

Ústavní základy územní veřejné správy

Marek Zuzaník

Bakalářská práce
2005



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

ABSTRAKT

Abstrakt česky

Práce pojednává o územní veřejné správě v ČR. Prostřednictvím Ústavy ČR jsem obecně analyzoval pojmy veřejná správa, státní správa a samospráva v ČR. Dále jsem stručně charakterizoval ústavní konstrukci dělby moci v ČR a analyzoval ústavní postavení samosprávy. Následně jsem hodnotil realizaci ústavních principů samosprávy zejména v zákoně o obcích a v zákoně o krajích. Rovněž jsem se zabýval samostatnou a přenesenou působností obcí a krajů. V poslední kapitole jsem se zabýval kontrolou ústavnosti samosprávy, která je realizována činností ústavního soudu, který je soudním orgánem ochrany ústavnosti v ČR.

Abstrakt ve světovém jazyce

My work deals with public sector administration in the Czech Republic. By the means of the Czech Republic Constitution I generally analyzed the concept of public sector administration, state administration and autonomy in the Czech Republic. Further on, I briefly characterized Constitution concept of separation of powers in the Czech Republic and analyzed Constitution status of autonomy. Subsequently I assessed realization of Constitution principles of autonomy, predominantly in the public sector law and in the regions law. I was also concerned with independent and transferred activity of municipalities and regions. In the last chapter, I discussed the monitoring of Constitution autonomy that is conducted by operation of constitutional court, the law enforcement agency of constitutional protection in the Czech Republic.

Děkuji vedoucímu bakalářské práce panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc., za cenné rady, připomínky a odborné vedení při zpracování této bakalářské práce.

Děkuji také mé rodině, kteří mi svou tolerancí při zpracování práce vytvořili příznivé podmínky pro její realizaci.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci zpracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval.

Ve Zlíně dne 11. května 2005

.....

Marek Zuzaník

ÚVOD.....	8
1 VEŘEJNÁ SPRÁVA, STÁTNÍ SPRÁVA A SAMOSPRÁVA V ČR.....	9
1.1 POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA	9
1.2 POJEM STÁTNÍ SPRÁVA	11
1.3 POJEM SAMOSPRÁVA	14
2 ÚSTAVNÍ KONSTRUKCE DĚLBY MOCI V ČESKÉ REPUBLICE.....	17
2.1 STÁTNÍ MOC A JEJÍ ORGANIZACE V ÚSTAVĚ ČESKÉ REPUBLIKY.....	17
2.1.1 Ústavní koncepce dělby moci	17
2.1.2 Forma vlády v ČR	19
2.2 MOC ZÁKONODÁRNÁ.....	21
2.2.1 Pojem zákonodárné moci a zákona	21
2.2.2 Vztahy komor	22
2.3 MOC VÝKONNÁ	22
2.4 MOC SOUDNÍ	24
2.4.1 Pojem soudní moci	24
2.4.2 Ochrana ústavnosti	25
2.4.3 Ochrana práv	26
2.4.4 Nezávislost a nestrannost soudů	26
2.4.5 Ústavní vymezení vztahu obecných soudů a Ústavního soudu	26
3 ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ SAMOSPRÁVY.....	27
3.1 ÚSTAVNÍ ÚPRAVA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY	27
3.1.1 Územní samospráva jako právo územního samosprávného celku.....	29
3.1.2 Územní členění České republiky	30
3.2 OBSAH ÚSTAVNÍHO PRÁVA NA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVU	30
4 REALIZACE ÚSTAVNÍCH PRINCIPŮ SAMOSPRÁVY V ZÁKONECH	33
4.1 ÚSTAVNÍ ÚPRAVA ORGANIZACE SAMOSPRÁVY A JEJÍ REALIZACE V ZÁKONĚ O OBCÍCH A V ZÁKONĚ O KRAJÍCH.....	33
4.1.1 Právní pojem obce	33
4.1.2 Poznámky k právním předpisům obcí	41
4.1.3 Právní pojem kraje	43
4.1.4 Poznámky k právním předpisům krajů	48
4.2 ÚSTAVNÍ ÚPRAVA ČINNOSTI SAMOSPRÁVY A JEJÍ REALIZACE V ZÁKONECH.....	49
4.2.1 Postavení obcí	51
4.2.2 Postavení krajů	52
5 KONTROLA ÚSTAVNOSTI SAMOSPRÁVY.....	53
5.1 KONTROLA DODRŽOVÁNÍ ÚSTAVY A ÚSTAVNÍCH ZÁKONŮ V ČINNOSTI SAMOSPRÁVY	53
5.1.1 Státní dozor nad právo tvorbou obcí	54
5.1.2 Kritické poznámky k právní úpravě	54
5.1.3 Státní dozor nad právo tvorbou krajů	55

5.2	ÚSTAVNÍ ASPEKTY KONTROLY ÚSTAVNOSTI V ČINNOSTI SAMOSPRÁVY.....	56
5.2.1	Řízení před Ústavním soudem	58
5.2.2	Jednotlivé typy řízení před Ústavním soudem	59
ZÁVĚR.....		62
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY		63
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK		66

ÚVOD

Cílem této práce je popsat a analyzovat postavení územní veřejné správy v ČR prostřednictvím Ústavy ČR.

