

Postavení a pravomoc orgánů kraje jakožto vyššího územně samosprávného celku

Denisa Pánková

Bakalářská práce
2012



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2011/2012

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Denisa PÁNKOVÁ**
Osobní číslo: **M09526**
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Postavení a pravomoc orgánů kraje jakožto vyššího územně samosprávného celku**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Vymezte právní postavení a legislativní rámec krajů.
- Vymezte kompetence a vzájemný vztah orgánů kraje.
- Specifikujte práva občanů ve vztahu k orgánům kraje.

II. Praktická část

- Analyzujte vybraná rozhodnutí soudů týkající se krajů.
- Na základě analýzy získaných poznatků formulujte závěry, případně návrhy de lege ferenda.

Závěr

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

Seznam odborné literatury:


- [1] COGAN, R. Krajské zřízení. 1. vyd. Praha: ASPI, 2004. 442 s. ISBN 80-7357-041-6.
[2] KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8.
[3] KOUDELKA, Z. Samospráva. 1. vyd. Praha: Linde, 2007. 400 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Lenka Hanáková**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: **2. dubna 2012**
Termín odevzdání bakalářské práce: **18. května 2012**

Ve Zlíně dne 2. dubna 2012



prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské/diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby¹;
- bakalářská/diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému,
- na mou bakalářskou/diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

¹ zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

- (1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlázení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

² zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

- (3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

³ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.


- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – bakalářskou/diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské/diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem bakalářskou/diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 14. 5. 2014

.....



⁴ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jim dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Cílem bakalářské práce je popsat právní postavení a legislativní rámec krajů, kompetence a vzájemný vztah orgánů kraje. Blíže specifikovat práva občanů kraje ve vztahu k orgánům kraje a následně analyzovat vybraná soudní rozhodnutí týkající se územní samosprávy krajského zřízení.

Klíčová slova: samospráva, orgány kraje, občané kraje, zákon o krajích, zákon o volbách do zastupitelstev krajů

ABSTRACT

The aim of this bachelor thesis is to describe the legal status and legislative framework of regions, competence and mutual relations between the authorities of the region. Specify the rights of citizens in relation to the regional authorities and then analyze selected judicial decisions concerning the establishment of the regional local government.

Keywords: local government, regional bodies, citizens of the region, Act on Regions, Act on elections to regional councils

Děkuji vedoucí mé bakalářské práce Mgr. Lence Hanákové za cenné rady a metodické vedení, které mi při zpracování práce poskytla.

OBSAH

ÚVOD	10
1 TEORETICKÁ ČÁST	12
1 VYTVOŘENÍ VYŠŠÍCH ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	13
2 SAMOSPRÁVA	14
2.1 MEZE SAMOSPRÁVY	15
3 POSTAVENÍ A LEGISLATIVNÍ RÁMEC KRAJŮ	18
3.1 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST.....	18
3.2 PŘENESENÁ PŮSOBNOST	21
4 KOMPETENCE A VZÁJEMNÝ VZTAH ORGÁNŮ KRAJE	22
4.1 ZASTUPITELSTVO.....	22
4.1.1 Volba člena zastupitelstva a vznik mandátu	23
4.1.2 Pravomoc zastupitelstva.....	24
4.1.3 Práva a povinnosti člena zastupitelstva.....	26
4.1.4 Jednání zastupitelstva.....	27
4.1.5 Jednací řád.....	28
4.1.6 Schematické vyjádření pravomoci zastupitelstva kraje.....	28
4.1.7 Výbory.....	29
4.2 RADA.....	29
4.2.1 Výkon funkce rady	31
4.2.2 Schematické vyjádření pravomoci rady kraje	31
4.2.3 Komise	32
4.2.4 Zastupitelstvo ve vztahu k radě.....	32
4.3 HEJTMAN.....	33
4.3.1 Hejtman ve vztahu k zastupitelstvu a radě	35
4.4 ZVLÁŠTNÍ ORGÁNY	35
4.5 KRAJSKÝ ÚŘAD	35
4.5.1 Krajský úřad ve vztahu k ostatním orgánům kraje.....	36
4.5.2 Ředitel	36
5 PRÁVA OBČANŮ VE VZTAHU K ORGÁNŮM KRAJE	38
5.1 PRÁVA OBČANŮ DLE ZÁKONA O KRAJÍCH	38
5.2 POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ.....	40
5.3 UVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ NA ÚŘEDNÍ DESCE A VE VĚSTNÍKU PRÁVNÍCH... PŘEDPISŮ KRAJE.....	41
5.4 PETICE.....	42
5.5 PODNĚTY A STÍŽNOSTI.....	42

II	PRAKTICKÁ ČÁST	44
6	ANALÝZA VYBRANÝCH SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ.....	45
6.1	PRÁVO OBČANA VYJADŘOVAT SE NA ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA KRAJE	45
6.1.1	Právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva	45
6.1.2	Právo občanů kraje vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva	48
6.2	VOLBY DO ZASTUPITELSTEV KRAJŮ	58
6.2.1	Hlasování do zastupitelstev krajů mimo volební místnost.....	58
6.2.2	Lhůty pro podání návrhu na neplatnost voleb	60
6.2.3	Lhůta pro podání návrhu na soudní přezkoumání rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny	62
6.2.4	Volby do zastupitelstev krajů 2000–2008	66
6.3	ORGÁN KRAJE OPRÁVNĚNÝ ODPOVÍDAT NA ŽÁDOSTI O POSKYTNUTÍ.....	70
6.3.1	Ochrana proti nečinnosti a uložení povinnosti vydat rozhodnutí	71
	ZÁVĚR	75
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	79
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	85

ÚVOD

Jedním z nejdůležitějších práv demokratického právního státu je právo na samosprávu pevně zakotvené v Ústavě České republiky. Tato oblast je často zapojována do debat a sporů odborníků i politiků. Debaty se často týkají vymezení pravomocí a působnosti orgánů územních samosprávných celků. Samosprávu můžeme rozdělit do několika kategorií – na samosprávu profesní, zájmovou a územní. Cílem mé práce bude komplexní vymezení krajské územní samosprávy.

Rozhodnutí orgánů samosprávy z mého pohledu není dostatečně oceněno, přestože ve svých důsledcích ovlivňuje velké množství občanů a vytváří významné, trvalé, místní hodnoty. Primárním úkolem místní samosprávy je správa vlastního území na základě vlastních rozhodnutí prostřednictvím zvolených zástupců. Občané kraje významně ovlivňují svými postoji, názory, připomínkami, podněty a samotnou volbou jednotlivých veřejných činitelů rozvoj dané oblasti a života, který žijí. Rozhodnutí státní správy a samosprávy by mělo být ve vzájemném souladu. Orgány státní správy však nemohou dostatečně funkci místní samosprávy nahradit. Prvotním úkolem volených zástupců je realizace jednotlivých námětů občanů. Zastupitelé tak činí prostřednictvím usnesení jednotlivých orgánů.

Oblast územní samosprávy má za dobu své existence vysoký počet soudních rozhodnutí, ale jen pár z nich se týká přímého vztahu občan kraje vs. orgány kraje (krajská samospráva). A právě tyto případy mě zajímají a ve své práci je budu analyzovat.

Práce je rozdělena na dvě části. V teoretické části se budu zabývat právním postavením a legislativním rámcem krajů, kompetencemi a vzájemnými vztahy orgánů kraje a specifikací práv občanů ve vztahu k orgánům kraje. V navazující praktické části na základě vybrané a předem stanovené oblasti vyhledám konkrétní soudní rozhodnutí, která analyzuji a ze získaných poznatků vyvodím závěry směřující k návrhu na odstranění nedostatků současných praktických postupů se snahou o eliminaci chyb v současné praxi občanů i orgánů. Případy vybrané k analýze se vztahují na oblast práva občana na vyjádření se na zasedání zastupitelstva, na volby do zastupitelstev krajů a na právo občana na poskytnutí informace. Shromáždím a porovnáím jednací řady zastupitelstev jednotlivých krajů a vyberu konkrétní body, které upravují práva jejich občanů. Odpovím na otázku, zda je nutná existence jednacího řádu zastupitelstva a jakou funkci plní.

Při analýze případů souvisejících s volbami do zastupitelstev krajů se pokusím navrhnout řešení k dosažení větší efektivity při podávání kandidátních listin s cílem zamezit tak případným chybám občanů i registračních úřadů, příp. dalších volebních orgánů.

V případě, vztahujícím se k zajištění práva na poskytnutí informací občanu kraje, se pokusím zjistit, kdo je oprávněn žádosti vyřizovat a kdo má právo odpovídající informace poskytovat.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 VYTVOŘENÍ VYŠŠÍCH ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

„Historie územní samosprávy na našem území začala v polovině XIX. století, samospráva se vyvíjela takřka po celé jedno století a po roce 1989 se znovu v našem veřejném životě objevila.“ (Kopecký, 2010, s. 1) Pokud se blíže seznámíme s hodnotami místní autonomie či municipální svobody, zjistíme, že bez zřetele na právní doktríny se změnil v průběhu času jejich obsah. Změna spočívá ve vývoji od koncepce „svobody od něčeho“ (města a kraje byly osvobozeny od zásahů ústředních správních úředníků) k problematice „svobody něco činit“ (konat tak, aby byly řešeny místní problémy).“ (Zimek, 2001, s. 333)

Dlouhou debatu odborníků, politiků i laické veřejnosti o postavení vyšší územní samosprávy v České republice, kterou popisuje Koudelka, ukončilo vytvoření krajů roku 2000. Počátek diskuse nastal po politickém převratu v roce 1989 rozhodnutím zrušit krajské národní výbory v roce 1990. Zrušení krajských národních výborů bez jejich náhrady mělo za následek utužení centralismu na území Čech, Moravy a Slezska. Centrální státní orgány byly soustředěny v Praze. Spor, zda má být vybudována silná vyšší územní samospráva na zemském principu nebo slabší na krajském principu, trval od roku 1990. Vyšší územní celky mají svoji sílu odvozenou od své velikosti a od rozpočtových i majetkových možností. Při rozdělení Československa nebylo rozhodnuto ani o jedné z variant – zemské či krajské. Přijetí Ústavy České republiky zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších zákonů (dále jen Ústava), obsahovalo původní znění ustanovení „Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje“ a ustanovení „Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem“. Po rozsáhlých debatách bylo rozhodnuto vyjít z krajského principu, na základě čtrnácti malých krajů, a to s konečnou platností až v roce 1997. (Koudelka, 2001, s. 151-152)

Vznik krajů považuji za snahu přiblížit se občanům, tedy za pozitivní krok. Krajští představitelé, složení z obyvatel kraje, (na rozdíl od státu a jeho orgánů), mohou lépe pojmenovat problémy daného území a navrhnout jejich možná řešení, která by co nejvíce vyhovovala místním občanům. Na základě znalostí místních zvyklostí, tradic, kultury, také slabých míst samosprávného území mohou ovlivnit jeho komplexní rozvoj a vytvořit tak co nejlepší podmínky pro život.

2 SAMOSPRÁVA

Veřejnoprávní korporace odvozují právní subjektivitu od státu. Veřejná správa, která je uskutečňována veřejnoprávními subjekty nestátního charakteru, je nazývána veřejnou samosprávou. Vzájemná spolupráce mezi samosprávou a státem zajišťuje a zabezpečuje správu státu jako veřejnou správu. Samosprávu můžeme chápat jako právo uspořádat a řídit část veřejných záležitostí v zájmu vlastním a na vlastní odpovědnost. Vlastními silami a vlastními prostředky si samospráva zajišťuje a plní své úkoly. Pokud bychom chtěli charakterizovat vztah správy a samosprávy tak tím, že státní správa dozoruje činnost samosprávy. Při výkonu samosprávy není její nositel podřízen státní správě, ale může být dozorován státní správou. (Průcha, 1997, s. 36)

Pokud jde o samosprávu, která je vystavěna na územním, tedy teritoriálním základu, hovoříme o samosprávě územní. Územní samosprávu tvoří obce a kraje. Pokud jde o samosprávu, která je založena na osobním základě, rozhodující je určitá vlastnost osoby, či její statut, tak mluvíme o zájmové samosprávě. Jde například o výkon určité profese (notáři, lékaři). Zde není sdružujícím faktorem trvalý pobyt, ale osobní příslušnost k dané korporaci. Do této samosprávy můžeme zařadit například jednotlivé profesní komory či vysoké školy. Tito nositelé samosprávy zajišťují výkon veřejné správy prostřednictvím svým vykonavatelů, jimiž jsou zpravidla jejich vlastní orgány. (Horzinková, Fiala, 2011, s. 46-50)

Hendrych (2009) tuto problematiku dále rozšiřuje a dodává, že „je třeba rozlišovat dvě základní pojetí samosprávy - politické a právní“. Politické pojetí samosprávy vyjadřuje spoluúčast občanů (tedy laiků) ve veřejné správě, zapojení čestných (neprofesionálních) funkcionářů na jejím výkonu. Naproti tomu právní pojetí samosprávy znamená, že výkon veřejné správy přísluší subjektu odlišnému od státu, samospráva se uskutečňuje relativně nezávisle na státní správě. Ústavní soud k tomu konstatoval, že „Garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická.“ „Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci.“ Ohledně vymezení pojmu samospráva Ústavní soud vícekrát uvedl, že „považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem,

v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“ Rozhodování o tom, které záležitosti mají (jen) místní nebo oblastní dopad a které mají naopak celostátní význam (například proto, že mohou být dotčena základní lidská práva), je svěřeno zákonodárci. Ústavní soud výslovně uvedl: „Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické.“ I v případech, kdy kraje vystupují v soukromoprávních vztazích, neztrácejí specifické postavení veřejnoprávní korporace a nositele samosprávy. To se projevuje například v tom, že tvoření a projevy vůle krajů nelze mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo například o obchodní společnosti.“

Důvody pro vznik krajů jsou tedy nezpochybnitelné. Jenom čas ukáže, zda rozhodnutí vrátit se zpět k formě, která zde již před léty existovala, přinese očekávané výsledky. Samostatnost tohoto rozhodování však oproti minulým etapám je zde chápána na daleko vyšší úrovni, na úrovni odpovědnosti za svěřené území, na odpovědnosti za každého člověka, za každou sociální skupinu lidí. Ne vše může být předem dáno zákony a vyhláškami, mnohé se musí odzkoušet praxí, nejdůležitější roli zde hraje zkušenost, vzdělanost a empatie pro místo i čas, ve kterém se rozhoduje. Záleží na konkrétních zvolených představitelích, aby svoje vize převedli do skutečných činů, aby se stali skutečně osvícenými vůdci a připravili podmínky pro rozvoj jednotlivých oblastí tak, aby upřednostnili zájmy celku před zájmy jednotlivců a drobných skupin.

2.1 Meze samosprávy

Je důležité si ale uvědomit, že samospráva má určité meze a limity, které musí dodržovat a řídit se jimi.

Hamplová (2009) uvádí jejich výčet:

Meze samosprávy „přirozené“ – právo na samosprávu končí tam, kde začíná právo na samosprávu kraje jiného (právo na samosprávu tedy nemůže být vykonáváno na úkor jiného celku s obdobným právem).

Meze samosprávy stanovené státem – obdobně jako u obcí i krajům svěřuje rozsah (meze) samosprávy stát, a to prostřednictvím zákonů, z nichž základním je právě zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), (ovšem nejen ten). Tyto meze mají více podob. Na kraj jako subjekt právních vztahů

se vztahují všechny právní předpisy jako na každou jinou právnickou osobu, a některé jednání je mu stejně jako jiným zapovězeno – tedy kraj podléhá právnímu řádu jako každý, a tím je ve svých právech „omezován“. Zákon o krajích pak zakotvuje speciální úpravu řady otázek – například dispozice s majetkem, veřejné zápisy z jednání orgánů kraje apod., což jsou svým způsobem omezení, která soukromoprávní subjekty neznají.

Meze dané podstatou samosprávného subjektu – ty vyjadřuje citované ustanovení formulací „...a v souladu s potřebami kraje.“ Výkon samosprávy by tedy nikdy neměl být v rozporu s těmito potřebami kraje, což v určitých souvislostech může být (resp. by měl být) omezující faktor v rozhodování orgánů kraje. Vykonává-li vrchnostenskou (autoritativní) správu, pak smí jen to, co je mu zákonem dovoleno, nikoli naopak, a svého vrchnostenského postavení nesmí zneužívat v soukromoprávních vztazích.

Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Vzhledem k různým omezením a specifikacím samosprávy se ale nikdy nemůže zbavit nepřímé odpovědnosti za fungování krajů. Další mez může být spatřována v ustanovení „kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech“, tedy omezení v podobě „veřejného zájmu“. Orgány mají nelehkou úlohu zajišťovat potřeby občanů a v souladu s tím ctít veřejný zájem, který je těžko definovaný. Další omezení může být spatřováno v ustanovení „Kraj má vlastní majetek a hospodaří s ním samostatně za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.“ Kraj má vlastní majetek, může s ním hospodařit, ale ve svých dispozičních právech je velmi omezen.

„Z tohoto základního rozboru jasně vyplývá, že úloha krajů jako územně samosprávných celků není vůbec jednoduchá. Řadu otázek řeší úspěšně praxe a přirozená autorita hejtmanů a ostatních orgánů kraje, nicméně znát zákonný rámec a uvědomit si jeho význam může být pouze ku prospěchu.“ (Hamplová, 2009)

Meze a hranice rozhodování v rámci kraje lze chápat několika způsoby a z několika různých hledisek. Nejpodstatnější jsou v současné době meze, které jsou dány množstvím finančních prostředků tekoucích do pokladen krajů. O to více se musí zvažovat každé rozhodnutí, které je vždy spojeno s finančními náklady a o to více pak je odpovědnější otázka volby správného dlouhodobého cíle. Strategické cíle, které míří do budoucnosti, nekorespondují v tomto slova smyslu s čtyřletými volebními obdobími a životem jednotlivých volených představitelů, kteří v porovnání s dlouhodobým záměrem mají působení ve funkci jen velmi krátké. Zachování potřebné kontinuity pro budování těchto cílů v dnešní době, plné nečekaných zvrátů, neujasněných představ a každodenními boji o moc není záležitost nijak jednoduchá.

