní správa. Jedná se o standardní označení pro tzv. nejnižší úroveň územní správy. Není to však dosud pojem legislativní, tím se rozumí přívlastek územní. Obce představují místní úroveň veřejné správy, kraje jsou nadmístními správními jednotkami, a to s postavením tzv. vyšších územních samosprávných celků.

Místní správa v sobě spojuje jak státně mocenské, tak i místně samosprávné působení realizované k tomu příslušnými subjekty, a to způsobem a v rozsahu stanoveném platným právním řádem.

6. PRÁVNÍ POSTAVENÍ OBCÍ, ORGÁNY OBCÍ

6.1. Obec

Základní pozitivně právní úpravu postavení, působnosti a organizačního uspořádání obcí představuje v současné době zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpo-

vědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

Zvláštní postavení přiznává zákon o obcích městům a zejména statutárním městům, zcela speciální úprava byla vytvořena pro Prahu zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Pojem obec je používán jako pojem obecný, tedy pro obce každé velikosti a každé kategorie (typu), dokonce i včetně hlavního města Prahy. V užším slova smyslu je pojem obec používán k označení základních obcí, zpravidla těch nejmenších, tedy těch, které nemají statut městyse, města či statutárního města.

6.2. Městys

Obec, která byla oprávněna užívat označení městys přede dnem 17. května 1954, je městy sem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, od kterého se obec stává městysem. Pojem je užíván pro větší obce (jako určitý mezistupeň mezi běžnou obcí a městem). S označením městys není spojeno žádné zvláštní právní postavení obce ani žádné organizační odchylky.

6.3. Město

Městem se stane obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, je rovněž městem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Některá města v České republice proto mají i méně než 2 000 obyvatel. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, kdy se obec stává městem.

S pojmem město není spojeno žádné významné specifické právní postavení obce.

6.4. Statutární město

Statutárními městy jsou města zákonem výslovně určená.

V tomto případě jde již i o významnější odchylky v právní úpravě. Jejich území se může z rozhodnutí jejich zastupitelstva členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Taková statutární města se nazývají územně členěná statutární města. Městské obvody či části pak mají svěřenu působnost realizovanou vlastními orgány.

Územně členěná statutární města upravují své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky města.

6.5. Hlavní město Praha

Hlavnímu městu České republiky je kromě postavení obce resp. statutárního města (v daném případě územně členěného statutárního města) přiznáno navíc zvláštní postavení obce jakožto samosprávného kraje (viz zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů). Hlavní město Praha je tedy současně obcí a současně jedním ze 14ti krajů České republiky.

6.6. Obec jako základ samosprávy

Obec je základní jednotkou územní samosprávy. Pojem obec má několik hlavních aspektů – aspekt osobní, územní, ekonomický a mocenský.

6.6.1. Osobní aspekt obce

Obec vnímáme především jako samosprávné společenství občanů. Občané obce (mající trvalý pobyt v jejím územním obvodu) starší 18ti let mají právo volit a být voleni za členy zastupitelstva obce, rozhodovat při místním referendu, účastnit se zasedání zastupitelstva, nahlížet do zápisů o jeho jednání, podávat orgánům obce návrhy. Platí to i pro cizince na základě mezinárodních úmluv či dohod.

6.6.2. Územní aspekt obce

Obec je tvořena také jejím územním obvodem. Území obce musí respektovat režim katastrálního či katastrálních území a musí tak být tvořeno jedním či několika souvisejícími katastrálními územími (i v případě rozdělování obcí). Obce lze slučovat (rozhodnutím zastupi-

telstev slučovaných obcí), či rozdělovat (rozhodnutím občanů v referendu).

6.6.3. Ekonomický aspekt obce

Obec má postavení právního subjektu – právnické osoby. Disponuje vlastním majetkem a finančními zdroji, s těmito majetkovými a finančními hodnotami samostatně hospodaří (a při hospodaření je obecně vázána pouze zákony resp. obecně závaznými právními předpisy, nikoliv právními normami nižší úrovně). Z tohoto pohledu je obec vnímána jako subjekt soukromého práva.

Roční rozpočet je schvalován zastupitelstvem obce a hospodaření podle něj je každoročně přezkoumáváno krajským úřadem či auditorem a výsledek přezkoumání musí být projednáván rovněž v zastupitelstvu obce.

Pro nakládání obcí s majetkem platí poměrně striktní pravidla s rozsáhlými povinnostmi publicity.