Stát je formou organizace společnosti v ČR. Státní moc se dle Ústavy ČR realizuje prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ovšem toto dělení státní moci v horizontální linii není schopno zajistit výkon státní moci na celém území České republiky, jelikož je toto území velké s velkým počtem obyvatel. Proto je potřeba, aby státní moc byla členěna i vertikálně.

Ústava ČR v článku 8 zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. Těmito územními samosprávnými jednotkami byly stanoveny obce a kraje. V těchto územních jednotkách je pak státní moc vykonávána tamními územními orgány. Obce i kraje jsou veřejnoprávními korporacemi s vlastním majetkem a rozpočtem. Tedy existence obcí a krajů jako subjektů územní samosprávy vyžaduje, aby stát omezil rozsah své moci a předal tuto moc subjektům, které jsou od státu odlišné. Státní správa a samospráva ovšem nejsou proti sobě stojící instituce, protože obě vykonávají veřejnou moc.

Současná samospráva v ČR vykonává dle Ústavy ČR úkoly v samostatné působnosti (kde je dle zákona rozhodováno o vymezeném okruhu otázek, svými orgány, které za to nesou odpovědnost před svými voliči) a v přenesené působnosti (kdy je na území samosprávného celku vykonávána státní správa avšak opět vlastními orgány, ne orgány státu). Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR).

Bakalářská práce bude rozdělena do pěti částí. V první části budu analyzovat obecné pojmy veřejné správy, státní správy a samosprávy. Ve druhé části budu charakterizovat ústavní konstrukci dělby moci v ČR. V další části budu analyzovat ústavní postavení samosprávy. Ve čtvrté části budu hodnotit realizaci ústavních principů samosprávy v zákonech, zejména v zákoně o obcích a v zákoně o krajích. V poslední kapitole se budu zabývat státním dozorem nad právotvorbou obcí a krajů a rovněž kontrolou ústavnosti samosprávy, která je realizována činností Ústavního soudu.

1 VEŘEJNÁ SPRÁVA, STÁTNÍ SPRÁVA A SAMOSPRÁVA V ČR

1.1 Pojem veřejná správa

Definovat přesně pojem veřejná správa je úkolem obtížným, a to již od dob počátku jeho používání až po současnost. Obsah veřejné správy je sám o sobě proměnlivý z hlediska časového i teritoriálního, závislý na stupni vývoje společnosti (státu, regionu), ke které je konkrétně vztahován. Vzhledem k permanentnímu vývoji veřejné správy, který je odrazem změn ve způsobu a úrovni života společnosti, jakož na neposledním místě také cílevědomých snah po naplnění určitého konceptu směřujícího zpravidla ke zdokonalení veřejné správy, jeví se úkolem velmi náročným vyslovovat o veřejné správě obecně a dlouhodobě platné charakteristiky nebo závěry. Pod pojmem správa si obecně lze představit činnost, která je zaměřena k péči o určité věci, záležitosti. Subjekt, který spravuje, obvykle tedy dbá, stará se, je nějakým způsobem zainteresován na existenci, prosperitě, dalším rozvoji spravovaného objektu. Vyvíjí tedy aktivitu, která je cílená, která sleduje nějaký účel, ať už jeho vlastní, nebo stanovený jiným subjektem, a to buď ze své vůle, nebo jako povinnost, přičemž ve vztahu ke spravovanému subjektu disponuje prostředky potřebnými k dosažení stanoveného účelu. [10, s. 7-8]

Mnohdy bývá v souvislosti s pojmem správa, resp. namísto něj, používán pojem řízení. Z obsahového hlediska se nejedná o pojmy totožné a libovolně zaměnitelné. Pod pojmem řízení se z hlediska obecné teorie řízení rozumí působení lidí na složité dynamické systémy za účelem zabezpečení jejich optimálního fungování a vývoje směřujícího k dosažení stanoveného cíle, tedy ovlivňovací činnost ve vztahu k řízenému systému, a to v souladu s vytýčeným cílem. [10, s. 10]

Pojem veřejná správa znalo, v obecnějším významu, již právo římské. Veřejná správa bývá dnes charakterizována jako správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Tím je dána její nenahraditelná úloha jako specifické společenské činnosti řídicího a organizačního charakteru zaměřené na veřejné záležitosti a determinované veřejným zájmem. Veřejná správa je tak blízká správě soukromé tím, že i ona je správou, tedy cílenou činností zaměřenou k dosažení stanovených cílů, a v této souvislosti se pak pro ni někdy zjednodušeně používá označení „veřejný management“. Naopak od správy soukromé se (vedle již uvedeného zaměření soukromá správa je správou soukromých záležitostí v soukromém zájmu) zásadním způsobem odlišuje tím, že je svým subjektům

uložena právem jako povinnost a zejména pak svým veřejnomocenským charakterem, tedy tím, že disponuje veřejnou mocí. Tak je veřejná správa spjata s pojmem veřejné moci. [4, s. 4]

Do současné doby je uznáváno rozlišování veřejné správy na správu vrchnostenskou a správu nevvrchnostenskou, a to podle toho, zda-li stát vystupuje jako subjekt práva určovat pro občana jednostrannými příkazy a zákazy, co je pro něho právem a co není. Pro ostatní činnost správy se hledají různé výrazy: činnost pozitivní, pečovatelská. Veřejnou správu tak, zejména v dnešní době, nelze omezovat pouze na její mocenskou složku, ale je třeba vnímat ji také jako službu lidu vykonávanou bez využití státního donucení. Pojem veřejná správa bývá užíván vedle popsaného tzv. funkčního (materiálního) pojetí i v tzv. organizačním (institucionálním) pojetí. Pak je jím míněna soustava subjektů a vykonavatelů veřejné správy. Funkční pojetí veřejné správy představuje veřejnou správu jako správní činnost podzákonného, nařizovacího a výkonného charakteru. [4, s. 5]

