

Subsidiarita ve veřejné správě

Tereza Cilečková

Bakalářská práce
2007



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
akademický rok: 2006/2007

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Tereza CILEČKOVÁ**
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Subsidiarita ve veřejné správě**

Zásady pro vypracování:

- 1) charakterizujte vznik principu subsidiarity a jeho principy
- 2) uveďte kritéria subsidiarity
- 3) uveďte použití principu subsidiarity v České republice
- 4) uveďte porovnání v uplatnění principu subsidiarity v ostatních zemích EU
- 5) uveďte významné dokumenty České republiky, kde je princip subsidiarity zakotven

Rozsah práce: **cca 40 stran**
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

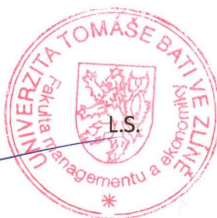
Seznam odborné literatury:

POMAHAČ R., VIDLÁKOVÁ O., Veřejná správa, str. 297, ISBN 80-7179-748-0, Praha, Beck 2002
TÝČ V., Základy práva EU pro ekonomy, 4.vydání, str. 312, ISBN 80-7201-478-1, Praha, Linde 2004
SVOBODA P., Uvod do evropského práva, str. 256, ISBN 80-7179-857-6, Praha, Beck 2004
www.integrace.cz
www.sagit.cz
www.mfcr.cz

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Miloš Matula, CSc.**
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
Datum zadání bakalářské práce: **12. března 2007**
Termín odevzdání bakalářské práce: **18. května 2007**

Ve Zlíně dne 12. března 2007


doc. PhDr. Václav Nováček, CSc.
děkan




doc. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

Subsidiarita. Složitě znějící slovo, které je spojeno s tak významným pojmem, jako je například demokracie, je u většiny lidí naprosto neznámé. Přitom bychom si jistě život bez zmíněné demokracie už těžko dokázali představit. Při vyhledávání hesla subsidiarita pomocí internetového vyhledávače by se mohlo zdát, že subsidiarita je spojena jen s Evropskou Unií. Přitom se tento princip netýká jen Evropské Unie, ale je pevně zaveden i v naší zemi. Princip subsidiarity je úzce spojen s decentralizací; s procesem, při kterém se ústřední orgány vzdávají části své moci ve prospěch samosprávy a tím umožňují, aby ve státě fungovala demokracie. Není třeba připomínat, že za minulého režimu žádná samospráva neexistovala a veřejná moc byla centralizovaná a koncentrovaná na nejvyšší úrovni. Se zrušením okresních úřadů a vznikem krajů a obcí došlo k reformě veřejné správy, která byla již dlouho očekávána. Pro mnoho lidí se tím ulehčilo vyřizování "na úřadech" i když si to asi málokdo spojoval s uplatněním principu subsidiarity. V procesu decentralizace obce a kraje získaly svoji samostatnou působnost a také působnost přenesenou, kdy v rámci procesu dekoncentrace vykonávají některé přenesené úkoly státní správy. Subsidiarita je zkrátka pojem, který se nás nedotýká jen v oblastech spojených s Evropskou unií, ale zejména v oblasti organizace veřejné moci u nás a tak se promítá do našeho každodenního života. Překvapivým může být fakt, že subsidiarita se ve své podstatě vyvinula mnohem dříve a že jde o známý a velmi uznávaný princip. Tento pojem zná už latina a zabývali se jím velcí filozofové jako například Tomáš Akvinský nebo Immanuel Kant. Zřetelněji se projevuje od 19. století a od té doby prošlo jeho chápání obrovským vývojem. Princip subsidiarity se zkrátka prolíná nejen organizací veřejné správy, ale i myšlením a řízením obecně. Vždyť i v organizačních strukturách firem a společností bychom mohli poznat aplikaci principu subsidiarity a tak bychom mohli pokračovat dále až ke zmíněné Evropské Unii.

Klíčová slova: decentralizace, pravomoc, delegace, stát, samospráva, ústava, zákon, Evropská Unie, zásada, kritéria, kontrola

ABSTRACT

Subsidiarity. This intricately sounding word for almost people unknown, it is connected with significant conception like democracy. Today we are not able to imagine our life without democracy. During the searching of the term subsidiarity in the Internet we could think that subsidiarity is linked only with the European Union. This principle does not refer only to European Union but it is used also in the Czech Republic. Subsidiarity is deeply wedded with decentralization, with proces when the central authorities renounce of part o their power and by this way the allow democracy. It is not necessary to accent that during last régime there did not exist any autonomy and publish power was only central and concentrated. By the ending of disctrict and formation of regions and communities there was realized a public administration reform which was awaited for a long time. In this process regions and communities got their individual agency and also transfered agency and the discharge some competency of the central government. Simply subsidiarity is a term which is not used only for the European Union, but also in our daily life. There is suprising fact that subsidiarity evolved much earlier and it is known and respected principe. Subsidiarity is alrely known in Latine and the great philosophers dealed with it, for example Tomáš Akvinský or Immanuel Kant. The principe of subsidiarity does not blend only to the organisation of the public administration but also to the mind and to the management in general. After all also in company organisations we could realize an aplication of the subsidiarity. And by this way we could go far and far to the European Union.

Keywords: decentralization, power, delegacy, state, autonomy, constitution, law, the European Union, principle, criterium, inspection

Poděkování

Chci poděkovat zejména vedoucímu mé bakalářské práce JUDr. Milošovi Matulovi, CSc., bez jehož odborného vedení a pomoci by tato práce nevznikla. Dále chci poděkovat všem vyučujícím, kteří se nám během studia věnovali. V neposlední řadě chci vyjádřit svoje díky rodině a svému partnerovi za toleranci a podporu, kterou mi poskytli během realizace.

Motto:

„ Vše, čemu se lidé učí, má mít nějaký cíl, má k něčemu sloužiti. Učení musí sestoupiti z nadhvězdných prostorů mezi lidi. Každý má vědět, proč se čemu učí.“

Tomáš Baťa (*1876 - †1932)

OBSAH

ÚVOD.....	10
1 OBECNĚ O POJMU SUBSIDIARITY.....	11
1.1 OBECNÝ VÝZNAM SLOVA SUBSIDIARITA.....	11
1.2 MINULOST A VÝVOJ PRINCIPU SUBSIDIARITY.....	11
1.3 DNEŠNÍ VÝZNAM PRINCIPU SUBSIDIARITY.....	12
2 PODSTATA SUBSIDIARITY.....	14
2.1 SOUVISLOSTI MEZI PRINCIPEM SUBSIDIARITY A DECENTRALIZACÍ.....	14
3 ZAKOTVENÍ PRINCIPU SUBSIDIARITY V DOKUMENTECH.....	16
3.1 ÚSTAVA, ÚSTAVNÍ ZÁKONY A LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD.....	16
3.2 ZÁKONNÁ ÚPRAVA POSTAVENÍ KRAJŮ.....	20
3.3 ZÁKONY O HOSPODAŘENÍ KRAJŮ.....	21
3.4 ZÁKONY UPRAVUJÍCÍ SAMOSTATNOU PŮSOBNOST KRAJŮ.....	21
3.5 ZÁKONY O ZMĚNÁCH PŮSOBNOSTÍ.....	22
3.6 ZÁKONY O OBCÍCH.....	22
3.7 ZÁKONY UPRAVUJÍCÍ FINANČNÍ HOSPODAŘENÍ OBCÍ.....	23
3.8 PROVÁDĚCÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY.....	24
4 PŘENESENÁ A SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST.....	26
4.1 SAMOSTATNÁ A PŘENESENÁ PŮSOBNOST V TEORII A ZÁKONECH.....	26
4.2 VZTAHY ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV.....	26
5 SAMOSTATNÁ A PŘENESENÁ PŮSOBNOST KRAJE.....	28
5.1 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST KRAJE.....	28
5.1.1 Obsah samostatné působnosti kraje – Zastupitelstvo.....	29
5.1.2 obsah samostatné působnosti kraje - Rada.....	31
5.2 PŘENESENÁ PŮSOBNOST KRAJE.....	33
5.3 ASOCIACE KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY.....	34
6 SAMOSTATNÁ A PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCÍ.....	35
6.1 TEORIE SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ.....	35
6.2 POJEM STATUTÁRNÍ MĚSTO.....	36
6.3 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE.....	36
6.4 PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCE.....	39
7 SAMOSPRÁVA V POLSKU.....	41

7.1	REFORMOU K SOUČASNÉMU STAVU	41
7.2	SAMOSPRÁVA OKRESŮ A VOJVODSTVÍ.....	41
7.3	FINANČNÍ STRÁNKA SAMOSPRÁVY	42
7.4	DEKONCENTRACE A NOVÉ KOMPETENCE	43
7.5	POSTUP PŘI REFORMĚ	43
7.6	OKRESY.....	43
7.6.1	Činnosti okresu.....	43
7.6.2	Orgány okresu a jejich činnosti	44
7.6.3	hospodaření okresu.....	45
7.7	VOJVODSTVÍ.....	46
7.7.1	Charakteristika vojvodství	46
7.7.2	Činnosti vojvodství	47
7.7.3	Orgány vojvodství	48
7.7.4	Finanční hospodaření vojvodství	50
8	SLOVENSKO	51
8.1	ZAKOTVENÍ SAMOSPRÁVY V ZÁKONECH	51
8.2	ORGÁNY SAMOSPRÁVNÉHO KRAJE	51
8.2.1	Zastupitelstvo kraje	51
8.2.2	Předseda kraje	52
8.3	DALŠÍ ORGÁNY	52
8.4	FINANČNÍ HOSPODAŘENÍ	53
9	SUBSIDIARITA A EU.....	54
9.1	SUPRANACIONALITA EU A JEJÍ VZNIK	54
9.2	VZTAH PRAVOMOCÍ A PRINCIPU SUBSIDIARITY	55
9.3	POSTAVENÍ SUBSIDIARITY V EU	56
9.4	KRITÉRIA A ZÁSADY SUBSIDIARITY - PROTOKOL O POUŽITÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY	56
9.5	ZPŮSOBY APLIKACE PRINCIPU SUBSIDIARITY PŘI DĚLBĚ KOMPETENCÍ	58
9.5.1	Kompetenční katalog.....	58
9.5.2	Test subsidiarity	59
9.5.3	Komplementarita.....	59
9.5.4	Klady a zápory jednotlivých způsobů	59
10	ZAKOTVENÍ V DOKUMENTECH EU.....	60
10.1	SMLOUVA O EVROPSKÉ UNII	60
10.2	PROTOKOL O POUŽITÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY.....	61
10.3	EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY	62
10.3.1	Definice pojmu místní samosprávy.....	62
10.3.2	Rozsah místní samosprávy	63
10.3.3	Ochrana hranic místní samosprávy a státní dozor.....	63
10.3.4	Finanční hospodaření místní samosprávy	63

10.3.5	Právo místních společenství na sdružování a právní ochrana místní samosprávy	64
10.3.6	Zhodnocení souladnosti české místní samosprávy s Evropskou chartou místní samosprávy	64
11	EVROPSKÁ CHARTA REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY	65
12	KONTROLA DODRŽOVÁNÍ PRINCIPU SUBSIDIARITY.....	66
12.1	ZPŮSOBY KONTROLY DODRŽOVÁNÍ PRINCIPU SUBSIDIARITY	66
12.2	NÁZORY NA ZPŮSOBY KONTROLY DODRŽOVÁNÍ PRINCIPU SUBSIDIARITY	66
13	PRINCIP SUBSIDIARITY V MINULOSTI, SOUČASNOSTI A BUDOUCNOSTI	68
14	PRINCIP SUBSIDIARITY A INTEGRACE	69
	ZÁVĚR	70
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	72
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	74
	SEZNAM OBRÁZKŮ	75

ÚVOD

Pokud by se laik chtěl zajímat o tento v poslední době velmi diskutovaný pojem, snadno by si mohl myslet, že je spojen zejména s Evropskou Unií. Na tomto poli je to opravdu velmi často diskutované téma, ale tento princip nesouvisí pouze s Evropskou Unií. Ve své práci se jím zabývám nejen z pohledu Evropské Unie, ale zejména z hlediska české samosprávy, protože právě její existence je jedním z projevů principu subsidiarity. Po dlouhé době má Česká republika samosprávu - základní územně samosprávné celky jsou obce, vyšší územně samosprávné celky jsou kraje. V jejich samostatných působnostech je projev decentralizace - procesu, který je tak úzce spojen se subsidiaritou. Snahou bylo definovat a vysvětlit právě vztah decentralizace a subsidiarity, protože k sobě patří a jeden bez druhého jakoby nebyl. Menší části se zabývám také samosprávou ve dvou jiných zemích - v Polsku a na Slovensku. V obou těchto zemích proběhla reforma veřejné správy a bylo zajímavé porovnávat jakým způsobem je samospráva v těchto zemích realizována, kde jsou věci společné a kde se naopak tyto země od sebe odlišují. Tímto tématem se však nezabývám příliš do hloubky, protože se domnívám, že detailnější porovnání by bylo obsahem samostatné práce. Vztah decentralizace a subsidiarity se pohybuje se ve velmi jemných nuancích a stále se vyvíjí a to nejen z pohledu samosprávy České republiky a ostatních zemí, ale samozřejmě i zmíněné Evropské Unie. Cílem je ukázat jakým způsobem tento princip souvisí s Českou republikou, ale také jak se projevuje v Evropě. Tam se tento princip totiž stále více dostává do popředí a jeho význam ukazuje i to, že je zakotven ve Smlouvě o Evropské Unii (1992). Vede se spousta diskusí a debat nejen o tom, jak má být princip subsidiarity uplatněn, ale i jak má být kontrolován, jaké jsou jeho zásady a kritéria, jak stanovit s jeho pomocí pravomoc a mnohé další otázky. Jedná se o velmi komplexní pojem a jako takový jsem jej chci představit a rozebrat ve své práci.

1 OBECNĚ O POJMU SUBSIDIARITY

1.1 Obecný význam slova subsidiarita

Etymologickým rozborem bylo zjištěno, že ve všech sledovaných jazykových mutacích (angličtina, němčina, čeština) je slovo subsidiarita odvozeno z latinského *subsidium*.

Subsidium je složenina z latinského „*sub*“ (blízko) a „*sedere*“ (sedět), tedy být někde na blízku pro případ potřeby. Jako společensko-politický koncept začal být rozvíjen v rámci křesťanských církví, právě církev dala subsidiaritě jméno. Subsidiarita se nevyvíjela jenom na církevní půdě, myšlenkové spříznění se zásadami subsidiarity můžeme najít i u filozofů, kteří hledali optimální uspořádání demokratické společnosti. Subsidiarita se nakonec stala i nedílnou součástí federalismu, který ji dále rozvíjel v sekularizované podobě. [2]

Jedná se tedy o jeden z tradičních pojmů klasické politické filosofie. K jeho teoretickému uchopení přispěly už úvahy Tomáše Akvinského, Immanuela Kanta či Wilhelma von Humboldta.

1.2 Minulost a vývoj principu subsidiarity

Pojem samotný nabývá zřetelných obrysů až v 19. století, především zásluhou protestantského teologa Abrahama Kuypera, který ve svém díle rozděluje společnost do několika hierarchicky uspořádaných vrstev či stupňů. V případě vzniku společenských konfliktů přísluší role arbitra státu. Kuyper ale jinak instituci státu od společnosti jako takové zásadně odděluje.