6.6.4. Mocenský aspekt

Obec je nositelem určitého podílu veřejné moci. Každá obec je vybavena pravomocí k tvorbě a výkonu vlastních veřejně-mocenských aktů.

Východiskem českého obecního zřízení je přitom tzv. smíšený (spojený) systém veřejné správy, kdy obce vedle vlastní působnosti (samosprávy) vykonávají i působnost přenesenou (určitý díl místní státní správy). Státní správa vykonávaná obcí vlastním jménem obce za stát na základě pověření od státu resp. na základě přenesení působnosti státu na obec je podporovaná příspěvkem státu. Příspěvek ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti obce je však pouze částečným, nikoliv úplným krytím provozních nákladů obce spojených s výkonem takových činností. To není uspokojivý a zřejmě ani dlouhodobě udržitelný stav.

6.7. Působnost obce

Působností obce se rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realize-

je svoji pravomoc. Působnost obce můžeme vnímat jako působnost věcnou (v kterých věcech je obec oprávněna rozhodovat), územní (je dána vymezením územního obvodu obce a pro další správní činnosti – zejména v případě obcí II. a III. typu a obcí s matričním úřadem či se stavebním úřadem – vymezením správního území), dále též působnost osobní (vůči kterým osobám je obec oprávněna konat a vydávat správní akty).

6.7.1. Přenesená působnost, státní správa

Obsahem přenesené působnosti (působnost státu přenesená na obec) je dekoncentrovaná státní správa svěřená územním samosprávným celkům zákony na základě článku 105 Ústavy České republiky. Výkon přenesené působnosti je vázán zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány, dále též usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Při výkonu přenesené působnosti jsou tedy obce podřízeny vládě a ústředním orgánům státní správy.

Jde o záležitosti, o kterých to stanoví zákon, tzn. činnosti, které přísluší zabezpečit státu. Obce je realizují právě proto, že je stát v rámci tohoto zabezpečování na ně zákonem delegoval. Orgány obce tak vykonávají státní správu, a proto se obcím poskytuje již zmíněný příspěvek ze státního rozpočtu na plnění těchto úkolů.

6.7.2. Samostatná působnost

Samostatná působnost je v podstatě vlastní samosprávou obce. Jedná se o působnost, která je zakotvená pro územní samosprávné celky v ústavním právu na samosprávu. Výkon této působnosti je vázán toliko zákony resp. toliko obecně závaznými právními předpisy. Do samostatné působnosti smí stát zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to pouze způsobem stanoveným zákonem.

Pokud zákon nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Patří do ní spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny do působnosti kraje (což je reflexem obecné působnosti obce),

nebo nepatří mezi záležitosti, jež je povinen zabezpečovat stát a které tedy patří do přenesené působnosti.

Dále do samostatné působnosti obce patří rovněž péče o vytváření podmínek sociální péče a uspokojování potřeb občanů, zejména potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

6.8. Pravomoc obce

Pravomoc je právní kategorie, kterou jsou označovány v podstatě nástroje (zejména mocenské povahy) potřebné k naplňování poslání jejich nositele. V případě obce se jedná o souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a o práva a povinnosti, jež jsou obci přiznány a uloženy pro potřeby plnění úkolů obce.

K pravomoci obce patří oprávnění vydávat právní předpisy obce:

- v samostatné působnosti (jde o obecně závazné vyhlášky obce, vydáváje vždy zastupitelstvo);
- v přenesené působnosti (jde o nařízení obce, vydáváje rada), ty musí být vyhlášeny na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.

Účinnost právních předpisů obce lze stanovit určitým dnem (datováním) nebo i vyhlášením. Právní předpisy obce musí být zaslány též na krajský úřad.

Dále patří k pravomoci obce např.:

- rozhodovat ve správním řízení jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti,
- mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí.

6.9. Orgány obce

Obce má zákonem stanovené orgány – zastupitelstvo, radu, starostu a obecní úřad.

Zastupitelstvo obce projednává klíčové otázky, zejména schvaluje rozpočet obce a hospodaření podle něho za uplynulý rok. Zasedání jsou vždy veřejná a konají se minimálně jednou za tři měsíce. Ke své činnosti může zastupitelstvo zřizovat výbory

zastupitelstva (ze zákona povinné jsou výbor finanční a kontrolní). Zastupitelstvo je voleno v přímých volbách, volby jsou postaveny především na principu poměrného zastoupení. Zastupitelstvo je často politicky pestrým orgánem, podobně jako parlament resp. poslanecká sněmovna parlamentu (dolní komora) na státní úrovni. Zastupitelstvo je kolektivním orgánem, rozhoduje hlasováním.