3 POSTAVENÍ A LEGISLATIVNÍ RÁMEC KRAJŮ

3.1 Samostatná působnost

„Působnost je oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých společenských vztahů (věcná působnost), na určitém území (prostorová, místní či též územní působnost, vůči určitému okruhu osob (osobní působnost) a v určitém čase (časová působnost). Pokud se hovoří o funkční příslušnosti, myslí se tím určení subjektu veřejné správy, který je příslušný rozhodovat v první instanci, dále o odvolání nebo i o dalším přípustném opravném prostředku.“ (Koudelka, 2001, s. 163)

Vymezení samostatné působnosti kraje upravuje zákon o krajích. Patří do ní záležitosti, které jsou vykonávány v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost. Kraj může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky. Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi, nesmí ale přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Pokud je to možné, kraje jsou povinny, předem projednat s obcemi opatření dotýkající se jejich působnosti. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Kraj má oprávnění vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se týkají působnosti kraje, státní orgány jsou povinny opatření, které se dotýká působnosti kraje s ním předem projednat. Při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí zákonem při vydávání obecně závazných vyhlášek a v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. (129/2000 Sb., § 14, 2000)

Kraj může hospodařit podle vlastního rozpočtu i vlastnit majetek. Výchozí teze ústavního soudu a jeho nálezy konstatují, jak je vybudována koncepce samosprávy. Samospráva je pak základem svobodného státu. V čele samospráv stojí svobodná obec. Na vyšším stupni územní hierarchie z regionálního pohledu stojí podle Ústavy kraj a jeho samosprávné společenství občanů. Chápeme-li tento princip jako veřejnou samosprávu budovanou zezdola a tento výklad jako významný prvek demokratického právního státu, musí mít i územní samosprávné celky nastaveny reálné možnosti, pro řešení rozličných záležitostí a otázek místního významu a to i těch, které přesahují regionální rámec. O takovýchto otázkách a záležitostech pak rozhodují ve své samostatné působnosti, úkoly řeší na základě své

svobodné vůle a uvážení. Vůle zastoupených občanů je tak realizována formou zastupitel-
ské demokracie na lokální i regionální úrovni. Limit je pak tvořen pouze odpovědností
k voliči a zákonným a ústavním rámcem. Územní samosprávné celky prostřednictvím au-
tonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů, které reprezentují územní společen-
ství občanů, musí mít možnost svobodně rozhodnout o způsobu nakládání s finančními
prostředky, které mají pro plnění svých úkolů a úkolů samosprávy přiděleny. Právě toto
hospodaření,

se svým majetkem, samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost, je hlavním atributem
samosprávy. Aby tedy vznikl předpoklad pro efektivní výkon územní samosprávy, je nutné
splnit základní podmínku a tou je existence dostatečných finančních prostředků a majetko-
vých zdrojů. (Nález ÚS 5/03, 2003)

Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochra-
na zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Krajské zřízení stanoví, že kraj vystupuje
v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, čímž
takto vymezuje jeho právní subjektivitu. Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem
kraje. Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje, krajský úřad a zvláštní orgány
kraje. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. (129/2000
Sb., § 14, 2000)

Do samostatné působnosti řadíme záležitosti vlastní právě územnímu samosprávnému cel-
ku, který je zároveň subjektem veřejné správy i právnickou osobou. Tyto záležitosti, které
zařadilo do samostatné působnosti pozitivní právo, jsou přímým a bezprostředním zájmem
existence a rozvoje územního společenství. Rozsah celkové samostatnosti při výkonu sa-
mosprávných záležitostí je dán zákonem a jeho zněním. Kraje mají na jedné straně právo
vydávat závazné dokumenty, na straně druhé se však při výkonu samostatné působnosti
musí řídit při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, v ostatních případech i jiný-
mi právními předpisy, které byly vydány na základě zákona. Meze vlastního rozsahu samo-
statné působnosti vychází ze zásady rovnosti mezi zájmy a schopnostmi takovýchto spole-
čenství a jejich umění řešit místní záležitosti alespoň částečně samostatně a potřebami cen-
trální a jednotné regulace záležitostí významu celostátního. Přitom však, zákonitě musí
respektovat základní práva a svobody, které nemůže činnost samosprávných celků měnit,

protože je garantuje Ústava. Naopak stát a jeho orgány do činnosti samospráv zasahovat mohou, pouze však v případech, kdy hrozí porušení zákona a v zájmu jeho ochrany. To se může dít pouze způsobem stanoveným zákonem. Územní samosprávy nalézají právní ochranu ve správním nebo ústavním soudnictví. Rozsah samostatné působnosti bývá vymezen pouze všeobecně jako obstarávání záležitostí, které jsou výlučně nebo převážně v zájmu místního či regionálního společenství. Záležitosti musí splňovat podmínky pro to, aby je samosprávný celek spravoval v rámci svého území a zároveň vytvářel podmínky pro všestranný rozvoj svého území a uspokojoval tak potřeby svého obyvatelstva. Naopak Ústava tento rozsah působnosti územních samosprávných celků nijak nevymezuje. Hovoří o právu na samosprávu ve smyslu oprávnění obcí a krajů spravovat své záležitosti, ale ani rámcové ani demonstrativní vymezení záležitostí, které patří do kompetence samosprávy, zde obsaženo není. Vzájemná a autonomní je i samostatná působnost obcí a krajů. Oba z těchto subjektů vykonávají své záležitosti samostatně, přitom nikdo z nich, ani obec, ani kraj, nejsou vzájemně podřízené. To naopak znamená, že při výkonu své působnosti konají zcela nezávisle. Myšlenka subsidiarity, kterou vymezuje obecní zřízení vůči působnosti krajů, vymezuje i jednotlivé záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, patří zásadně do působnosti obce, pakliže nejsou svěřeny do působnosti krajů nebo nejedná-li se o přenesenou působnost. (Hendrych a kol., 2009, s. 161-164)

Samostatnost v tomto slova smyslu tedy znamená samostatné rozhodování, plánování a činnost v rámci území a rozhodovacích pravomocí, které jsou dány zákonem. V konkrétních rozhodnutích samosprávy a jednotlivých orgánů kraje se odráží kvalita politické reprezentace. Složení těchto orgánů pak podstatně ovlivňuje celkový výsledek jednotlivých usnesení a tím i celkový výsledek rozvoje kraje i jednotlivých úseků a oblastí života občanů kraje. Současné hodnocení práce kraje za své poměrně krátké období existence je tedy bilancí čtyřletých působení jednotlivých zastupitelstev, jednotlivých koalic a jejich vzájemného porozumění, dohod a spolupráce při rozhodování o konkrétních dlouhodobých cílech směřujících k celkové vizi rozvoje budoucnosti.

3.2 Přenesená působnost

Orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon o krajích. Kraj na výkon přenesené působnosti obdrží ze státního rozpočtu příspěvek. (129/2000 Sb., § 29, 2000)

Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí:

a) při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy,

b) v ostatních případech též

1. Usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem. Podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

2. Opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti. (129/2000 Sb., § 30, 2000)

4 KOMPETENCE A VZÁJEMNÝ VZTAH ORGÁNŮ KRAJE

„Každá veřejná korporace může navenek jednat jen svými orgány, respektive prostřednictvím funkcionářů – fyzických osob. U krajů můžeme rozeznávat orgány z hlediska jejich **složení** na kolegiální, tedy složené z více osob – zastupitelstvo, rada, výbory zastupitelstva, komise rady a na individuální, tvořené jedincem – hejtman a z hlediska **demokratické legitimacy** na přímo volené občany – **zastupitelstvo**, volené zastupitelstvem – **rada, hejtman, výbory** a ustanovované jinak – **komise, zvláštní orgány kraje**, z hlediska právního základu na prvotně ústavně zakotvené – zastupitelstvo a prvotně zákonně zakotvené – ostatní orgány kraje.“ (Koudelka, 2001, s. 177-178) Mezi další orgány kraje náleží dle zákona o krajích i **krajský úřad**.

4.1 Zastupitelstvo

„Ústava stanoví, že vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem, tedy sborem reprezentantů občanů kraje. Vláda prostřednictvím shromáždění zástupců má dlouhou tradici. V naší zemi je dnes jiné řešení pro samosprávu zatím těžko představitelné.“ (Cogan, 2004, s. 97-99)

„Zastupitelstvo kraje má přímou demokratickou legitimitu danou volbami občanů. Zastupitelstvo tak může být vnímáno v oblasti samosprávy kraje jako hlavní orgán, který je nadřazen všem ostatním orgánům.“ (Koudelka, 2001, s. 178)

Zastupitelstvo kraje je voleno na čtyři roky. Volby dle zákona č. 130/2000 Sb. do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volby do zastupitelstev krajů“) vyhlašuje prezident republiky 90 dnů přede dnem voleb. Funkce člena zastupitelstva je neslučitelná s funkcí vzniklou jmenováním vykonávanou na orgánu státní správy s alespoň částečnou územní působností pro daný kraj. Dále pak s funkcí vykonávanou zaměstnancem kraje zařazeným do krajského úřadu příslušného kraje a zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu na území příslušného kraje, statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, anebo v níž má kraj majetkovou účast. Neslučitelnost funkcí nebrání v kandidatuře, ani v tom, aby se ujal zvolený člen zastupitelstva svého mandátu. Do tří dnů od ustavujícího zasedání musí daný člen zastupitelstva učinit právní kroky, které budou směřovat k nápravě, tedy odstoupí z neslučitelné funkce. Do tří měsíců pak musí

prokázat předložením dokladu, že důvod neslučitelnosti pominul. Postup by měl být obdobný i v případě, že tato situace vznikne v průběhu funkčního období. Pokud by nedošlo k nápravě, nastoupí na jeho funkci náhradník. (130/2000 Sb., § 1, § 2, § 3, § 5, 2000)

„Zastupitelstvo kraje je jediným orgánem kraje, který je uveden v Ústavě. Je tedy nadzákonnou normou petrifikována sama existence zastupitelstva. Vyhrazené pravomoci zastupitelstva lze rozdělit do dvou skupin, na záležitosti veřejnoprávní povahy, jakož i záležitosti zakladatelské a zřizovací a na rozhodování o majetkoprávních úkonech kraje.“ (Cogan, 2004, s. 99)

Kraji ani zastupitelstvu nenáleží právo rozhodovat o základních otázkách, tedy vzniku a zániku kraje. Nemůže ani kvantitativně ani kvalitativně ovlivnit svoji působnost, až na okrajové otázky (počet náměstků). Všechny tyto záležitosti spravuje zákonodárce a rozhoduje o nich zákony (ale i on je v některých případech omezen ústavními zákony). Kraj může činit rozhodnutí, ale jen v zákonem vymezené oblasti působnosti a v daných intencích. Zastupitelstvo, ani jiný orgán kraje nebo i obyvatelé kraje, nejsou svrchovanou silou v kraji, tou je ústřední moc, která stanoví podmínky pro rozhodování kraje. Jak vláda krajských orgánů, tak i ústřední vláda je omezena, i když jen v otázkách mezinárodním právem kodifikovaných a jen tehdy, pokud se k nim sama přihlásila. Zastupitelstvo je ve svém rozhodování externě limitováno, není svrchované, ve věcech samostatné působnosti se vzhledem k zákonné pozici rady nemusí zastupitelstvo zcela prosadit. Interní struktura je v pořádku, zastupitelstvo je vybudováno na principu kolegiality. Všichni členové mají pouze jeden hlas včetně hejtmana. (Cogan, 2004, s. 97-99)

4.1.1 Volba člena zastupitelstva a vznik mandátu

Volby do zastupitelstev krajů se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Právo volit má občan kraje, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let a je přihlášen k trvalému pobytu v obci, která náleží do územního obvodu kraje. Překážkami výkonu volebního práva jsou zákonem stanovené omezení svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům, zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví nebo výkon základní nebo náhradní vojenské služby, vyžaduje-li to

bezpečnost státu. Členem zastupitelstva kraje může být zvolen každý volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva (zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a zbavení způsobilosti k právním úkonům). Samotný mandát člena zastupitelstva kraje vzniká zvolením. Ke zvolení dojde ukončením hlasování. Člen zastupitelstva skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib, který zní: "Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu kraje a jeho občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky." Člen zastupitelstva skládá slib před zastupitelstvem pronesením slova "slibuji". Tento slib potvrdí člen zastupitelstva svým podpisem. Odmítnutím složení slibu člena zastupitelstva kraje, nebo složením slibu s výhradou mandát člena zastupitelstva zaniká. (130/2000 Sb., § 2, §4, § 5, § 48, 2000)

4.1.2 Pravomoc zastupitelstva

Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti **rozhoduje**, jen pokud tak stanoví zákon.

Zastupitelstvu je vyhrazeno:

Předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně a návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem.

Vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, kterými lze ukládat povinnosti fyzickým a právnických osobám, pokud tak stanoví zákon.

Koordinovat rozvoj územního obvodu a **schvalovat** programy rozvoje územního obvodu kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění.

Schvalovat koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění.

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 závěrečný účet kraje.

Zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje, schvalovat jejich zřizovací listiny, rozhodovat o založení a rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy, rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách.

Delegovat zástupce kraje na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast.

Navrhovat zástupce kraje do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast a navrhopvat jejich odvolání.

Volit a odvolávat hejtmana, náměstka (náměstky) hejtmana a další členy rady z řad svých členů a odvolávat je z funkce.

Stanovit počet uvolněných členů rady, jakož i funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni a od kterého dne.

Zřizovat a zrušovat výbory, **volit a odvolávat** jejich předsedy a členy.

Rozhodovat o odměnách neuvolněným členům zastupitelstva a o odměnách uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstva.

Stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva, rozhodovat o peněžitých plněních spojených s výkonem funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva, udělovat ceny kraje.

Rozhodovat o vyhlášení krajského referenda. A plnit další úkoly stanovené zákonem.

Zastupitelstvo **rozhoduje o zrušení** usnesení rady, jsou-li mu předložena k rozhodnutí. (129/2000 Sb., § 35, 2000)

Zastupitelstvo má silné základy v Ústavě. Není z ní ale patrné, jaké jsou základní úkoly zastupitelstva vymezené alespoň typově nebo druhově. Článek 101 odstavec 2 Ústavy pouze ne zcela exaktně uvádí, že „vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem“. Explicitně by mělo být spíše konstatováno, že zastupitelstvo primárně spravuje věci regionálního významu. Znění článku 104 odstavec 2 Ústavy naznačuje, že zastupitelstvo kraje na rozdíl od zastupitelstva obce musí spoléhat jen na zákonem stanovený rozsah své působnosti („zastupitelstvo obce má právo rozhodovat ve věcech samosprávy, pokud nejsou svěřeny zastupitelstvu kraje“). Z uvedené skutečnosti vyplývá,

že ústavodárný orgán nevyvážil obě zastupitelstva stejným způsobem. Měl v tomto případě rozdělit alespoň pojmově okruhy působnosti na věci místního a regionálního významu. Takovéto obecné vymezení působí nekoncepčně. Kromě tohoto nedostatku je však znění Ústavy upravující kompetence zastupitelstva odpovídající. Znění zákona v současné podobě obrací pozornost spíše na základní otázky existence zastupitelstev, na jejich volbu a délku volebního období. Právo vydávat předpisy je naopak významným rozhodovacím aktem významně posilujícím roli zastupitelstva. (Cogan, 2004, s. 99-101)

4.1.3 Práva a povinnosti člena zastupitelstva

Jednotliví členové zastupitelstva mají povinnosti vyplývající ze zákona o krajích. Člen zastupitelstva má při výkonu své funkce právo:

Předkládat zastupitelstvu, radě, výborům a komisím návrhy na projednání.

Vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je kraj a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které kraj založil nebo zřídil. Písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů.

Požadovat od zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu a od zaměstnanců právnických osob, které kraj zřídil, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce. Informace musí být poskytnuta do 30 dnů.

Člen zastupitelstva má povinnost:

Zúčastňovat se zasedání zastupitelstva, popřípadě zasedání jiných orgánů kraje, je-li jejich členem. **Plnit úkoly**, které mu tyto orgány uloží.

Hájit zájmy občanů kraje a **jednat a vystupovat** tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce.

Člen zastupitelstva, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech kraje mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je **povinen sdělit** tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu kraje, který má danou záležitost projednávat. (130/2000 Sb., § 34, 2000)

Funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí a člen zastupitelstva nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. (130/2000 Sb., § 32, 2000)

4.1.4 Jednání zastupitelstva

Zastupitelstvo se schází dle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Jeho zasedání se konají na území krajského města, nelze však vyloučit, že výjimečně bude zasedat mimo své stálé sídlo, vždy však musí být na území kraje, aby nebyly dány materiální překážky pro účast občanů kraje. Zasedání písemně svolává hejtman a zpravidla je i řídí. Hejtman je povinen do 21 dnů od doručení žádosti na krajský úřad svolat zasedání zastupitelstva, požádá-li o to alespoň třetina jeho členů. Pokud hejtman žádosti nevyhoví, učiní tak zástupce hejtmána nebo jiný člen zastupitelstva. Za nesplnění povinnosti svolat zastupitelstvo nehrozí hejtmanovi žádná sankce. Pokud na začátku jednání není zastupitelstvo usnášetelné, ukončí zasedání předsedající a do 15 dnů se koná jeho náhradní zasedání na základě nového svolání. Krajský úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva nejméně 7 dnů před zasedáním vyvěšením na úřední desce krajského úřadu, okresních a obecních úřadů. Informaci může uveřejnit i jinak. Zasedání zastupitelstva je zásadně veřejné. Požádá-li o slovo člen vlády nebo jím určený zástupce, senátor nebo poslanec, musí jim být vždy uděleno. Ze zákona však neplyne přednostní pořadí, které jim však může být přiznáno na základě jednacího řádu zastupitelstva kraje, usnesení zastupitelstva nebo zvyklosti. Právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání přípravného zasedání zastupitelstva mají jeho členové, rada a nositel hlasu poradního – ředitel krajského úřadu. Jednací řád může umožnit, aby návrhy dávaly i jiné subjekty – například politické kluby zastupitelů, komise apod. Návrh programu jednání zastupitelstva připravuje a předkládá zastupitelstvu ke schválení rada. O zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo. Na každém zasedání zastupitelstva podává zprávu o své činnosti rada kraje. Bližší podobnosti upravující jednání si každé krajské zastupitelstvo upraví svým jednacím řádem. V něm musí respektovat zákonná pravidla pro jednání zastupitelstva a jeho výborů, ale může je značně upravit – například dát právo slova i jiným subjektům (vedoucí odborů, předsedové výborů a komisí apod.). (130/2000 Sb., § 39 - § 45, 2000)

4.1.5 Jednací řád

Cogan (2004) uvádí, že žádný právní předpis nemá a nemůže mít monopol na stanovení práv a povinností ve svém okruhu působnosti. Nelze tak ani předpokládat u jednacího řádu zastupitelstva. Hlavně musíme vzít na vědomí, že je tu zákon jako předpis, který je jednacímu řádu nadřazený. Tato nadřazenost vyplývá ze zákona o krajích „Zastupitelstvo vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva“. Těmito podrobnostmi se myslí otázky, které nejsou zákonem upraveny nebo jsou upraveny jen částečně, tedy jen v základu. Jednací řád může být přijat jen v určitých mezích, aby byla chráněna kogentní ustanovení zákona. Je zde ale možnost odchýlení. Tato dispozitivnost je vyjádřena například u slova „zpravidla“. Podrobnější úprava jednacího řádu je možná i nad rámec kogentních ustanovení zákona. Zákon pak vymezuje nezbytné náležitosti, které nemohou být opomenuty. Například slovo „nejpozději“ ponechává prostor pro případné zkrácení lhůty.

4.1.6 Schematické vyjádření pravomoci zastupitelstva kraje

Hamplová (2009) uvádí výčet pravomocí zastupitelstva kraje:

„Pravomoc vyhrazená zákonem

Jedná se o pravomoci, které zastupitelstvo NESMÍ přenést na žádný jiný orgán kraje.

Pravomoc dle zvláštních zákonů

Pokud zvláštní zákon určí další pravomoc, měl by rovněž určit, zda se jedná o pravomoc výhradní, nebo zda ji zastupitelstvo může svěřit jinému orgánu kraje.

Pravomoc, kterou si zastupitelstvo vyhradilo

Jedná se o „zbytkové“ věci, které zákon nesvěřuje ani zastupitelstvu, ani radě. Zastupitelstvo tuto výhradu provést MŮŽE a nemusí. Výhrada by měla být provedena předem. Naopak NESMÍ si vyhradit pravomoci, které patří dle zákona radě kraje.

Pravomoc rady pro zastupitelstvo „nedotknutelná“

To, co zákon svěřuje radě kraje, si zastupitelstvo NESMÍ vyhradit. Nesmí tedy zasahovat ani do rozhodnutí rady v „zbytkové“ pravomoci, když už bylo rozhodnuto.