Výraznou proměnu tohoto pohledu přináší křesťanská sociální nauka katolické církve, která Kuyperovo oddělení státu od společnosti překonává. Tato koncepce subsidiarity počítá se vzájemnými vazbami jednotlivce, společenství (společnosti) a státu. Jejím inspiračním zdrojem byly úvahy dvou jezuitských sociologů a teologů Gustava Gundlacha a Oswalda von Nell-Breuninga. V křesťanské sociální nauce vychází logika principu subsidiarity z přesvědčení, že stát plní veřejné úkoly až tehdy, není-li je schopné zajistit určité společenství a je-li zároveň plnění takového úkolu společensky žádoucí. Určitá společenská struktura tak plní veřejné úkoly v případě, není-li toho schopný jednotlivec sám. Svého vrcholu dosáhla tato koncepce v encyklice *Quadragesimo anno* z roku 1931, která reagovala na

potřebu zajistit sociální smír v době, kdy se Evropou šířily radikální kolektivistické tendence. [1]

1.3 Dnešní význam principu subsidiarity

Dnešní význam principu subsidiarity je především politický a právní, určuje v podstatě vztah mezi vyššími a nižšími společenskými a územními jednotkami. V klasickém významu se objevuje již v třicátých letech v sociální encyklice papeže Pia XI. "Quadragesimo anno" (1931). Obvyklá nejjednodušší formulace subsidiarity říká: "...tolik svobody, kolik je možné, a tolik tlaku, kolik je nutné..." Tato charakteristika subsidiarity je poněkud zavádějící, protože ji lze vyložit také tak, že menší společenská jednotka má vždycky přednost. Její smysl je spíše kompetenční: udává normu, jak občané a instituce jsou vzájemně přiřazeni v kontextu celého státu. Subsidiarita znamená, že menší jednotka (počínaje jednotlivcem a rodinou přes skupiny, obce, regiony atd.) přijímá úlohy, které jí byly přiděleny nebo přiznány, ve své vlastní plné odpovědnosti. Pokud však jejich splnění není možné, dostává podporu od "širší společnosti" ve smyslu "pomoc ke svépomoci", aby pak mohla svou úlohu splnit ve své pravomoci. Zjednodušeně řečeno - menší jednotka plní sama své úkoly, pokud na to stačí. Teprve když je nemůže splnit vlastními silami, obrací se na "vyšší (větší)" jednotku. Použití principu subsidiarity se mezi evropskými státy různí podle jejich historického vývoje, společenské struktury, tradice apod. Pro praktickou aplikaci principu subsidiarity je možné i u nás uvést řadu příkladů, i když je tímto pojmem neoznačujeme. Tak např. sociální podpora rodin také předpokládá, že se rodina v první řadě sama o sebe postará a teprve v případě oprávněné potřeby překračující její možnosti dostává pomoc od vyšší společenské jednotky. Jiným příkladem je účast veřejnosti, zavedená i v územním plánování. Tato účast umožňuje iniciativu "zdola", vytváří pocit účasti každého občana na rozhodování, motivaci ke svépomoci v rámci územního celku, který je pro občana přehledný a s nímž se může identifikovat. Tato účast je podmínkou i tzv. trvale udržitelného rozvoje (sustainable development). Rozumí se tím v prostorovém kontextu, že cíle rozvoje hospodářství – rozdělení důchodů (příjmů) - stavu a vývoje životního prostředí - jsou nezbytně spojeny s účastí obyvatelstva, protože - jak říká poučka izraelské regionální politiky (REHOVOT) - "nic není životaschopné, když to není podporované zespodu". [5]

Pozitivní a negativní smysl principu subsidiarity:

- negativní smysl (zákaz zasahovat do věcí, které si každý subjekt nejlépe zařídí sám)
- na druhé straně však v pozitivním smyslu uznává, že tam, kde pouhá podpora nadřízeného subjektu nepostačí k uspokojivému zajištění všeobecně potřebných úkolů, má tento subjekt působící na vyšší úrovni právo a povinnost ujmout se plnění úkolů sám [6]

2 PODSTATA SUBSIDIARITY

2.1 Souvislosti mezi principem subsidiarity a decentralizací

Zásadní otázkou je, kdy má být veřejná moc vykonávána státem a kdy územní samosprávou. Řešení postavené na zásadní centralizaci veřejné moci jako principu je třeba v Evropě na počátku 21. století již zcela odmítnout. Za odpověď na tuto otázku tak lze považovat důsledné uplatnění principu subsidiarity. Platí, že centrální orgány se nerady zříkají moci, kterou považují za sobě vlastní, a pouze tam, kde je centralizace či koncentrace zjevně neúnosná, bývá centrum ochotné přesunout moc blíže občanům. Princip subsidiarity je pak odpovědí i při úvahách o tom, které úrovni územní samosprávy má být konkrétní pravomoc (i právotvorná) svěřena. Při řešení otázky, kdy má být veřejná moc vykonávána státem a kdy územní samosprávou, nelze samozřejmě zapomínat na ani poněkud komplikující fakt, totiž to, že veřejná správa je v České republice vykonávána na smíšeném principu, obce i kraje vedle samosprávy jako tzv. samostatné působnosti vykonávají i určitý díl státní správy jako tzv. přenesenou působnost (včetně vydávání právních předpisů). [7]

Samospráva je nástrojem decentralizace státní správy (resp. veřejné správy) a její výhody se shledávají v možnosti přihlédnout k místním potřebám, vytvoření vztahů občanů ke svému regionu, v přenosu a zvýšení odpovědnosti občanů za svůj region a také ke zvýšení společenské jednoty. Decentralizací rozumíme převod odpovědnosti na nezávisle demokraticky vzniklou, nižší úroveň vládnutí, která je tak nadána pravomocí rozhodovat, nemusí však být nutně finančně závislou. [8].

Podle Merkla "na místo příkazovacího práva státní správy vůči samosprávě nastupuje 'státní dozor' nad samosprávnými korporacemi. Poněvadž však kontrola, kterou představuje zmíněný státní dozor, skýtá daleko méně vlivu než by jej skýtalo přímé vedení samosprávy... , jest poměr mezi státní správou a samosprávou daleko volnější než poměr mezi vyšším a nižším orgánem státní správy, resp. mezi vyšším a nižším orgánem samosprávy."

V moderním státě, jenž koncentruje veškerou veřejnou moc ve svých rukou a vyhrazuje si monopol, pokud jde o výkon veřejné správy, je její výkon jinými právními subjekty než státem možný pouze z vůle státu samého. Veškerá moc obcí je tedy odvozena z moci státní. Obdobně podle J. Hoetzela "jsme již příliš právnícky daleko, aby někdo myslil, že samo-

statná působnost obce je nějakým jejím přirozeným právem předstátním, nezávislým na státním zákonodárství. Kdyby nebylo zákonů, neměli bychom vůbec obcí." [9]

3 ZAKOTVENÍ PRINCIPU SUBSIDIARITY V DOKUMENTECH

3.1 Ústava, ústavní zákony a Listina základních práv a svobod

Ústavní úprava územní samosprávy jako jedné z fundamentálních otázek ústavního zřízení souvisí s problematikou dělby moci, s úpravou vztahů jednotlivce a státní moci (územní samospráva jako jeden z projevů práva na účast na správě věcí veřejných) i se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je moderní ústavní stát vázán (samosprávné tradice a ústavní princip samosprávy). Sebeomezení státu ve prospěch samosprávy vždy vyžaduje důvěru politické reprezentace na ústřední úrovni vůči správnosti teorie dělby moci a omezení státní moci. Samosprávě je pak vlastní, že omezuje držitele centrální státní moci v jeho rozhodování, a tím mu komplikuje život. Taková komplikace je však žádoucí pro ochranu trvání demokracie před nebezpečím kumulace absolutní moci a jejího zneužití.

Ústavní zakotvení územní samosprávy nalezneme v ústavním pořádku ČR, zejména pak v Ústavě ČR a Listině základních práva a svobod. Již to, že se zákonodárce rozhodl upravit vedle jiných nejdůležitějších institutů společnosti a práva v právním předpise nejvyšší právní síly i postavení územní samosprávy, dokazuje neopomenutelné a zásadní místo územní samosprávy v demokratickém právním státě na počátku třetího tisíciletí.

Územní samospráva má své místo již v základních ustanoveních Ústavy ČR, jakož i v preambuli Listiny základních práva svobod. Ústavodárce totiž při usnášení se na zmiňované Listině základních práv a svobod uvedl, že *navazuje na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národů*. Čl. 8 Úst pak již výslovně uvádí, že *zaručuje se samospráva územních samosprávných celků*. [7]

Ústavní zákony, které obsahují základy právní úpravy krajů jsou obsaženy v ústavním zákoně ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb. a ústavního zákona č. 515/2002 Sb. Kmenem, na který jsou roubovány jednotlivé zákony a na ně předpisy nižší právní síly, je hlava sedmá Ústavy ČR. [8]

Územní samosprávu nutno přitom bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, tudíž je chráněna i ve smyslu ustanovení čl. 9 odst. 2 Úst (*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná*) a záka-

zem zneužití výkladu zakotveným v čl. 9 odst. 3 Úst (*Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu*).

Hlava sedmá označená právě pojmem Územní samospráva představuje bližší vymezení územní samosprávy na ústavní úrovni.

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Čl. 99 Úst tak vymezuje vnitřní členění ČR jako jednotného státu na samosprávné obce a kraje, ponechávající regulaci jejich počtu i velikosti jiným právním předpisům.

Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Obce a kraje jsou tedy ustanovením čl. 100 odst. 1 Úst konstituovány jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Tato definice vystihuje tři prvky, jejichž spojení tvoří podstatu obce, resp. kraje: územní základ, osobní základ a samosprávný základ. V této souvislosti je třeba připomenout i čl. 21 odst. 1 Listiny práv a svobod, který zakotvuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Vzhledem k charakteru obce, resp. kraje, jako společenství občanů nelze tudíž upírat jejich občanům právo na samosprávu.

Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem. Ustanoveními čl. 101 odst. a 2 Úst je zakotveno výsadní postavení zastupitelstev obcí a krajů jako jejich vrcholných orgánů. Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období zastupitelstva je čtyřleté.

Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Obec, resp. kraj, je v souladu s ustanovením čl. 101 odst. 3 Úst rovněž veřejnoprávní korporací, která může mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Za základní znaky obce či kraje jako jednotky územní samosprávy lze tedy vedle existence území, společenství občanů a práva na samosprávu považovat i ekonomickou samostatnost.

Bližší vymezení územní samosprávy na ústavní úrovni představují i další ustanovení hlavy sedmé Ústavy ČR, na základě kterých může být působnost územních samosprávných celků stanovena jen zákonem. Výslovně je přitom ustanovením čl. 104 odst. 2 Úst stanoveno, že

zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.

Ústava ČR obsahuje i ustanovení tvořící podklad pro tzv. přenesenou působnost obcí a krajů, když stanoví, že *výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*

Rovněž již Ústava ČR přiznává územní samosprávě i oprávnění vydávat právní předpisy.

V souvislosti s ústavní úpravou územní samosprávy je pak třeba připomenout, že existence výše zmíněných ústavních ustanovení našla svůj odraz i v ústavně zakotvené možnosti jejich ochrany. Výrazným prostředkem ústavní garance územní samosprávy je ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c) Úst, podle kterého *Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.* Tuto tzv. komunální ústavní stížnost je oprávněno podat zastupitelstvo obce či kraje, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Subjektem (nositelem) práva podat ústavní stížnost je tedy územní samosprávný celek. Orgánem, který je v tomto případě zmocněn jednat jménem územního samosprávného celku, je jeho zastupitelstvo. [7]

Ústavním zákonem č. 347/1997 bylo vytvořeno 14 vyšších územně samosprávných celků: na území České republiky se vytvářejí tyto vyšší územně samosprávné celky:

1. Hlavní město Praha, vymezený územím hlavního města Prahy;
2. Středočeský kraj se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram a Rakovník;
3. Budějovický kraj se sídlem v Českých Budějovicích, vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatice, Strakonice a Tábor;
4. Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany a Tachov;

5. Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary a Sokolov;
6. Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice a Ústí nad Labem;
7. Liberecký kraj se sídlem v Liberci, vymezený územím okresů Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec a Semily;
8. Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, vymezený územím okresů Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov;
9. Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy a Ústí nad Orlicí;
10. Jihlavský kraj se sídlem v Jihlavě, vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou;
11. Brněnský kraj se sídlem v Brně, vymezený územím okresů Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo;
12. Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov a Šumperk;
13. Ostravský kraj se sídlem v Ostravě, vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava a Ostrava-město;
14. Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně, vymezený územím okresů Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín a Zlín. [10]

(Podle aktuálního novelizovaného stavu názvy krajů zní: Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj a Zlínský kraj. Sídla a území krajů se nemění). [8]

Článek č. 2 říká, že hranice vyšších územních samosprávných celků lze měnit pouze zákonem.

Článek č. 3 říká, že územím hlavního města Prahy se rozumí jeho území ke dni účinnosti tohoto ústavního zákona.

Územím okresu se rozumí jeho území ke dni účinnosti tohoto ústavního zákona.

V druhé části článek 4 říká, že ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, se mění takto:

1. Čl. 99 zní: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“ Tento ústavní zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2000. [10]

3.2 Zákonná úprava postavení krajů

K základním zdrojům právního postavení krajů patří:

- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení, ve znění zákona č. 273/2001 Sb., zákona č. 320/2001 Sb., zákona č. 450/2001 Sb. a zákona č. 231/2002 Sb. (zákon byl proveden nařízením vlády č. 358/2000 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění nařízení vlády č. 173/2001, č. 122/2002 a č. 337/2004),
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb. a zákona č. 37/2002 Sb.,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 145/2001 Sb., zákona č. 273/2001 Sb., zákona č. 450/2001 Sb., zákona č. 320/2001 Sb. a zákona č. 320/2002 Sb.,
- zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění zákona č. 29/1968 Sb., vládního nařízení č. 36/1968 Sb., zákona č. 175/1968 Sb., zákona č. 40/1969 Sb., zákona č. 41/1969 Sb., zákona č. 71/1969 Sb" zákonného opatření Předsednictva České národní rady č. 126/1971 Sb., zákonného opatření Předsednictva České národní rady č. 248/1990 Sb., zákona č. 425/1990 Sb., zákona č. 108/1995 Sb, a zákona č. 132/2000 Sb, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků.

3.3 Zákony o hospodaření krajů

Hospodaření krajů upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 450/2001 Sb. a zákona č. 320/2001 Sb., zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 492/2000 Sb. a zákona č. 483/2001 Sb., zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práva závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., zákona č. 408/2001 Sb. a zákona č. 290/2002 Sb., zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 493/2000 Sb., zákona č. 141/2001 Sb., zákona č. 187/2001 Sb. zákona č. 450/2001 Sb., zákona č. 320/2001 Sb. zákona č. 202/2002 Sb. a zákon č. 320/ 2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole).