Ve společnosti zorganizované ve stát bývá veřejná správa obvykle vnímána jako projev realizace výkonné moci. Veřejná moc se tak tedy dělí na moc státní a na zbývající veřejnou moc. Tato zbývající veřejná moc, která je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí (prakticky se jedná zejména o subjekty územní samosprávy, vykonávající specifickou formu správy státu), je však od ní v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. V tomto smyslu má i tato veřejná moc svůj základ ve státní moci, má s ní určité společné znaky a projevuje se jako decentralizovaná státní moc, jejíž subjekty společně se státem spoluzabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu. [5, s. 18]

Hovoří-li se o ústavních základech veřejné správy, připomíná se služebnost veřejné moci. Veřejná moc stojí ve službě občanům. Veřejná služba jako užitečná veřejná činnost je pojem velmi blízký sociologickému pojmu služeb státních a sociálních, tedy tomu, co musí stát činit pro vlastní přežití a pro pomoc sociálně potřebným osobám. V tomto smyslu jsou ovšem veřejné služby v permanentní krizi, protože stát sílí tím, jak překonává své krize, a protože peníze pro veřejnou pomoc mají velikou nevýhodu, tu, že se jich nikdy nedostává tolik, kolik by bylo třeba. S pojmem veřejná správa velmi úzce souvisí pojem veřejného sektoru. Pro řadu administrativistů je veřejný sektor prostě jen polem působnosti veřejné správy. Hovoří se o tom, že veřejný sektor je pojmově ohraničen tím, co je předmětem činnosti veřejné správy, a tím, jaké důsledky z toho vyplývají. Někteří autoři

tento přístup často zpřesňují v tom smyslu, že subjektem veřejného sektoru je každý z adresátů aktů veřejné správy. [9, s. 60]

Veřejná správa je ústředním pojmem správního práva. Vztah veřejné správy k právu má dvojí povahu. V první řadě existuje vázanost veřejné správy právem. Tato vázanost je intenzivnější než u soukromé správy a představuje určitý protipól možnosti veřejné správy zavazovat jiné subjekty. Druhý typ vztahu veřejné správy k právu spočívá právě v možnosti veřejné správy vydávat právní akty, tedy akty, jimiž lze regulovat v souladu se zákony chování fyzických a právnických osob i v případě, kdy tyto osoby nejsou v žádném specifickém vztahu k subjektu správy. Právní akty vydávané veřejnou správou mohou být jak individuální, tak normativní. Normativní právní akty jsou akty regulující záležitosti obecné povahy neurčitého počtu vůči obecným způsobem určenému okruhu subjektů. Jde o vydávání jak obecně závazných právních předpisů, tak interních normativních aktů. V případě individuálních právních aktů jde o akty vztahující se k rozhodování o konkrétních právech a povinnostech fyzických a právnických osob v jednotlivých případech. Při vydávání individuálních právních aktů dochází k aplikaci právních předpisů na poměry určitého konkrétního případu. Orgány veřejné správy vydávají také akty, které nemají právní povahu. Všechny akty vydávané orgány veřejné správy se nazývají správní akty. Ačkoliv pouze některé správní akty jsou současně právními akty (jiné mají pouze organizační povahu nebo charakter materiálně technických úkonů), rozhodující pro pojem veřejné správy je právě možnost vydávat právní akty. Všechny právní akty vydávané veřejnou správou musí být v souladu se zákonem. Orgány veřejné správy nemohou vydávat právní akty ve věcech zákonem neregulovaných. Jde o princip podzákonnosti veřejné správy. [8, s. 36]

1.2 Pojem státní správa

Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem, přičemž v každé společnosti zorganizované ve stát je státní správa nezastupitelnou součástí veřejné správy. V tomto smyslu je státní správa také základem, jádrem veřejné správy. Je odvozována od samotné podstaty, postavení a poslání státu, od podstaty a způsobů realizace státní moci. Svým charakterem je státní správa zvláštním druhem společenského zřízení, uskutečňovaného státem. Státní správa v sobě spojuje řízení a regulaci, obsahově využívané a sloužící k realizaci výkonné moci, přičemž způsob, jakým jsou tyto prvky