Pravomoc rady, kterou na zastupitelstvo přenesl hejtman kraje

Jedná se o postup dle § 62 zákona o krajích. Jedná se o významné oprávnění hejtmána kraje, kterým MŮŽE zcela změnit rozdělení pravomoci dle zákona v konkrétní věci. Zdá-li se mu rozhodnutí rady nesprávné, pozastaví jeho výkon a přenesse pravomoc rozhodnout na zastupitelstvo kraje.“

Je nezbytné si uvědomit, které pravomoci, kterému orgánu přísluší a kterými může disponovat. Pokud by věc projednal a rozhodl orgán kraje, který k tomu není oprávněný, hrozí v takových případech neplatnost právního úkonu. Proto je zcela nezbytné, aby zastupitelé byli seznámeni se svými pravomocemi, aby věděli, ve kterých záležitostech mohou rozhodovat a které záležitosti jim nejsou svěřeny. V případě nejasností se mohou obrátit na odborníky v dané oblasti a vyžádat si ve věci jejich názor. V některých případech se nejedná o jednoduché záležitosti, i když zákon je poměrně srozumitelně a jasně formulován.

4.1.7 Výbory

Zastupitelstvo kraje si může zřídit za své iniciativní a poradní orgány výbory, které připravují podklady a stanoviska pro jednání zastupitelstva. Předseda výboru je vždy členem zastupitelstva. Výbory nemají pravomoci přijímat závazná usnesení. Zastupitelstvo vždy zřizuje výbor finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost. (129/2000 Sb., § 76, 2000)

4.2 Rada

Výkonným orgánem kraje je rada. Rada je orgánem vládním, exekutivním, fiskálně-správním a omezeně též vrchnostensko-správním. Její pravomoci tímto vyjádřením přesahují běžné pojmy příslušející výkonným orgánům. V našem případě se spíše jedná o velmi komplexní naplnění tohoto pojmu. Z dosavadní praxe vyplývá, že právě rada je klíčovým orgánem kraje. Její důležitost je navíc ještě více akcentována tím, že její činnost je založena mandátem. Členové rady jsou voleni z řad zastupitelstva, mají tedy jeho plnou důvěru. Sama Ústava uvádí, že ačkoliv není nejdůležitějším orgánem kraje, právě rada je to,

co posiluje faktickou činnost zastupitelstva kraje. Posiluje jeho postavení a těžiště práce a tím i činnost celého kraje. (Cogan, 2004, s. 173-175)

Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Členové rady jsou voleni z členů zastupitelstva. V přenesené působnosti může rada rozhodovat pouze tehdy, stanoví-li to zákon. Radu tvoří hejtman, náměstek nebo náměstci hejtmana a další členové rady. Počet členů rady se odvíjí od počtu obyvatel kraje. Hejtman nebo náměstek hejtmana odvoláním nebo rezignací pozbývají členství v radě. Na rozdíl od zasedání zastupitelstva jsou jednání rady neveřejná. Schůzi svolává hejtman. K platnému usnesení, volbě nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady. Zápis pořizovaný ze schůze rady musí být u krajského úřadu uložen k nahlédnutí členům zastupitelstva kraje. Rada podává na každém zasedání zastupitelstva zprávu o své činnosti za uplynulé období. Pro jednání zastupitelstva rada připravuje návrhy a podklady na jednání a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. (129/2000 Sb., § 57, § 58, 2000)

Rada má vyhrazeno:

Zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu, **provádět** rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem.

Stanovit počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, do zvláštních orgánů kraje a do organizačních složek. **Jmenovat a odvolávat** vedoucí odborů krajského úřadu. Jmenovat nebo odvolávat vedoucí odborů bez návrhu ředitele je neplatné.

Zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy.

Ukládat krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontrolovat jejich plnění.

Přezkoumávat 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.

Rozhodovat ve věcech kraje jako jediného společníka obchodní společnosti.

Vydávat nařízení kraje, na základě a v mezích zákona. Rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.

Dále rada kraje **rozhoduje** o majetkoprávních úkonech, o poskytování dotací, o vzdání se práva a prominutí pohledávky, o zastavení movitých věcí nebo práv, o uzavírání dohod o splátkách s lhůtou splatnosti nepřevyšující 18 měsíců, o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz (rozhodování je omezeno výší částky pro jednotlivé společnosti či jedince v hodnotě nepřevyšující 200.000 Kč za jeden rok).

Zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo. Toto ustanovení zaručuje radě pravomoc v záležitostech, které zákon nesvěřuje ani jí, ani zastupitelstvu.

Rada může **svěřit** hejtmanovi, popřípadě krajskému úřadu, rozhodování v určitých záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo. (129/2000 Sb., § 59, 2000)

4.2.1 Výkon funkce rady

Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady tak, že rada není usnášeníschopná a na nejbližším zasedání zastupitelstva nebude počet členů rady doplněn tak, aby usnášeníschopná byla, vykonává její působnost, až do zvolení potřebného počtu členů rady, zastupitelstvo. V těchto případech zastupitelstvo může svěřit hejtmanovi výkon pravomoci rady. (129/2000 Sb., § 60, 2000)

4.2.2 Schematické vyjádření pravomoci rady kraje

Hamplová uvádí výčet pravomocí rady kraje:

Pravomoc vyhrazená zákonem

Jedná se o pravomoc vyhrazenou, kterou nemůže zastupitelstvo radě odebrat.

Pravomoc zůstatková

Jedná se o pravomoc, která není upravena zákonem taxativně. Spadá do pravomoci rady automaticky, pokud si z ní některé věci nevyhradilo předem zastupitelstvo.

Odebrání či přechod pravomoci rady ve prospěch zastupitelstva

Může učinit hejtman v případě, že se mu zdá rozhodnutí rady nesprávné. Nemusí jít o nezákonnost, ale nesprávnost v nejširším slova smyslu – tedy například o rozhodnutí neekonomické, neetické apod. Pravomoc přejde na zastupitelstvo poté, co rada není usnášecí schopná. Zde nepřechází jedna konkrétní věc, ale pravomoc rady jako celek. Zastupitelstvo si ji může ponechat, nebo má možnost něco svěřit hejtmanovi kraje.“ (Hamplová, 2009)

4.2.3 Komise

Rada si může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise, které připravují podklady pro jednání rady. Komise nemají pravomoci přijímat závazná usnesení. Komise se usnáší většinou hlasů všech svých členů. Za svou činnost je odpovědná radě. (129/2000 Sb., § 80, 2000)

4.2.4 Zastupitelstvo ve vztahu k radě

Hamplová (2009) uvádí, že vztahy mezi radou a zastupitelstvem jsou velmi často diskutovaným tématem. Napětí vzniká především při vymezování kompetencí jednotlivých orgánů a při jejich snaze zajistit si co nejširší okruh pravomocí. Příčinou může být nedostatečná právní úprava. Vyjdeme-li však z logiky věci, Ústavy a principů zastupitelské demokracie dojdeme k závěru, že dominantní úlohu a titul nejvyššího orgánu kraje má zastupitelstvo. Zákon o krajích mu svěřuje pravomoci taxativně, ale to neznamená, že nemůže a nesmí rozhodovat i o jiných záležitostech kraje, zvláště pak v otázkách, které se týkají záležitostí v samostatné působnosti.

Rada kraje je orgán výkonný. Při vymezení vztahu mezi těmito orgány je nutné konstatovat, že při výkonu své působnosti se odpovídá rada zastupitelstvu. Členové rady jsou voleni z řad členů zastupitelstva. Zastupitelstvo si tedy hlasováním ze svých řad volí radní, o kterých jsou přesvědčeni, že svěřené úkoly budou plnit odpovědně a nejlépe. Rada pro zastupitelstvo připravuje návrhy a podklady pro jednání a naopak zase zabezpečuje, aby přijatá

usnesení byla provedena. Napomáhá tedy zastupitelstvu při plnění daných cílů. Rada může rovněž přenést na zastupitelstvo působnost na určitý okruh záležitostí, které jí byly svěřeny zákonem o krajích, dobrovolně. Může to být z různých důvodů, ať už politických, dle kritéria závažnosti či účelnosti.

Rozhodnutí v takové věci je nesporné, pokud jej dodatečně rovněž odsouhlasí rada. Pokud je takové rozhodnutí učiněné přímo zastupitelstvem, bez ratihabice radou, není sice v souladu se zákonem, ale je konformní Ústavě, pokud se jedná o samostatnou působnost. (Cogan, 2004, s. 165)

Funkce hejtmana pak oba orgány propojuje tím, že je účasten na obou zasedáních, tyto jednání svolává a řídí. Na jednání rady může být přizván i člen zastupitelstva. Rada o svých činnostech pak na každém zasedání zastupitelstva předkládá písemnou zprávu. Tedy informuje o nejdůležitějších úkonech, které za uplynulé období vykonala.

4.3 Hejtman

Hejtman má výsadní postavení při jednáních kraje. Navenek i uvnitř má významné pravomoci. Jeho postavení ovšem nemá povahu statutárního zástupce orgánu právnické osoby. Dokonce i úkony a činnosti jsou absolutně neplatné, jestliže nebyly předem projednány a schváleny zastupitelstvem nebo radou. Funkce hejtmana, byla již od jejího vzniku plánována jako funkce individuální hlavy kraje. A od vzniku této funkce se vedou teoretické diskuse a spory o tom, zda se jedná pouze o jeho procedurální roli nebo zda může hejtman skutečně ovlivňovat a rozhodovat o reálných a konkrétních věcech. To je nutné považovat za nejednoznačnost dané koncepce, která zbytečně mate laickou veřejnost a dokonce i někteří členové zastupitelstev nemají přesnou představu o této filosofii. (Cogan, 2004, s. 211)

Hejtmana a náměstka hejtmana (náměstky hejtmana) volí zastupitelstvo z řad svých členů. Hejtman a náměstek hejtmana musí být občany České republiky. Odpovídají za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada může ukládat úkoly hejtmanovi jen v rozsahu své působnosti. Zástupce hejtmana je náměstek hejtmana. Zastupitelstvo může zvolit více náměstků hejtmana a svěřit jim některé úkoly. Náměstek hejtmana, kterého určí zastupitelstvo, zastupuje hejtmana v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy hejtman nevykonává funkci.

Je-li hejtman ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal a není-li současně zvolen nový hejtman, vykonává jeho pravomoci podle tohoto zákona náměstek hejtmana, kterého určilo zastupitelstvo k zastupování hejtmana. Neurčilo-li zastupitelstvo takového náměstka hejtmana nebo byl-li náměstek hejtmana z funkce odvolán nebo se funkce vzdal současně s hejtmanem, pověří zastupitelstvo výkonem pravomocí hejtmana některého z členů rady. (129/2000 Sb., § 64, 2000)

Působnost hejtmana lze seřadit do skupin:

- Organizuje práci rady a zastupitelstva
- Pozastavuje výkon rozhodnutí rady
- Plní úkoly uložené mu radou a zastupitelstvem
- Vidimuje
- Zřizuje orgány a jmenuje členy orgánů kraje a řídí jejich činnost
- Činí navenek právní úkony jménem kraje
- Rozhoduje v samostatné působnosti kraje
- Plní další úkoly stanovené mu zákonem
- V přechodných obdobích zastává činnost některých orgánů kraje ve stanoveném rozsahu. (Cogan, 2004, s. 217)

Můžeme tedy říci, že po stránce organizační je jednou z nejdůležitějších pravomocí hejtmana právo a v některých situacích i povinnost, svolávat schůze rady a zastupitelstva. Hejtman má právo pozastavit výkon rozhodnutí rady, pokud má za to, že je usnesení nepravé, nemůže ho ale zrušit. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva. Hejtman společně s náměstkem hejtmana podepisují zápisy ze zasedání rady a zastupitelstva, společně s ověřovateli zápisu. Společně s náměstkem vidimuje předpisy kraje. Po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele. Jmenování nebo odvolání ředitele bez předchozího souhlasu ministra vnitra je neplatné. Hejtman řediteli ukládá úkoly. Ředitel je hejtmanovi odpovědný za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu. Hejtman je tedy nadřízeným ředitele. Na základě zmocnění v zákoně zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány.

Dále hejtman odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok. Odpovídá za informování občanů o činnosti kraje, vykonává další úkoly

v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou mu svěřeny zastupitelstvem, radou nebo tak stanoví zákon. (129/2000 Sb., § 61, 2000)

4.3.1 Hejtman ve vztahu k zastupitelstvu a radě

Hejtman je zvolen z řad zastupitelstva a jemu se také zodpovídá. Je členem rady i zastupitelstva, ukládá úkoly v rozsahu své působnosti. Úkoly mohou být jak v samostatné, tak i přenesené působnosti. Hejtman může pozastavit výkon usnesení rady, má-li je za nepravé. Musí jej však nechat posoudit v zastupitelstvu, které rozhodne o jeho zrušení. Hejtman je statutární zástupce kraje, k většině svých úkolů potřebuje předchozí souhlas jiného orgánu kraje. Není tedy samostatný, jedná na základě vůle rady nebo zastupitelstva. Na hejtmana nemůže žádný další orgán delegovat své pravomoci, může jej ale pověřit výkonem konkrétních úkolů. Vztahy mezi hejtmanem a radou jsou mnohem užší. Rada, které hejtman předsedá, se schází častěji, hejtman je s radními více v kontaktu, má mezi radou své spolupracovníky (náměstky), roli zde více hrají i politické vlivy. Jeho postavení v radě je vyšší, protože mu zákon dává formální oprávnění, která řadoví radní nemají.

4.4 Zvláštní orgány

Hejtman zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Zvláštní zákon však většinou přímo zřizuje tyto zvláštní orgány a hejtmanovi pouze ukládají povinnost personálně je obsadit. V čele zvláštního orgánu může být jen osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl orgán zřízen. V čele může stát přímo hejtman. (129/2000 Sb., § 65, 2000) Členy zvláštních orgánů jsou většinou kromě zastupitelů a radních odborníci z dané oblasti.

4.5 Krajský úřad

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů zastupitelstva a komisí rady. Rada může ukládat úkoly krajskému úřadu, ale jen v rozsahu své působnosti, která je jí svěřena zákonem. Krajský úřad zajišťuje chod kraje, dá se tedy říci, že je výkonným a správním orgánem kraje. Platí, že pokud není zákonem stanoveno, že určitá oblast přenesené působnosti náleží jinému

orgánu kraje, vykonává ji krajský úřad. Nad toto generálně působící ustanovení uvádí i příklady této přenesené působnosti zákon o krajích. (Cogan, 2004, s. 236)

Můžeme jmenovat například přezkoumávání rozhodnutí vydaných orgány obce, ukládání sankcí, poskytování odborné a metodické pomoci obcím. Krajský úřad provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí, zřizuje funkci koordinátora pro romské záležitosti a další úkony, které mu jsou svěřeny zákonem. Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. Nominálně je pak dle zákona krajský úřad dělen na odbory a ty pak na oddělení. (129/2000 Sb., § 68, 2000)

4.5.1 Krajský úřad ve vztahu k ostatním orgánům kraje

Krajský úřad, tedy jeho zaměstnanci, plní vůči orgánům kraje roli výkonnou, poradenskou, odbornou i informační. Zajišťují veškerý servis zastupitelům, radním, ale i členům výborů a komisí. Úředníci plní úkoly, které jsou jim předkládány, i jednotlivé požadavky vznesené ze strany orgánů kraje. Přípravují materiály, podklady pro jednotlivá jednání orgánů kraje a zajišťují veškeré organizační úkony související s jejich činností. Důležitá je vzájemná součinnost zaměstnanců úřadu a orgánů kraje. Protože vzájemná podpora vede k rozvoji kraje a naopak vzájemný nesoulad může vést ke konfliktům.

4.5.2 Ředitel

Ředitel je zaměstnancem kraje. Za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti je odpovědný hejtmanovi. Je oprávněn předkládat radě návrhy na vydání nařízení kraje, určuje po projednání s hejtmanem své zástupce, plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou nebo hejtmanem a další úkoly stanovené zákonem. Je oprávněn zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a schůzí rady s hlasem poradním. Nesmí vykonávat funkce v politických stranách a politických hnutích. Jeho funkce je neslučitelná s funkcí poslance a senátora Parlamentu České republiky a s funkcí člena zastupitelstva územního samosprávného celku. (129/2000 Sb., § 69, 2000)

„Není snad v hierarchii kraje jiné funkce, která ještě stále hledá své místo a význam v organizačním uspořádání tak intenzívně, jako je funkce ředitele krajského úřadu. Jeho vymezení v zákoně je stručné, požadavky praxe často velmi široké.

Ředitel krajského úřadu ve své osobě kloubí dvě protichůdné role - odbornou a politickou, a to přesto, že není volen. Setkávám se také s tím, že v různých krajích je jeho pracovní náplň práce tak různorodá, že přes dikci zákona není možné jednoznačně zobecnit, odkud a kam až sahá jeho práce.“ (Hamplová, 2009)

5 PRÁVA OBČANŮ VE VZTAHU K ORGÁNŮM KRAJE

Základem veřejnoprávních korporací není majetek nebo území, jak by se na první pohled zdálo, ale naopak jsou to lidé. Porovnáme-li obchodní společnosti s krajem, jsou právě kraje societami a ne korporacemi. Cogan (2004) uvádí, že se jedná o uspořádání lidí v určité skupině a ne o správu majetku. Kdo je tedy občanem kraje? Občanem kraje je občan České republiky, který má trvalý pobyt v obci nebo na území vojenského újezdu územního obvodu kraje. Nabízí se oprávněná otázka, zda má vůbec smysl tvořit další „občanství“, když v podstatě žádné zásadní změny nebo klady do života člověka oproti státnímu občanství nepřináší. Tím, že vzniká nový pojem na nižší úrovni, vzniká i oprávněný dojem, že občanství, jako symbol je znehodnocován a nabízí řešení v novém znění zákona, kde by namísto tohoto pojmu mohl být pouze uveden výčet práv s uvedením podmínek pro jejich vykonavatele.

Lze tedy konstatovat, že k vymezení osobního základu územních samosprávných celků lze přistupovat více způsoby. Dle Ústavy je občanem kraje fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášená k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje. Z širšího pohledu jsou to ale také osoby tvořící základ obcí a krajů, které mají právně kvalifikovaný vztah k jejich území. Tedy celý okruh zejména fyzických osob, které se na území kraje nacházejí a zdržují, tedy právnické i fyzické osoby, a které na tomto území vyvíjejí nebo hodlají vyvíjet nějakou aktivitu – podnikatele s místem podnikání či provozovatele určité činnosti.

5.1 Práva občanů dle zákona o krajích

Zákon o krajích uvádí, že občan, který dosáhl věku 18 let, má právo volit a být volen do zastupitelstva za podmínek stanovených zákonem. Aby se i na cizí státní občany vztahovala tato práva, musí tak stanovit mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv. V opačném případě jim tato práva nepřísluší (ale v případě, že dosáhli věku 18 let a vlastní na území kraje nemovitost, vztahuje se na ně § 12 odst. 3 zákona o krajích, tedy vyjadřovat se na zasedání

zastupitelstva, nahlížet do rozpočtu a závěrečného účtu a vyjadřovat se k nim, dále podávat návrhy, případně připomínky orgánům kraje). (129/2000 Sb., § 12, 2000)

„Zákon o krajích sice za určitých okolností připouští aktivní a pasivní volební právo cizích státních občanů, ale v § 61 odst. 2 věty druhé zákona o krajích stanoví podmínku státního občanství České republiky u hejtmana kraje a jeho zástupců (ne však například členů rady kraje, výborů zastupitelstva kraje, komisí rady kraje). Cizí státní občané nemohou být zvoleni hejtmanem nebo jeho zástupci, pokud spolu se státním občanstvím cizího státu nemají též státní občanství České republiky. Další otázkou je, zda se vlastnictvím nemovitosti rozumí pouze její výlučné vlastnictví anebo též její podílové spoluvlastnictví a spoluvlastnictví v rámci společného jmění manželů. Neumanová (2008) se přiklání k názoru, že tato podmínka je splněna při vlastnictví jakékoli nemovitosti na území kraje (např. bez ohledu na její cenu).“

Mezi další práva občanů dle zákona o krajích patří:

Vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva a v souladu s jednacím řádem vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem. Toto právo se však již nevztahuje na zasedání rady kraje, výborů a komisí, tato jednání jsou pro občany neveřejná.