3.4 Zákony upravující samostatnou působnost krajů

Samostatnou působnost krajů upravuje zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění zákona č. 188/1988 Sb., zákona č. 171/1990 Sb., zákona č. 522/1990 Sb., zákona č. 134/1993 Sb., zákona č. 331/1993 Sb. nález Ústavního soudu České republiky č. 49/1994 Sb. zákona č. 256/1994 Sb. zákona č. 138/1995 Sb., zákona 306/1999 Sb., zákona č. 19/2000 Sb. zákona č. 132/2000 Sb. a zákona č. 284/2002 Sb., zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění zákona č. 190/1993 Sb., zákona č. 256/1994 Sb. zákona č. 139/1995 Sb. zákona č. 132/2000 Sb. zákona č. 258/2000 Sb., zákona č. 3/2002 Sb. a zákona č. 284/2002 Sb. zákon č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních, ve znění zákona č. 31/1984 Sb., zákona č. 390/1991 Sb., zákona č. 190/1993 Sb., zákona č. 138/1995 Sb., zákona č. 19/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb. a zákona č. 109/2002 Sb. zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 210/1990 Sb. zákona č. 425/1990 Sb., zákona č. 548/1991 Sb., zákona č. 550/1991 Sb., zákona č. 590/1992 Sb., zákona č. 15/1993 Sb., zákona č. 161/1993 Sb., zákona č. 307/1993 Sb., zákona č. 60/1995 Sb., nález Ústavního soudu č. 206/1996 Sb., zákona č. 14/1997 Sb., zákona č. 79/1997 Sb., zákona č. 110/1997 Sb., zákona č. 83/1998 Sb., zákona č. 167/1998 Sb. a zákona č. 71/2000 Sb., zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 167/1998 Sb., zákona č. 352/1999 Sb. a zákona č. 37/2000 Sb. zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění zákona č. 592/1992 Sb., zákona č. 10/1993 Sb., zákona č. 296/1993 Sb., zákona č. 60/1995 Sb., zákona č. 149/1996

Sb., zákona č. 48/1997 Sb., zákona č. 305/1997 Sb., zákona č. 93/1998 Sb., zákona č. 127/1998 Sb., zákona č. 69/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb. a zákona č. 49/2002 Sb. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., zákona č. 236/1995 Sb., zákona č. 77/1998 Sb., zákona č. 18/2000 Sb., ve znění zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 48/2002 Sb. a zákona č. 202/2002 Sb. a zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

3.5 Zákony o změnách působností

Přenesenou působnost vymezují prostřednictvím změn zvláštních zákonů upravujících jednotlivé úseky státní správy 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, ve znění zákona č. 217/2000 Sb., zákona č. 143/2001 Sb., zákona č. 86/2002 Sb. a zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. [8]

3.6 Zákony o obcích

Právo obcí je upraveno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jak vyplývá ze změn provedených zákonem č. 273/2001 Sb., zákonem č. 320/2001 Sb., zákonem č. 450/2001 Sb., zákonem č. 311/2002 Sb., zákonem č. 313/2002 Sb. a dalších změn provedených zákonem č. 59/2003 Sb., zákonem č. 22/2004 Sb., zákonem č. 216/2004 Sb., zákonem č. 257/2004 Sb., zákonem č. 421/2004 Sb., zákonem č. 626/2004 Sb., zákonem č. 501/2004 Sb., zákonem č. 413/2005 Sb., zákonem č. 61/2006 Sb., zákonem č. 245/2006 Sb., zákonem č. 234/2006 Sb. a zákonem č. 186/2006 Sb. [11]

K pramenům obecního práva (v užším pojetí) lze v současnosti řadit zejména následující zákony:

- zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákonů ČNR č. 439/1991 Sb., č. 485/1991 Sb., č. 553/1991 Sb. a č. 302/1992 Sb. (úplné znění zákona č. 410/1992 Sb), dále ve znění nálezu Ústavního soudu ČSFR ze dne 17. 9. 1992 částka 97/1992 Sb. a zákonů č. 68/1993 Sb., č. 152/1994 Sb. a č. 279/1995 Sb.;

- zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákonů ČNR č. 439/1991 Sb. a č. 8/1993 Sb. (úplné znění zákona č. 90/1993 Sb.), dále ve znění zákona č. 152/1994 Sb.;
- zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 247/1995 Sb.;
- zákon ČNR č. 298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění zákona č. 152/1994 Sb.;
- zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění zákona č. 175/1968 Sb., zákona ČNR č. 40/1969 Sb., zákona ČNR č. 41/1969 Sb., zákonného opatření předsednictva ČNR č. 126/1971 Sb., zákonného opatření předsednictva ČNR č. 248/1990 Sb., zákona č. 425/1990 Sb. a zákona č. 108/1995 Sb.;
- zákon č. 80/1920 Sb., o pamětních knihách obecních;
- zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění zákonů ČNR č. 579/1991 Sb., č. 166/1992 Sb., č. 321/1992 Sb., č. 10/1993 Sb., č. 189/1993 Sb., č. 57/1995 Sb., č. 154/1995 Sb., č. 160/1995 Sb. a č. 160/1997 Sb.;
- zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí, ve znění zákonů ČNR č. 485/1991 Sb. a č. 10/1993 Sb.;
- zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění zákonů č. 26/1993 Sb., č. 67/1993 Sb., č. 163/1993 Sb., č. 326/1993 Sb. (úplné znění zákona č. 17/1994 Sb.), dále ve znění zákonů č. 82/1995 Sb. a č. 153/1995 Sb.;
- zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

3.7 Zákony upravující finanční hospodaření obcí

Významné místo mezi prameny obecního práva mají *zákony upravující finanční zdroje obecního rozpočtu* (především právní předpisy na úseku příslušných daní a poplatků). Jedná se např. o zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákonů č. 184/1991 Sb., č. 338/1992 Sb., č. 48/1994 Sb., č. 305/1997 Sb. a č. 149/1998 Sb.

Prameny obecního práva (v širším pojetí) tvoří i jiné zákony, jež lze rozdělit do několika skupin. Jedná se především o *zákony upravující působnost a pravomoc obcí* na jednotlivých úsecích správy (např. v oblasti sociálního zabezpečení, zdravotnictví, školství, požární ochrany, přestupkového práva, stavebního práva, ochrany životního prostředí atd.) a dále příslušné *procesní předpisy* (správní řád, zákon o správě daní a poplatků). Některé zákony vymezují jiné povinnosti nebo oprávnění obcí na určitých úsecích veřejné správy, ale též v oblastech soukromého práva (např. při zajišťování voleb do Parlamentu ČR).

3.8 Prováděcí právní předpisy

Vedle ústavních a "běžných" zákonů lze k obecnímu právu řadit též několik podzákoných právních předpisů, vydaných k provedení některých ustanovení výše uvedených zákonů. Jedná se především o:

- nařízení vlády ČR č. 475/1990 Sb., kterým se určují pověřené obecné úřady, ve znění nařízení vlády č. 315/1995 Sb.;
- nařízení vlády ČR č. 82/1992 Sb., kterým se určují další pověřené obecní úřady;
- vyhlášku Ministerstva vnitra č. 173/1994 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů;
- nařízení vlády č. 184/1994 Sb., o jednacím řádu Ústřední volební komise a o provedení zákona o volbách do zastupitelstev v obcích;
- vyhlášku ministerstva vnitra ČR č. 433/1992 Sb., o úkolech obcí při zajišťování voleb do zastupitelstev v obcích a při místním referendu, ve znění vyhlášky č. 173/1994 Sb.;
- nařízení vlády č. 262/1994 Sb., o odměnách členům zastupitelstev v obcích;
- vyhlášku Ústředního úřadu pro věci národních výborů č. 97/1961 Sb., o názvech obcí, označování ulic a číslování domů;
- vládní nařízení č. 169/1932 Sb., o pamětních knihách obecních;
- nařízení vlády ČR č. 397/1992 Sb., kterým se stanoví podrobnější úprava vztahů Policie České republiky k orgánům obcí a obecní policii;

- vyhlášku Ministerstva vnitra č. 88/1996 Sb., kterou se provádí zákon o obecní policii;
- vyhlášku Ministerstva vnitra č. 51/1998 Sb., kterou se stanoví předpoklady pro výkon funkcí vyžadujících zvláštní odbornou způsobilost v okresních úřadech a v obecních úřadech (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti). [9]

4 PŘENESENÁ A SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST

4.1 Samostatná a přenesená působnost v teorii a zákonech

Je nesnadné teoreticky oddělit samostatnou a přenesenou působnost. Lze říci, že teorie dokáže principiálně odlišovat samostatnou a přenesenou působnost, ovšem praktické zákonodárství z těchto zásad značně slevuje. V případě dnešních krajů je toto spletení mnohem silnější než v obcích. Snad je to i zapříčiněno nepevností vnímání úkolů krajů a nedokončením monopolizace při jejich plnění (stále působí Ministerstvo pro místní rozvoj ČR).

Základní směrnicí pro působnost samostatnou je článek 104 odst. 1: "Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem." (nutno spojovat s čl. 101 odst. 2: „Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem“). Výkon přenesené působnosti se opírá o čl. 105: "Výkon státní správy lze svěžit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon." Na ústavní úrovni mnoho rozdílů nelze shledat, obě působnosti mohou být uděleny zákonem. V případě samostatné působnosti však není jiná forma udělení přípustná, zákonodárce nemůže delegovat rozhodnutí o udělení jinému. Snad jen je zvlášť určeno, že správa v působnosti samostatné je uskutečňována zastupitelstvem.

Zákon o krajích řeší režim výkonu působností v § 2. Zde již najdeme určité rozlišení. Do samostatné působnosti mohou státní orgány "zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který stanoví zákon", přičemž "rozsah samostatné působnosti může být též omezen zákonem". Pro přenesenou působnost nejsou státní zásahy omezeny, takže jsou možné v daleko širším rozsahu. Kromě toho je kraj "povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti".

Úplné odstranění problémů s rozlišováním obou působností by přineslo naprosté organizační oddělení úřadů (tedy jakési separování části krajského úřadu) a vůbec přechod na dvoukolejnou veřejnou správu. Vzhledem k dlouhé tradici jednokolejnosti to však již není představitelné.

4.2 Vztahy územních samospráv

Kraje působí v územních obvodech obcí (a vojenských újezdů). Dochází tedy k překrývání místní působnosti. V určitém rozsahu dochází k překrývání i ve věcné působnosti, kraje a obce mají totiž podobné ústavní zakotvení a spadají do stejného systému veřejné správy - samosprávy, která má své všeobecné úkoly. Výše uvedené důvody mohou vést ke kompetenčním konfliktům, a to jak pozitivním, tak negativním. V praxi paradoxně převažují konflikty negativní, když se ani jeden ze stupňů nechce pro ekonomické souvislosti některým problémem zabývat.

Základní vodítko pro rozhraničení působností poskytuje Ústava ve svém čl. 104 odst. 2, a to tak, že ve věcech samosprávy rozhoduje obec, pokud není určitá působnost zákonem svěřena kraji. Otázkou je, co jsou ty věci samosprávy. Zda obec může uskutečňovat věci samosprávy mimo zákonem přiznaný rozsah? Právní stav je spíše takový, že obec i kraj mají pozitivní výčet působností a neexistuje další latentní prostor expanze působnosti obce. Konflikt tak může vznikat spíše při překrývání působností (a to jak výše uvedeno spíše ten negativní, a to i proto, že pozitivní konflikt je precizně vyloučen § 14 odst. 4 krajského zřízení, který obcím poskytuje žalobu proti zásahům krajů do samostatné působnosti obcí. Rozporuplný je však odst. 5, který ukládá krajům povinnost "projednat opatření dotýkající se jejich působností". Kraj je tedy oprávněn nejvýše dotýkat se působnosti obcí, při takovém postupu však nesmí hranice obecní působnosti překročit. [8]

5 SAMOSTATNÁ A PŘENESENÁ PŮSOBNOST KRAJE

5.1 Samostatná působnost kraje

Samostatná působnost je vlastně vytyčení hranic samosprávy. Jednu z hranic samostatné působnosti určuje článek 104 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že zastupitelstvu obce náleží rozhodovat ve věcech samosprávy, pokud nejsou svěřeny zastupitelstvu kraje. Obecnější směrnicí i pro samostatnou působnost krajů je § 1 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, který stanoví, že "kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů". Uvnitř těchto neostře formulovaných ustanovení se nachází prostor samostatné působnosti krajů. Do samostatné působnosti pak konkrétně patří především záležitosti, které jsou v zákoně o krajích taxativně vyčteny jako pravomoci jednotlivých orgánů. Mimo zákon o krajích nalézá se základ pro samostatnou působnost i v dalších zvláštních zákonech, zejména o školství, zdravotnictví, památkové péči a odpadovém hospodářství. Při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí zákony a právními předpisy vydanými na základě zákonů, jde-li o vydávání obecně závazných vyhlášek, řídí se jen zákony. [8]

Samostatná působnost (§ 2 odst. 1 a dále § 14 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpis, dále jen zákon o krajích"), je oprávnění kraje spravovat vlastními rozhodnutími věcech týkajících se dispozic s jeho majetkem a jeho správy, rozpočtu kraje, rozvoje kraje, spolupráce kraje s obcemi, ostatními kraji, jinými právními a fyzickými osobami a územními samosprávnými celky jiných států a úpravy práv povinností právnických a fyzických osob na území kraje obecně závaznými vyhláškami. Při výkonu samostatné působnosti je kraj vázán zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Samostatnou působnost kraje vykonává zastupitelstvo kraje, příp. rada (§ 35 a 36 a § 59 zákona o krajích). Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů zřízených zastupitelstvem a komisí zřízených radou (§ 66 zákona o krajích). [12]

5.1.1 Obsah samostatné působnosti kraje – Zastupitelstvo

Do samostatné působnosti kraje podle § 35 a 36 zákona o krajích patří zejména:

- předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně v souladu se zákonem (zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 47/2000 Sb.,
- překládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů (§ 64 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu),
- vydávat obecně závazné vyhlášky kraje,
- koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění,
- schvalovat územně plánovací dokumentaci pro území kraje a vyhlášovat její závazné části obecně závaznou vyhláškou kraje,
- volit zástupce kraje do regionálních rad regionů soudržnosti,
- stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje,
- rozhodovat o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci,
- schvalovat rozpočet kraje a schvalovat závěrečný účet kraje,
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje; k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny,
- schvalovat zakladatelskou listinu, zakladatelskou smlouvu, společenskou smlouvu a stanovy obchodních společností, které kraj hodlá založit, a rozhodovat o účasti kraje v obchodních společnostech a v obecně prospěšných společnostech včetně stanovení výše vkladu,
- delegovat zástupce kraje, s výjimkou § 59 odst. 1 písmo *j*), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast,
- navrhopvat zástupce kraje do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání,
- volit a odvolávat hejtmána, zástupce hejtmána a další členy rady,

- stanovit počet uvolněných členů zastupitelstva (§ 46 odst. 1) a stanovit výši odměny neuvolněným členům zastupitelstva (§ 47),
- zřizovat a zrušovat výbory, volit a odvolávat jejich předsedy a členy,
- stanovit výši osobních a věcných výdajů na činnost krajského úřadu a zvláštních orgánů,
- stanovit výši mimořádných odměn občanům za jejich práci ve výborech a zvláštních orgánech,
- plnit další úkoly stanovené zákonem.

V oblasti majetkoprávních úkonů je zastupitelstvu dále vyhrazeno:

- nabytí a převod nemovitých věcí, včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů,
- poskytování věcných a peněžitých darů podle zvláštního zákona v hodnotě nad 100000 Kč v jednotlivých případech,
- poskytování dotací z vlastních prostředků občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným právnickým a fyzickým osobám působícím na území kraje v oblasti mládeže, sportu a tělovýchovy, sociálních služeb, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany zvířat a životního prostředí v hodnotě nad 200 000 Kč jedné organizaci v kalendářním roce,
- poskytování dotací obcím z rozpočtu kraje a kontrola jejich využití,
- vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 200000 Kč,
- zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 200 000 Kč,
- dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
- bezúplatné postoupení pohledávek,
- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru, půjčky, výpůjčky, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a ke smlouvě o sdružení,

- zastavení nemovitostí,
- emise vlastních obligací,
- stanovení majetkové účasti na podnikání jiných právnických osob,
- zřízení věcného břemene a dlouhodobého pronájmu věci. [10]

5.1.2 obsah samostatné působnosti kraje - Rada

Podle § 59 1) Rada připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Radě je vyhrazeno:

- zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu, kontrolovat hospodaření podle něj, provádět rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem,
- stanovit počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, organizačních složek a objem prostředků na platy těchto zaměstnanců,
- na návrh ředitele krajského úřadu (dále jen "ředitel") jmenovat a odvolávat vedoucí odborů krajského úřadu; jmenování nebo odvolání vedoucích odborů bez návrhu ředitele je neplatné,
- zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady (dále jen "komise"), jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- ukládat krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontrolovat jejich plnění,
- přezkoumávat na základě podnětů občanů a právnických osob opatření přijatá krajským úřadem v samostatné působnosti,
- vyřizovat návrhy, připomínky a podněty obcí a právnických osob z územního obvodu kraje,
- stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- 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; k tomu pravidelně jedenkrát ročně projednávat

zprávu o jejich činnosti, o plnění jejich úkolů, pro které byly založeny nebo zřízeny, a přijímat příslušná opatření k nápravě,

- plnit funkci valné hromady, je-li kraj jediným akcionářem nebo jediným společníkem,
- vydávat nařízení kraje,
- uzavírat nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčkách.