Rada obce je převážně výkonným orgánem pro oblast samostatné působnosti (v přenesené působnosti až na zákonné výjimky nemá rada obce žádná oprávnění ani povinnosti). Rada je složena ze starosty, místostarosty nebo místostarostů a dalších radních. Členové rady jsou voleni nepřímo, tedy zastupitelstvem výhradně z jeho členů. Zasedání rady jsou neveřejná (v současné době se uvažuje o určité zákonné publicitě rozhodování, má to být jedno z významných protikorupčních opatření). Ke své činnosti může rada zřizovat komise (např. komise pro projednávání přestupků). Rada bývá často politicky jednobarevným orgánem anebo, pravděpodobně ještě častěji, politickým orgánem vzniklým na koaličním principu, podobně jako vláda na celostátní úrovni. Rada je kolektivním orgánem (s kolektivní odpovědností), hlasy všech jejích členů mají stejnou váhu. U nejmenších obcí nemusí být rada obce ustavena, většinu jejích funkcí pak vykonává starosta.

Starosta obce reprezentuje obec navenek, avšak jím případně učiněné úkony vyžadující schválení zastupitelstvem či radou jsou bez schválení v příslušném kolektivním orgánu neplatné. Zároveň starosta odpovídá za výkon své funkce zastupitelstvu obce. Svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady, podepisuje s pověřeným členem zápis o jednání, podepisuje s pověřeným členem obecně závazné vyhlášky a jiná usnesení zastupitelstva a nařízení a jiná usnesení rady. Může pozastavit výkon usnesení rady obce přijatá v samostatné působnosti, pokud je považuje nesprávné, a předloží zastupitelstvu ke konečnému rozhodnutí. Není-li v obci tajemník, vystupuje jako nadřízený všech pracovníků (zaměstnanců obce). V případě statutárních měst se obdobná pozice nazývá primátor.

Obecní úřad zabezpečuje plnění úkolů obce úředního charakteru v její samostatné i přenesené působnosti. Člení se na odbory a oddělení, je tvořen starostou, místostarostou (místostarosty) a dalšími úředníky, zřizuje úřední desku.

Tajemník obecního (městského) úřadu povinně (ze zákona) existuje jen u obcí II. a III. úrovně. Ostatní obce funkci tajemníka mohou a nemusejí zřídit. Tajemník je jmenován starostou obce se souhlasem ředitele krajského úřadu, ze své činnosti je odpovědný starostovi. Pro výkon této funkce existují zákonné kvalifikační předpoklady (trestní bezúhonnost, vzdělání, praxe ve veřejné správě nebo praxe v řízení podřízených zaměstnanců).

Konečně jako orgán obce mohou obce zřizovat též obecní policii, jejíž zřízení a činnost upravuje zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Obecní policie podléhá starostovi obce.

7. KRAJE, PRÁVNÍ POSTAVENÍ KRAJŮ, ORGÁNY KRAJŮ

Pro kraje platí analogicky mnohé z toho, co bylo uvedeno výše pro základní úroveň územní samosprávy resp. veřejné správy. V České republice existuje smíšený (spojený) model veřejné správy, a to platí stejně tak pro obce, jako pro kraje. Také orgány obcí a orgány krajů jsou podřízeny, až na některé výjimky, stejným principům.

7.1. Kraje jako vyšší územní samosprávné celky

Kraje jako vyšší územní samosprávné celky, resp. tzv. nové kraje, byly na území České republiky zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění předpisů pozdějších. To se stalo administrativně – právně k 1. 1. 2000, k jejich faktickému zřízení došlo však až 12. 11. 2000 (v návaznosti na volby do zastupitelstev krajů a s účinností zákona o krajích). Zmíněný ústavní zákon konstitoval následujících 14 vyšších územních samosprávných celků (a zároveň stanovil jejich sídla a názvy a vymezil jejich území):

Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký

ký kraj, Pardubický kraj, Kraj Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj, Zlínský kraj.