Nahlížet do rozpočtu kraje a do závěrečného účtu kraje, stejně tak do zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a pořizovat si z nich výpisy, pokud tomu nebrání jiné zákony. Zákon o krajích v tomto ustanovení neumožňuje občanům kraje nahlížet do zápisů z jednání rady kraje, výborů zastupitelstva kraje a komisí zastupitelstva kraje. Možností je vyžádat si tyto zápisy v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Toto právo není umožněno, pokud tomu brání předpisy související s nakládání osobních údajů a utajovaných skutečností.

Požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem. Je-li žádost podepsána nejméně 1 000 občany kraje. V takovém případě musí být věc projednána na zasedání nejpozději do 60 dnů, pokud jde o působnost zastupitelstva nejdéle do 90 dnů.

Podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty. Orgány kraje tato podání vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, pokud jde o působnost zastupitelstva, musí být podání projednáno nejpozději do 90 dnů.

Mezi další práva patří **vyjadřování se** k návrhu rozpočtu kraje a k závěrečnému účtu kraje za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně, ve lhůtě stanovené jednacím řádem, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. (129/2000 Sb., § 12, 2000)

Další pravomocí občanů je **hlasovat v krajském referendu** za podmínek stanovených zvláštním zákonem, kterým je zákon o krajském referendu č. 118/2010 Sb. Ten stanovuje, že právo hlasovat v krajském referendu má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva kraje. Koná se tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Krajské referendum se koná, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo kraje, nebo přípravný výbor podá návrh na konání a zastupitelstvo kraje rozhodne o jeho vyhlášení. Návrh přípravného výboru může být podán, pokud bude podpořen podpisem alespoň 6 % oprávněných osob s trvalým pobytem v kraji, v němž má být referendum konáno. Krajské referendum nelze konat v případech ukládání pokut, zřízení nebo zrušení orgánů kraje, volbě a odvolání hejtmana, jeho náměstků a členů rady kraje, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje, nebo v případech, kdy položená otázka nebo rozhodnutí v krajském referendu je nebo by mohlo být v rozporu s právními předpisy. Dále je nepřijatelné referendum o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje. Konání krajského referenda nemůže být ve stejné věci konáno, jestliže od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda neuplynulo 24 měsíců. (č. 118/2010 Sb., § 1, § 7, § 8, 2010)

5.2 Poskytování informací

Právem občanů kraje, kromě práv uvedených v zákoně o krajích, je **právo na informace**. Jedná se zde např. o zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), v platném znění, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění, a o zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

„V demokratickém právním státě není veřejná správa nástrojem nějaké zvláštní, od společnosti separované moci, právě naopak, je službou veřejnosti, i když se mnohdy opírá o autoritu založenou na veřejné (státní) moci. S touto funkcí správy by nebylo v souladu, kdyby mezi ní a veřejností byly vytvářeny informační bariéry, které by občanům bránily dozvědět se, co veřejná správa dělá, jak to dělá atd., tedy kontrolovat její činnost. Listina základních

práv a svobod proto stanoví, že **státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace** o své činnosti, podmínky a provedení má stanovit zákon.“ (Hendrych a kol., 2009, s. 671-682)

Vhodným způsobem musí být 15 dnů před projednáním v zastupitelstvu územního samosprávného celku zveřejněn návrh rozpočtu i návrh závěrečného účtu za uplynulý rok, aby se mohli občané k němu písemně nebo ústně vyjádřit na zasedání zastupitelstva. V souvislosti s projednáváním záležitostí územního plánování se zveřejňují a provádějí příslušné písemnosti a je dána i možnost uplatnit svá stanoviska, námítky a připomínky právě na těchto jednáních. Všechny předběžné informace poskytnuté veřejnosti vytvářejí principy demokracie a zároveň zvyšují i efektivnost veřejné správy. Bohužel i zákon o svobodném přístupu k informacím je nekoncepční a terminologicky složitý, nejasný a pro praxi mnohdy obtížně použitelný. Povinnými subjekty jsou státní orgány, územní samosprávné celky, jejich orgány a veřejné instituce. Povinnými subjekty jsou dále všichni, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, ale pouze jen v rozsahu jejich rozhodovací činnosti. Povinnost informovat veřejnost o různých okolnostech a nebezpečích spontánně vyplývá i z toho, že právě veřejná správa je veřejnou službou. Povinnost pravdivě informovat je někdy dána přímo i zákonem. (Hendrych a kol., 2009, s. 671-682)

5.3 Uveřejňování informací na úřední desce a ve Věstníku právních předpisů kraje

Vyvěšením informací na úřední desce kraje a vydáním Věstníku právních předpisů kraje nebo též v místě obvyklým způsobem jsou občané informováni o činnosti kraje a o zákonem stanovených informacích. Krajský úřad zřizuje podle správního řádu úřední desku, která je umístěna na místě, které musí být veřejně přístupné a to po dobu 24 hodin denně. Tyto informace musí být zveřejněny i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Úřední deska je umístována zpravidla na budově nebo bezprostředně v její blízkosti, v níž má krajský úřad své sídlo, případně na budově, ve které má svá další pracoviště. Zákon o krajích stanovuje povinnost vydávat Věstník právních předpisů kraje. Ve Věstníku se musejí vyhlášovat v plném znění právní předpisy kraje (tj. obecně závazné vyhlášky vydávané zastupitelstvem kraje v samostatné působnosti kraje a nařízení kraje, která vydává rada kraje v přenesené

působnosti). Právních předpisů, které kraje vydávají, není zdaleka takové množství, jako zveřejňovaných smluv uzavřených mezi obcemi. Dále pak se zveřejňují nálezy Ústavního soudu k právním předpisům kraje a další skutečnosti stanovené zákonem. (Neumannová, 2008)

5.4 Petice

Mezi další práva občanů kraje můžeme zařadit podávání peticí, které je často výslovně formulováno jako jedno z občanských práv. Hendrych uvádí, že „zákon o právu petičním byl jedním z prvních politických zákonů, které byly přijaty po listopadu 1989 a to zákonem č. 85/1990 Sb. Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) petiční právo výslovně zaručila a vymezila je tak, že ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý (tj. i cizinec) právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy se žádostmi, návrhy a stížnostmi.“ Petice nesmí nabádat k porušování základních práv a svobod, které zajišťuje Listina a nesmí jí být zasahováno do nezávislosti soudů. Například listina, která je nadepsaná jako Petice adresovaná osobě soukromé, nebo například obchodní společnosti, režimu petičnímu nepodléhá. Pro náležitosti, které petice musí obsahovat, tedy její celkové sestavení, získání podpisů, doručení příslušnému orgánům, může být zřízen petiční výbor. Právnícké osoby a občanská sdružení mohou rovněž vykonávat petiční právo, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti. (Hendrych a kol., 2009, s. 684-686)

5.5 Podněty a stížnosti

Dalšími prostředky, které mohou napomoci občanům při prosazování jejich práv, jsou podněty a stížnosti, které mohou občané vůči institucím a jejich orgánům, uplatňovat. „Pro takové stížnosti a podněty, které nejsou peticemi ve smyslu právním a nejsou ani zákonem výslovně upraveny, však obecně platí, že každý je oprávněn takovou stížností podat a orgán veřejné správy je povinen na ni odpovědět. Vyplývá to už ze samotné povahy veřejné správy jakožto veřejné služby, podle čl. 2 odst. 3 Ústavy „státní moc slouží všem občanům“, podle zákona 500/2004 Sb., § 4 odst. 1 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) „veřejná správa je službou veřejnosti.““ (Hendrych a kol., 2009, s. 687-692)

Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu a nesmí být vůči němu činěny přímé ani nepřímé zákroky proto, že podal stížnost. Toto ustanovení neplatí v případě, že se stěžovatel podáním stížnosti a jejím obsahem dopustil trestného činu nebo přestupku. V takovém případě, že jsou ve stížnosti uvedeny skutečnosti, které odůvodňují zásah proti stěžovateli v rámci správního dozoru, mohou být vůči němu orgány činné. Stížnost má charakter pouhého podnětu pro správní orgán, například k provedení úkonů v rámci služebního dohledu uvnitř soustavy veřejné správy, popřípadě k provedení zahájení správního řízení z úřední pravomoci. „Stěžovatel nemá právní nárok na to, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony. Proti vyřízení stížnosti proto nejsou přípustné opravné prostředky ve správním řízení (odvolání, rozklad a další) ani žaloba ke správnímu soudu, a to i když třeba správní orgán vyřízení provedl ve formě rozhodnutí, pokud ovšem zákon výslovně nestanoví něco jiného.“ (Hendrych a kol., 2009, s. 687-692)

Rada kraje má dle zákona o krajích vyhrazeno stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. (129/2000, § 59, 2000) Při samotném vyřizování petic se postupuje podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu pak upravuje správní řád.

Práva občanů kraje jsou přesně definována zákonem i různými vyhláškami. Přesto dochází k některým sporným momentům mezi občany kraje a jejich zástupci - volenými představiteli, kteří občany zastupují. V mnohých případech je tato skutečnost způsobena neznalostí zákonů a jejich právních výkladů z jedné i druhé strany, někdy snahou o výklad, který má pouze najít cestu k prezentaci své vlastní pravdy, nebo jen nejasnost vlastních představ o podstatě fungování nastoleného systému. Mnohé spory vedené občany kraje proti právě jimi voleným představitelům ukazují na některé lidské nedostatky, které jsou výsledkem špatné komunikace, snahy o zjednodušení cesty k rozhodnutí, pokrytectví nebo i neochoty naslouchat. Mnohdy je to však pouze výsledek malé snahy nebo i neochoty ke kompromisům. Osobně jsem ovšem přesvědčena, že nejpodstatnější roli při vzniku i následném řešení těchto sporů hraje právě člověk na jedné i druhé straně.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

6 ANALÝZA VYBRANÝCH SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

V teoretické části byla popsána historie vzniku krajského zřízení, dále postavení a legislativní rámec krajů, kompetence a vzájemný vztah orgánů kraje a popsána práva občanů ve vztahu k orgánům kraje.

Cílem praktické části bakalářské práce je analýza vybraných soudních rozhodnutí v souvislosti s činností kraje a jeho orgánů, a to v oblasti jeho samostatné působnosti. Výsledkem analýzy je pak zjištění výsledku jednotlivých kauz, úspěšnost jednotlivých stran procesu, případně závěry pro návrh novel zákona de lege ferenda.

Protože je bakalářská práce omezena svým rozsahem, vyberu jen několik, z mého pohledu zajímavých případů.

6.1 Právo občana vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva kraje

Jak již bylo řečeno v teoretické části práce, mezi významná práva občanů kraje náleží vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva kraje v souladu s jednacím řádem a vyjadřovat tak svá stanoviska k projednávaným věcem. (130/2000 Sb., § 12, 2000)

Jaké možnosti má občan při účasti na zasedání zastupitelstva, jaké jsou jeho práva, jaký prostor pro jeho vyjádření je mu dán. To se pokusím zjistit analýzou níže uvedených případů.

V této oblasti byly vydány dva judikáty a to ve věci: právo občana na možnost veřejně se vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje k programu a právo o ochranu před nezákonným zásahem.

6.1.1 Právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29.5.2006, čj. 15 Ca 164/2005-41.

Spornými stranami tohoto řízení byli žalobce Jiří K. a žalovaný Zastupitelstvo Ústeckého kraje. Žalobce se domáhal svého práva žalobou, kterou podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem, a která byla směřována proti nezákonnému zásahu. Žalobce požadoval, aby soud žalovanému přikázal, aby dodržel vše, co je obsahem práva uvedeného

v § 12 odst. 2 písmeno b) zákona o krajích. Tedy umožnil žalobci vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje svá stanoviska k projednávaným věcem.

Podstatou uvedeného problému, který vznikl na zasedání zastupitelstva kraje, které se konalo 29.6.2005 bylo to, že předsedající udělil slovo všem přihlášeným kromě hlásícího se žalobce. V okamžiku kdy tento žalobce upozornil předsedajícího, že má právo vyjádřit se k projednávanému programu zasedání, předsedající mu toto neumožnil s vysvětlením, že bude mít možnost vyjádřit svůj názor v bodě 6. „Stanoviska občanů“.

Žalobce ve svém podání uvedl, že tím mu bylo zcela znemožněno vyjádřit se k programu zasedání, čímž došlo k trvajícím zásahům do žalobcova zákonem garantovaného práva zakotveného § 12 odst. 2 písmeno b) zákon o krajích a v článku 9 odstavce 3 jednacího řádu Zastupitelstva Ústeckého kraje, který jasně stanoví, že „vyhlášení rozpravy, do které se přihlašují účastníci zasedání do jejího ukončení, provádějí stisknutím tlačítka mikrofону nebo písemně. Při projednávání pravidelného bodu, 6. stanoviska občanů k projednávaným bodům, se veřejnost hlásí do diskuse zdvižením ruky“.

Soud v předmětné věci uvedl, že „právo veřejnosti vyjadřovat se k programu zastupitelstva kraje upravuje zákon o krajích. To v § 12 odst. 2 písm. b) občanům kraje (dle § 12 odst. 1 je občanem kraje fyzická osoba, která je statním občanem České republiky a je přihlášená k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje) starším 18 let dává právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem, vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem. Z této formulace také vyplývá, že občan kraje se může vyjadřovat k jakékoli věci na zasedání zastupitelstva včetně programu zastupitelstva. Ze zákona o krajích totiž jednoznačně vyplývá, že návrh programu předkládá zastupitelstvu krajská rada. Zákon pak stanoví, že zastupitelstvo následným rozhodnutím stanoví další body programu přednesené v průběhu zasedání. Jednací řád zastupitelstva pak upravuje přípravu, organizaci a vlastní průběh zasedání. Program zastupitelstva se pak projednává jako jakákoli jiná věc.“

Soud dle mého názoru oprávněně konstatoval, že žalovaný udělal chybu, když při svém zasedání neumožnil občanovi kraje vyjádřit se k projednávanému bodu programu před jeho schválením. Je nepodstatné, že tak chtěl udělat až po jeho projednání v bodu programu „Stanoviska občanů“ k projednávaným bodům.

V tomto konkrétním případě, jak ve svém odůvodnění uvedl krajský soud, „je třeba mít na mysli, že žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením správního orgánu, je možné se domáhat ochrany u soudu tehdy, trvá-li takové jednání nebo hrozí-li jeho opakování. Aby bylo dané podání projednáno, je třeba prokázat, že existence tvrzené nezákonnosti existuje po celou dobu konání celého soudního řízení. Znamená to, že soud pak rozhoduje na základě skutečného stavu ke dni svého rozhodnutí. Soud naopak zastaví řízení o této žalobě, pokud zjistí, že důsledky žaloby již netrvají, nebo nehrozí opakování zásahů.“

V citovaném případě soud zjistil, že žalovaný již v průběhu řízení provedl změnu jednacího řádu a upravil proceduru projednávání programu zastupitelstva. V tomto ustanovení jednacího řádu Zastupitelstva Ústeckého kraje bylo nově výslovně stanoveno, že „... *předsedající zasedání seznámí zastupitelstvo s návrhem rady kraje na program zasedání a případnými návrhy na doplnění programu či jeho změnu. Návrhy na doplnění či změny programu má právo předložit každý člen zastupitelstva. O jednotlivých předkládaných návrzích rozhoduje zastupitelstvo. Poté předsedající vyzve občany kraje, zdali chtějí vyjádřit svá stanoviska k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem. Po jejich vyjádření, popř. nevyjádří-li se nikdo, nechá předsedající hlasovat o programu jednání zastupitelstva jako celku...*“.

„Z citace jednacího řádu jasně vyplývá, že již žalobci není upíráno právo vyjadřovat se k programu zasedání před jeho schválením. Změnou postoje žalovaného došlo k situaci, že původně nezákonný zásah již netrvá a nehrozí jeho opakování. Proto soud rozhodl o zastavení řízení.“ (Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, 15 Ca 164/2005-41, 2006)

Můžeme tedy z výše uvedeného dovodit, že občan kraje má nejen právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva, nýbrž má i právo vyjádřit se k samotnému programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením.

6.1.2 Právo občanů kraje vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7.5.2007, čj. 15 Ca 196/2006-35.

Spornými stranami řízení byli žalobce Jiří K a žalovaný Zastupitelstvo Ústeckého kraje. Žalobce se domáhal ochrany před nezákonným zásahem.

Na zasedání Zastupitelstva kraje konaného dne 21.06.2006 došlo k situaci, při které nebylo uděleno slovo žadateli a tím mu bylo znemožněno vyjádřit svůj názor k projednávané věci. Žadatel byl jedním ze zastupitelů upozorněn, aby se nehlásil o slovo, protože nemá právo vyjádřit se k projednávaným věcem. Předsedající v průběhu jednání upozornil, že slovo nebude žadateli uděleno, protože nemá právo se k věci vyjádřit a nemůže ho ani komentovat. Žalobce toto jednání považoval za nepřijatelné a z toho důvodu podal žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, ve které podal námitku proti jednání žalovaného. Jednání žalovaného považuje za nezákonný zásah do práv občana kraje.

„Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že podle § 12 odst. 2 písmeno b) zákon o krajích, platí, že občan kraje má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem. Dle čl. 9 odst. 6 věty první Jednacího řádu Zastupitelstva Ústeckého kraje a výborů zastupitelstev a kraje (dále jen jednací řád) se občan kraje může vyjádřit k projednávaným věcem pouze v bodu programu „Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem“. Z toho důvodu nebylo žalobci umožněno vyjádřit se ke všem projednávaným věcem. Žaloba tak byla dle žalovaného podána bezdůvodně, jelikož se ve vztahu k žalobci nejednalo o nezákonný zásah. Žalobce konstatoval, že žalovaný chybně nadřazuje jednací řád nad zákon o krajích. Jeho výkladem je nastolen stav, kdy se občané kraje mohou vyjadřovat nebo zaujímat stanovisko k věcem, o kterých se bude jednat až následně. Žalobce má za to, že ze zákona o krajích jasně vyplývá, že občané kraje mají právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem a nikoliv že mají právo vyjadřovat se k věcem, které se budou teprve projednávat.“

Analýzou jednacího řádu žalovaného soud zjistil, že tento řád opravdu neumožňuje vyjadřovat se k ostatním projednávaným věcem mimo určený bod programu nazvaný „Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem“. Soud k tomu uvedl, že toto vysvětlení není možné považovat za správné.

Krajský soud ve svém odůvodnění uvedl, že „formulaci, ve které je uvedeno, že se občané kraje vyjadřují k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem, je třeba vykládat tak, že realizace práva občanů vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedáních zastupitelstev mají upravovat v procedurálních detailech jednací řády jednotlivých zastupitelstev. Postup, ve kterém by se občan mohl vyjádřit k dané věci, až po jeho odsouhlasení není správný z toho důvodu, že po jeho odsouhlasení by občan nemohl svým názorem hlasování ovlivnit. Kraj tedy musí zvolit takový postup v jednacím řádu, aby nebylo možné omezit občanům právě toto právo. Je právě v pravomoci krajů, aby si vytvořily taková pravidla a takové postupy ve svých jednacích řádech, které by toto právo neomezovala. Pokud tedy občané kraje mohou vyjadřovat průběžně své názory k projednávaným věcem, v praxi to znamená jediné, že se mohou vyjadřovat průběžně tedy v kterémkoliv čase nejenom k bodu programu, ale a to je podstatné ke všem jednotlivostem projednávaným na zasedání zastupitelstva.“

Z uvedeného tedy vyplývá, že pokud by se vyjádřili pouze v úvodu zasedání, bylo by jim znemožněno aktuálně se vyjádřit k projednávaným věcem. Je tedy zřejmé, že žalovaný v tomto případě pochybil, když neumožnil žalobci, aby vyjádřil svůj názor i v průběhu zasedání a navíc mu chybně sdělil, že měl možnost se vyjádřit ke konkrétním věcem v bodu, který byl zařazen v úvodu zasedání.