(2) Rada rozhoduje o těchto majetkoprávních úkonech kraje:

- poskytování dotací občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným právníckým a fyzickým osobám působícím v oblasti mládeže, sportu a tělovýchovy, sociálních služeb, požární ochrany, kultury a vzdělávání, vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany zvířat a životního prostředí; tyto dotace nesmí převýšit 200 000 Kč jedné organizaci v kalendářním roce,
- vzdání se práva a prominutí pohledávky nižší než 200 000 Kč,
- zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě nižší než 200 000 Kč,
- uzavírání dohod o splátkách s lhůtou splatnosti kratší než 18 měsíců,
- nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz,
- poskytování věcných a finančních darů do 100 000 Kč v jednotlivých případech.

(3) Rada rozhoduje v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo.

(4) Je-li odvolána rada jako celek, zůstává hejtman a zástupce hejtmana i nadále ve funkci. Je-li hejtman a zástupce hejtmana odvolán ze své funkce současně s ostatními členy rady, pověří zastupitelstvo výkonem funkcí hejtmana, popřípadě zástupce hejtmana některého člena zastupitelstva a současně mu vymezí rozsah jeho oprávnění na dobu do zvolení nového hejtmana, popřípadě zástupce hejtmana. [10]

5.2 Přenesená působnost kraje

Přenesená působnost vyplývá ze zvláštních zákonů o jednotlivých úsecích státní správy. Orgány kraje jsou pak povinny zabezpečit úkoly státní správy, které jsou jim ze zákona svěřeny. Stát však, trochu nesystémově, není povinen provést plnou úhradu nákladů na výkon státní správy, pouze je povinen poskytovat příspěvek na tyto náklady. V přenesené působnosti kraj vydává také nařízení kraje jako právní předpisy kraje. Při vydávání nařízení kraje se kraj řídí zákony a jinými právními předpisy. Jinak se při výkonu přenesené působnosti řídí též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. V případě instanční podřízenosti ve správním řízení je právně závazným i názor vyšších stolic, soudů a Ústavního soudu.

Pokud zvláštní zákon, který upravuje působnost kraje, nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde o činnost patřící do samostatné působnosti kraje. Přenesená působnost je uskutečňována především krajským úřadem. [8]

Kraje spolupracují při plnění úkolů regionální politiky na národní úrovni a stále významněji se zapojují do záležitostí spojených s přípravou a realizací politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU na území ČR (v těchto případech jde však o přenesený výkon státní správy). Rozsah činností, které kraje plní ve sféře regionální politiky, má komplexní charakter, neboť pokrývá všechny důležité segmenty celého systému, včetně legislativní stránky (kraje mají zákonodárnou iniciativu, kterou však doposud využívají jen výjimečně). Šestileté období odsavadní činnosti krajů (fungují od roku 2001) ukázalo, že kraje ve většině úkolů v oblasti regionálního rozvoje plní vcelku dobře, včetně záležitostí spojených s evropskou dimenzí. Uplatnění principu subsidiarity umožnilo krajům lépe nastavit konkrétní programy a opatření ve vazbě na specifické podmínky rozvoje vlastních územních obvodů. Nicméně podmínkou dalšího zkvalitňování působnosti krajů v této oblasti je dokončení finanční decentralizace a zlepšení koordinačních mechanismů mezi centrální vládou a krajskými samosprávami. V některých krajích bude rovněž nezbytné prohloubit zaměření na řešení vnitřních regionálních problémů, včetně koordinace s aktivitami místní samosprávy. [13]

5.3 Asociace krajů České republiky

Vyšší územně samosprávné celky se sdružily (stanovy Asociace krajů uvádějí, že podle § 27 zákona o krajích, § 28 zákona o hlavním městě Praze a § 20f občanského zákoníku) do Asociace krajů České republiky. Zakladatelskou smlouvou dne 8. června 2001 uzavřely Karlovarský kraj, Liberecký kraj, Moravskoslezský kraj, Pardubický kraj, Ústecký kraj, Vysočina a Zlínský kraj. Jako poslední přistoupilo dne 24. března 2003 hlavní město Praha.

Cílem této asociace je podle stanov:

- hájení společných zájmů a práv krajů sdružených v asociace v duchu principů, z nichž vychází Evropská charta místní samosprávy,
- vytváření podmínek pro řešení problémů a společných otázek,
- podílení se na vytváření podmínek pro vzdělávání členů zastupitelstev krajů a zaměstnanců krajů a
- pomoc krajům při jejich zahraničních aktivitách.

V praxi se asociace soustředí především na vyvíjení tlaku vůči vládě, základním tématem je přitom kritika přesouvání působnosti při nedostatečném zajištění zdrojů. [8]

6 SAMOSTATNÁ A PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCÍ

6.1 Teorie samostatné a přenesené působnosti obcí

V našich zemích se již tradičně působnost obcí člení na působnost vlastní (samostatnou, přirozenou, samosprávnou) a na tzv. působnost cizí (přenesenou, delegovanou). Zatímco výkon tzv. obecní samosprávy, náležící do samostatné působnosti, je výrazem decentralizace veřejné správy (nositelem správy je jiný subjekt než stát), plnění agend v rámci přenesené působnosti znamená pouze dekoncentraci státní správy (jedná se o nepřímý výkon státní správy jinými subjekty než státními).

Rozdělení veřejné správy vykonávané orgány obcí na tzv. samostatnou (vlastní) a přenesenou (cizí) působnost má význam především z hlediska subjektu rozhodování. Do skupiny samostatné působnosti by měly být řazeny především takové záležitosti, které se dotýkají v první řadě života obyvatel obce, jejichž význam tento rámec nepřesahuje a které z tohoto důvodu právní řád ponechává k relativně samostatnému rozhodování obcí (ovšem v souladu se zákony a případně i dalšími právními předpisy). Agendy vykonávané v přenesené působnosti naopak přesahují svým významem rámec obce; do této působnosti by měly být řazeny takové záležitosti, u nichž má stát zájem na možném intenzivnějším ovlivňování jejich výkonu. Rozdíly v rámci obou skupin působnosti existují zpravidla v rozsahu oprávnění orgánů státní správy vůči obcím a jejich orgánům (zda mohou měnit, rušit či sistovat akty orgánů obce, zda mohou vydávat orgánům obce interní pokyny, zda a za jakých podmínek mohou státní orgány odejmout obci jejich působnost atd.). Záležitosti samostatné působnosti obce vykonává obec zásadně s obecními prostředky (s možnými dotacemi ze státního rozpočtu), plnění agend státní správy obcemi bývá naproti tomu zpravidla zajišťováno z finančních prostředků státu. Rozdíly mezi výkonem veřejné správy v rámci samostatné či přenesené působnosti obce by neměly být naproti tomu tak výrazné z hlediska objektů správy (občanů a právnických osob jakožto adresátů správních aktů či jiných forem jednání orgánů obce). Z pohledu těchto osob jde o výkon veřejné správy nezávisle na tom, zda vystupují orgány obce v rámci obecní samosprávy či při výkonu státní správy.

Zajímavý názor k problému vlastní a přenesené působnosti zastával normativista *A. Merkl*: "S hlediska právního řádu jsou veškeré kompetence orgánů přenesené, delegované, lhostejno, jde-li o orgány samosprávných korporací či orgány ústřední správy. S hlediska orgánů

pak jest každá kompetence jeho vlastní kompetencí, i když ji má na základě delegace. Mezi jednotlivými, právem propůjčovanými kompetencemi existuje ovšem nepopiratelný rozdíl co do jejich trvalosti: mnohé kompetence jsou toho rázu, že se jich orgán, jenž jimi byl pověřen, nemůže zříci, a jichž mu nelze - alespoň nikoliv jinou cestou, než tou, kterou byly uděleny - odníti; jsou to právě kompetence samosprávných orgánů, které vykazují u srovnání s kompetencemi ostatních orgánů tyto vlastnosti, než nevykazují je výlučně."

S členěním působnosti obce na výše uvedené dvě skupiny se setkáváme poprvé v *prozatímním obecním zákoně* z roku 1849. Tento zákon rozlišoval mezi tzv. přirozenou a přenesenou působností místní obce. V přirozené působnosti měla obstarávat své vlastní záležitosti, které se zájmu obce nejprve dotýkaly a které bylo možno obstarat plně v hranicích obce. Do přenesené působnosti bylo řazeno obstarávání určitých veřejných záležitostí, které byly obci delegovány státem. [9]

6.2 Pojem statutární město

Podle zákona č. 128/2000 Sb. je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec, která má alespoň 3000 obyvatel, je městem, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Podle § 4 existují města se zvláštním postavením, dále jen statutární města a těmi jsou: Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov a Most. Území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Územně členěná statutární města uspořádají své vnitřní poměry ve věcech správy města obecně závaznou vyhláškou (statutem).

6.3 Samostatná působnost obce

Do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon.

Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmí-

nek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí:

- při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,
- v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona

Podle § 84 Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce (§ 35 odst. 1); ve věcech patřících do přenesené působnosti, jen stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon.

Zastupitelstvu obce je vyhrazeno:

- schvalovat program rozvoje územního obvodu obce,
- schvalovat územní plán obce a regulační plán a vyhlášovat jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou,
- schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce,
- zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce,
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,
- schvalovat zakladatelskou listinu (zakladatelskou smlouvu, společenskou smlouvu) a stanovy obchodních společností a dalších právnických osob, které obec hodlá založit, a rozhodovat o účasti obce v již založených právnických osobách,
- delegovat zástupce obce, s výjimkou § 102 odst. 2 písmo c), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast,
- navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání,
- vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- rozhodovat o vyhlášení místního referenda,

- navrhovat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- volit starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizovat a zrušovat výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce,
- stanovit výši osobních a věcných výdajů na činnost obecního úřadu a zvláštních orgánů obce; jde-li o výdaje na výkon přenesené působnosti, je vázáno stanoviskem okresního úřadu,
- zřizovat a zrušovat obecní policii,
- rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství,
- udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,
- plnit další úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem.

Není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce.

Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.

Zastupitelstvo obce rozhoduje o zrušení usnesení rady obce, jsou-li mu předloženy k rozhodnutí podle § 105 odst. 1.

Podle § 85 je dále Zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodování o těchto majetkoprávních úkonech:

- nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- poskytování věcných a peněžitých darů fyzickým osobám v hodnotě nad 20 000 Kč,

- bezúplatný převod movitých věcí včetně peněz věnovaných tuzemským právníkům a fyzickým osobám na vědu, výchovu a vzdělávání, na humanitární, sociální, zdravotnické a ekologické účely, protidrogové aktivity, prevenci kriminality a na podporu rozvoje kultury, tělesné výchovy a sportu ve výši nad 20 000 Kč,
- peněžité i nepeněžité vklady do svazků obcí,
- vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20000 Kč,
- zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč,
- dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
- bezúplatné postoupení pohledávek,
- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení,
- zastavení nemovitých věcí a zřízení věcného břemene na těchto věcech,
- emise komunálních obligací. [10]

6.4 Přenesená působnost obce

Obec vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákonů; působnost v těchto věcech je přenesenou působností obce. Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí:

- při vydávání nařízení obce a při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona,
- v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních orgánů nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem. Podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlád pro orgány kraje, okresní úřady a orgány obcí.

Obec obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti. [10]

V základní úrovni územní samosprávy obce a jejich orgány ve své samostatné působnosti v rámci systému regionální politiky dle zákona č. 248/2000 Sb. spolupracují s krajem při přípravě a realizaci programů rozvoje kraje, mohou podporovat podnikatelské aktivity potřebné pro rozvoj regionu a v neposlední řadě mohou vzájemně sdružovat prostředky při zajišťování rozvojových programů společných více obcím. Úkoly orientované na součinnost s ostatními subjekty ve sféře regionální politiky zajišťují vybrané obce (205 obcí s rozšířenou působností, 388 obcí s pověřeným obecním úřadem) po ukončení činnosti okresních úřadů od 1.1. 2003 v přenesené působnosti. Prozatím ne zcela využitý potenciál subjektů zapojených do řešení regionálních problémů na mikroregionální úrovni představují svazky obcí, přestože zákon o podpoře regionálního rozvoje tento institut zahrnuje. [13]

7 SAMOSPRÁVA V POLSKU

7.1 Reformou k současnému stavu

Prvního ledna 1999 byla v Polské republice uvedena v život reforma veřejné správy, která obsáhla změny v územním členění státu, zavedení okresní samosprávy a samosprávy ve vojvodstvích a změny ve vládní správě ve vojvodstvích (Ústava a zákony používají termín „vládní správa“ a nikoliv „státní správa“) a v kompetencích vojvody.

Dne 24. července 1998 byl přijat zákon o zavedení základního třístupňového členění státu. Podle tohoto zákona jednotkami základního územního členění státu jsou obce, okresy a vojvodství.

Počet obcí zůstal nedotčen: k 1. lednu 1999 jich bylo 2489 (včetně měst). Novou jednotkou základního územního členění se staly okresy. Bylo zřízeno 308 okresů, které zahrnují celá území hraničících obcí. Zároveň vláda určila 65 měst s právy okresů. Jedná se o města, která mají více než 100 000 obyvatel (rada ministrů může činit výjimky) a též o města, jež v souvislosti se snížením počtu vojvodství přestala být dnem 31. prosince 1998 sídly vojvody.

K 1. lednu 1999 bylo vytvořeno 16 vojvodství a zákon stanovil jejich názvy, sídlo vojvody a sejmiku vojvodství, jakož i názvy vojvodů.

Zákon o zavedení základního třístupňového územního členění státu uložil Sejmu, Senátu a Radě ministrů, aby nejpozději do 31. prosince 2000 zhodnotily nové územní členění státu a připouští, aby v něm byly provedeny korektury.

7.2 Samospráva okresů a vojvodství

Ústava stanoví, že všichni obyvatelé jednotek základního územního členění tvoří ze zákona samosprávné společenství (čl. 16 odst. 1). Toto ustanovení se stalo základem pro zavedení územní samosprávy, která doposud existovala v obcích, v okresech a ve vojvodstvích. Základní jednotkou územní samosprávy jsou obce, které vykonávají všechny úkoly územní samosprávy, pokud nejsou vyhrazeny jiným jednotkám územní samosprávy (čl. 164 odst. 1 a 3 Ústavy). Okresy a vojvodství jako samosprávná společenství jsou právními osobami (veřejného a soukromého práva) a náleží jim právo vlastnické a jiná majetková práva. Mají vlastní působnost, do níž patří veřejné úkoly sloužící uspokojování potřeb samosprávných

společenství a mohou vykonávat i jiné veřejné úkoly svěřené jim zákonem, jestliže to vyžadují odůvodněné potřeby státu.