v činnosti státní správy využívány koresponduje funkcím státní správy, příslušným metodám jejího působení a formám její realizace. Státní správu jako činnost státu povoláná k realizaci jeho výkonné moci je takovou činností výkonnou, která je současně činností podzákonnou a činností nařizovací. Výkonný charakter státní správy spočívá především v tom, že plněním svých úkolů státní správa výkonnou moc státu organizovaným způsobem provádí a zabezpečuje. Pojmem výkonná činnost se v tomto smyslu rozumí činnost prováděcí a zdůrazňuje se jím postavení státní správy jako realizační činnosti ve vztahu k obsahu aktů orgánů zákonodárné moci, neboť podstatou poslání státní správy je provádění zákonů. Státní správa jako zvláštní forma činnosti státu je determinována a určována zákony. Obsah zákonů jednak provádí a jejich obsahem se také řídí. Tento podzákonný charakter činnosti státní správy je ve své podstatě projevem principu vázanosti správy zákony. Podzákonný charakter činnosti státní správy lze však vymezit i širěji jako projev vázanosti správy právem, tedy vedle zákonů i obecně závaznými právními předpisy vydanými na základě zákonů a k jejich provedení. Oprávnění správních orgánů vydávat správní akty, a to nejen normativní, má charakter oprávnění nařizovacího, přičemž pojem nařizovací činnost je především výrazem vztahu subjektů státní správy vůči jejím objektům. Nařizovací charakter státní správy vyjadřuje mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je státní správa vykonávána a projevuje se v závaznosti aktů státní správy pro jejich adresáty. To platí jak pro působení státní správy navenek, tak pro její působení uvnitř organizačního systému státní správy. Přes autoritativní charakter státní správy je nutno zdůraznit, že činnost orgánů státní správy nemusí mít vždy podobu striktního nařízení. Tak je tomu zejména z toho důvodu, že ve státní správě se vedle metod a právních forem, pro něž je charakteristické nařizování využívají i jiné prostředky působení. Orgány státní správy si však přitom vždy zachovávají postavení mocenských subjektů a vystupují jako nositelé veřejnomocenské autority. Termín nařizovací činnost je proto nutno chápat v poněkud širších souvislostech a specifikovat jej vždy v souvislosti s důsledným vymezením obsahu konkrétní činnosti toho kterého orgánu státní správy. Subjektem státní správy jakožto činnosti státu je sám stát, představovaný jednotlivými příslušnými orgány státní správy, a správa jimi vykonávaná není realizována jen jménem státu, ale také v jeho zájmu. Prostřednictvím státní správy stát realizuje státní politiku, která je výrazem jeho zájmů a vůle a realizuje ji ve vztahu k objektům jež jsou nuceny se tomuto působení podříditi, a to aniž by státu byly organizačně podřízeny. [5, s.21-23]

Státní správa má vždy povahu veřejné správy. Státní správu lze považovat za základní druh veřejné správy. Za samosprávu na celostátní úrovni lze nejspíše pokládat existenci volených zastupitelských sborů jako orgánů zákonodárné moci, které také rozhodují o pravomoci a kompetenci všech ostatních orgánů veřejné moci ve státě. V demokratickém státě je ústřední státní správa vždy odvozena od voleného orgánu, a to zejména způsobem ustavování (zákonodárná moc), popřípadě je vrcholný orgán státní správy (vláda) volenému zákonodárnému sboru odpovědný. Z uvedených vztahů státní správy, resp. jejího vrcholného orgánu k voleným orgánům vyplývá, že státní správa realizuje ve své činnosti také normativní akty a státní politiku v závislosti na složení volených orgánů, existuje zde tedy bezprostřední vztah státní správy k institucím reprezentujícím obdobu samosprávy v celostátním měřítku. V tomto smyslu je také realizace záměrů volených orgánů na celostátní úrovni vztahujících se ke společenským zájmům závislá na činnosti orgánů státní správy. Vzhledem k tomu představuje i v demokratickém státním mechanismu státní správa základ veřejné správy. Státní správa je začleněna do struktury státní moci. Klasické pojetí vychází z trojdílné struktury státní moci, dělby na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní. Státní správa je součástí výkonné moci. V tomto smyslu má také státní správa určité vztahy k ostatním součástem státní moci, dané systémem rovnováhy moci a vzájemných brzd a protivah. Vztah výkonné moci k moci zákonodárné je dán v parlamentním systému na jedné straně vázaností výkonné moci zákony a určování pravomoci, kompetence i samotné existence výkonné moci ústavou a zákony, na druhé straně podílem výkonné moci na přípravě zákonů a určitými specifickými prostředky, kterými může výkonná moc působit na realizaci moci zákonodárné, např. v souvislosti s postavením prezidenta republiky. Také vztah výkonné moci k moci soudní má dvojí aspekt: orgány státní správy jsou vázány soudními rozhodnutími, včetně existence soudní kontroly státní správy a jejího rozhodování, při čemž v soudní soustavě působí i určité speciální prostředky k ovlivnění činnosti státní správy v rámci ústavního soudnictví, současně výkonná moc disponuje rovněž určitými prostředky ve vztahu k moci soudní. Jde zejména o vydávání obecně závazných právních předpisů, které soudy ve své činnosti respektují, pokud nejsou v rozporu se zákony, o podíl na výběru soudců a o činnosti související se správou soudů (Ministerstvo spravedlnosti). Všechny formy působení státní správy vůči soudům musí samozřejmě respektovat princip soudcovské nezávislosti. Funkce státní správy si vyžaduje i respektování určitých principů v činnosti státní správy. V tomto smyslu je pro organizaci státní správy rozhodující princip

vertikální hierarchie, nadřízenosti a podřízenosti, spojení s omezením autonomie rozhodování. Orgán státní správy je vázán ve své činnosti nejen obecně závaznými právními předpisy, ale také interními normativními akty a individuálními pokyny vyšších orgánů státní správy k vyřízení určitých záležitostí. Samozřejmě tyto interní akty a pokyny nesmějí být v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Autonomie orgánů státní správy je omezena i při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob neboť, s výjimkou případů stanovených zákonem, je možné přezkoumávání rozhodnutí vyšším orgánem státní správy, nejčastěji v rámci odvolacího řízení. Vnitřní organizace státní správy je i na téže horizontální úrovni založena na principu nadřízenosti a podřízenosti. V souladu s tím je státní správa zpravidla řízena na principu monokratickém a správní orgány, resp. jejich pracovníci jsou zpravidla ustavováni do funkce jmenováním, případně na základě smluvního pracovního poměru, nikoli volbou. [8 s. 37-38]

1.3 Pojem samospráva

Ústavní koncepce územní samosprávy v ČR je součástí širší problematiky veřejné správy. Nejde však jen o záležitost vědy správního práva. Zařazení zvláštní hlavy o územní samosprávě do Ústavy ČR to potvrzuje. Ústava samotná je svou povahou předurčena k regulaci společenských vztahů.