V souvislosti s tím ale soud konstatoval, že „je nutné říci i to, že občan musí respektovat rámec jeho práv daných mu zákonem o krajích a zároveň jednacím řádem zastupitelstva, který striktně vymezuje prostor pro diskusi a vyjádření v projednávané věci. Znamená to, že občan musí respektovat především věcnou souvztažnost s projednávaným bodem, hovořit věcně a dodržovat dobu svého vystoupení vymezenou danými pravidly. Pokud tato pravidla překročí je vystaven riziku, že mu předsedající zcela legitimně odejme slovo, přesně podle postupu daného jednacím řádem, nebo v případě neuposlechnutí provede ještě razantnější opatření popsané rovněž jednacím řádu.“ (Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, 15 Ca 196/2006-35)

Z výše uvedeného tedy můžeme učinit závěr, ze kterého vyplývá, že každý občan kraje má právo vyjádřit se k jakémukoliv bodu projednávanému na zasedání zastupitelstva.

V jednacích řádech krajů nesmí být omezeno právo občana kraje vyjádřit se k projednávaným věcem. Občané kraje na zasedání zastupitelstva mohou vyjádřit své názory, které by měly souviset s projednávanou problematikou.

Z výše uvedených případů vyplývá, že jde o žaloby, které byly patrně podány jednou a tatáž osobou a to proti Zastupitelstvu Ústeckého kraje, v letech 2005 a 2006. Můžeme konstatovat, že v obou případech byl žalobce úspěšný. V prvním případě, v průběhu jednání dosáhl žalobce toho, že byl ze strany žalovaného, Zastupitelstva Ústeckého kraje, upraven jednací řád tak, aby bylo umožněno občanovi kraje vyjádřit se ke všem bodům zasedání, tedy i k programu zasedání. V druhém případě bylo ze strany soudu vytknuto žalovanému pochybení a to proto, že nebylo umožněno se občanovi kraje řádně vyjádřit ke všem bodům programu, ale pouze v jednom konkrétním bodu jednání, dle jednacího řádu. Tedy nebylo umožněno vyjádřit se k jednotlivým bodům před jejich procedurálním schválením zastupitelstvem, a tím bylo zcela znemožněno zvrátit možný výsledek hlasování.

Všechny kraje mají vystoupení občana a jeho právo, ale také jeho omezení, zařazeno do svých jednacích řádů. Doložím tak, níže uvedenou analýzou jednacích řádů krajů. Je zde zachycena určitá snaha, omezit časově a věcně vystoupení občana a tím přispět k úspěšnému a nekonfliktnímu konání zasedání. Občan musí tato omezení respektovat a počítat s tím, že pokud se odchýlí od projednávaného tématu, může mu být předsedajícím slovo vzato. Zde hraje velkou důležitost osobnost předsedajícího, tedy hejtmana, který celý tento proces řídí. Při jednáních zastupitelstev krajů jsou přítomni tomuto zasedání mimo členů zastupitelstva i vedoucí odborů - odborníci, kteří mohou na vystoupení reagovat a vznesený příspěvek řádně okomentovat, případně může vystoupení okomentovat, vysvětlit či na něj reagovat svým názorem člen rady či zastupitelstva.

S ohledem na výše provedenou analýzu soudních rozhodnutí týkající se jednacího řádu zastupitelstva považuji za přínosné pro tuto práci analyzovat zakotvení tohoto práva občanů kraje v jednotlivých jednacích řádech v krajích České republiky. Analýzou pak zjistit, zda jednací řády zastupitelstev krajů neobsahují nežádoucí omezení občanů kraje.

Jednací řády Zastupitelstev jednotlivých krajů.

Středočeský kraj ve svém jednacím řádu Zastupitelstva Středočeského kraje dává právo vyjádřit stanovisko občanů kraje k projednávaným otázkám. Předsedající může stanovit časový limit. Do rozpravy se občan může přihlásit předem písemně v předsálí jednacího sálu, či v průběhu rozpravy zvednutím ruky. Občanovi, který se přihlásil do rozpravy, udělí slovo předsedající. (Středočeský kraj, 2009)

Jednací řád Zastupitelstva **Moravskoslezského kraje** uvádí, že po vystoupení přihlášených členů zastupitelstva udělí předsedající slovo přihlášeným občanům kraje, aby mohli na zasedání zastupitelstva vyjádřit své stanovisko k projednávané věci nebo se vyjádřit k návrhu rozpočtu kraje a k závěrečnému účtu kraje za uplynulý rok. Maximální délka vystoupení v rozpravě je 5 minut. Diskutující může požádat o prodloužení doby trvání vystoupení, o tomto návrhu se hlasuje bezodkladně. (Moravskoslezský kraj, 2009)

Právo občana kraje na vystoupení vymezuje jednací řád Zastupitelstva **Jihočeského kraje** takto: K projednávaným věcem může v rozpravě po vystoupení přihlášených zastupitelů vyjádřit své stanovisko občan kraje. Délka vystoupení nesmí přesáhnout 5 minut. Zastupitelstvo může tuto dobu zkrátit (min. garantovaná délka činí 2 min.) nebo prodloužit. Písemné vyjádření občanů kraje k návrhu rozpočtu kraje a závěrečnému účtu kraje lze uplatnit tak, že toto vyjádření kraj obdrží nejpozději 5 dnů před příslušným zasedáním zastupitelstva. Ostatním účastníkům zasedání může být uděleno slovo podle možností a se souhlasem zastupitelstva. Pokud přes upozornění předsedajícího řečník nemluví k věci nebo překročí stanovenou dobu pro vystoupení v rozpravě, odejme mu předsedající slovo. (Jihočeský kraj, 2010)

Občané **Olomouckého kraje** mohou k záležitosti projednávané v souladu s projednávaným programem vyjadřovat svá stanoviska a to písemně, písemně s komentářem a ústně. Veřejnost se při jednání zastupitelstva vyjadřuje k projednávané záležitosti po proběhnuté diskuzi členů zastupitelstva k projednávané záležitosti a před hlasováním o projednávané záležitosti. Veřejnost se k vyjádření svého stanoviska k projednávaným bodům přihlašuje zvednutím ruky. Na výzvu předsedajícího následně

může přihlášený do diskuse vystoupit. Předsedající nechá rozhodnutím zastupitelstva schválit časový limit pro jednotlivá vystoupení poté, co veřejnost uplatní k projednávané záležitosti své právo dle předchozího bodu. Minimální doba garantovaná pro vystoupení je 3 minuty. Veřejnost se následně po svém vystoupení zapíše do protokolu vystupujících (pro zápis z jednání i možnost adresně reagovat na vystoupení). (Olomoucký kraj, 2010)

Zastupitelstvo **Kraje Vysočina** dává v jednacím řádu právo občanům vyjadřovat se pouze k projednávaným otázkám. Je zde uvedeno omezující opatření, a to, že nikdo nemůže mluvit v téže věci více než dvakrát s výjimkou předkladatele projednávané věci, maximální doba vystoupení občana se stanovuje na 3 minuty. (Kraj Vysočina, 2010)

V **Jihomoravském kraji** může občan dle jednacího řádu zastupitelstva připomínky k záležitostem projednávaným na zasedání zastupitelstva uplatnit buď písemně ve lhůtě nejméně 3 dny před zasedáním zastupitelstva, nebo ústně přímo na zasedání zastupitelstva po udělení slova předsedajícím. Doba vystoupení je omezena u předkladatele či zpracovatele projednávaného materiálu na 10 minut, u ostatních na 3 minuty. O prodloužení doby vystoupení v jednotlivém případě rozhodne zastupitelstvo hlasováním. (Jihomoravský kraj, 2011)

Jednací řád Zastupitelstva **Ústeckého kraje** uvádí, že u každého projednávaného bodu programu vyzve předsedající po skončení vystoupení předkladatele občany, zda-li chtějí vyjádřit svá stanoviska k projednávanému bodu programu. Občané se hlásí písemnými přihláškami, které obsahují zejména jméno, příjmení, bydliště občana, čestné prohlášení o tom, že jsou občané kraje, popř. je jim toto postavení zákonem přiznááno, a bod programu, ke kterému se hodlají vyjádřit. Formulář je k dispozici na místě označeném „SERVIS“, kam také občan nejpozději do skončení vystoupení předkladatele materiálu s úvodním slovem svou přihlášku odevzdává. K později doručeným přihláškám se nepřihlíží. Slovo uděluje předsedající v pořadí, ve kterém občané své písemné přihlášky doručili. Občan je oprávněn vystoupit v rámci projednávaného bodu programu pouze jednou a délka jeho vystoupení nesmí přesáhnout 5 minut. Na návrh člena zastupitelstva může zastupitelstvo hlasováním prodloužit dobu vystoupení občana. (Ústecký kraj, 2007)

Liberecký kraj v jednacím řádu svého zastupitelstva ještě více specifikuje oprávnění k vystoupení občana a jeho prokázání. Oprávněná osoba, občan, je povinna své oprávnění k vystoupení prokázat. Občan kraje své oprávnění prokáže předložením průkazu totožnosti (občanského průkazu, cestovního pasu nebo jiného dokladu, ze kterého je možno osobu identifikovat), vlastník nemovitosti na území kraje, který není zároveň občanem kraje, předloží vedle průkazu totožnosti též výpis z katastru nemovitostí, prokazující jeho vlastnické právo k této nemovitosti, nebo údaje dostatečně identifikující předmětnou nemovitost. Tyto doklady prověří pověřený zaměstnanec kraje, přítomný u prezence. Oprávněná osoba je povinna sdělit pověřenému zaměstnanci kraje, že hodlá využít svého práva vyjádřit se, nejpozději do zahájení hlasování zastupitelů o návrhu usnesení k příslušnému bodu programu. Každá oprávněná osoba se může ke každému projednávanému bodu vyjádřit pouze jednou. Délka projevu je omezena na dobu 3 minut. Obsah vyjádření oprávněné osoby musí věcně souviset s obsahem projednávaného bodu. Ostatní přítomní z řad veřejnosti mohou vystoupit pouze se souhlasem zastupitelstva. V případě, že zastupitelstvo souhlas udělí, může se tato osoba vyjadřovat za stejných podmínek jako oprávněná osoba. (Liberecký kraj, 2011)

Zastupitelstvo **Pardubického kraje** v jednacím řádu více nespecifikuje věcnost ani časový limit na vystoupení občana. Pouze uvádí, že písemná vyjádření občanů kraje k návrhu rozpočtu kraje a k závěrečnému účtu kraje lze uplatnit tak, aby tato vyjádření Pardubický kraj obdržel nejpozději 2 dny před příslušným jednáním zastupitelstva. Po vyčerpání všech přihlášek členů zastupitelstva udělí řídicí slovo občanům kraje. Po skončení jejich vystoupení se mohou členové zastupitelstva přihlásit do další rozpravy. (Pardubický kraj, 2010)

Plzeňský kraj v jednacím řádu pro zasedání zastupitelstva konstatuje stejně jako jiné kraje, že nikdo nemůže mluvit k téže věci vícekrát než dvakrát s výjimkou předsedajícího jako osoby řídicí schůzi zastupitelstva. Doba vystoupení člena zastupitelstva nebo občana v rozpravě se omezuje maximálně na 5 minut; délka vystoupení se objevuje na projekční technice, aby člen zastupitelstva a občan mohl sledovat, jak dlouho hovoří. (Plzeňský kraj, 2009)

Jednací řád Zastupitelstva **Zlínského kraje** více upřesňuje bod programu, kdy nastane možnost občana pro jeho vystoupení. Návrh programu obsahuje bod Různé (informace, interpelace členů zastupitelstva, popř. podněty občanů kraje). Podněty občanů kraje, obcí a právnických osob zřizovaných Zlínským krajem, určené k projednání v zastupitelstvu, musí být podány písemně a předloženy nejdříve k projednání v radě, která k takovému podnětu přijímá stanovisko a rozhoduje o jejich zařazení do návrhu programu zasedání zastupitelstva. Pro slovo udělené v rozpravě platí tato omezující opatření: doba vystoupení člena zastupitelstva, ředitele úřadu, vedoucího odboru úřadu, občana, nebo jiné vyzvané osoby v rozpravě nebo předkladatele je omezena na maximálně 3 minuty, není-li zastupitelstvem odsouhlasena delší doba. (Zlínský kraj, 2010)

Občané **Hlavního města Prahy** mohou na zasedání zastupitelstva vyjadřovat svá stanoviska, a to vždy po úvodním slovu předkladatele materiálu. Vystoupení může trvat nejvýše 3 minuty. Občané Hlavního města Prahy, kteří dosáhli věku 18 let a nejsou členy Zastupitelstva, se mohou vyjadřovat k návrhu rozpočtu Hlavního města Prahy a k závěrečnému účtu Hlavního města Prahy za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva, přičemž ústní vystoupení může trvat nejvýše 3 minuty. Ústní vyjádření občanů jsou umožněna vždy po úvodním slovu předkladatele materiálu. (Hlavní město Praha, 2011)

Karlovarský kraj opět umožňuje vyjádření občana kraje k projednávaným otázkám podle schváleného programu jednání zastupitelstva. Pokud zastupitelstvo nerozhodne jinak, rozprava k bodu programu jednání se řídí následujícími opatřeními k jejímu racionálnímu usměrnění: doba vystoupení občana kraje se omezuje maximálně na 3 minuty.

Královéhradecký kraj ve svém jednacím řádě zastupitelstva kraje uvádí, že předsedající udělí slovo občanům kraje po vystoupení předkladatele, člena zastupitelstva, mohli vyjádřit své stanovisko k projednávané věci nebo se vyjádřit k návrhu rozpočtu kraje a závěrečnému účtu kraje za uplynulý rok. Písemné vyjádření občanů kraje k návrhu rozpočtu kraje a závěrečnému účtu kraje lze uplatnit tak, aby toto vyjádření kraj obdržel nejpozději 5 dnů před příslušným jednáním zastupitelstva. Nikdo z členů zastupitelstva ani dalších osob

nemůže mluvit k téže věci vícekrát než dvakrát, nerozhodne-li zastupitelstvo hlasováním bez rozpravy jinak. Doba vystoupení v rozpravě se omezuje na 5 minut. Pokud řečník nemluví k věci nebo překročí stanovenou dobu pro vystoupení v rozpravě, upozorní jej na tuto skutečnost předsedající. Nevedlo-li upozornění k nápravě, může mu předsedající slovo odejmout. O námitkách řečníka (vystupujícího) proti rozhodnutí předsedajícího rozhodne zastupitelstvo hlasováním bez rozpravy. (Královéhradecký kraj, 2010)

Shrnutí provedené analýzy.

Zastupitelstva krajů mají v jednacích řádech upraveno vystoupení občana následovně:

- Ve všech jednacích řádech je omezeno vystoupení časově, a to v limitu 3-5 minut, kromě Středočeského kraje, který časový prostor neupřesňuje.
- O prodloužení, zkrácení, příp. o celkové době vystoupení hlasuje zastupitelstvo, toto ustanovení má ve svém jednacím řádu uveden Moravskoslezský, Jihomoravský, Olomoucký, Jihočeský, Ústecký a Zlínský kraj.
- Vystoupit v jedné věci (bodů programu) může občan pouze jednou, příp. dvakrát, toto omezení se objevuje v jednacím řádě zastupitelstva kraje Vysočina, Libereckého, Královéhradecký a Ústecký kraje.
- Do diskuse se občan kraje může přihlásit na základě písemné přihlášky ve Středočeském a Libereckém kraji nebo zvednutím ruky přímo na zasedání zastupitelstva kraje Středočeského, Olomouckého a Ústeckého.
- Jednací řád Zastupitelstva Zlínského kraje upravuje možnost občana vyjádřit se i k neprojednávaným věcem a to například v bodu Různé (vystoupení občanů) nebo po schválení předložené žádosti člena zastupitelstva.
- Nutnost prokázat své oprávnění vystoupit na zasedání zastupitelstva, ve formě předložení dokladu o prokázání totožnosti, uvádí ve svém jednacím řádu pouze Liberecký kraj. Ústecký kraj zase požaduje čestné prohlášení o tom, že je dotyčný občanem kraje.
- Jediný jednací řád, a to zastupitelstva Královéhradeckého kraje uvádí možnost, odejmutí slova předsedajícím, a to v případě, že občan překročí stanovený limit i přes upozornění předsedajícího.

Je ale nezbytné, aby občan respektoval věcnost projednávaných bodů, hovořil jednoznačně a srozumitelně a dodržel dobu pro své vystoupení, aby co nejvíce využil svého krátkého času k vyjádření se.

Žádný shora uvedený jednací řád zastupitelstva kraje striktně nenařizuje občanovi vystoupení v konkrétním bodě programu, tedy neomezuje ho neoprávněně v jeho právech. Za částečné omezení může být považován časový limit, vystoupení v jedné věci pouze jednou nebo prokázání totožnosti. Právo stanovení procesních podmínek má ale zcela ve své kompetenci zastupitelstvo kraje, pokud ovšem nezákonně nezasahuje do práv oprávněných osob.

Jednacímu řádu zastupitelstva kraje nesmí dle mého názoru chybět jednoduchost a srozumitelnost. I nezasvěcený člověk musí pochopit základní pravidla průběhu a podmínek jednání. To vše přispěje k nekonfliktnímu a legitimnímu průběhu zasedání orgánu kraje.

Z určitého úhlu pohledu se jeví daleko efektivnějším požádat občana, pokud bude mít připomínky či náměty k projednávaným záležitostem, o vyjádření v písemné podobě, a tedy předem členy zastupitelstva o jeho vystoupení informovat. Ti by měli možnost zaujmout k dané problematice stanovisko a postoj a občanovi by bylo na dotaz či připomínku odpovězeno buď přímo na zasedání zastupitelstva, nebo případně písemnou formou. Pokud bychom chtěli omezit práva občanů a to v tom smyslu, že jim umožníme v jednacím řádu vyjádřit se na zasedání zastupitelstva pouze písemnou formou, omezíme tak jejich právo a to nepřijatelnou formou.