Ústava zakotvuje tyto zásady finančního hospodaření jednotek územní samosprávy: podíl na veřejných financích musí odpovídat jejich úkolům, změny v rozsahu úkolů a kompetencí musí být provázeny odpovídajícími změnami v rozdělení veřejných financí, jejich příjmy tvoří vlastní příjmy, globální subvence a účelové dotace ze státního rozpočtu. Okresy a vojvodství vykonávají své úkoly prostřednictvím usnášecích orgánů, jimiž jsou Okresní rady a sejmiky vojvodství volené ve všeobecných, rovných a přímých volbách tajným hlasováním, a výkonných orgánů - výborů. Na základě čl. 170 Ústavy, podle něhož členové samosprávného společenství mohou rozhodovat v referendu o věcech, které se tohoto společenství týkají včetně odvolání orgánu územní samosprávy, jenž vzešel z přímých voleb, se tento institut přímé demokracie může uplatňovat i v okresech a vojvodstvích.

Zavedení územní samosprávy v okresech a vojvodstvích vyžadovalo vytvořit nezbytnou právní základnu. Dne 5. ledna 1998 byly přijaty zákon o samosprávě vojvodství a zákon o okresní samosprávě. Oba zákony převzaly systematiku zákona o obecní samosprávě a věcně upravily většinu otázek shodně s ním.

Na základě zákonů byl uskutečněn přechod mnoha kompetencí orgánů vládní správy do sféry územní samosprávy a přechod některých věcí v majetku státu do vlastnictví okresů a vojvodství, popř. obcí.

7.3 Finanční stránka samosprávy

Decentralizace veřejné správy byla provázena finanční decentralizací. Prvořadý význam má zákon z 26. listopadu 1998 o příjmech jednotek územní samosprávy v letech 1999 a 2000, který stanovil zdroje příjmů obcí, okresů a vojvodství, zásady pro stanovení globální subvence, způsob jejího přidělování a zásady přidělování dotací. Počítalo se s tím, že koncem tohoto dvouletého období budou zhodnoceny získané zkušenosti a analyzovány návrhy nově zvolených rad a sejmiků vojvodství.

Na základě přijatých opatření se mění struktura veřejných financí: předpokládá se, že podíl státního rozpočtu bude 55 % na veřejných financích (před reformou 76 %), rozpočtů obcí - 24 % (nedochází ke změně), rozpočtů okresů - 7 %, rozpočtů vojvodství - 2 % a fondu zdravotní péče - 12 % na veřejných financích.

7.4 Dekoncentrace a nové kompetence

Součástí reformy veřejné správy jsou i změny v pravomocích vojvody včetně jeho vztahů k jiným orgánům vládní správy. Rovněž se uskutečnila dekoncentrace v oblasti vládní správy a nově byla vymezena, popř. upřesněna působnost a pravomoc některých orgánů vládní správy.

7.5 Postup při reformě

Prvým krokem k zavedení okresní samosprávy a samosprávy vojvodství bylo konstituování okresních rad a sejmiků vojvodství. Okresní rady a sejmiky vojvodství začaly uplatňovat některé jim náležející pravomoci ode dne, kdy Státní volební komise vyhlásila ve Sbírce zákonů (Dziennik ustaw) celkové výsledky voleb.

K zajištění reformy veřejné správy ve vojvodství byla zřízena funkce vládního delegáta pro záležitosti reformy veřejné správy, který měl postavení zmocněnce vlády. Mezi jeho úkoly patřily koordinace činnosti orgánů vládní správy a součinnost s orgány jednotek územní samosprávy ve věcech spojených se zaváděním reformy veřejné správy ve vojvodství i příprava veřejné správy k činnosti v nových podmínkách.

7.6 Okresy

7.6.1 Činnosti okresu

Podle zákona o okresní samosprávě vykonává okres veřejné úkoly nadobecní povahy stanovené zákony v oblasti veřejného vzdělávání, ochrany zdraví, sociální pomoci, politiky ve prospěch rodiny, podpory tělesně postižených osob, dopravy a veřejných komunikací, kultury a ochrany kulturních statků, tělovýchovy a turistiky, geodezie, kartografie a katastru, hospodaření s nemovitostmi, prostorového uspořádání a stavebního dozoru, vodního hospodářství, ochrany prostředí a přírody, zemědělství, lesnictví a vnitrozemského rybářství. Dále jsou to úkoly veřejného pořádku a bezpečnosti obyvatel, ochrany proti povodním a požárům a předcházení jinému mimořádnému ohrožení života a zdraví lidí, jakož i prostředí, opatření proti nezaměstnanosti a aktivizace místního trhu práce, ochrany práv spotřebitelů, údržby okresních budov, veřejně prospěšných zařízení a administrativních budov,

obranu, propagace okresu a spolupráce s mimovládními organizacemi. Tento výčet není vyčerpávající, neboť zákony mohou stanovit i jiné úkoly okresu.

K plnění úkolů mohou okresy zřizovat organizační jednotky, zejména okresní střediska pro pomoc rodinám, střediska sociální péče, zařízení zdravotní péče, školy vyššího stupně než základní a osvětová střediska, kulturní instituce včetně veřejných knihoven a střediska geodetické a kartografické dokumentace.

Zákony mohou stanovit, že orgány okresu plní i některé úkoly z oblasti vládní správy; tyto úkoly jsou označovány jako svěřené.

Zákon o okresní samosprávě umožňuje, aby na základě dohod docházelo k přesunům působnosti okresu:

- k postoupení úkolů zainteresované obci na základě jejího odůvodněného návrhu,
- k svěřením úkolů okresu jinému okresu a rovněž vojvodství, v jehož obvodu se okres nachází,
- k převzetí úkolů v oblasti vládní správy patřících do působnosti vojvody.

7.6.2 Orgány okresu a jejich činnosti

Usnášecím a kontrolním orgánem okresu je okresní rada (rada powiatu). Zákon o okresní samosprávě vymezuje výlučnou pravomoc okresní rady. Patří do ní volba a odvolání výboru, určení směrů jeho činnosti, udělení absolutoria nebo neudělení absolutoria výboru, schválení rozpočtu okresu a projednávání zprávy o jeho plnění, přijetí usnesení ve věcech majetkových apod. Do výlučné pravomoci okresní rady patří usnášet se o aktech místního práva, které jsou závazné na celém území okresu nebo v jeho části.

Patří mezi ně:

- akty prováděcí povahy, které se vydávají na základě a v mezích zmocnění obsažených v zákonech,
- akty organizační (statut okresu, úprava užívání okresního majetku, zásady a způsob užívání okresních objektů a veřejně prospěšných zařízení),
- pořádkové předpisy.

Tyto mohou být vydány okresní radou ve věcech, které nejsou upraveny zvláštními zákony nebo jinými obecně závaznými právními předpisy v zvláště odůvodněných případech, je-li to nutné k ochraně života, zdraví nebo majetku obyvatel, ochrany přírodního prostředí anebo k zajištění pořádku, klidu a veřejné bezpečnosti, pokud tyto důvody existují na území více než jedné obce.

Výkonným orgánem je okresní výbor ("zarząd powiatu", který se skládá ze starosty okresu a 3-5 členů včetně místostarosty). Starosta okresu, místostarosta a členové výboru jsou voleni okresní radou tajným hlasováním a ke zvolení je třeba absolutní většiny hlasů všech členů okresní rady. Přitom za členy výboru mohou být zvoleny i osoby, které nejsou členy okresní rady - s nimi se uzavírá pracovní poměr. Takovéto řešení má zřejmě umožnit posílení profesionalismu v činnosti výboru. Členství v okresním výboru je neslučitelné mimo jiné s mandátem poslance nebo senátora.

Okresní výbor plní zejména tyto úkoly: připravuje návrhy usnesení rady, provádí usnesení rady, hospodaří s majetkem okresu, plní rozpočet okresu a rozhoduje o přijetí a propuštění vedoucích organizačních jednotek. Výbor plní úkoly okresu za pomoci okresního úřadu ("starostwo"), vedoucích okresních služeb, inspekcí a sborů, jakož i organizačních jednotek okresu.

Při plnění svých úkolů podléhá výbor výlučně okresní radě. Ta je oprávněna odvolat výbor z důvodu neudělení absolutoria výboru nebo z jiného důvodu. Usnesení o odvolání výboru musí být schváleno nejméně třemi pětinami hlasů všech členů rady; hlasuje se tajně. Okresní rada může též odvolat starostu, místostarostu a jednotlivé členy výboru; o odvolání se rozhoduje třípětinovou většinou všech členů rady.

Starosta okresu organizuje práci okresního výboru a úřadu, spravuje běžné záležitosti okresu a zastupuje okres navenek. Stojí v čele okresního úřadu a je služebním představeným jeho zaměstnanců.

7.6.3 hospodaření okresu

Okres má svůj rozpočet, který schvaluje okresní rada na rozpočtový rok (shodný s rokem kalendářním). Rozpočtový proces je upraven jednak zákonem o okresní samosprávě, jednak zákonem z 26. listopadu 1998 o veřejných financích. Návrh usnesení o rozpočtu při-

pravuje výbor. Schválení usnesení o rozpočtu, jehož obsah je předepsán zákonem o veřejných financích, náleží do výlučné pravomoci okresní rady.

Podle zákona z 26. listopadu 1998 o příjmech jednotek územní samosprávy v letech 1999 a 2000 příjmy okresu jsou: podíl 1 % výnosu daně z příjmu fyzických osob trvale bydlících na území okresu, globální subvence, příjmy okresních rozpočtových jednotek a odvody rozpočtových zařízení, účelové dotace ze státního rozpočtu (na realizaci úkolů služeb, inspekcí a sborů, o nichž se hovoří v zákoně o okresní samosprávě, na úkoly vládní správy vykonávané okresem na základě zvláštních zákonů, na financování vlastních úkolů okresu), úroky z finančních prostředků okresu uložených na bankovních účtech a výnosy z majetku okresu. Zákon z 28. listopadu 1998 také uvádí, že příjmy okresu mohou být některé účelové dotace (např. pro úkoly, které okres plní na základě dohod s orgány vládní správy), dotace z účelových fondů, dědictví ze závěti a dary, úroky a dividendy z kapitálu aj. Podstatnou částí příjmů rozpočtů okresů je globální subvence (49 %) a účelové dotace (47 %). Jak patrně, vlastní příjmy okresu jsou nízké - 4 %. V literatuře se uvádí, že vysoký podíl účelových dotací je důsledkem toho, že v okresech nejsou zřízeny orgány vládní správy a že některé služby a inspekce, které dříve byly řízeny ústředními správními orgány, jsou nyní podřízeny okresnímu starostovi, tj. představiteli územní samosprávy. Jejich činnost je sice financována okresy, ale ty dostávají finanční prostředky ze státního rozpočtu, a stát si tak zachovává kontrolu nad jejich použitím.

V globální subvenci se spatřuje nejlepší prostředek umožňující překonat těžkosti při zajišťování stejné úrovně financování za situace, kdy různé služby jsou na území státu rozmístěny nerovnoměrně.

7.7 Vojvodství

7.7.1 Charakteristika vojvodství

Od 1. ledna 1999 vojvodství nabylo povahy jednotky územní samosprávy. Zároveň jsou nejvyšší jednotkou základního územního členění státu pro výkon veřejné správy. Bylo vytvořeno 16 vojvodství namísto dřívějších 49.

Zákon o samosprávě vojvodství charakterizuje vojvodství jako regionální samosprávné společenství. Tvoří je ze zákona obyvatelé vojvodství, kteří uskutečňují právo na samosprávu všeobecným hlasováním ve volbách a referendu nebo prostřednictvím orgánů samo-

správy vojvodství. Referendum se může konat o každé otázce důležité pro vojvodství, jež patří mezi jeho úkoly, a to na návrh sejmiku nebo nejméně jedné desetiny voličů.

Samospráva vojvodství vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost úkoly stanovené zákony, nakládá s majetkem vojvodství a na základě rozpočtu samostatně hospodaří s finančními prostředky. Plní takové veřejné úkoly, které mají význam pro vojvodství a zákony je nesvěřují orgánům vládní správy.

7.7.2 Činnosti vojvodství

Úkolem vojvodské samosprávy, který zákon klade na prvé místo, je stanovit strategii rozvoje vojvodství, jež se realizuje prostřednictvím vojvodských programů. Rozvojová strategie má sledovat zejména tyto cíle:

- rozvíjet a formovat národní, občanské a kulturní vědomí obyvatel,
- povzbuzovat hospodářské aktivity,
- zvyšovat konkurenceschopnost a inovace ve vojvodském hospodářství,
- zachovávat hodnoty kulturního a přírodního prostředí pro potřeby budoucích pokolení, vytvářet a zachovávat vhodné prostorové uspořádání.

Při realizaci politiky rozvoje území je vojvodská samospráva povolána vytvářet podmínky pro hospodářský rozvoj včetně formování trhu práce, udržovat a rozvíjet občanskou a technickou infrastrukturu vojvodského významu, získávat a sdružovat veřejné a soukromé finanční prostředky k realizaci veřejně prospěšných úkolů, podporovat zvýšení vzdělanosti obyvatelstva, racionálně využívat přírodní zdroje a vytvářet přírodní prostředí v souladu se zásadami rovnovážného rozvoje, podporovat rozvoj vědy a spolupráci mezi vědou a hospodářstvím, kulturní rozvoj, ochranu a racionální využívání kulturního bohatství.

Při vypracování a realizaci strategie rozvoje vojvodství se klade důraz na spolupráci s územní, hospodářskou a profesní samosprávou, vládní správou (zejména s vojvodou), s jinými vojvodstvími, s nevládními organizacemi, vysokými školami, vědecko-výzkumnými institucemi, s mezinárodními organizacemi a regiony jiných států, zejména sousedících.

Zákon vypočítává úseky, v nichž samospráva vojvodství plní úkoly vojvodského významu. Jedná se zejména o úseky veřejného vzdělávání včetně vysokých škol, ochrany zdraví, kultury a ochrany kulturních statků, sociální pomoci, politiky ve prospěch rodiny, modernizace

venkova, prostorového uspořádání, ochrany prostředí, vodního hospodářství, veřejných komunikací a dopravy, tělovýchovy a turistiky, ochrany práv spotřebitelů, ochrany veřejné bezpečnosti.

Vojvodství zřizuje k plnění svých úkolů vojvodské samosprávné organizační jednotky. Je také možné, aby zakládalo společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti, popř. do nich vstupovalo; podmínkou však je, že jejich činnost je veřejně prospěšná. Zákon připouští, aby vojvodství je zřizovalo a vstupovalo do nich i v jiných případech, ale jen za podmínky, že vykonávají určité činnosti sloužící rozvoji vojvodství, např. vydavatelskou.

Vojvodství může k plnění svých úkolů uzavírat smlouvy s jinými subjekty, avšak jejich okruh není v zákoně vymezen. Je zajímavé, že vojvodství může uzavírat s jinými vojvodstvími a jednotkami lokální územní samosprávy (okresy) v jeho územním obvodu dohody o pověření plnit veřejné úkoly.

Výslovně je zakotvena zásada, že působnost vojvodské samosprávy nenarušuje samostatnost okresu a obce a že orgány samosprávy vojvodství nejsou dozorčími nebo kontrolními orgány vůči okresům a obcím. Ve správním řízení nejsou orgány vyššího stupně.

7.7.3 Orgány vojvodství

Struktura orgánů samosprávy, zásady jejich činnosti, jakož i vztahy mezi nimi jsou upraveny shodně jako je tomu v obcích a okresech. Usnášecím a kontrolním orgánem je sejmik vojvodství a výkonným orgánem výbor vojvodství. Mandát člena sejmiku je neslučitelný s mandátem člen okresní a obecní rady. Člen sejmiku nemůže být také v pracovním poměru s úřadem maršálka v tom vojvodství, v němž byl zvolen a nemůže být vedoucím vojvodské samosprávné organizační jednotky.