Ve výše uvedeném seznamu jsou uvedeny aktuální názvy všech krajů, v době jejich vzniku měly některé kraje jiné pojmenování (vždy podle sídelního města kraje). Bylo na vůli jednotlivých zastupitelstev, zda si přidělený název ponechají, nebo zda rozhodnou o změně na jiný, místním podmínkám lépe odpovídající pojmenování.

Základní pozitivně právní úpravu postavení krajů, jejich působnosti a organizační struktury představuje především zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění předpisů pozdějších.

Kraj je územním samosprávným společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporací, v právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při výkonu své působnosti chrání veřejný zájem.

Kraj jako územní samosprávný celek je spravován zastupitelstvem, kraj jako veřejnoprávní korporace může vlastnit majetek a hospodaří dle vlastního rozpočtu. Stát může do samostatné působnosti kraje zasahovat jen v případech, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

7.2. Kraje jako správní obvody

Kraje jsou v České republice kromě jiného územními jednotkami ve smyslu územního členění státu. Zde bohužel stále přetrvává velmi stará právní úprava, která definuje kraje a okresy (kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce). Krajů je podle této staré právní úpravy (zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu) pouze sedm. Jejich územní hranice nejsou nejen totožné, ale v řadě případů ani skladebné s územními obvody nových krajů – vyšších územních samosprávných celků. Stejně tak nejsou územní obvody okresů podle staré právní úpravy skladebné s územními obvody obcí s rozšířenou působností.

Staré, dosud platné právní úpravy využívají některé orgány veřejné moci, např. soudy. Existence dvojího krajského územního členění

státu přináší v praxi celou řadu problémů. Bylo by vhodné odstranit tuto dvoukolejnost, právní úpravu sjednotit a kodifikovat pouze stav odpovídající aktuální územní působnosti nových krajů a obcí s rozšířenou působností (obce III. typu).

7.2.1. Osobní aspekt kraje

Občanem kraje je fyzická osoba přihlášená k trvalému pobytu v obci (v České republice je nyní celkem 6 274 obcí) či ve vojenském újezdu (těch je nyní v České republice celkem pět) v územním obvodu kraje (totéž platí pro fyzickou osobu starší 18ti let, která je cizím státním občanem a je přihlášena k trvalému pobytu v kraji, stanoví-li tak mezinárodní smlouva). Má právo volit a být volen do zastupitelstva kraje, zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a vyjadřovat na něm svá stanoviska, nahlížet do zápisů a usnesení z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a pořizovat si výpisy, podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty.

7.2.2. Územní aspekt kraje

Každý kraj má vlastní území, na němž je dána jeho působnost. Území kraje je vymezeno ústavním zákonem o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, a to územími okresů, jejichž složením územní obvod kraje vznikl. Přitom hranice krajů lze měnit pouze zákonem (avšak vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze výhradně ústavním zákonem).

7.2.3. Mocenský aspekt kraje

Každý kraj je vybaven pravomocí k tvorbě a výkonu vlastních veřejně mocenských aktů. Stejně jako v případě obcí se přitom východiskem českého krajského zřízení stal tzv. smíšený systém, ve kterém kraje vedle vlastní (samostatné) působnosti (samosprávy) vykonávají i působnost přenesenou (určitý díl regionální státní správy).

7.2.4. Ekonomický aspekt kraje

Kraje mají právní subjektivitu, postavení právnické osoby. Každý kraj je vybaven jistou mírou ekonomické autonomie, samostatně

hospodaří, v souladu se zákonem stanovenými podmínkami disponuje vlastním majetkem a finančními zdroji. Z toho však zároveň vyplývá, že stát neručí za hospodaření a závazky kraje, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně.

Roční rozpočet je schvalován zastupitelstvem kraje a hospodaření podle něj je každoročně přezkoumáváno Ministerstvem financí. Výsledek přezkoumání musí být projednáván rovněž v zastupitelstvu kraje.

Pro nakládání krajů s majetkem platí podobně jako v případě obcí poměrně striktní pravidla s rozsáhlými povinnostmi publicity.

7.3. Působnost krajů

7.3.1. Samostatná působnost kraje

Samostatná působnost kraje spočívá v jeho právu spravovat záležitosti týkající se kraje v rámci platných zákonů samostatně, bez přímého nařizování ze strany státu. Při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem a v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy obecně závazného charakteru vydanými na základě zákona. Kraje mohou při výkonu samostatné působnosti spolupracovat s ostatními kraji a s obcemi. Kraje mohou dále spolupracovat též s územními samosprávnými celky jiných států a být členy jejich mezinárodních sdružení.