Ministerstvo vnitra v této věci ve svém vyjádření Úprava formy realizace práva občana vyjádřit na zasedání zastupitelstva svá stanoviska v jednacím řádu, ze dne 16. února 2009, konstatuje, že stanovení povinnosti občanů v jednacím řádu zastupitelstva vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska pouze písemně představuje nepřijatelné omezení tohoto práva občana. „Zákon výslovně nestanoví formu vyjádření občana k projednávaným věcem a z tohoto hlediska by tudíž nebylo možno a priori vyloučit písemnou formu. Jak již však bylo uvedeno, právo občana vyjádřit stanovisko je třeba vždy vykládat v souladu s jeho smyslem, tj. zajistit občanovi přiměřenou participaci na projednávání a rozhodování jednotlivých záležitostí, které se jej dotýkají (tzn. zajištění možnosti ovlivnit rozhodnutí zastupitelstva týkající se samostatné působnosti). Při výkladu i aplikaci tohoto ustanovení

je přitom nutné respektovat ústavněprávní rozměr práv uvedených v zákoně o krajích a v Listině, tedy práva podílet se na správě věcí veřejných. To znamená, že práva občana kraje musí být principiálně interpretována způsobem maximálně šetřícím jejich smysl, tedy v zásadě „ve prospěch“ občana kraje. Součástí tohoto práva tedy je především možnost prezentovat své stanovisko před přijetím rozhodnutí o projednávané otázce a jemu odpovídající možnost členů zastupitelstva se s tímto stanoviskem seznámit. Občanovi tak musí být dána možnost reagovat v průběhu zasedání zastupitelstva na aktuálně projednávané body. Nadto považujeme za vhodné dodat, že jednací řád zastupitelstva svojí povahou není obecně závaznou normou, nýbrž interním dokumentem zastupitelstva a jednacím řádem tak zákonem zaručené právo občana kraje vyjádřit na zasedání zastupitelstva kraje svá stanoviska nelze vyloučit.“ (Ministerstvo vnitra, 2009)

Po analýze jednacích řádů zastupitelstev jednotlivých krajů jsem se zajímala, zda je někde vydáno konkrétní stanovisko, nebo doporučení, jak by měl vypadat „bezvadný“ jednací řád a zda povinnost vydání jednacího řádu zastupitelstva je nezpochybnitelná.

Stanovisko Ministerstva vnitra z roku 2009 uvádí pouze, že: „Právní úprava jednacího řádu zastupitelstva kraje je značně skromná. V zákoně o krajích je pouze uvedeno, „zastupitelstvo vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva a výborů“. Jednací řád není právním předpisem a nestanoví tedy obecně závazná pravidla chování, která by byla „sankčně“ vynutitelná. Na druhou stranu však zákon počítá s jeho vydáním a předpokládá – v hrubých rysech i speciálně ve vztahu k právům občana kraje – i stanovení pravidel chování, která se svou povahou nutně musí vztahovat i na osoby „vně“ zastupitelstva kraje. Z teoretického hlediska by se zřejmě daly připodobnit statutárním předpisům případně vnitřním řádům podle toho, z jakého úhlu pohledu na ně budeme hledět. Obdobou jsou např. pravidla stanovená radou pro vyřizování petic a stížností, která rovněž nemají povahu závazného předpisu, avšak dotýkají se třetích osob. Otázka, která se nabízí, je, zda zastupitelstvo kraje má povinnost jednací řád vydat. Ministerstvo vnitra se k možnosti dovodit takovou povinnost staví skepticky a spíše akcentuje povahu jednacího řádu jako dokumentu ze samostatné působnosti, jehož vydání je na rozhodnutí příslušného orgánu. Skeptici takového přístupu mohou namítnout, že zákonná dikce zcela jasně hovoří o vydání jednacího řádu a tváří se v tomto smyslu kogentně.“ (Ministerstvo vnitra, 2009)

Není tedy zcela přesně vymezeno, jak by měl jednací řád vypadat a co striktně by měl obsahovat. Z analýzy jednacích řádů, která je uvedena výše, ale vyplývá, že jednotlivé kraje si za dobu dvanácti let svého fungování své jednací řády upravily podle svých představ ve snaze co nejvíce zjednodušit průběh zasedání. Také byly odstraněny nedostatky, které by omezovaly dotčené osoby. Svě jednací řády mají kraje vyvěšeny na svých informačních portálech a dávají tedy možnost občanům, aby se s nimi řádně seznámili.

6.2 Volby do zastupitelstev krajů

Volby do zastupitelstev krajů považuji za stěžejní pro vznik orgánů kraje a tedy celého krajského zřízení. Volby vyjadřují právo a vůli občanů při dosazování zástupců do veřejných funkcí. Mezi případy, které byly řešeny v období od vzniku krajů, tj. od roku 2000, do posledních voleb, tj. do roku 2008, patří ty, které se zabývaly hlasováním mimo volební místnost, lhůtou pro podání návrhu ve věci registrace kandidátní listiny a lhůtou pro podání návrhu na neplatnost voleb a další, jejichž výčet uvedu níže.

6.2.1 Hlasování do zastupitelstev krajů mimo volební místnost

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2000, sp. zn. 23 C 106/2000.

Návrhem podaným u Krajského soudu v Ostravě se navrhovatel domáhal vydání rozhodnutí o neplatnost voleb do Zastupitelstva Ostravského kraje, které se uskutečnily dne 12. 11. 2000. Návrh odůvodnil tím, že mu nebylo umožněno jako občanovi České republiky volit do krajských zastupitelstev.

Navrhovatel požádal na obecním úřadě svého volebního obvodu pracovníci úřadu o přenosnou volební schránku v den voleb, tedy o hlasování mimo volební místnost, a to ze závažných, zejména zdravotních důvodů. Úřednice mu sdělila, že toto oprávnění se týká pouze vážně nemocných. Navrhovatel měl za to, že obec má pouze shromažďovat žádosti a ty pak předat volební komisi a tedy nepředpokládal, že je povinen pracovníci úřadu informovat o svém zdravotním stavu a dokladovat jej potvrzením. Protože v den voleb ho okrsková volební komise nenavštívila a tím mu nebylo umožněno volit, je přesvědčen, že byla jeho osoba diskriminována. Kopie dopisu, kterým mu bylo úřadem oznámeno, že nesplňuje zákonem stanovená pravidla pro hlasování mimo volební místnost, rozeslal po kraji s žádostí, aby byl občany kraje podpořen a to tím, že se voleb do zastupitelstev kraje nezúčastní.

Navrhovatel upozornil v rozeslaném dopise na to, že výsledky voleb budou za těchto okolností neplatné, protože byl porušen zákon a Ústava. Dále uvedl, že počet voličů, kteří ho podpořili, a následně se voleb nezúčastnili, je podle navrhovatele vysoký.

„Po posouzení věci bylo zjištěno, že předmětná okrsková komise žádost navrhovatele obdržela, projednala a usnesla se, že pro vyslání členů okrskové volební komise nejsou dány důvody uvedené v zákoně. Okrsková volební komise přihlédla zejména k tomu, že žádost navrhovatel doručil osobně a také k tomu, že je známo, že navrhovatel si své záležitosti vyřizuje sám osobně bez pomoci jiných osoba a nesplňuje tedy podmínku uvedenou v zákoně o volbách do zastupitelstev krajů, pro hlasování mimo volební místnost. Rovněž byl vyjádřen názor, že nedošlo k ovlivnění výsledků hlasování, výsledků voleb či výseků volby kandidáta.“

Protože krajský soud nesdílel, jak je uvedeno výše, názor navrhovatele, tedy že došlo k porušení zákona nebo ovlivnění voleb do zastupitelstva Ostravského kraje, rozhodl tak, že se návrh zamítá. (Usnesení Krajského soudu v Ostravě, 23 C 106/2000, 2000)

Z výše uvedeného můžeme tedy konstatovat, že znění zákona o volbách do zastupitelstev krajů přesně definuje právo voliče požádat obecní úřad a v den voleb do zastupitelstva kraje okrskovou volební komisi o možnost zabezpečení hlasování mimo volební místnost. Volební komise, v případě kladného stanoviska, vyšle dva členy s přenosnou volební schránkou, úřední obálkou a hlasovacími lístky k voliči. Vše se pak odehrává tak, aby byly zachovány předem stanovené postupy, především pak aby bylo a zachována tajnost hlasování. Ze znění daného ustanovení zákona rovněž vyplývá, že podmínkou toho, aby bylo možné povolit a umožnit volit mimo hlasovací místnost, musí existovat závažné, především pak zdravotních důvodů, které by si takovýto postup vyžádaly. Smyslem tohoto ustanovení zákona je umožnit voliči, aby se i přes svůj velmi vážný zdravotní stav mohl voleb zúčastnit a aby mu byla volba umožněna. **Je pouze na volební komisi, aby fundovaně posoudila povahu věci,** důvody, které vedou ke správnému rozhodnutí a především spravedlivě posoudila zdravotní stav žadatele. Tedy zda mu jeho stav dovoluje či nikoli se dostavit k volbám. Jestliže naopak všechny iniciály a informace vedou k domněnce o neopodstatněnosti žádosti, nebo se nezakládají na pravdě, není volební komise povinna podle daného ustanovení postupovat.

Pokud se týká výše uvedeného případu, ztotožňuji se s názorem, který vyslovil Krajský soud v Ostravě. Okrsková volební komise svým jednáním nepochybila. Je otázkou, zda by zákon o volbách do zastupitelstev krajů, neměl upřesňovat pojem „ze závažných zdravotních důvodů“. Nebo zda podmínkou pro vyhovění žádosti o poskytnutí přenosné schránky, tedy hlasování mimo volební místnost, by nemělo být například spojeno s předložením zdravotní nezpůsobilosti, která by byla podložena potvrzením od lékaře. Bylo by tak zamezeno případným stížnostem ze strany voličů a okrskové volební komise by snadněji o žádostech rozhodovali.

6.2.2 Lhůty pro podání návrhu na neplatnost voleb

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 12. 2000, sp. zn. 23 C 109/2000.

Navrhovatel se návrhem na zahájení řízení dne 24. 11. 2000 domáhal vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do Zastupitelstva Ostravského kraje, které se uskutečnily dne 12. 11. 2000. Svůj návrh odůvodnil tím, že k volbám do zastupitelstva kraje nebyli připuštěni jednotliví nezávislí kandidáti, čímž byla porušena ustanovení čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Tedy „Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“

Tím, že bylo znemožněno kandidovat jednotlivým občanům stojícím mimo politické strany a politická seskupení, přestože u nich nebyla překážka ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev krajů, bylo podle navrhovatele porušeno i ustanovení § 5 odst. 1 uvedeného zákona (Členem zastupitelstva kraje může být zvolen každý volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva). Dle názoru navrhovatele toto porušení ovlivnilo účast občanů ve volbách a mělo vliv na množství získaných hlasů. Dle magistrátu města, který byl účastníkem řízení o vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva kraje, ve svém písemném vyjádření navrhl „zamítnutí návrhu s odůvodněním, dle něhož může být členem zastupitelstva kraje zvolen každý volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva. Podle tohoto ustanovení mohou podávat kandidátní listiny pro volby do zastupitelstev krajů registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena a jejich koalice. Na kandidátní listině podané v souladu se zákonem pak může kandidovat každý volič, u kterého není překážka

ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b) zákona o volbách do zastupitelstev krajů („Zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a zbavení způsobilosti k právním úkonům“). Dle vyjádření dotčeného magistrátu nedošlo v tomto konkrétním případě k porušení ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev krajů, které by mohlo ovlivnit výsledky hlasování, výsledky voleb nebo výsledky volby kandidáta.“

Krajský soud, který je příslušný k řízení o návrhu na vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb, dospěl k závěru, že návrhu podanému navrhovatelem nelze vyhovět.

V předmětné věci byla navíc porušena zásada včasného podání návrhu navrhovatelem. Podáním návrhu na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany soudu každý občan zapsaný do seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva kraje volen, jakož i každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva. Návrh je třeba podat nejpozději do deseti dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev krajů Státní volební komisí. **Do běhu lhůty** se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, to neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin. Lhůta určená podle dnů je zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16.00 hodin. Lhůty nelze prodloužit ani prominout jejich zmeškání. Návrh na neplatnost hlasování tedy může být podán nejpozději do deseti dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev krajů Státní volební komisí, která tak učinila vyhlášením a uveřejněním celkových výsledků voleb v Hospodářských novinách. Následujícím dnem začala běžet desetidenní lhůta k podání návrhu, tedy posledním dnem podání byl pátek 24.11.2000 do 16:00 hodin. Není přitom nijak významné, že listovní zásilku s návrhem podal navrhovatel na poště dne 24. 11. 2000, protože soudu byla zásilka doručena až dne 27.11.2000. (Usnesení Krajského soudu v Ostravě, 23 C 109/2000, 2000)

Z výše uvedeného můžeme tedy konstatovat, že příslušenému soudu musí být návrh na neplatnost voleb do zastupitelstev kraje doručen nejpozději do 16:00 hodiny 10. dne od vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Nestačí, je-li návrh v této lhůtě podán na poště, pokud je pošta doručí soudu až po jejím uplynutí.

Tento případ se mi jeví jako jednoznačné pochybení ze strany navrhovatele, který díky neznalosti zákona podal návrh na neplatnost voleb opožděně. Zákon o volbách do zastupitelstev krajů obsahuje celou řadu lhůt a náležitostí. Pokud se chce občan bránit zákonným způsobem proti neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb nebo neplatnosti volby kandidáta, musí se s těmito náležitostmi velmi dobře obeznámit.

6.2.3 Lhůta pro podání návrhu na soudní přezkoumání rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny

Nález Ústavního soudu ze dne 25.10.2004, sp. zn. I. ÚS 668/04.

Spornými stranami tohoto řízení byli navrhovatelka (zmocněnkyně US-DEU) proti Karlovarskému kraji. Jednalo se o spor o odmítnutí stěžovatelčiny kandidátní listiny pro volby do Zastupitelstva Karlovarského kraje, které se uskutečnily dne 5. a 6. 11. 2004. Stěžovatelka v podané ústavní stížnosti napadla rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 9. 2004 č. j. 57 Ca 20/2004-36.

Stěžovatelka ve svém podání uvedla, že má zájem účastnit se soutěže politických stran jak na celostátní, tak i na regionální úrovni. Z tohoto důvodu vyhotovila kandidátní listinu pro volby do Zastupitelstva Karlovarského kraje, listina však byla odmítnuta rozhodnutím vedlejšího účastníka, Krajského úřadu Karlovarského kraje. Na ochranu svých práv podala stěžovatelka dne 17. 9. 2004 ke krajskému soudu návrh na uložení povinnosti Krajskému úřadu Karlovarského kraje zaregistrovat podanou kandidátní listinu. Krajský soud napadeným usnesením stěžovatelčin návrh odmítl s odůvodněním, že návrh byl podán dříve, než jí počala běžet lhůta k tomu, aby se mohla domáhat ochrany u soudu.

Výklad krajského soudu uvádí, že „opravný prostředek podaný sice před započítáním běhu lhůty k jeho podání, avšak po skutečném fyzickém doručení rozhodnutí, je namísto zamítnout pro jeho předčasnost. Stěžovatelka tento výklad považuje za formalistický a dogmatický, že zcela potírá základní právní principy a je protiústavní. Stěžovatelka namítá, že postupem krajského soudu a napadeným rozhodnutím jí bylo odepřeno zejména právo zakotvené v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny (Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu) a že došlo též k porušení jejích práv založených ústavním pořádkem ve směru možnosti

výkonu politických práv v širším slova smyslu. K tomu krajský soud uvedl, že lhůta dvou dnů k učinění úkonu není v rámci volebního zákona ničím neobvyklým. Volební zákon nelze podle jeho názoru vykládat jinak, neboť zákon vyznívá jednoznačně. Při zkoumání včasnosti návrhu vychází soud z § 52 odst. 1 volebního zákona, který časově ohraničuje okamžik, ve kterém je volební strana oprávněna podat návrh k soudu. Podá-li jej volební strana dříve, jedná se o návrh, který byl podán předčasně. Krajský soud uvedl, že ke zkrácení práv stěžovatelky na jejím ústavním právu nedošlo, když jí právo domáhat se ochrany proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny nenáleželo. Z těchto důvodů krajský soud navrhl, aby Ústavní soud stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl.“

Ústavní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že navrhovatelka podala návrh na soudní přezkum rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje o odmítnutí kandidátní listiny. Zmocněnkyně US-DEU totiž podala nedopatřením kandidátní listinu do podatelny Ředitelství silnic a dálnic České republiky, správa Karlovy Vary, která sousedí s podatelnou krajského úřadu. V důsledku toho nebyla kandidátní listina podána, v souladu se zákonem o volbách do zastupitelstev krajů, ve stanovené lhůtě, a krajský úřad ji odmítl. Návrh US-DEU na soudní přezkum rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny Krajský soud v Plzni odmítl jako předčasný. Krajský soud následně věc meritorně projednal a návrh zamítl s odůvodněním, že zákon o volbách do zastupitelstev krajů stanovuje přesně lhůtu a místo pro podání kandidátní listiny a není-li kandidátní listina podána v předepsané lhůtě a u místně příslušného krajského úřadu, není podána včas.

Lhůtu pro podání návrhu k přezkoumání rozhodnutí lze interpretovat tak, že okamžik fiktivního doručení je důležitý pro výpočet konce lhůty pro podání návrhu nikoliv pro její počátek.

„V souvislosti s ústavní stížností se ústavní soud zabýval způsobem interpretace a aplikací ustanovení volebního zákona, který reguluje správný postup při registraci kandidátních listin a stanoví pravidla pro soudní přezkum rozhodnutí příslušného orgánu veřejné správy. Podle znění těchto ustanovení platí, že rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny vyhotoví krajský úřad neprodleně a ihned jej zašle zpět tomu, kdo je kompetentní domáhat se ochrany u soudu. Současně s tímto postupem se rozhodnutí vyvěsí i na úřední desce. Za doručené se pak rozhodnutí považuje třetí den po vyvěšení na úřední desce. Do dvou dnů se pak může politická strana domáhat ochrany u soudu. Dodržení podmínky o splnění podání v určité době je klíčovým bodem pro poskytnutí soudní ochrany. Jestliže byl návrh podán

opožděně, soud takovýto návrh odmítne. Důvodem a účelem tohoto opatření je omezit podávání návrhů na dobu takovou, která by umožnila, aby se stěžovatelé mohli dostatečně seznámit s jejich obsahem, který by mohl být nekvalifikovaný a soud by pak mohl být zbytečně zatěžován postupem pro odstraňování vad podání.“

Volební proces i jeho příprava jsou mimořádně složitým souborem různých fází a úkonů. Zákonodárce proto zněním zákona učinil taková opatření, která mají vyloučit zbytečné obstrukce, průtahy a pochybnosti. Mezi tyto patří i doručování vyvěšením na úřední desce, stanovením přesných lhůt pro jednání různých subjektů a rozhodování odpovědných orgánů nebo vyloučení kasačních stížností.

Spolu s tím však nesmí být vyloučena možnost subjektu účinně se domáhat ochrany svých práv. „Specifikou tohoto volebního zákona je pak fikce doručení s paralelním zasláním účastníkovi řízení. Takováto fikce doručení pak zabraňuje vzniku zbytečných potíží s nabytím právní moci. Orgán, který takovéto rozhodnutí vydal, naopak nemůže sám o sobě nové vydat nebo stávající změnit. Tím je zaručena možnost, aby účastník řízení mohl formulovat svoje námítky a ty zároveň řádně uplatnit. Zákonodárce je oprávněn dobu podání námitek omezit. Děje se to pomocí lhůty pro podání návrhu.“

V tomto případě byla doba doručení omezena na dva dny od doručení rozhodnutí. Ve spojení s fikcí doručení končila tato lhůta uplynutím druhého dne po skončení třetího dne ode dne vyvěšení. Okamžik fiktivního doručení je proto velmi důležitý pro výpočet konce lhůty pro podání návrhu, nikoli pro její počátek. Znamená to, že účastník řízení má možnost domáhat se ochrany v časovém vymezení od doručení rozhodnutí zasláním až do dvou dnů po třetím dnu ode dne vyvěšení. Formální výklad krajského soudu o tom, že návrh bylo možné podat teprve až po nastoupení fikce doručení, omezil stěžovatelovo právo obrátit se na soud s návrhem na přezkoumání rozhodnutí. Mohlo pak logicky dojít k omezení práva zakotveného v listině lidských práv a svobod.

Ústavní soud pro porušení čl. 36 odst. 2 Listiny ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení zrušil. Dále je třeba uvést, že důvody, pro které se zrušilo napadené usnesení, jsou jiné než důvody, pro něž vedlejší účastník odmítl registraci kandidátní listiny stěžovatelky.