Zákon vymezuje vyhrazenou pravomoc velmi široce, a navíc stanoví, že další zákony a statut vojvodství do ní mohou svěřit další věci. Vyhrazené pravomoci sejmiku můžeme rozdělit do těchto skupin:

- rozvoj vojvodství (schvaluje rozvojové strategie, dlouhodobé vojvodské programy a plán prostorového uspořádání),
- finanční hospodaření (stanoví postup prací při přípravě návrhu rozpočtu, schvaluje rozpočet, předpisy o místních daních a poplatcích),

- majetkové záležitosti (zákon vypočítává jednotlivé pravomoci),
- volí výbor vojvodství a ustanovuje pokladníka vojvodství,
- kontrolní činnost (projednává zprávy o plnění dlouhodobých programů vojvodství, o plnění rozpočtu, zprávy o činnosti výboru vojvodství, rozhoduje o udělení či neudělení absolutoria výboru, odvolává výbor),
- spolupráce (schvaluje "Priority zahraniční spolupráce vojvodství", účast v mezinárodních regionálních organizacích a v jiných formách regionální spolupráce),
- schvaluje předpisy místního práva a předpisy o vnitřní organizaci a způsobu práce orgánů vojvodské samosprávy.

Sejmik vydává prováděcí a organizační předpisy. Na rozdíl od okresních rad není oprávněn vydávat pořádkové předpisy. Prováděcí předpisy vydává na základě zákona anebo na základě zmocnění v jiných zákonech a v jejich mezích; jsou závazná na celém území vojvodství nebo v jeho části. Na základě zmocnění zákona schvaluje organizační předpisy, zejména statut vojvodství, zásady hospodaření s vojvodským majetkem, zásady a způsob užívání vojvodských objektů a veřejně prospěšných zařízení. Předpisy místního práva podepisuje maršálek (předseda výboru vojvodství) a vyhlášují se ve vojvodském úředním listu.

Sejmik kontroluje činnost výboru vojvodství a vojvodských samosprávných organizačních jednotek, a za tím účelem zřizuje revizní komisi, která má stejnou působnost jako revizní komise okresní rady. Výkonným orgánem vojvodství je vojvodský výbor.

Výbor plní úkoly, které nepatří do působnosti sejmiku a vojvodských organizačních jednotek. Zejména provádí usnesení sejmiku, hospodaří s majetkem vojvodství, připravuje návrh rozpočtu, strategie rozvoje vojvodství, plánu prostorového uspořádání, vojvodských programů a plní je, řídí, koordinuje a kontroluje činnost vojvodských samosprávných organizačních jednotek (jmenuje a odvolává jejich vedoucí), organizuje spolupráci s regionální samosprávou v jiných zemích a s mezinárodními regionálními sdruženími. Výbor plní úkoly vojvodství za pomoci úřadu maršálka a vojvodských samosprávných organizačních jednotek nebo vojvodských právnických osob.

7.7.4 Finanční hospodaření vojvodství

Vojvodství má vlastní rozpočet. O postupu při vypracování jeho návrhu, jeho schválení (včetně předepsaných termínů), o oprávněních sejmiku a výboru vojvodství platí obdobně totéž, co bylo uvedeno v předcházející části o finančním hospodaření okresů.

Podle zákona z 28. listopadu 1998 o příjmech samosprávných jednotek v letech 1999-20006) příjmy vojvodství jsou:

- podíly na státních daních ve výši 1,5 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob, které bydlí ve vojvodství, a 0,5 % z výnosu daně z příjmů právnických osob a organizací bez právní subjektivity,
- globální subvence,
- příjmy od rozpočtových organizací vojvodství a odvody od rozpočtových zařízení a pomocných hospodářství rozpočtových organizací vojvodství,
- účelové dotace ze státního rozpočtu na úkoly vládní správy, které vojvodství plní na základě zvláštních předpisů,
- účelové dotace ze státního rozpočtu na financování vlastních úkolů vojvodství,
- úroky z finančních prostředků vojvodství uložených na bankovních účtech,
- výnosy z majetku vojvodství. [14]

8 SLOVENSKO

8.1 Zakotvení samosprávy v zákonech

O samosprávě vyšších územních celků mluví Ústava Slovenské republiky (uveřejněna pod č. 460/1992 Sb.). Ovšem v malém rozsahu, když článek 64 odst. 3 pouze určuje, že "samosprávu vyšších územních celků a jejích orgánů stanoví zákon". Území Slovenské republiky bylo zákonem č. 221/1996 Z. z. rozděleno do 79 okresů a 8 krajů (Bratislavský, Trnavský, Trenčinský, Nitrianský, Žilinský, Banskobystrický, Prešovský a Košický kraj). Bylo tak nahrazeno dosavadních 38 okresů a 3 kraje plus Bratislava. Naplněním ústavy je zákon č. 302/2001 Z z., o samosprávě vyšších územních celkov (zákon o samosprávných krajoch). Územní obvod samosprávného kraje se shoduje s obvodem kraje pro výkon státní správy. Samosprávný kraj je přímo ze zákona právnickou osobou. V otázkách územní samosprávy může být samosprávnému kraji uložena povinnost zákonem nebo jen na základě mezinárodní smlouvy. Výlučně zákonem lze na kraj přenášet úkoly státní správy.

8.2 Orgány samosprávného kraje

Orgány samosprávného kraje jsou zastupitelstvo kraje a předseda samosprávného kraje (nebyl tedy přijat tradiční termín "župan"). Základní působností samosprávného kraje je podle § 4 starost o všestranný rozvoj jeho území a potřeb jeho obyvatel. Kraj může ve věcech územní samosprávy a také při plnění úkolů státní správy vydávat právní předpisy - všeobecně závazná nařízení. Všeobecně závazná nařízení v oblasti samosprávy nesmějí být v rozporu se zákony a Národní radou Slovenské republiky ratifikovanými mezinárodními smlouvami a některými nařízeními vlády. Všeobecně závazná nařízení při plnění úkolů státní správy může kraj vydávat jen na základě zmocnění zákonem a v jeho mezích.

8.2.1 Zastupitelstvo kraje

O základních otázkách samosprávného kraje rozhoduje zastupitelstvo samosprávného kraje. O počtu poslanců zastupitelstva rozhoduje zastupitelstvo, jeden poslanec však připadá na 12 000 až 15 000 obyvatel. Poslanci se na základě rozhodnutí zastupitelstva volí v jednomandátových nebo vícemandátových obvodech. Nezávislý kandidát může kandidovat, jen má-li podporu (podpis) alespoň 400 obyvatel volebního obvodu. Zastupitelstvo je usnášení schopné za přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců. K přijetí usnesení je potřebný

souhlas nadpoloviční většiny přítomných. Jednání zastupitelstva je veřejné, pokud zastupitelstvo nerozhodne jinak.

Funkce poslance je neslučitelná zejména s funkcí předsedy samosprávného kraje. Zastupitelstvo vyhlásí referendum, pokud o to požádá alespoň 30 % oprávněných voličů. K platnosti referenda je nutná účast alespoň poloviny oprávněných voličů.

8.2.2 Předseda kraje

Předseda samosprávného kraje je volen na 4 roky přímo občany. Ve volbách může kandidovat i nezávislý kandidát, pokud jeho kandidaturu podporuje svým podpisem alespoň tisíc obyvatel kraje. Předseda zastupuje samosprávný kraj navenek. Předseda rozhoduje ve věcech, ve kterých zákon svěřuje samosprávnému kraji rozhodování o právech a povinnostech právnických a fyzických osob. V principu platí, že pokud kraj rozhoduje, jde o působnost předsedy, pokud kraj schvaluje, jde o působnost zastupitelstva. Předseda může uplatnit sistační veto proti rozhodnutí zastupitelstva, zastupitelstvo jej však může překonat většinou hlasů všech poslanců. Předseda může být odvolán v referendu.

8.3 Další orgány

Zastupitelstvo samosprávného kraje na šest let volí a také odvolává hlavního kontrolora. Ten vykonává kontrolu plnění úkolů samosprávného kraje, kontrolu příjmů a výdajů rozpočtu a kontrolu hospodaření s majetkem. Poradními, iniciativními a kontrolními orgány jsou komise, obligatorní je komise mandátová a finanční. Poslanci musí vždy tvořit alespoň polovinu komise. Administrativu všech orgánů samosprávného kraje uskutečňuje úřad. Počet jeho zaměstnanců a jeho strukturu určuje zastupitelstvo. Práci úřadu řídí ředitel úřadu, který je odpovědný předsedovi.

Organizace správní správy je i na úrovni krajů upravena zákonem č. 222/1996 Z. z. Na výkonu místní státní správy se podílejí krajské a okresní úřady. Krajské i okresní úřady jsou právnické osoby. Oba druhy úřadů vykonávají státní správu na 20 úsecích. Na základě zmocnění zákona mohou pro svůj obvod vydávat obecně závazné vyhlášky. Přednostu krajského úřadu jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra vnitra. Přednostu okresního úřadu jmenuje a odvolává vláda. Oba úřady se dělí na odbory.

8.4 Finanční hospodaření

Slabou stránkou celého systému správy je fiskální centralizmus.

Hospodaření stupňů územní správy je založeno na bázi decentralizačních dotací. Fiskální decentralizace bude spojena s reformou daňového systému. Uvažuje se, že by 50 % daňových příjmů bylo poskytnuto obcím a samosprávným krajům (stanovisko Josefa Lišky, generálního ředitele sekce veřejné správy Ministerstva vnitra SR). [8]

9 SUBSIDIARITA A EU

9.1 Supranacionalita EU a její vznik

Zvláštnost EU ve srovnání s jinými mezinárodními organizacemi je její základ v principu nadstátnosti, který je naprosto nový a dosud nikde nerealizovaný. Rozdílnost spočívá zejména v tom, že u mezinárodních organizací jsou jejich jednotlivé členské státy svrchované a navzájem mají stejné/rovné postavení. V mezinárodním právu je suverenita jednoho státu omezena maximálně do té míry, kde začíná suverenita státu jiného. Jinými slovy, stát v mezinárodním právu není nikomu podřízen a spolu s ostatními státy tvoří mezinárodní právo, které je pak pro něj recipročně závazné. Mezinárodní (vládní) organizace jinak nemají v praxi žádné pravomoci vůči svým členským státům a nemohou je proti jejich vůli zavazovat.

Po 2. světové válce bylo zřejmé, že její příčiny tkvěly v neúspěšně řešených ekonomických i politických problémech po 1. světové válce. Postupem času se tak intenzivněji řešily požadavky na vytvoření silného a kompaktního integračního celku, který si zároveň zajistí prostřednictvím vnitřní homogenosti vysoký stupeň integrace v ekonomické, a i politické oblasti. Tento cíl by samozřejmě nemohl být nikdy dosažen formou běžné mezinárodní organizace, ale prostřednictvím organizace s větší koordinační rolí a pravomocemi. Proto bylo nezbytné, aby se jednotlivé členské státy vzdaly částečně své svrchovanosti ve prospěch ES/EU.

V případě Společenství nelze hovořit o nadstátnosti absolutní, ale omezené a získané cestou částečného a dobrovolného přenosu vlastní svrchovanosti členských států.

Mezi hlavní rysy principu nadstátnosti patří:

- vlastní vůle ES - projevuje se v procesu rozhodování orgánů ES nezávisle na členských státech nebo na principu většiny, přičemž všechny členské státy jsou příslušnými akty vázány,
- vlastní právní řád ES - samostatný právní systém je jeden z hlavních faktorů supranacionality,

- vlastní finanční rámec ES - prostřednictvím vlastních příjmů je zajištěna nezávislost ES na členských státech (členské příspěvky tvoří relativně menší část rozpočtových příjmů).

Praktická aplikace principu nadstátnosti orgány ES/EU bez ohledu na zájmy členských států, by ve svém důsledku mohla nakonec znamenat zánik ES zevnitř. Proto existuje v současném institucionálním uspořádání EU souhra v rámci tzv. *quadripartisme communautaire*, tedy společenstevní čtyřúhelník. Evropská exekutiva (Rada a Komise) je zdvojená a zároveň dvojité kontrolovaná (Parlamentem a Soudem). Lze si jen těžko představit, že by závažné rozhodnutí nemuselo projít paralelně jak mezivládním zájmovým polem v Radě, tak i integračním zájmovým polem v Komisi, zvláště sílí-li kontrolní pravomoci parlamentního i soudního typu. Zároveň je i v této souvislosti vhodné uvést, že každý z uvedených orgánů zastupuje jiné zájmy: Komise zastupuje EU, Rada hájí zájmy členských států a Evropský parlament reprezentuje zájmy občanů EU.

I když se může zdát, že EU je určitým způsobem "superstátem", tak k této pravdě má zatím daleko, byť k volnějšímu státoprávnímu uspořádání pomalu směřuje. Nicméně právě v tomto kontextu se pohybuje analyzovaný princip subsidiarity, který je upraven čl. 5/2 Smlouvy o ES a preambule Smlouvy o EU, kde je stručně vymezen jako *rozumný výkon nevýlučných pravomocí tak, aby rozhodnutí byla přijímána co nejblíže občanovi*. Zásada subsidiarity se tedy uplatňuje při vymezení pravomocí ES a týká se aplikace práva.

9.2 Vztah pravomocí a principu subsidiarity

Zásada subsidiarity je úzce spojena s vymezením pravomocí ES ve vztahu k členskými státy. Konkrétně se tedy uplatňuje u nevýlučných pravomocí, tj. pravomocí sdílených mezi členskými státy a Společenstvími. V těchto pravomocech vyvíjí ES vlastní činnosti pouze tehdy a potud, pokud cílů navrhované činnosti nemůže být uspokojivě dosaženo členskými státy, avšak může jich být, co do rozsahu a účinků, lépe dosaženo ES (kumulativní kritéria). Ostatní případy se realizují pokud možno na nejnižším stupni veřejné správy, který umožňuje jejich realizaci a výkon - týká se národní, regionální nebo lokální úrovně. [13]

9.3 Postavení subsidiarity v EU

Princip subsidiarity tedy představuje v systému evropského *acquis* jednu z nejčastěji citovaných a ve všech pádech skloňovaných zásad. Také v příspěvcích účastníků debaty o kompetencích Unie, která proběhla na půdě Konventu o budoucnosti Evropy, panoval obecný, federalisty i stoupenci mezivládního přístupu sdílený konsensus, že tento princip je třeba explicitně zakotvit v nové ústavní smlouvě Unie. [1]

Tento princip praví, že "v oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí Společenství činnost v souladu se zásadou subsidiarity jen tehdy a pokud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinku navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím." [4]

Princip subsidiarity má zajistit, aby všechna opatření byla přijímána co nejbližší občanům, tedy na nejnižším stupni správy, který umožňuje jejich realizaci nebo výkon. Jinými slovy, Unie nepřijme opatření (s výjimkou oblastí spadajících do její výlučné pravomoci), pokud je efektivnější učinit toto opatření na národní, regionální nebo lokální úrovni. Princip subsidiarity je úzce svázán s principy proporcionality a nezbytnosti, které vyžadují, aby aktivity Unie nepřekročily rámec opatření nutných k realizaci cílů Smlouvy. [3]

Kompetence členských států a Evropské unie se rozdělují:

- výlučně příslušející ES
- kompetence sdílené
- doplňující
- oblast výhradní působnosti členských států

9.4 Kritéria a zásady subsidiarity - Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality

Z textu Smlouvy o založení ES vyplývá, že princip subsidiarity hraje klíčovou roli ve sféře sdílených kompetencí. Právě zde vyvstává potřeba poměřovat aktivity ES jak zásadou subsidiarity, tak principem proporcionality. Podrobnosti aplikování obou zmíněných principů v praxi obsahuje třináctibodový Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality.