Ústavní úprava územní samosprávy tak souvisí

- a) s problematikou dělby moci. Rovněž samospráva může sloužit jako takový prostředek dělby moci v podobě čtvrté moci. Tato moc ovšem není součástí státní moci, nýbrž prostředkem ochrany územních kolektivů fyzických osob před jejími neoprávněnými zásahy,
- b) s úpravou vztahů jednotlivce a státní moci. V Ústavě se v této podobě objevuje jako právo na samosprávu územního společenství
- c) se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je moderní ústavní stát vázán. [1, s. 339-340]

Samospráva tvoří jednu ze dvou větví veřejné správy a sama se pak člení na samosprávu územní a zájmovou. Ve vědě správního práva jsou prezentovány tři hlavní teorie samosprávy: teorie přirozenoprávní, teorie státoprávní a teorie politická. Přirozenoprávní teorie vychází z toho, že samospráva je na státu nezávislá, je původním subjektem s přirozeným právem na správu vlastních záležitostí, který státu předchází.

Moderní teorie státu a demokratické státní koncepce vycházejí z toho, že samosprávné korporace jsou legitimovány k právním vztahům státem, jeho ústavou a zákony. Nemůže tedy existovat jiná než od státu odvozená moc, neboť právě stát má výlučný mocenský monopol. Z tohoto pohledu nelze proto považovat samosprávu za původní korporaci. Státoprávní teorie tak vychází ze suverenity státu, který může část své moci svěřit samosprávnému společenství jako nestátnímu subjektu. Podle této teorie spočívá podstata samosprávy ve výkonu vrchnostenské moci svěřené samosprávným korporacím státem jako jejich moc vlastní. Samospráva je v tomto pojetí chápána jako veřejné subjektivní právo, nárok na výkon veřejné moci. Politická teorie pak podstatu samosprávy spatřuje buď v personálním složení orgánů samosprávy, nebo v účasti veřejnosti na správě věcí veřejných. Samospráva je tedy vedle státní správy jednou z větví veřejné správy jako projevu výkonné moci ve státě, a to větví nezávislou a státní správě nepodřízenou, vykonávanou subjekty od státu odlišnými. Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky samosprávných korporací. Pro samosprávu je charakteristická na straně jedné její nezávislost na státu, na straně druhé je však samospráva podrobena státnímu dohledu. Na samosprávu je nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče o vlastní záležitosti dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona a pod státním dohledem právnosti jejích rozhodnutí. Je však státním orgánům nepodřízena, tj. v zákonem, resp. obecně, v právem vymezeném rámci působí samostatně. Samospráva se pak od státní správy liší i tím, že je vybudována na odlišných organizačních principech. V samosprávě převažují totiž princip kolegiality, decentralizace a princip volební. V případě samosprávy územní pak navíc princip územní. Členění samosprávy na územní a zájmovou má svůj podklad zejména v organizačním pojetí, kdy samospráva zájmová je organizačně strukturována věcně (resortně), zatímco územní (teritoriální) samospráva je, jak již napovídá její označení, strukturována územně. S ohledem na toto členění bývá někdy prezentována tripartita (trojsložkovost) veřejné správy (státní správa, územní samospráva a zájmová samospráva) s tím, že mezi těmito podsystémy veřejné správy musí existovat jisté vazby a vztahy, které objektivně vyplývají z logiky funkcí veřejné správy. [4, s. 4-9]

M. Kopecký samosprávu charakterizuje jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu.

Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státní správy, státu by měl příslušet pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací. [6, s. 357]

J. Hřebejk popisuje samosprávu jako oprávnění určitého společenského organismu obstarávat určitý, právem vymezený okruh svých záležitostí samostatně, relativně nezávisle na širším společenském organismu, jehož je ovšem součástí. [3, s. 269]