(Nález I. ÚS 668/04, 2004)

Celý proces voleb je velmi komplikovaný. Registrační úřady ve spolupráci s Ministerstvem vnitra a Českým statistickým úřadem se snaží poskytovat co nejobsáhlejší informace jednoduchou formou, která by tento proces zjednodušila a tím předešla případným nejasnos-

tem, a tím zabránila možným sporům. Za pomoci harmonogramů, které obsahují nejdůležitější lhůty, poskytují informace na svých webových stránkách a úředních deskách.

Při možné novele zákona o volbách do zastupitelstev krajů bych navrhovala zvážit možnost změny v podobě podávání kandidátních listin formou elektronického podání přes webové rozhraní, které by systém kontroly pro registrační úřady, ale také pro Český statistický úřad, značně zjednodušil. Navíc by tak Českému statistickému úřadu ubyla nutnost vytváření registrů kandidátů. Jednoznačně by zde byla vymezena lhůta pro jejich podání a po uplynutí lhůty by již nebylo umožněno kandidátní listinu podat.

Z praxe si dovoluji uvést, že největší problém, který se vyskytuje při podávání kandidátních listin, jsou chybějící či nedostatečné údaje v kandidátních listinách. Kandidáti ve většině případů chybují při vyplňování těchto údajů, které jsou nedílnou součástí listiny. Zmocněnci nebo samotní kandidáti po výzvě musí tedy tyto chyby napravovat. Registrační úřad musí přepočítávat i roky narození jednotlivých kandidátů, věk při registraci a věk, který dosáhl kandidát ve dnech voleb. Tímto způsobem by došlo k urychlení kontroly kandidátních listin, protože by systém věk přepočítal bez zásahu registračního úřadu. Jednotlivé části systému by pak mohly napomoci v tom, že pokud by kandidát nevyplnil veškeré potřebné údaje, systém by jeho kandidátní listinu nepřijal. Propojenost tohoto systému by také napomohl ve vysledování situací, kdy kandidát podal více kandidátních listin, společně s čestnými prohlášeními, v případech, kdy je to nepřípustné.

Jako další možnou úpravu bych doporučila sjednotit: Lhůty pro rozhodnutí.

Zde bych navrhla sjednocení lhůt pro vydávání rozhodnutí o registraci (škrtnutí, odmítnutí) kandidátní listiny. Pokud se podíváme do jednotlivých zákonů, tedy zákona o volbách do zastupitelstva obcí 491/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volby do zastupitelstva obcí“), krajů i zákona o volbách do Parlamentu České republiky 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“) lhůta je vždy pro registraci, škrtnutí kandidáta, či odmítnutí jiná a zavádějící. Případné sjednocení této lhůty by vedlo ke zjednodušení a pro občana by stanovení jedné lhůty bylo méně matoucí.

Zákon o volbách do zastupitelstev krajů, zákon do zastupitelstev obcí a zákon voleb do Parlamentu uvádí, že registrační úřad přezkoumá ve lhůtě od 66 do 60 přede dnem voleb předložené kandidátní listiny. Tento termín je shodný. Dále se ale rozchází termín odstranění závad kandidátní listiny, „registrační úřad vyzve oprávněnou osobu k odstranění

závad, ve lhůtě, (u voleb do zastupitelstev kraje), která nesmí být kratší než 2 dny od doručení výzvy a nesmí přesahovat 50 dnů přede dnem voleb“, oproti tomu při volbách do zastupitelstev obcí „registrační úřad vyzve nejpozději 58 dnů přede dnem voleb, aby závady byly odstraněny do 53 dnů přede dnem voleb, a u voleb do Parlamentu pak zákon uvádí „krajský úřad vyzve nejpozději 58 dnů přede dnem voleb, aby závady byly odstraněny do 50 dnů přede dnem voleb“. Registrační úřad pak u voleb do zastupitelstev krajů rozhodne o registraci, o odmítnutí kandidátní listiny nebo škrtnutí kandidáta ve lhůtě od 50 do 48 dnů přede dnem voleb, do zastupitelstev obcí ve lhůtě do 48 dnů přede dnem voleb a při volbách do Parlamentu do 49 dnů.

Jednotná úprava zákonů, které souvisí s volbami a jejich registračními lhůtami, by jednoznačně zjednodušila proces, který postihuje jak registrační úřady, tak jednotlivé kandidáty. Nedochovalo by tak ze strany občanů k pochybení, tedy mylnému nedodržení těchto lhůt.

6.2.4 Volby do zastupitelstev krajů 2000–2008

Z dostupných zdrojů a za pomoci Ministerstva vnitra, oddělení úseku voleb, se mi podařilo získat informace k dalším návrhům, které byly v rámci voleb podány.

V roce 2000 byly podány dva návrhy na zaregistrování kandidátní listiny, oba byly zamítnuty a 12 návrhů na vyslovení neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování nebo neplatnosti volby kandidáta. 10 návrhů bylo zamítnuto, ve 2 případech soud řízení zastavil. Průběh dvou jsem již zmínila výše.

Jednalo se o tyto případy:

- návrh o zaregistrování kandidátní listiny Národně demokratické strany pro volby do zastupitelstva Budějovického kraje, která byla Okresním úřadem v Českých Budějovicích, z důvodu zmeškání lhůty pro její podání odmítnuta Krajský soud v Českých Budějovicích návrh zamítl, a to pro opožděnost.
- návrh na prohlášení neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb a neplatnosti volby kandidátů pro volby do zastupitelstev krajů Středočeského, Královéhradeckého, Pardubického a Ostravského Národně demokratické strany – Krajský soud v Hradci Králové návrh z části zamítl, a to pro nedůvodnost.

- návrh na vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva Karlovarského kraje koalice České strany národně sociální a politického hnutí NEZÁVISLÍ. Byl namítán chybný postup některých okrskových volebních komisí při určování neplatnosti hlasovacích lístků. Krajský soud v Plzni tento návrh zamítl pro nedůvodnost.
- návrh na vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva Libereckého kraje navrhovatele Ing. Václava Simmera. Krajský soud v Ústí nad Labem návrh zamítl, pro opožděnost.
- návrh na neplatnost senátní a krajské volby kandidátů ODS v celé ČR navrhovatele Ing. Květoslava Zahradníka. Krajský soud v Brně řízení zastavil, protože navrhovatel neodstranil vady podání.
- návrh na neplatnost voleb do zastupitelstva kraje konaných dne 11. listopadu 2000 – navrhovatel namítá porušení zákona v průběhu voleb v obci Štoky – Krajský soud v Hradci Králové řízení zastavil, neboť se nepodařilo identifikovat navrhovatele a zaslat mu tak výzvu k opravě a doplnění podání.
- návrh na vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva Ostravského kraje. Navrhovatel MVDr. Alois Kreisel namítá, že bylo znemožněno kandidovat nezávislým kandidátům v krajských volbách. Krajský soud v Ostravě návrh zamítl, protože byl podán opožděně.
- návrh na vyslovení neplatnosti hlasování, voleb, neplatnosti volby kandidáta do zastupitelstva Ostravského kraje a ve věci pozastavení činnosti politických stran ODS a KSČM Národně demokratické strany. Krajský soud v Ostravě návrh v první části pro jeho nedůvodnost zamítl a ve věci pozastavení činnosti politických stran postoupil Nejvyššímu soudu v Brně vzhledem ke své věcné nepříslušnosti.
- návrh na vydání usnesení o neplatnosti voleb do zastupitelstva Středočeského kraje koalice České strany národně sociální – NEZÁVISLÍ. Tento návrh byl zamítnut pro neopoctatněnost.
- návrh na vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva Ústeckého kraje navrhovatele Oskara Brédla. Krajský soud v Ústí nad Labem návrh pro jeho opožděnost zamítl.
- návrh na vyslovení neplatnosti voleb do zastupitelstva Budějovického kraje navrhovatele Zdeňka Tomšů, který namítal, že mu bylo Krajským soudem v Českých Budějovicích zne-

možněno mít občanský průkaz ČR či jiný doklad totožnosti a tím mu bylo znemožněno prokázat svou totožnost a řádně vykonat své volební právo. Krajský soud v Českých Budějovicích návrh zamítl, neboť došel k závěru, že nedošlo k porušení zákona č. 130/2000 Sb.

- návrh na vydání usnesení o neplatnosti voleb v Ústeckém kraji. Navrhovatel politické hnutí NEZÁVISLÍ namítá, že postupem okrskových volebních komisí mohla být porušena ustanovení zákona č. 130/2000 Sb. způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Krajský soud v Ústí nad Labem návrh zamítl, neboť považuje převážnou část vyřazených hlasovacích lístků za právem vyřazené.

Další dva případy byly již zmíněny a blíže rozebrány výše.

V roce 2004 byly podány tyto návrhy:

- návrh US-DEU, podle § 89 odst. 2 soudního řádu správního, na soudní přezkum rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje o odmítnutí kandidátní listiny US-DEU. Tento případ byl již zmíněn výše.

- návrh Slezskomoravskou odborovou službou v Moravskoslezském kraji na soudní přezkum u Krajského soudu v Ostravě, který ho svým usnesením odmítl, z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Více případů z dostupných zdrojů se mi nepodařilo získat.

V roce 2008 byly podány tyto návrhy:

Z dostupných informací krajských úřadů bylo u krajských soudů podáno celkem 9 návrhů na neplatnost voleb, hlasování nebo neplatnost volby kandidáta, všechny návrhy byly zamítnuty pro jejich nedůvodnost, opožděnost či věcnou nepříslušnost.

- navrhovatel z Přerova podal návrh na vyslovení neplatnosti vole do krajských zastupitelstev. Nejvyšší správní soud shledal návrh nepřijatelným z důvodu věcné nepříslušnosti. Návrh podaný voličem z volebního obvodu č. 36 (Česká Lípa) obsahoval několik bodů. Navrhovatel jednak napadl výsledky voleb ve všech senátních obvodech z důvodu nekořektnosti volební kampaně a rovněž podal návrh na neplatnost voleb do zastupitelstev krajů a na zrušení ustavení do funkcí hejtmanů. Nejvyšší správní soud návrh na vyslovení neplatnosti voleb do Senátu ve volebním obvodě č. 36 zamítl, pro ostatní volební obvody návrh odmítl a návrh na neplatnost voleb do zastupitelstev krajů z důvodu věcné nepříslušnosti odmítl.

- návrh (2 navrhovatelé) na vyslovení neplatnosti hlasování ve volebním okrsku č. 2 ve Varnsdorfu. Namítána neplatnost hlasování ve vztahu k podaným preferenčním hlasům, neboť v dotčeném volebním okrsku nebyl připsán žádný preferenční hlas.
- návrh na neplatnost voleb a neplatnost hlasování do Zastupitelstva Jihomoravského kraje. Navrhovatel namítá, že se voleb do tohoto zastupitelstva nemohl zúčastnit z důvodu výkonu trestu odnětí svobody ve věznici v Kuřimi (k tomu ust. § 4 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev krajů).
- návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidáta PhDr. Jiřího Altmana zvoleného do Zastupitelstva Jihomoravského kraje. Navrhovatel (kandidát za stranu Moravané do téhož zastupitelstva) namítá, že dotčený kandidát jako místostarosta nejednal v souladu se zákonem a podílel se na potlačování práv navrhovatele, klamal a podváděl veřejnost v Brně-Bystřici.
- návrh na vyslovení neplatnosti hlasování ve volebním okrsku č. 36 Česká Lípa ve volbách do Zastupitelstva Libereckého kraje. Záměna úředních obálek při hlasování při společném konání voleb do Senátu a do zastupitelstev krajů. Navrhovatel namítá nedostatečnost pouze barevného odlišení úředních obálek pro tyto jednotlivé volby, ví o tom, že takto hlasovalo mnoho dalších voličů.
- návrh na neplatnost hlasování ve volebním okrsku č. 2 v Lhenicích při volbách do Zastupitelstva Jihočeského kraje. Navrhovatel namítá neplatnost hlasování ve vztahu k podaným preferenčním hlasům, neobjevily se tyto hlasy ve zveřejněných volebních výsledcích.
- Návrh na neplatnost voleb a na neplatnost hlasování do Zastupitelstva hlavního města Prahy ve dnech 17. a 18. října 2008 (k tomu § 123 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 491/2001 Sb., v platném znění). Volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy se konají souběžně s volbami do zastupitelstev obcí a do Senátu.
- „Stížnost na mediální diskriminaci při volbách do Senátu a krajských volbách“.
- Návrh na vyslovení neplatnosti voleb do Zastupitelstva Moravskoslezského kraje. Navrhovatel vznesl námitku bránění ve výkonání aktivního volebního práva v dotčených volbách z důvodů absence dokladů, jimiž by prokázal svoji totožnost (tj. občanský průkaz, cestovní pas). Doklady nemá vystaveny z důvodu dlouhodobého sporu o podobu svého

rodného čísla. Návrh je společný i pro vyslovení neplatnosti voleb do Senátu. (Ministerstvo vnitra, 2011)

Pokud se týká případů, kterými se zabývaly soudy v souvislosti se zákonem o volbách do zastupitelstev krajů, nedá se říci, že by zákon byl v této oblasti špatně koncipován či podán nesrozumitelně. Všechny uvedené případy byly zamítnuty, protože byly neoprávněné, neopodstatněné či nedůvodné.

Z výše uvedeného můžeme tedy konstatovat, že od vzniku krajů v roce 2000 dosud k žádnému úspěšnému napadení voleb do zastupitelstev krajů ve správním soudnictví nedošlo.

6.3 Orgán kraje oprávněný odpovídat na žádosti o poskytnutí informace

Jednotlivými právy občanů jsem se zabývala v teoretické části. Jedním z těchto práv je i právo na poskytování informací. Občan má právo na poskytnutí informace, orgán, který tuto informaci má poskytnout, je vázán zákonnými pravidly. Právo na informace je zakotveno v Listině základních práv a svobod, podle čl. 17 odst. 1 jsou „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. Článek 17 odst. 2 stanoví, že „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“ Čl. 17 odst. 5 uvádí, že „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, upravuje podmínky práva svobodného přístupu k informacím a obsahuje podmínky pro jejich poskytování. Poskytovat tyto informace mají povinnost státní orgány, orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Právo žádat tyto informace má každá fyzická i právnická osoba. Zákon upravuje potřebné náležitosti žádosti, za jakých podmínek je informace poskytována, kdy právo na informace je omezeno, jaké náležitosti podání musí obsahovat, jakým způsobem jsou hrazeny náklady na poskytnutí informace, případně kde se žadatel může odvolat.

6.3.1 Ochrana proti nečinnosti a uložení povinnosti vydat rozhodnutí

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2010, čj. 4 Ans 13/2008-87.

Navrhovatel Občané za ochranu kvality bydlení v Brně proti Radě Jihomoravského kraje, se návrhem u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhal ochrany proti nečinnosti žalované ve věci žádosti o poskytnutí informací a uložení povinnosti žalované vydat rozhodnutí o poskytnutí informací. V žalobě uvedl, že na jeho žádost o poskytnutí informací namísto žalované jako povinného subjektu reagoval Krajský úřad Jihomoravského kraje sdělením, v němž uvedl, že k několika bodům žádosti žádnou požadovanou informaci nevlastní, v ostatních bodech žádost odložil. Žalobce podal u Ministerstva vnitra na postup žalované při vyřizování žádosti o informace stížnost. Ministerstvo rozhodnutím přikázalo žalované vyřídit žádost v některých z bodů, ve zbývajících částech postup krajského úřadu potvrdilo. V žalobě, kterou setrval žalobce na názoru, že žádost byla povinna vyřídit žalovaná, která však ve věci zůstala nečinná, a nikoli krajský úřad, který žádost vyřídil namísto žalované. Tvrdil, že povinnými orgány jsou nejen územní samosprávné celky, ale i jejich jednotlivé orgány včetně rady kraje, přičemž jednotlivé povinné subjekty nelze libovolně směřovat či zaměřovat. Krajský soud žalobu zrušil a uvedl, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti krajů. Dovodil, že se v předmětné věci jednalo o poskytnutí informací v samostatné působnosti žalované. Z tohoto důvodu byl k vyřízení žádosti žalobce o poskytnutí informací primárně příslušný územní samosprávný celek, tedy Jihomoravský kraj. Jakým způsobem je uvnitř kraje dále dělen výkon jednotlivých úkonů samostatné působnosti, je věcí zákona, resp. vnitřního uspořádání daného kraje.

Proti rozsudku krajského soudu se navrhovatel bránil **kasací stížností**. V doplnění kasací stížnosti uvedl, „že se neztotožňuje s argumentací krajského soudu, neboť jeho žádost o poskytnutí informací zcela jednoznačně směřovala vůči žalované jako povinnému subjektu, a nikoliv vůči kraji jako územnímu samosprávnému celku.“

Nejvyšší správní soud se přiklonil k závěru krajského soudu, tedy že „žalovaná nepochybila a nelze jí vytýkat, že zde zůstala netečná, protože žádost stěžovatele byla namísto ní vyřízena krajským úřadem. Nejvyšší správní soud přihlédl zejména ke specifikům samostatné působnosti kraje a zohlednil, že zatímco přenesená působnost je vykonávána zásadně orgá-

ny kraje, samostatná působnost náleží kraji jako takovému. To vyplývá z § 29 odstavce 1 zákona o krajích, podle kterého orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon, zatímco podle § 14 odstavce 1 zákona o krajích do samostatné působnosti kraje patří všechny záležitosti v rámci správy kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost. Předmětem přenesené správy je pak výkon státní správy, který je přenášen státem na kraje a na jejich jednotlivé orgány. Předmětem samostatné působnosti kraje jako veřejnoprávní korporace je pak realizace práva na autonomní správu vlastních záležitostí. V případě přenesené působnosti to znamená pouze přenos a rozdělení státní správy, tedy její dekoncentraci, zatímco působnost samostatná je výrazem decentralizace, tedy jejího přenosu na někoho jiného než stát.“

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že v takových případech, kdy jsou informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádosti vyřizoval a odpovídající informace poskytl krajský úřad a to i v případě, že žádost byla směřována vůči jinému orgánu kraje, například radě kraje. To vyplývá z § 94 odstavce 1 věty první zákona o krajích, který říká, že je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování ve věcech patřících do samostatné působnosti, je k řízení příslušný krajský úřad, na který se vztahuje správní řád.

„K upřesnění vysvětlení lze použít též § 20 odstavec 6 zákona o svobodném přístupu k informacím a contrario, podle něhož takové informace, které se týkají přenesené působnosti územně samosprávného celku, poskytují orgány přenesené působnosti. Nejvyšší správní soud nepřistoupil a ani nemohl přistoupit na argumentaci stěžovatele, že povinnými orgány ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím spadajícími do samostatné působnosti nejsou územně samosprávné celky jako takové, ale přímo jejich jednotlivé orgány, tedy mimo jiné i rada kraje.“

„Oprávněnost vyřídit žádost o poskytnutí informace v samostatné působnosti kraje krajským úřadem namísto osloveného orgánu kraje nic nemění ani stěžovatelem namítaná možnost, že požadované informace má k dispozici toliko oslovený orgán kraje, popř. že snad poskytnutím informací krajským úřadem namísto rady kraje může dojít k jejich zkreslení či poskytnutí pouze těch informací, které má sám krajský úřad k dispozici.“

Naopak lze konstatovat, že v případě, kdy je žádost o poskytnutí informace podaná ve smyslu § 94 odstavce 1 zákona o krajích, je nutné, aby krajský úřad při vyřizování žádosti úzce spolupracoval s ostatními orgány kraje a poskytl tytéž informace, které mají tyto orgány k dispozici. Takovéto řešení bude naopak efektivnější a pro žadatele příznivější než při oslovení jednotlivého orgánu kraje. To platí jak po stránce obsahu, tak i s ohledem na potřebu dodržení zákonných lhůt.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu, 4 Ans 13/2008-87, 2010)

Pokud se týká oprávněnosti odpovídat na žádosti o poskytnutí informace v samostatné působnosti kraje, sdílím stejný názor jako Nejvyšší správní soud. Zdá se mi daleko efektivnější a odbornější využití vzájemné součinnosti orgánů kraje, v tomto případě krajské rady, a krajského úřadu, zastoupeného odbornými úředníky. Každý se může na požadovaný dotaz dívat z jiného úhlu pohledu. V celkovém stanovisku pak může být zahrnuto větší spektrum informací.