Samostatná působnost kraje zahrnuje zejména péči o komplexní rozvoj území, o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů kraje, možnost předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně (zákonodárná iniciativa krajů), návrhů na zrušení právních předpisů Ústavnímu soudu, vydávání obecně závazných vyhlášek kraje, koordinaci rozvoje územního obvodu, rozhodování o spolupráci kraje s dalšími kraji, stanovení rozsahu dopravní obslužnosti pro území kraje, hospodaření s majetkem kraje a schvalování jeho rozpočtu.

7.3.2. Přenesená působnost kraje

Přenesená působnost je stanovena výhradě na základě zákona. Na výkon přenesené působnosti obdrží kraj příspěvek ze státního rozpoč-

tu, jehož výši stanoví Ministerstvo financí po projednání s Ministerstvem vnitra. O současné výši příspěvku platí totéž, co bylo uvedeno u obcí – příspěvek pokrývá jen část provozních výdajů spojených s výkonem správních činností a investiční výdaje nepokrývá vůbec. Takový stav není správný a může být dlouhodoběji neakceptovatelným.

Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy obecně závazného charakteru, v ostatních případech pak též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Stejně jako v případě obcí je možné prohlásit, že územní samosprávné celky jsou při výkonu přenesené působnosti podřízeny státu resp. jeho vládě, ministerstvům a dalším ústředním orgánům.

7.4. Pravomoc krajů

Do pravomoci krajů patří zejména vydávat právní předpisy kraje, a to:

- **obecně závazné vyhlášky kraje** (v samostatné působnosti);
- **nařízení kraje** (v přenesené působnosti).

Dále do pravomoci krajů patří např. rozhodovat ve správním řízení jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti.

Obecněji je možné prohlásit, že kraje jsou nadány pravomocí k naplňování smyslu jejich existence. Jde především o zajišťování a organizování (a ve většině případů i o financování) veřejných služeb pro občany kraje, jako jsou služby sociální péče, zdravotní služby, dopravní obslužnost území, služby systému vzdělávání na středních školách, služby v oblasti kultury, podpora cestovního ruchu atd..

7.5. Orgány kraje

Zastupitelstvo kraje projednává a rozhoduje

- v samostatné působnosti klíčové otázky kraje);
- v přenesené působnosti (kde stanoví zákon).

Zastupitelstvo kraje zřizuje ze zákona (povinně) výbor finanční, kontrolní, výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost, někdy též pro národnostní menšiny, ale může i jiné výbory (ty již nejsou povinné).

Rada kraje je převážně výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu kraje. Je tvořena hejtmánem, náměstkem či náměstkou hejtmána a dalšími členy rady kraje volenými z řad členů zastupitelstva kraje. Jako své iniciativní a poradní orgány může zřizovat komise.

Hejtmán kraje zastupuje kraj navenek. Je volen nepřímou, tedy zastupitelstvem z řad zastupitelů (stejně tak i jeho zástupce či zástupci resp. náměstek či náměstci). Úkony vyžadující schválení zastupitelstvem či radou jsou bez schválení v příslušném kolektivním orgánu neplatné. Hejtmán odpovídá za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada kraje mu může ukládat úkoly v rozsahu své působnosti. Hejtmán řídí zasedání rady kraje a zastupitelstva kraje. Oproti ostatním členům rady kraje má zvláštní pravomoc a odpovědnost v oblasti krizového řízení.

Krajský úřad zabezpečuje veškerou úřední agendu kraje jak v samostatné působnosti, tak zejména v přenesené působnosti. Člení se na odbory a oddělení, jeho součástí je sekretariát ředitele krajského úřadu a sekretariát hejtmána. V čele krajského úřadu stojí ředitel krajského úřadu. Ten je jmenován hejtmánem po předchozím souhlasu ministra vnitra. Pro tuto funkci resp. pracovní pozici jsou stanoveny zákonem zvláštní kvalifikační předpoklady (vzdělání, praxe ve veřejné správě nebo ve vedoucích pozicích, trestní bezúhonnost).