Stát zasahuje do činnosti samosprávy především s cílem zajistit dodržování zákonů, resp. právního řádu vůbec. Ingerence se pohybuje v rámci všech základních složek státní moci zákonodárné, výkonné i soudní. V rámci zákonodárné moci stát reguluje zákony i část činnosti samosprávy, zvláště tam, kde orgány samosprávy vykonávají veřejnou správu. Při výkonu svých zákonodárných i kontrolních funkcí projednává zákonodárný orgán podstatné otázky problematiky samosprávy všeobecně. Výkonná moc rovněž disponuje určitými prostředky ingerence do záležitostí samosprávy. Tato ingerence souvisí s potřebou státního dozoru nad samosprávou při výkonu veřejné správy z důvodů zajištění zákonnosti, s poskytováním finančních prostředků na činnost samosprávy zčásti i státem a zejména s možností přenesení výkonu určitých funkcí státní správy na samosprávu. Existují ovšem i další mechanismy, např. při kontrole souladnosti normativních aktů vydávaných orgány samosprávy se zákony. V rámci veřejnoprávní samosprávy jsou vykonávány funkce veřejné správy samosprávnými orgány. Základním předpokladem pro výkon veřejné správy samosprávou je svěřením tohoto výkonu příslušnému samosprávnému orgánu zákonem. Veřejnoprávní charakter samosprávy ovlivňuje jak možnosti vnějšího působení samosprávy, tak styl a metody práce samosprávného orgánu. Vzhledem k výkonu určitých mocenských funkcí obdobných mocenským funkcím států může občan v mnoha směrech nahlížet na stát a veřejnoprávní samosprávu jako celek. V tomto smyslu záleží postoj občanů v podstatné míře rovněž na formách, jimiž samosprávné orgány realizují svůj kontakt s občanem. V rámci soukromoprávní samosprávy převažují instituce typu občanských sdružení, ingerence státu do soukromoprávní samosprávy je v souladu s tím minimalizována a administrativní složka činnosti soukromoprávní samosprávy je v porovnání s veřejnoprávní samosprávou výrazně redukována. Rozhodování soukromoprávní samosprávy nemá vnější důsledky, nelze jim zavazovat osoby stojící mimo organizační strukturu samosprávného subjektu a samosprávné společenství. Ústava ČR dovoluje stanovit zákonem výkon určitých kompetencí státní správy samosprávnými orgány, které je pak realizují jako přenesené kompetence. Při výkonu přenesené působnosti

jsou samosprávné orgány povinny řídit se pravidly předepsanými pro rozhodování ve státní správě. Znamená to, že i samosprávné orgány musí v těchto otázkách respektovat nejen obecně závazné právní předpisy, ale i interní normativní akty a individuální pokyny vyšších orgánů státní správy. Výkonem části působnosti jako přenesené se však nemění organizační a personální vztahy příslušného samosprávného orgánu. Samosprávné orgány a jejich pracovníci jsou tedy komplexně odpovědní i v případě, kdy zčásti plní přenesené funkce státní správy, pouze po samosprávné linii. [8, s. 38-40]

2 ÚSTAVNÍ KONSTRUKCE DĚLBY MOCI V ČESKÉ REPUBLICE

2.1 Státní moc a její organizace v Ústavě České republiky

2.1.1 Ústavní koncepce dělby moci

Mezi klíčová ustanovení Ústavy ČR (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů) náleží ta, která regulují společenské vztahy vyjadřující povahu státu a státní moci v ČR a způsoby, kterými je vykonávána, popř. kterými je ovlivňován její výkon. Současně to jsou ustanovení nejobecněji formulovaná a tudíž i nejobtížněji interpretovatelná. Velmi úzce souvisejí s jednotlivými principy konstitucionalismu jako jsou princip demokracie, právního státu, republikánský, parlamentní formy vlády, unitárního státu nebo územní samosprávy. Současně je třeba uvést, že posláním Ústavy ČR je vymezení státněmocenských vztahů nejen z hlediska fungování státní moci, nýbrž i z hlediska vztahů státní moci k jiným formám veřejné moci na území ČR a dále z hlediska výkonu státní moci jinými orgány než jsou státní orgány jako složky státního mechanismu. Mechanismus státní moci je odlišný od státního mechanismu, neboť zahrnuje i složky, na které stát výkon státní moci přenesl, neučinil je ale součástí svého mechanismu (tzv. decentralizace). Základní ustanovení o povaze státní moci jsou obsažena v úvodních člancích Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod (Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Znak státní moci v ČR jsou svrchovanost, jednotnost, demokratická legitimovanost, právněstátní povaha, republikánská forma, limitovanost autonomií jednotlivce a respektováním jiných forem veřejné moci.

Znak svrchovanosti uvedený jako první znak státní moci ČR v čl. 1 Ústavy ČR vyjadřuje tu skutečnost, že tato státní moc je ve vztahu k území ČR výlučnou, nezávislou navenek i dovnitř. Není zde žádná jiná moc, která by současně určovala poměry v ČR. Náš stát jako právní stát respektuje své mezinárodní závazky a některé z nich inkorporuje přímo do svého právního řádu, činí tak ovšem jako svrchovaný stát. Kromě toho je s tímto znakem spojen mocenský monopol. Na území ČR nemůže nikdo jiný státní nebo veřejnou moc vykonávat, pokud k tomu svrchovaná ČR nedá souhlas. Povolnými výjimkami jsou proto např. případy výkonu samosprávy územní nebo jiné. [2, s. 194-195]

Státní moc v ČR je podle Ústavy odvozena od lidu a je vykonávána třemi typy orgánů - mocemi zákonodárnou, výkonnou a soudní. Tato moc může být (pokud to ústavní zákon stanoví) vykonávána i přímo. Státní moc je stěžejním typem veřejné moci jako obecnějšího pojmu. Státní moc je suverénní na celém území státu, Ústava přitom připouští ještě korporativní samosprávu územního typu, do níž může státní moc zasahovat pouze v případech nutné ochrany zákona a v případech stanovených zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR). Ústava vedle kapitol o mocích zákonodárné, výkonné a soudní (tripartita moci) samostatně pojednává o Nejvyšším kontrolním úřadu, České národní bance a územní samosprávě. Vzhledem k tomu, že těmto institucím Ústava uděluje samostatné ústavní úlohy s řadou vztahů k jiným mocím (např. u nejvyššího kontrolního úřadu při kontrole hospodaření se státním rozpočtem) nebo je nepodřazuje kontrole a odpovědnosti (např. postavení České národní banky), či mají jinak autonomní postavení (územní samospráva), lze hovořit o samostatných mocích. Dělbou moci v Ústavě ČR lze přitom chápat v horizontálním smyslu jako dělbou mezi nejvyššími moci ústavními orgány a ve vertikálním dělení kompetencí např. právě ve vztahu územní samosprávy a jakýchkoli centrálních či vyšších orgánů (např. vlády či orgánů krajů). Dělba moci je však i dělbou uvnitř jednotlivých centrálních složek. Lze to doložit na vztahu Poslanecké sněmovny a Senátu (např. možnost vetovat zákony Poslanecké sněmovny Senátem) Ve vztahu prezidenta a vlády to lze ukázat na skutečnosti kontrasignovaných pravomocí prezidenta a těch, které podpisu vlády nevyžadují. V soudní moci posléze může Ústavní soud zrušit kterékoli rozhodnutí soudu obecného buď jako jenom soudu druhé instance nebo společně s tím i předešlé rozhodnutí soudu instance první. [6, s. 295-297]