K posouzení oprávněnosti ingerence Společenství mají být použity tyto kritéria:

- Posuzovaná záležitost má nadnárodní aspekty, které nelze uspokojivě regulovat na úrovni členských států.
- Výlučná činnost členských států nebo nečinnost ES by byla v rozporu s požadavky Smlouvy (například posílení hospodářské a sociální soudržnosti, potřeba napravit porušení pravidel hospodářské soutěže).
- Činnost ES vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přináší jasné výhody oproti činnosti členských států. [1]

Mezi zásady subsidiarity uvedené v textu protokolu patří např.:

- subsidiarita nemá retroaktivní působnost;
- musí být zachováno *acquis communautaire* a rovnováha institucí;
- interpretační pravomoc Evropského soudního dvora je potvrzena, stejně tak jako platnost zásad, které Soudní dvůr ve vztahu národní právo a právo Společenství formuloval dříve;
- princip proporcionality a svěřených pravomocí a jejich provázanost s principem subsidiarity jsou zopakovány podle Maastrichtu; atd. [2]

S ohledem na článek 6 Protokolu je možné konstatovat, že z právních nástrojů, které má ES k dispozici, je k uplatnění principu subsidiarity ideální směrnice. Směrnice je instrument, který stanoví požadovaný výsledek, ale metodu a způsob dosažení tohoto cíle nechává, vzhledem ke specifickým podmínkám jednotlivých právních řádů, na členských státech.

[1]

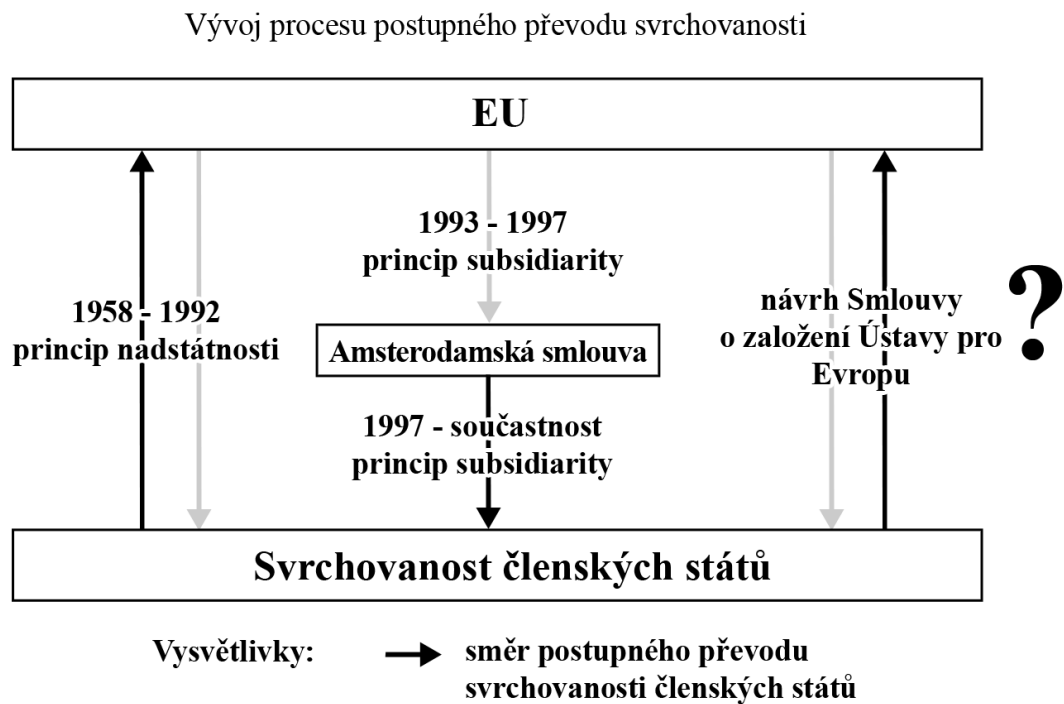


Schéma č. 1 - vývoj procesu postupného převodu svrchovanosti [13]

Šedá čára ve schématu znamená období, kdy zásada subsidiarity byla sice součástí právního řádu EU, ale její obsah nebyl zcela zřejmý. Proto došlo ke konkretizaci prostřednictvím „Protokolu o použití zásad subsidiarity a proporcionality“, který byl Amsterodamskou smlouvou připojen ke smlouvě o ES. Tento protokol také zavedl systematickou analýzu dopadu legislativních návrhů na princip subsidiarity a tam, kde je to možné, doporučuje používat méně závažná opatření. [13]

9.5 Způsoby aplikace principu subsidiarity při dělbě kompetencí

9.5.1 Kompetenční katalog

Katalog by měl provést výčet kompetencí a rozdělit je na evropské a národní. Mezi nejčastěji uváděnými evropskými kompetencemi se objevují zahraniční a bezpečnostní politika, imigrační politika a většina stávajících společných politik (s výjimkou zemědělství a strukturální politiky). Naopak na národní úrovni se mluví zejména o kultuře, zdravotní péči či vzdělávání.

9.5.2 Test subsidiarity

Je blízký zejména britskému chápání, objevuje se však i např. i v nizozemském memorandu. V zásadě jde o to, že ke společnému postupu v určité oblasti by se mělo přikročit pouze tehdy, když společný postup přináší oproti individuálním postupům nějakou přidanou hodnotu. Obecně lze očekávat, že test dopadne pozitivně v oblastech, které mají ze své povahy přeshraniční charakter a kde se uplatňují výnosy z rozsahu (tj. průměrné náklady na uskutečňování klesají s počtem účastníků).

9.5.3 Komplementarita

Na rozdíl od čistého katalogu kompetencí nepředpokládá, že by jednotlivé oblasti veřejné politiky byly jako nedílné celky vykonávány buď na evropské nebo národní úrovni, nýbrž že ve většině oblastí budou aktivní obě úrovně. Na evropské úrovni se bude rozhodovat o principech a bude se kontrolovat uskutečňování dané politiky, zatímco na národní úrovni bude probíhat uskutečňování. Podobně jako samotná subsidiarita i tato její aplikace má účinky jak centralizační, tak decentralizační (zejména v oblastech zemědělské a strukturální politiky).

9.5.4 Klady a zápory jednotlivých způsobů

Kompetenční katalog je jednoznačně nejpřehlednější. Jeho problém spočívá v rigiditě, která by mohla zabránit Unii v efektivní reakci na nové situace. Jeho opakem je test subsidiarity, který je maximálně flexibilní, neposkytuje však přehledný obraz o dělbě kompetencí. Komplementarita v zásadě odráží současný stav a současný přístup se snahou o jejich postupnou reformu. Vychází z existujícího propojení rozhodování na národní a evropské úrovni, přičemž se snaží toto propojení zefektivnit zavedením určité dělby práce. Je zřejmé, že i případnému kompetenčnímu katalogu bude muset předcházet test subsidiarity a že ve světle testu by bylo nutno katalog čas od času přehodnotit. [6]

10 ZAKOTVENÍ V DOKUMENTECH EU

Důvody zakomponování principu subsidiarity do Smlouvy lze spatřovat v nespokojenosti členských států, kterým začal postupně vadit přílišný rozsah pravomocí a právních aktů ES přijímaných kvalifikovanou většinou a nikoliv již jednomyslně. Tento princip se tak stává "dvojsečnou zbraní", kterou Komise zastupující zájmy ES používá pro komunitarizaci určitých oblastí, zatímco členské státy se mohou na jeho základě snažit o vrácení určitých oblastí do své pravomoci.[13]

Zásada subsidiarity se výslovného zakotvení v legislativním prostředí Evropského společenství dočkala až s přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1986. Tehdy se vztahovala ale jen na sféru ochrany životního prostředí. [1]

10.1 Smlouva o Evropské Unii

K faktickému začlenění zásady do materie evropského práva došlo v roce 1992 v souvislosti se schválením Smlouvy o Evropské unii. Výrazné úsilí vyvíjelo v tomto směru především Německo, respektive jednotlivé spolkové země, zejména Bavorsko. Důvodem bylo tradiční federální uspořádání Spolkové republiky a historické kořeny, které princip subsidiarity právě v tomto státě má. Smlouva o EU hovoří o principu subsidiarity jednak v textu preambule a jednak v člácích 1 a 2. Zásada byla dále inkorporována do textu Smlouvy o založení ES, přesněji řečeno do jejího článku 5: "V oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím." Tento článek obsahuje negativní vymezení subsidiarity, které samo o sobě nezakládá povinnost Společenství konat. Je třeba poměřovat aktivity ES jak zásadou subsidiarity, tak principem proporcionality.

Princip proporcionality ostatně definuje také článek 5 Smlouvy o založení ES tak, že "činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této Smlouvy".

Evropské společenství tedy může jednat v oblasti sdílených kompetencí pouze za předpokladu, že sledovaného cíle nelze dosáhnout efektivněji prostřednictvím legislativních nařízení jednotlivých členských států, a má zároveň za úkol zvážit, jaké prostředky jsou k dosažení cíle adekvátní. [1]

10.2 Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality

Podrobnosti aplikování obou zmíněných principů v praxi obsahuje třináctibodový Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality. Tento Protokol byl přijat v roce 1997, v návaznosti na závěry zasedání Evropské rady v Birminghamu (říjen 1992) a Edinburghu (prosinec 1992), a tvoří nedílnou součást Smlouvy o založení ES.

Mimo jiné z něj vyplývá, že všechny odpovědné orgány mají povinnost zajistit dodržování obou zásad a respektovat rovnováhu mezi jednotlivými institucemi Společenství tak, aby byla v nezbytné míře přijímána pouze nejjednodušší opatření. Každý legislativní návrh Společenství musí proto obsahovat kvalitativní nebo kvantitativní odůvodnění, dokládající slučitelnost s oběma zásadami. Podle Protokolu mělo být dále ponecháno co nejvíc prostoru pro rozhodování o zajištění cílů ES národní úrovni. Zavedené národní mechanismy, organizace a fungování právních systémů členských států musí být respektovány.

Aby ve jménu principů subsidiarity a proporcionality nedocházelo ke zpochybňování pravomoci Společenství nebo odmítání zásady přednosti evropského práva, obsahuje Protokol určité pojistky. Používání subsidiarity a proporcionality v praxi se nesmí dotknout zásad, formulovaných ESD, které se týkají vztahu mezi národním právem a právem ES. Tyto principy tedy nemohou být záminkou ke zpochybnění pravomocí svěřených ES, o kterých už ESD rozhodl.

Nastíněné poznatky vedou k závěru, že princip subsidiarity může na výkon pravomocí působit v zásadě dvojím způsobem:

- Restriktivně, jako nástroj znemožňující vyšší jednotce (EU) zasahovat do působení nižší instance (státu), pokud to není nezbytně nutné.
- Extenzivně, jako nástroj, který naopak vyšší jednotce dovoluje aktivně jednat a posiluje její pravomoci v případě, že nižší instance není schopná vlastními silami dosáhnout žádoucího výsledku efektivněji. [1]

Protokol také upozornil na velmi důležitou přednost principu subsidiarity, totiž na dynamičnost tohoto konceptu. Právě tato vlastnost patří k zásadním a často vyzdvihovaným pozitivům článku 5 smlouvy, neboť umožňuje flexibilitu procesu evropské integrace. Sub-

sidiarita je skutečně dvousměrným principem - současně odstředivým i dostředivým - jehož cílem je hledat optimální úroveň rozhodování mezi danými aktéry za daných okolností. [6]

10.3 Evropská charta místní samosprávy

Dalším významným dokumentem je Evropská charta místní samosprávy, kterou vytvořila Rada Evropy. Evropská charta místní samosprávy byla v rámci Rady Evropy přijata ve Štrasburku 15. října 1985 a jménem ČR byla podepsána 28. května 1998, aby byla následně publikována ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999 Sb. Takto vstoupila v platnost pro ČR dne 1. září 1999. Při ratifikaci bylo učiněno následující oznámení: *Česká republika se ve smyslu článku 12 ods. 1 Evropské charty místní samosprávy ze dne 15. října 1985 považuje býtí vázána dvacetičtyřmi odstavci I. části Charty, z toho třinácti odstavci uvedenými v článku 12 odst. 1 Charty. Necítí se býtí vázána těmito ustanoveními: článek 4 odstavec 5, článek 6 odstavec 2, článek 7 odstavec 2, článek 9 odstavec 3, odstavec 5 a odstavec 6.* Již v preambuli této významné mezinárodní smlouvy lze nalézt zásadní myšlenky. Evropská charta místní samosprávy zdůrazňuje, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoliv demokratického zřízení; že právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy; že toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni; že existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká; že ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci; že to vyžaduje, aby existovala místní společenství vybavená demokraticky vytvořenými rozhodovacími sbory a mající vysokou míru autonomie, pokud jde o jejich odpovědnosti a způsoby a prostředky její realizace, i zdroje potřebné k tomu, aby této odpovědnosti dostála.

10.3.1 Definice pojmu místní samosprávy

Pojem místní samosprávy je v chartě definován jako *právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravit a spravovat podstatou část věcí veřejných. Toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné.*

10.3.2 Rozsah místní samosprávy

Ohledně rozsahu místní samosprávy akcentuje charta princip subsidiarity zakotvený v jejím čl. 4 odst.3: *odpovědnost za věci veřejné obvykle ponosou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěřá tam, kde to odpovídá rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.* Tento princip lze klasifikovat jako naprosto zásadní. Autor publikace Právní postavení obcí Martin Kopecký se však domnívá, že v českém prostředí není tento princip dostatečně realizovaný. Rozsahu místní samosprávy se věnují i další odstavce článku 4.

10.3.3 Ochrana hranic místní samosprávy a státní dozor

Charta se dále věnuje ochraně hranic místní samosprávy, autonomii při určování vnitřní správní struktury, zaměstnancům místní správy a postavení volených zástupců. Důležitá je i úprava týkající se státního dozoru, která je obsažena v článku 8 Evropské charty místní samosprávy: *jakýkoliv státní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon. Jakýkoliv správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. U úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků. Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.* Lze konstatovat, že česká právní úprava státního dozoru (§ 123-129 Ozč) je v souladu v ustanoveními charty, v některých případech oslabuje dokonce pozici státního dozoru ve prospěch obcí nad míru požadovanou chartou.

10.3.4 Finanční hospodaření místní samosprávy

V ustanovení týkající se zabezpečení ekonomického základu místní samosprávy se stanoví v článku 9 že *místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat. Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.* V této oblasti má dosud Česká republika značné nedostatky. Ostatně to vedlo k tomu, že ČR při ratifikaci charty prohlásila, že se necítí být vázána ustanoveními čl. 9 ods. 3,5 a 6.

10.3.5 Právo místních společenství na sdružování a právní ochrana místní samosprávy

V neposlední řadě pak Evropská charta místní samosprávy zmiňuje právo místních společenství na sdružování a nezbytnosti právní ochrany místní samosprávy. Tak podle ustanovení čl. 11 *za účelem zajištění svobodného výkonu svých pravomocí a dodržování zásad místní samosprávy zakotvených v ústavě nebo ve vnitrostátním zákonodárství mají místní společenství právo obracet se na soudy*. Tento požadavek soudní ochrany místní samosprávy je v České republice dostatečně naplněn, a to jak na úrovni správního soudnictví, tak soudnictví ústavního.

10.3.6 Zhodnocení souladnosti české místní samosprávy s Evropskou chartou místní samosprávy

Z výše řečeného tedy vyplývá, že česká úprava obecní samosprávy se v obecné rovině (až na výjimky) odehrává v duchu Evropské charty místní samosprávy, když je však třeba za problém označit dosud nedostatečné uplatnění principu subsidiarity. Připomenout je však třeba i to, že Evropská charta místní samosprávy je spíše výčtem základních pravidel, snahou o evropský standard, než nějakou maximou právní úpravy v této oblasti. Ostatně v Evropě se již objevují požadavky na její doplnění.