7.6. Vztahy obcí a krajů

Ke vztahu obce a kraje platí, že obec je základní jednotkou územní samosprávy a její vztah ke kraji jako vyššímu územně samosprávnému celku není vztahem podřízenosti. Naopak je to právě obec, jež má v rámci územní samosprávy obecnou působnost. To znamená, že patří-li něco do působnosti územní samosprávy, avšak není výslovně stanoveno, že jde o působnost kraje, jde vždy o působnost obce (v takových případech je tedy příslušnou k dané věci právě obec). Tento princip je zakotven v čl. 104 odst. 2 Ústavy. Podle něj zastupitelstvo obce rozhoduje ve všech věcech samosprávy (v samostatné působnosti) vždy, pokud nejsou zákonem svěřeny do působnosti zastu-

pitelstva kraje (Ústava České republiky ovšem nemluví o kraji, ale o vyšším územním samosprávném celku).

Při výkonu přenesené působnosti naproti tomu existují vztahy nadřízenosti vyšších orgánů (často orgány krajů) vůči nižším orgánům (často orgány obcí).

8. FINANCOVÁNÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

8.1. Rozpočet územních samospráv

Rozpočet je základním nástrojem finančního hospodaření, kterým se řídí financování činností územního samosprávného celku. Jde vlastně o finanční plán resp. plán hospodaření. Je v něm obsažena bilance plánovaných příjmů a výdajů na kalendářní rok.

V České republice mají rozpočty územních samosprávných celků závaznou, relativně podrobně definovanou strukturu.

8.1.1. Příjmy rozpočtu

Hlavními příjmy rozpočtu územního samosprávného celku jsou:

- daňové příjmy;
- nedaňové příjmy (z vlastní správní činnosti, podnikání, mimorozpočtových fondů, pokut);
- kapitálové příjmy (např. z prodeje dlouhodobého majetku, akcií, majetkových podílů);
- přijaté dotace.

Podrobněji lze rozdělit příjmy rozpočtu územního samosprávného celku takto:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv;
- příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti;
- příjmy z hospodářské činnosti příspěvkových organizací;
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonu státní správy (poplatky, pokuty);
- výnosy z místních poplatků (pouze obce);
- výnosy daní nebo podíly na nich;
- dotace státního rozpočtu a ze státních fondů;
- přijaté peněžní dary a příspěvky;

- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů územního samosprávného celku;

- prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu, návratné zdroje, návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu nebo rozpočtu jiného kraje.

Nejvýznamnějším druhem příjmů jsou pro územní samosprávné celky v České republice daňové příjmy. Můžeme je dále rozdělovat takto:

Daně výlučné – jejich výnos je výlučně příjmem rozpočtu územní samosprávy, nedělí se tedy jiným subjektům (státnímu rozpočtu apod.):

- daň z příjmu právnických osob - pokud je poplatníkem územní samosprávný celek, náleží do příjmů rozpočtu územního samosprávného celku, který je poplatníkem;

- daň z nemovitosti – jde o příjem rozpočtu obce, na jejímž území se nemovitost nachází;

Daně sdílené - jejich výnos se rozděluje mezi více příjemců, a to v souladu se zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní:

- daň z přidané hodnoty - obce získávají 19,93 %, kraje 8,29 % z celostátního hrubého výnosu;

- daň z příjmu právnických osob (bez daně placené územním samosprávným celkem) - obce získávají 21,4 %, kraje 8,92 % z celostátního hrubého výnosu;

- daň z příjmu fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků) - obce získávají 21,4 %, kraje 8,92 % z celostátního hrubého výnosu (záloh na daň);

- daň z příjmu fyzických osob (vybírané srážkou podle zvláštní sazby) - obce získávají 21,4 %, kraje 8,92 % celostátního hrubého výnosu (záloh na daň);

- daň z příjmu fyzických osob (ze samostatně výdělečné činnosti) - obce získávají 30 % (z výnosů fyzických osob, které mají na území obce bydliště), obce 21,4 % a kraje 8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu (záloh na daň)

8.1.2. Výdaje rozpočtu (obecně)

Výdaje rozpočtu územního samosprávného celku se člení na:

- běžné (provozní) výdaje;
- kapitálové (investiční) výdaje.

Jako podrobnější členění rozpočtových výdajů lze uvést tyto kategorie výdajů:

- závazky vyplývající z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy;
- výdaje na činnost orgánů územního samosprávného celku v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj;
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je územní samosprávný celek pověřen zvláštními právními předpisy;
- závazky vyplývající z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil;
- dotace do rozpočtů obcí v kraji (pouze pro kraje);
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů;
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům;
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti územního samosprávného celku, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely;
- dotace Regionální radě regionu soudržnosti (pouze kraje).