2.1.2 Forma vlády v ČR

Ústava ČR výrazně stojí na stanovisku trialistické teorie, když v čl. 2 odst. 1 a v hlavách druhé, třetí a čtvrté rozlišuje orgány:

- moci zákonodárné
- moci výkonné
- moci soudní

Čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR počítá se třemi druhy státních orgánů a hlavy II., III. a IV. se třemi státními funkcemi.

Ústava ČR se opírá zejména o tato východiska:

- význam zákonodárné moci je spojen s pojmem zákona a vázaností na zákon, s výhradou zákona. Její použití je vyhrazeno pro právní řešení závažných otázek vyžadujících stabilitu úpravy a politickou legitimaci ze strany Parlamentu a prezidenta,
- výkonná moc se vyznačuje nařizovací mocí, nadřazeností, vrchnostenským postavením jejích orgánů, tvorbou politiky, prováděním zákonů a vázaností zákony, volným uvážením, administrativou, řešením otázek vojenství, zahraničních věcí,
- soudní moc se vyznačuje zvláštním procedurálním, právně přesně upraveným postupem, nezávislostí, nestranností, rovností účastníků sporu, závazným řešením sporných věcí mezi stranami na základě zákona. Pro každou z mocí Ústava zřizuje zvláštní orgány. Ústava ČR zřizuje pro zákonodárství Poslaneckou sněmovnu a Senát (čl. 15 odst. 2), pro výkonnou moc jsou to orgány územní (včetně místních) a ústřední (čl. 79 odst. 1), vláda jako jejich vrcholný orgán (čl. 67 odst. 1) a prezident jako hlava státu (čl. 54 odst. 1), pro soudnictví soudy okresní, krajské, vrchní, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud (čl. 91 odst. 1) a Ústavní soud (čl. 83). [2, s. 205]

Konkrétní struktura dělby moci podle Ústavy ČR je založena na následujících formách:

- a) Parlament (tj. obě komory) je volen občany v přímých volbách a je suverénním představitelem ústavodárné a zákonodárné moci, instituce přímého výkonu státní moci lidem není prozatím realizována
- b) Vláda vychází z vůle Poslanecké sněmovny (části Parlamentu) je závislá na její důvěře a je jí potenciálně kontrolována.

- c) Prezident je volen Parlamentem na určitou dobu.
- d) Prezident vedle řady pravomocí uvnitř státu zastupuje stát navenek, je velitelem branné moci. Je ústavně neodpovědný, část jeho rozhodnutí vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády či jejího člena.
- e) Hlava státu jmenuje soudce obecných soudů, se souhlasem Senátu pak i soudce Ústavního soudu.
- f) Prezident může uplatnit veto vzhledem k zákonu Poslanecké sněmovny, nicméně následné a rozhodující slovo má však komora.
- g) Ústavní soud může rozhodovat o tom, zda zákony Parlamentu odpovídají Ústavě a v případě nesouladu tyto rušit, nikoli jen pozastavovat.
- h) Senát je nerozpustitelný, je určitou garancí trvalosti zákonodárné moci (v podobě zákonných opatření).

Celkové hodnocení formy vlády v ČR vycházející ze psané ústavní koncepce je založeno na skutečnosti, že Parlament je stěžejním orgánem v soustavě dělby moci, neboť má jednak přímý mandát lidu k jejímu výkonu, představuje moc ústavodárnou a zákonodárnou a navíc rozhoduje o složení většiny ostatních mocí (kromě soudů obecných). Ostatní typy moci mají však možnosti určité kontroly (veto, možnost rozpuštění) nebo i zásahu do jeho činnosti (Ústavní soud). Hlava státu sice není stěžejním orgánem ve struktuře moci, má však určité viditelné možnosti ústavního působení. Výše řečené dovoluje konstatovat, že forma vlády v ČR je typem parlamentní formy vlády.