Z praxe si dovoluji ještě doplnit stále se častěji objevující žádosti občanů o poskytování podkladových materiálů pro zasedání zastupitelstva a rady kraje, podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Většinou jsou to požadavky na materiály, které ještě neprošly projednáním, tedy schválením či neschválením, příslušnými orgány. Materiály jsou sestaveny tak, aby obsahovaly komplexní informace, které napomáhají nastínit problematiku projednávaných záležitostí. Jak zmiňuje Furek (2008), „údaje v těchto dokumentech jsou bezpochyby informacemi, na které se vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o krajích ale zpracování podkladových materiálů pro jednání orgánů kraje nepředpokládá a ponechává tak tuto otázku na rozhodnutí příslušného krajského orgánu. Pokud chce tato zpracování kraj zajistit písemně, většinou zapracuje postup jejich přípravy do samostatného materiálu, který tato pravidla stanoví nebo přímo zapracuje tento postup do jednacího řádu zastupitelstva či rady. Takové materiály mohou být poskytnuty pouze za předpokladu, že takové materiály existují. Pokud ne, ať už z důvodu, že pro jednání krajského orgánu nejsou žádné materiály připravovány, nebo protože v době vyřizování žádosti nebyly dosud zpracovány, nemá kraj pochopitelně povinnost materiály vytvořit a tím méně je i poskytnout. V případech kdy ale kraj zpracovává podkladové materiály pro jednání svých orgánů, jedná se o informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, které je – za podmínek stanovených tímto zákonem – možné poskytnout (zveřejněním či

vydáním na žádost). Pokud se žadatel domáhá poskytnutí těchto dokumentů vytvořených povinným subjektem dříve, než otázky jimi řešené příslušný orgán kraje projednal a rozhodl o nich, pak v případě materiálů pro jednání zastupitelstva kraje v zásadě nebude možné jejich poskytnutí s odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím omezit, oproti tomu v případě materiálů pro schůzi rady kraje bude naopak možno k omezení přístupu k těmto informacím zpravidla přistoupit, a to do doby rozhodnutí o dané otázce (tím samozřejmě není dotčeno uplatnění i jiných důvodů pro odmítnutí některých informací v podkladových materiálech uvedených). Požaduje-li žadatel poskytnutí informace formou kopií podkladových materiálů, bude v zásadě vždy nutné se tomuto požadavku podřídit a kopie poskytnout.“

Informace, která je vyžadována ze strany občana a následně poskytována ze strany orgánů musí splňovat zákonný rámec, ale současně by neměla přetížít úřední aparát kraje. Je velmi důležitá zpětná vazba mezi občany a mezi vykonavateli veřejné správy. Prostřednictvím informací, které jsou ze strany orgánů občanům poskytovány, může být dosaženo lepší kontroly. Občané tak mohou získat přehled o dění v kraji. Důležitá je přesná specifikace subjektů, které mají povinnost informace poskytovat. A také přesné vymezení jak může být informace poskytována, v jakém rozsahu a za jakých podmínek.

Jak již bylo uvedeno v teoretické části při bližším seznámení se s právem občana na informace, všechny informace poskytnuté veřejnosti vytvářejí principy demokracie a zároveň zvyšují i efektivnost veřejné správy. Bohužel i zákon o svobodném přístupu k informacím je nekonceptní a terminologicky složitý, nejasný a pro praxi mnohdy obtížně použitelný. Možná náprava tohoto stavu by snad zabezpečila nekonfliktnost mezi žadateli a poskytovateli informací.

ZÁVĚR

Celá práce je zaměřená na krajské zřízení. Podrobně popisuje jeho postavení, pravomoci a působnost včetně vzájemných vztahů mezi orgány kraje. Cílem je podrobně se seznámit s fungováním krajů, které ve své současné podobě fungují dvanáct let. Vznik krajů a systém vzájemné součinnosti orgánů kraje považují za snahu přiblížit správu veřejných záležitostí k občanovi s cílem všestranně rozvíjet větší území než je území obce. Představitelé a orgány kraje pak chápu jako zástupce občanů, kteří je za tímto účelem zvolili. Občané-voliči od svých zvolených zástupců očekávají kvalitní veřejné služby a v případě potřeby také co možná nejlepší ochranu svých práv. Díky tomu, že jsou představitelé kraje místně zainteresováni, znají potřeby svých spoluobčanů a mohou tak lépe stanovit cíle, kterých je třeba dosáhnout v poměrně krátké době jednoho volebního období.

Zachování potřebné kontinuity pro budování strategických cílů v dnešní době, plné nečekaných zvratů, neujasněných představ a každodenního boje o moc není záležitost nijak jednoduchá. Samostatnost územního samosprávného celku znamená samostatné rozhodování, plánování a činnost v rámci území a rozhodovacích pravomocí, které jsou dány zákonem. V konkrétních rozhodnutích samosprávy a jednotlivých orgánů kraje se odráží kvalita politické reprezentace. Složení těchto orgánů pak podstatně ovlivňuje celkový výsledek jednotlivých rozhodnutí ve formě usnesení a tím i celkový výsledek rozvoje kraje i jednotlivých úseků a oblastí života občanů kraje. Současné hodnocení práce kraje za jejich dosavadní existenci je tedy bilancí tří čtyřletých působení jednotlivých zastupitelstev, jednotlivých koalic a jejich vzájemného porozumění, dohod a spolupráce při rozhodování o konkrétních dlouhodobých cílech směřujících k celkové vizi rozvoje budoucnosti.

Práva občanů kraje jsou přesně definována zákonem i různými vyhláškami. Přesto dochází k některým sporným momentům mezi občany kraje a jejich zástupci - volenými představiteli, kteří občany zastupují. V mnohých případech je tato skutečnost způsobena neznalostí zákonů a jejich právních výkladů z jedné i druhé strany, někdy snahou o výklad, který pouze má najít cestu k prezentaci své vlastní pravdy, nebo pouze neujasněností vlastních představ o podstatě fungování nastoleného systému. Mnohé spory vedené občany kraje proti právě jimi volenými představiteli ukazují na některé nedostatky, které jsou výsledkem špatné komunikace a snahy o zjednodušení cesty k rozhodnutí. Mnohdy je to však pouze výsledek malé snahy nebo i neochoty ke kompromisům. Osobně jsem ovšem přesvědčena,

že nejpodstatnější roli při vzniku i následném řešení těchto sporů hraje právě člověk na jedné i druhé straně.

Případy, které byly v rámci práce analyzovány, se zabývaly právě vztahem občan kraje – orgán kraje, krajské zřízení. Na položené otázky vztahující se k vyjádření občana kraje při zasedání zastupitelstva kraje můžeme konstatovat, že občan kraje má nejen právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva, nýbrž má právo vyjádřit se k samotnému programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením. Současně má také právo vyjadřovat se k jakémukoliv bodu projednávanému na zasedání zastupitelstva. V jednacích řádech krajů nesmí být omezeno právo občana kraje vyjádřit se k projednávaným věcem. Analýza jednotlivých jednacích řádů zastupitelstev krajů v České republice ukázala, že je zde zachycena určitá snaha omezit časově a věcně vystoupení občana a tím přispět k úspěšnému a nekonfliktnímu konání zasedání. Občan musí tato omezení respektovat a počítat s tím, že pokud se odchýlí od projednávaného tématu, může mu být předsedajícím slovo vzato. Zde hraje velkou důležitost osobnost předsedajícího, tedy hejtmána, který celý tento proces řídí. Žádný z analýzou podrobených jednacích řádů zastupitelstva kraje neomezuje občana v jeho právech. Za částečné omezení může být považován časový limit, vystoupení v jedné věci pouze jednou nebo prokázání totožnosti. Právo stanovení procesních podmínek má ale zcela ve své kompetenci zastupitelstvo kraje, nesmí ale přitom nezákonně zasahovat do práv oprávněných osob. Za nežádoucí omezení práv občanů by bylo možno například považovat podmínění vyjádřit se pouze písemnou formou. Jednacímu řádu zastupitelstva kraje nesmí dle mého názoru chybět jednoduchost a srozumitelnost. I nezasvěcený člověk musí pochopit základní pravidla průběhu a podmínek jednání. To vše přispěje k nekonfliktnímu a legitimnímu průběhu zasedání orgánu kraje. Z analýzy jednacích řádů ale vyplývá, že jednotlivé kraje si za dobu dvanácti let svého fungování své jednací řády upravily nejen podle svých potřeb, ale také v souladu se zákonem a tyto tedy neobsahují nežádoucí omezení občanů a jejich vystoupení.

Volby jako stěžejní prostředek pro vznik orgánů kraje vyjadřují vůli občanů. Výčet jednotlivých případů, které byly řešeny od roku 2000 do roku 2008, je uveden v praktické části práce. Celý proces voleb je velmi komplikovaný. Registrační úřady ve spolupráci s Ministerstvem vnitra a Českým statistickým úřadem se snaží poskytovat co nejobsáhlejší informace jednoduchou formou, která by tento proces zjednodušila, předešla případným

nejasnostem, a tím zabránila možným sporům. Pokud se týká případů, kterými se zabývaly soudy v souvislosti se zákonem o volbách do zastupitelstev krajů, nedá se říci, že by zákon byl v této oblasti špatně koncipován či podán nesrozumitelně. Všechny uvedené případy byly zamítnuty, protože byly neoprávněné, neopodstatněné či nedůvodné. Od vzniku krajů v roce 2000 dosud k žádnému úspěšnému napadení voleb do zastupitelstev krajů ve správním soudnictví nedošlo. K možnému odstranění chyb či nedostatků ze strany občanů a zjednodušení práce registračních úřadů by dle mého názoru přispělo zavedení povinnosti podávat kandidátní listiny elektronickou formou. Dalším přispěním k srozumitelnějšímu pochopení již tak složitého procesu voleb by bylo také sjednocení lhůt v jednotlivých zákonech o volbách do zastupitelstev krajů, obcí a Parlamentu. Na závěr praktické části byl analyzován případ týkající se poskytování informací, na které má občan právo. Při jejich vyřizování je velmi důležitá vzájemná komunikace orgánů kraje, součinnost, která přispěje k lepšímu a efektivnějšímu výsledku.

Na závěr mohu konstatovat, že za období let 2000 až 2012, tedy za období fungování krajů, jsem našla velmi málo kauz, které by se přímo vztahovaly na jednotlivá rozhodnutí nebo činnosti stěžejních orgánů kraje, tedy na zastupitelstvo kraje, radu kraje či hejtmána. Soudní řešení sporů je záležitostí časově i finančně náročnou a snad proto jsou žaloby vedené proti kraji a jeho orgánům pouze sporadické a specifické. Dalším vysvětlením pak může být skutečnost, že orgány kraje v samostatné působnosti plní své úkoly převážně bezchybně.

Ve většině nalezených případů se potvrdilo, že podané návrhy jsou neoprávněné, v případech shora popsaných závěry hovoří o podání, které vychází z neznalosti zákona, nedodržení podmínek zákona, v souvislosti s jednacím řádem pak o špatnou interpretaci zákona a jeho chybné přenesení do jednacího řádu.

Jednotlivé kauzy jsou jednoznačně ovlivněny kvalitou odborníků a jejich rozhodováním. Rozhodování v rámci samostatné působnosti je ovlivněno cyklickou obměnou jednotlivých volených kandidátů a jejich neznalosti problematiky jak právní, tak kompetenční, případně špatným organizačním zajištěním ze strany právních zástupců příslušných krajů.

Předložená rozhodnutí soudu ani nepostihují subjektivní příčiny jednotlivých rozhodnutí a pohnutky, za kterých byla sporná rozhodnutí učiněna, stejně jako nelze hodnotit míru účelnosti a oprávněnosti žalob. Problém vidím ve složitosti a nejasnosti právní úpravy,

nápravou pak může být její zjednodušení, jasná formulace a stanovení jednoznačných postupů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní a časopisecká literatura

COGAN, R., 2004. *Krajské zřízení*. Praha: ASPI. ISBN 80-7357-041-6.

FILIP, J., SVATONĚ, J., ZIMEK, J., 2001. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně. ISBN 80-210-1575-6.

HENDRYCH, D. a kol., 2009. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENDRYCH, D. a kol., 2009. *Právní slovník*. 3. rozšířené vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-059-1.

HORZINKOVÁ, E. FIALA, Z., 2010. *Správní právo hmotné: Obecná část*. 1. vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-87212-55-4.

KADEČKA, S., 2003. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-794-4.

KOPECKÝ, M., 2010. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. ISBN 978-80-7357-561-8.

KOUDELKA, Zdeněk, 2007. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde Praha a.s. ISBN 978-80-7201-665-5.

PRŮCHA, P., 2004. *Správní právo, Obecná část*. 6. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně. ISBN 80-7239-157-7.

Dopis Ministerstva vnitra České republiky, Odbor všeobecné správy, oddělení voleb, čj. MV-101023-2/VS-2011, ze dne 26.9.2011.

FUREK, A. Poskytování podkladových materiálů pro zasedání zastupitelstva obce a schůze rady obce, *výtřížek z časopisu, 2008, bližší údaje nezjištěny*.

Internetové zdroje

HAMPLOVÁ, Jana. Orgány obce a jejich vzájemné vztahy, [Online], 2009 [cit. 2012-04-13]. Dostupné z: <http://www.hamplova.cz/organy-obce-a-jejich-vzajemne-vztahy>

HAMPLOVÁ, Jana. Postavení krajů a jejich orgánů. [Online], 2009 [cit. 2011-10-10]. Dostupné z: <http://www.hamplova.cz/pravni-radce-postaveni-kraju-a-jejich-organu>

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Středočeského kraje, [Online], 2009 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: <http://www.kr-stredocesky.cz/portal/samosprava/zastupitelstvo/statut-a-jednaci-rad/>

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Moravskoslezského kraje, [Online], 2009 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/jednaci_rad.html#a04

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Jihočeského kraje, [Online], 2010 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par%5Bid_v%5D=89&par%5Blang%5D=CS

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Olomouckého kraje, [Online], 2010 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: <http://www.kr-olomoucky.cz/obecne-dokumenty-cl-441.html>

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál kraje Vysočina, [Online], 2010 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: <http://www.kr-vysocina.cz/jednaci-rad-zastupitelstva-kraje-vysocina/d-61884/p1=24900>

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Jihomoravského kraje, [Online], 2011 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=32&TypeID=1>

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Ústeckého kraje, [Online], 2007 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: http://www.kr-ustecky.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=450018&id=846945&p1=94806

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Libereckého kraje, [Online], 2011 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: <http://liberecky-kraj.kraj-lbc.cz/page4094>

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Pardubického kraje, [Online], 2010 [cit. 2012-02-02]. <http://www.pardubickykraj.cz/jednaci-rad-zpk>

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Plzeňského kraje, [Online], 2009 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: <http://www.kr-plzensky.cz/cs/clanek/jednaci-rad-zastupitelstva-kraje-a-vyboru-zastupitelstva?sekce=all>

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Zlínského kraje, [Online], 2010 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: <http://www.kr-zlinsky.cz/docDetail.aspx?docid=148105&doctype=ART&nid=3573&cpi=1>

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Hlavního města Prahy, [Online], 2011 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organy/zastupitelstvo_hmp/jednaci_rady/jednaci_rad_zastupitelstva_hmp.html

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Královéhradeckého kraje, [Online], 2009 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz/karlov_kraj/zastupitelstvo/

Jednací řád zastupitelstva kraje, Informační portál Karlovarského kraje, [Online], 2009 [cit. 2012-02-02]. Dostupné z: <http://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/kraj-volene-organy/volene-organy/jednaci-rad-zastupitelstva-a-vuboru-zastupitelstva-kralovehradeckeho-kraje-137/>

Nález Ústavního soudu ze dne 25.10.2004, sp. un. IV. ÚS 668/04, [Online], 2004 [cit. 2011-08-12]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=njptembqgrptcnjwl52xg3q&conversationId=488108#selected-node>

Nález Ústavního soudu ze dne 25.9.2007, sp. zn. Pl. ÚS 5/04, [Online], 2007 [cit. 2011-09-01]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=njptembqg5ptcnbxl52xg3q&conversationId=488127#selected-node>

Nález Ústavního soudu ze dne 9.7.2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03, [Online], 2003 [cit. 2012-02-02]. Dostupný z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=njptembqgnptcmbzl52xg3q&conversationId=487965#selected-node>

Právní subjektivita, Správní právo, 7. vydání, 2009, Hendrych a kol. [Online], 2009 [cit. 2011-09-01]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=nnptembqhfpxa5jygixgw4bvvgm&conversationId=479274#selected-node>

Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 5.12.2000, sp. zn. 23C 106/2000, [Online], 2000 [cit. 2011-09-01]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=njptembqgfpxg4s7gvpvg5dsl4ytkni&conversationId=488065#selected-node>

Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 11.12.2000, sp. zn. 23C 109/2000, [Online], 2000 [cit. 2011-09-11]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=njptembqgfpxg4s7gvpvg5dsl4ytknq&conversationId=488083#selected-node>

Samostatná působnost, 7. vydání, 2009, Hendrych a kol. [Online], 2009 [cit. 2011-10-13].
Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=nnptembqhfpxa5jygixgw4bvg4&conversationId=479507#selected-node>

Samostatná působnost, Správní právo, 7. vydání, 2009, Hendrych a kol. [Online], 2009 [cit. 2011-09-01]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpxa5jygixgw4bvg4&type=html&conversationId=478479#selected-node>

Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 2/2009, [Online], 2009 [cit. 2012-01-22]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/dokument/2009-2-pdf.aspx>

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 5.2006, sp. zn. 15 Ca 164/2005-41, [Online], 2006 [cit. 2011-09-01]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=njptembqgzptsnrvl5zwex3oonzq&conversationId=487985#selected-node>

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3.5.2007, sp. zn. 15 Ca 196/2006-35, [Online], 2006 [cit. 2011-09-01]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=njptembqg5ptcnbqgbpxgys7nzzxg&conversationId=488041#selected-node>

Ústavní soud, Pl. ÚS 5/03, 2003, [Online], [cit. 2011-11-18]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam?type=html&documentId=njptembqgnptcmbzl52xg3q&conversationId=478113#selected-node>

Veřejná správa, Týdeník vlády České republiky, č. 36, Mgr. Hana Neumanová, [Online], 2008 [cit. 2011-12-22]. Dostupné z:

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2000/0036/36konz2.html>

Zápis ze semináře pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ze dne 17. února 2009, [Online], [cit. 2012-01-22]. Dostupné z:

<http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=35636>

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

atd.	a tak dále
apod.	a podobně
č.	číslo
čj.	číslo jednací
kol.	kolektiv
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
např.	například
NSS	Nejvyšší správní soud
ODS	Občanská demokratická strana
odst.	odstavec
příp.	případně
resp.	respektive
s.	strana
Sb.	Sbírka
tj.	to jiné
US-DEU	Unie svobody – Demokratická unie
ÚS	Ústavní soud