11 EVROPSKÁ CHARTA REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVY

Dosud ve stadiu návrhu. V tomto směru je třeba zdůraznit, že zajištění, ochrana a rozvoj demokracie v regionech po celé Evropě se v poslední době stalo důležitým tématem v souvislosti se vzrůstajícím významem regionů. Lze vysledovat obecný trend směřující k delegování více rozhodovacích pravomocí regionálním úrovním. V souladu s tím je považován za velice důležité podporovat další země (zejména reformní země ve středovýchodní a východní Evropě), aby takovýmto způsobem rozvíjely své demokracie. Stejně tak v západní Evropě státy posílily či posilují své regionální úrovně. Rada Evropy připravuje evropský právní dokument o regionální samosprávě již od roku 1994. Primárním cílem tohoto dokumentu je zajistit, ochránit a rozvíjet efektivní demokracii v regionech po celé Evropě, přičemž současně má být rozhodnutí o typu územního uspořádání ponecháno na rozhodnutí jednotlivých suverénních států. Poslední vývoj je pak takový, že na konferenci ministrů členských států Rady Evropy odpovědných za územní veřejnou správu, která se konala koncem června roku 2002 ve finských Helsinkách, bylo dosaženo konsensu ohledně souboru principů pro regionální samosprávu, které by měly sloužit jako společné evropské standardy v oblasti regionální demokracie založené na principu subsidiarity. Jde o podobný soubor principů, jaký byl pro místní samosprávu přijat Radou Evropy již v roce 1985 a který se od té doby ukázal jako důležitý nástroj pro reformy veřejné správy v mnoha členských státech. [9]

12 KONTROLA DODRŽOVÁNÍ PRINCIPU SUBSIDIARITY

Dosud existující systém kontroly počítá s tím, že jednotlivé instituce Evropské unie i orgány členských států vykonávají v průběhu své rozhodovací činnosti předběžnou kontrolu dodržování principu subsidiarity samy. Politici mají zájem na zřízení či pověření určitého orgánu, který by sledoval dodržování principu subsidiarity na centrální úrovni.

12.1 Způsoby kontroly dodržování principu subsidiarity

V zásadě se objevily pouze dva relevantní způsoby centrální kontroly dodržování principu subsidiarity:

- Model politické kontroly, kterou by vykonávaly národní parlamenty, popřípadě národní parlamenty společně s Evropským parlamentem a Radou EU. Výhodou tohoto řešení je to, že o politické zásadě rozhodují politické orgány volené přímo občany členských států. Podle některých názorů jde o proceduru, která by byla vůči občanům otevřenější a víc transparentní. Problémem by mohlo být zdržení a další komplikace legislativního procesu jako důsledek extenzivně pojaté kontroly. K tomu by ale nedocházelo, pokud by se jednalo o kontrolu dodatečnou (*ex post*), vykonávanou Výborem subsidiarity. U varianty parlamentní kontroly *ex post* by ovšem musel být specifikován mandát zástupců národních parlamentů.
- Model soudní kontroly, kterou by vykonával Evropský soudní dvůr, popřípadě ESD, za účasti ústavních soudců jednotlivých členských států. Tento návrh prosazoval např. Romano Prodi.

12.2 Náznaky na způsoby kontroly dodržování principu subsidiarity

Řada reprezentantů Konventu o budoucnosti Evropy pak připojila svůj podpis pod memorandum Subsidiarita musí být kontrolována soudní mocí. Memorandum zveřejněné sekretariátem Konventu 24. července 2002 (CONV 213/02) vyzývalo k tomu, aby byl ustaven systém následné soudní kontroly dodržování principu subsidiarity při přijímání nových norem evropského práva. S ohledem na to, že Evropský soudní dvůr už stejně supluje funkci evropského ústavního soudu, měl by se podle tohoto dokumentu na jeho půdě zřídit zvláštní kompetenční senát, který by dohlížel na řádné dodržování dělby kompetencí. Ještě před nabytím účinnosti problematického právního předpisu by tak Evropská komise, určitý

počet zástupců států v Radě, Evropský parlament, národní parlamenty a regiony s legislativní kompetencí mohly vznést odůvodněnou stížnost. Proces přezkoumání by byl zahájen do jednoho měsíce od přijetí sporného aktu a soud by měl jednoměsíční lhůtu k projednání stížnosti. Jediné dva důvody, které by k podání stížnosti opravňovaly, by byl konflikt kompetencí a nerespektování principů subsidiarity a proporcionality. Memorandum dále explicitně odmítá politickou (parlamentní) kontrolu dodržování principu subsidiarity a trvá na větší transparentnosti kontroly soudní. Politickou kontrolu podle jejich názoru vykonává už Evropská komise, Rada a Evropský parlament v průběhu legislativního procesu.

Soudní kontrole dodržování principu subsidiarity dávají přednost i orgány EU. Kladem modelu soudní kontroly je nestrannost a objektivita soudní moci. Dalším pozitivem je to, že i za stávajícího právního stavu je možné soudně přezkoumat porušení principu subsidiarity s ohledem na články 230 - 234, respektive 241 Smlouvy o založení ES, tedy prostřednictvím žaloby proti aktu orgánu Společenství nebo jeho nečinnosti, žaloby na neaplikovatelnost nařízení, popřípadě řízení o předběžné otázce. Nevýhodu soudní kontroly dodržování zásady subsidiarity lze spatřovat v samotné povaze principu subsidiarity. Ten je spíše politickým než právním instrumentem a staví především na efektivitě a účelnosti podnikavých opatření. Nestrannost Evropského soudního dvora může být navíc v kompetenčních sporech zpochybněna tím, že se koneckonců jedná o jeden z orgánů Společenství, který nemá přímou vazbu na členské státy.

13 PRINCIP SUBSIDIARITY V MINULOSTI, SOUČASNOSTI A BUDOUCNOSTI

Od období vzniku ESUO až po současnost byly instituce EU charakteristické dvěma odlišnými principy politické autority - mezivládní a supranacionální otázky. Během tohoto vývoje se EU rozšířila ze 6 členů na 25, přičemž se jasně projevovala tendence důrazu vazeb od mezivládních směrem k supranacionálním, což se stalo i jádrem evropské integrace. Jinými slovy, postupné rozšiřování bylo prováděno ruku v ruce s prohlubováním integračního procesu (zvýšená zodpovědnost EU za členské státy prostřednictvím mezinárodních smluv). [1]

Vedle vertikálního rozměru (Evropská unie-stát-regiony) má princip subsidiarity také rozměr horizontální. Požadavek efektivity rozhodování a blízkosti potřebám občanů, na němž princip subsidiarity staví, si žádá účelné rozdělení pravomocí mezi samotné orgány Evropské unie. Posílit vertikálně-horizontální rozměr subsidiarity si kladou za cíl i návrhy na rozšíření okruhu subjektů, které se například formou konzultací podílejí na rozhodovacím procesu na evropské úrovni. Tato tendence je znát už v Bílé knize o veřejné správě, kterou publikovala Evropská komise v červenci roku 2001. První kroky tímto směrem představovalo koneckonců zřízení Hospodářského a sociálního výboru a pozdější zformování Výboru regionů, které mělo základ v Maastrichtské smlouvě. [1]

14 PRINCIP SUBSIDIARITY A INTEGRACE

V současné době i nadále probíhá proces rozšiřování, ovšem problematika prohlubování integrace zůstává trochu v pozadí. Je tedy otázkou, zda je současná EU po odmítnutí Evropské ústavní smlouvy ve Francii a Nizozemí připravena na další rozšíření horizontálním posunem bez adekvátního prohloubení politické integrace vertikálním směrem. Princip subsidiarity se tak svou povahou a významem stává zcela zásadním v dalším procesu evropské integrace. Prostřednictvím jeho naplňování by bylo možné lépe chápat EU nikoliv pouze jako neomezený superstát, ale jako "společenství" států fungujících na základě solidarity a loajality. V této souvislosti je vhodné ještě uvést, že schopnost EU udržet dynamiku evropské integrace bude do značné míry záviset právě na otázkách aplikace principu subsidiarity. [13]

Zařazení zásady subsidiarity mezi základní principy Evropské unie představuje určitou protiváhu k posilování pravomocí Unie, a to především ve sféře sdílených kompetencí. Za předpokladu, že bude vytvořen funkční mechanismus kontroly jejího dodržování, se subsidiarita může stát efektivním nástrojem k rozlišení agendy, kde má rozhodování, i s ohledem na původní latinský význam pojmu subsidium (podpora, pomoc), případnou Evropské unii. [1]

ZÁVĚR

Cílem závěru má být shrnutí celé práce, ale domnívám se, že se obtížné shrnout tak široký pojem, jakým subsidiarita bezesporu je, do několika vět. Jde o princip, který se doslova a do písmene prolíná každodenním životem. Nejen v práci, ale i v domácím prostředí jsme neustále vystavováni nutnosti rozhodovat a zpravidla rozhoduje (nebo měl by rozhodovat) ten, kdo o dané věci či problematice ví nejvíc a má o ní přesnější informace. Na vyšší úrovni vidíme princip subsidiarity v samosprávě, kterou u nás představují obce a kraje. Tady se projevuje na národní úrovni. Pokud se podíváme na dnes tak často diskutovanou a probíranou Evropskou Unii, princip subsidiarity tam objevíme také a to dokonce ve velmi velké míře. Vidíme ho tedy i na evropské úrovni. S demokratizací společnosti a světa vůbec se tento princip stále více a více dostává do popředí. Jelikož se tento princip projevuje v samosprávě, která je pro nás důležitá a také výrazně v Evropské Unii, které jsme členem, rozdělila jsem práci do dvou částí. V první jsem se zabývala vztahem principu subsidiarity a decentralizacev České republice, způsobem jakým se subsidiarita projevuje a k čemu vede. Druhou část jsem věnovala principu subsidiarity v Evropské Unii. Tuto část jsem zaměřila více na další otázky související s tímto principem. Částí práce bylo také porovnání samospráv ve dvou jiných zemích, ale domnívám se, že jde o hlubší problematiku, která by vydala na samostatnou práci a proto jsem se tímto tématem zabývám spíše méně než více. Pokud jde o Slovenskou republiku, naše nejbližší sousedy, lze konstatovat, že převažují spíše podobné nebo stejné stránky samosprávy nad těmi, které by byly odlišné. Slovenská republika také postavila svoji samosprávu na rozdělení samosprávy na dvě úrovně, ale na rozdíl od České republiky jimi jsou kraje a okresy. Osobně se domnívám, že obecní zřízení je bližší principu subsidiarity než okresní. Velkým rozdílem je například funkce kontrolora, který vykonává kontrolu plnění úkolů samosprávného kraje, kontrolu příjmů a výdajů rozpočtu a kontrolu hospodaření s majetkem. Podobnou funkci – delegáta pro záležitosti reformy veřejné správy – můžeme najít i v druhé zemi, kterou jsem se zabývala a tou je Polsko. Tento delegát se víc zabývá koordinací činnosti orgánů vládní správy a součinností s orgány jednotek územní samosprávy. Jelikož významné změny v Polsku nastaly zhruba ve stejném čase jako Česká republika, myslím si, že něco podobného by mohlo být realizováno i u nás. V Evropské chartě místní samosprávy se hovoří o nedostatečném uplatnění principu subsidiarity v České republice a je dost možné, že funkce delegáta či kontrolora či napomohla zlepšení v této oblasti. Jak ve Slovenské republice, tak v Polsku jsou na orgány

samosprávy převáděny i některé úkoly státní správy, v Polsku jsou označovány jako vládní správa. Polsko má systém třístupňový – tvoří jej obce, okresy a vojvodství. Vzhledem k rozlehlosti této země si myslím, že toto členění má logické opodstatnění. V zákoně o zavedení základního třístupňového územního členění státu bylo uloženo Sejmu, Senátu a Radě ministrů, aby zhodnotily nové územní členění státu a připouští, aby v něm byly provedeny korektury. Toto stanovisko se mi velmi líbí, protože směřuje k neustálému vylepšování postavení samosprávy a tím může vést i k stále lepšímu se uplatňování principu subsidiarity v této zemi. Na okresy v Polsku nejsou převedeny úkoly vládní správy, což je výrazný rozdíl oproti České a Slovenské republice. Zajímavé je také, že zákon v Polsku umožňuje, aby na základě dohod docházelo k přesunům působnosti okresu ať už směrem k obci, jinému okresu nebo na vojvodství. Tento princip se zdá být velmi významným pro aplikaci principu subsidiarity, neboť umožňuje, aby úkol byl převeden na jednotku, která je mu bližší, což je podstatou tohoto principu. U České a Slovenské republiky lze také konstatovat větší fiskální centralizaci než v Polsku. U obou zemí se jedná o poměrně známý problém, takže to snad přispěje ke zlepšení této situace do budoucna a k větší finanční nezávislosti samospráv. Mezi záležitostmi, které mají podobnou úpravu lze uvést to, že samosprávy ve všech zmiňovaných zemích mohou vydávat svoje právní akty nebo zakládat právnické osoby. Co se týče polských vojvodství, zdá se, že jejich strategii rozvoje je věnována větší pozornost. Každá země je v těchto ohledech zkrátka trochu rozdílná, ale obecným trendem, který lze pozorovat, je decentralizace, čímž se naplňují podmínky pro princip subsidiarity. Toto směřování je třeba považovat za velmi pozitivní, takovýto vývoj směřuje k lepšímu a hlubšímu uplatňování principu subsidiarity.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] Vývoj koncepce subsidiarity, [online] cit. 2007-04-28, dostupný z:
<<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=642>>
- [2] Kompetence a subsidiarita v úvahách o budoucí Evropě, [online] cit. 2007-04-20, dostupný z: <www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=6989>
- [3] Subsidiarita, [online] cit. 2007-04-20, dostupný z:
<<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/s/subsidiarita/1000711/5417/?fornewsid=5417>>
- [4] Princip subsidiarity, [online] cit. 2007-04-11, dostupný z:
<<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/p/princip-subsidiarity/1000709/6381/>>
- [5] Co je to princip subsidiarity?, [online] cit. 2007-04-05, dostupný z:
<http://www.uur.cz/images/publikace/uur/1999/1999-03/09_subsidiarita.pdf>
- [6] Protokol a použití zásad subsidiarity a proporcionality, [online] cit. 2007-04-05, dostupný z: <<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2000/0002/2lex.html>>
- [7] KADEČKA, Stanislav . Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C.H. BECK, 2003. 424 s. ISBN 80-7179-794-4
- [8] COGAN, Rudolf. Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2004. 442 s. ISBN 80-7357-041-6
- [9] KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998. 272 s. ISBN 80-85963-73-6
- [10] Sbírka zákonů, [online] cit. 2007-04-04, dostupný z:
<<http://www.mvcr.cz/sbirka/1997/sb114-97.pdf>>
- [11] zákon 2/2003 Sb., [online] cit. 2007-04-04, dostupné z:
<<http://www.zakonycr.cz/seznamy/1282000Sb.html>>
- [12] Samostatná a přenesená působnost kraje, [online] cit. 2007-04-04, dostupné z:
<http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par%5Bid_v%5D=1082&par%5Blang%5D=CS>
- [13] WOKOUN, René, MATES, Pavel. Management regionální politiky a reforma veřejné správy. Praha : Linde Praha, a.s. , 2006. 352 s. ISBN 80-7201-547-8

- [14] SVOBODA, Karel. Reforma veřejné správy v Polsku. Časopis Moderní obec.
2000, č. 1,2,3

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie

SEZNAM OBRÁZKŮ

Schéma č. 1 - vývoj procesu postupného převodu svrchnovanosti.....	55
--	----