K 1.5.2004 nicméně do ústavního systému ČR vstoupil nadstátní článek vertikální dělby moci, a sice politickomocenská autorita Evropské unie a normativního systému komunitárního práva. Jaký faktický efekt bude tato součinnost mít s ústavním systémem České republiky závisí samozřejmě na vývoji nově rozšířeného členského systému EU a konstituční integraci (vývoji nové Ústavy EU). Nicméně jeden z již ověřených mocenských vztahů v EU v této dělbě je přímý efekt judikatury Evropského soudního dvora a její aplikace a užití soudy členských států. [6, s. 299-301]

2.2 Moc zákonodárná

Ústava ČR obnovením principů parlamentní formy vlády výrazně změnila postavení všech orgánů státní moci, kterými lid v souladu s ustanovením čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR vykonává svou moc ve státě. V první řadě se to týká Parlamentu, jak je označen jediný orgán zákonodárné moci v ČR. V souvislosti s tím Ústava zakotvuje obecně povahu zákonodárné moci jako takové a speciálně právní status Parlamentu, jeho sněmoven a jejich členů. Parlament v ČR není pouhou legislativou v institucionálním významu, ale parlamentem se všemi jeho funkcemi.

2.2.1 Pojem zákonodárné moci a zákona

Ústava ČR má druhou hlavu (čl. 15 až 53) označenou jako moc zákonodárná. Jejím obsahem není zakotvení zvláštní funkce státní moci (zákonodárství), nýbrž úprava celkového postavení jejího nositele (Parlamentu), včetně všech ostatních funkcí, které kromě zákonodárství tento státní orgán vykonává. Zákonodárná moc je tak jen jednou z pravomocí svěřených Parlamentu, je však pravomocí výlučnou. Spočívá v oprávnění vydávat zákony jako zvláštní právní předpisy, které tvoří základ právního řádu a výkonu státní moci v právním státě. Projevuje se to zejména v následujících oblastech:

- a) zákon je podle Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod podkladem pro uplatňování státní moci a současně s tím i její mezí ve vztahu k jednotlivci (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod)
- b) zákon je podkladem pro normotvornou činnost jiných státních orgánů (čl. 78, čl. 79 odst. 3, čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ČR)
- c) zákon je měřítkem právnosti výkonu nařizovací moci výkonných orgánů (čl. 78, čl. 79 odst. 3 a čl. 87 odst. 1 písm. b Ústavy ČR)
- d) zákon je jediným prostředkem ke zřizování orgánů výkonné moci (čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR)
- e) na zákony je vázán výkon soudnictví (čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR)

Obsah zákona je přitom určen ústavními zákony, mezinárodními závazky státu a judikaturou Ústavního soudu. [2, s. 217-219]

Moc zákonodárná je tedy v ČR představována Parlamentem tvořeným ze dvou komor, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Ústava je nijak neoznačuje jako první či druhou. Poslanecká sněmovna je složena z pevného ústavně stanoveného počtu 200 poslanců volených na dobu 4 let a Senát má mít 81 senátorů volených na dobu 6 let s obměnou třetiny každé dva roky.

2.2.2 Vztahy komor

Přestože to Ústava ČR nekonstatuje, komory nejsou rovnoprávné a mají také rozdílné postavení. Různost tohoto postavení se projevuje:

- a) v různosti volebního období
- b) v různosti volebního systému užítoho při volbách
- c) v rozdílných pravomocích a kompetencích
- d) v rozdílech s ohledem na přetržitost či nepřetržitost personálního složení (rozpustitelnost, resp. celková či parciální obměňovatelnost)

Obě komory působí v řadě věcí společně, např. ve věcech schvalování ústavních zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, při volbách prezidenta, přijetí volebního zákona či vyhlášení válečného stavu resp. vyslání ozbrojených sil mimo území ČR. Ústava koncipuje též oddělené pravomoci a to např. když odpovědnost vlády váže pouze na Poslaneckou sněmovnu. Senát má exkluzivní právo dávat souhlas s návrhy prezidenta na soudce Ústavního soudu nebo podávat žalobu na prezidenta u téhož soudu. V některých věcech jsou obě sněmovny též v ústavní kontrapozici, např. v souvislosti s možností Senátu vetovat Poslaneckou sněmovnou schválený zákon a možností tento zákon následně potvrdit. Lze tedy říci, že rozdílnost funkcí dosvědčuje i rozdílné postavení komor a projevuje se v silnější ústavní pozici Poslanecké sněmovny, neboť tato může rozhodujícím způsobem ovlivňovat zákonodárnou funkci Parlamentu a celkově vládní složku moci výkonné. [6, s. 301-302]

2.3 Moc výkonná

Ústava ČR ve své hlavě třetí uceleným způsobem upravuje moc výkonnou jako jednu ze složek systému dělby moci. Ani v této složce dělby moci Ústava neprovádí hierarchii ústavních orgánů a v tom smyslu jsou to orgány vedle sebe působící s některými

vzájemnými vztahy, zejména mezi prezidentem a vládou, i samostatnými pravomocemi a působnostmi. [6, s. 312]

Problematika moci výkonné je tedy v Ústavě ČR upravena ve III. hlavě (čl. 54-80). Tato hlava se člení na dvě části. První část je věnována postavení prezidenta republiky (čl. 54-66) a druhá postavení vlády (čl. 67-80). Ve druhé části je však upraveno rovněž postavení ministerstev, jiných správních úřadů, orgánů samosprávy a státního zastupitelství. V případě moci výkonné Ústava ČR v čl. 2 odst. 1 uvádí rovněž orgány moci výkonné jako orgány, jejichž prostřednictvím lid spolu s ostatními druhy státních orgánů vykonává svou moc ve státě.

Pod výkonnou moc Ústava ČR výslovně zahrnuje:

- a) prezidenta republiky jako hlavu státu (čl. 54-66)
- b) vládu jako vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67-78)
- c) ministerstva jako zvlášť vydělené správní úřady (čl. 79 odst. 1 a 3)
- d) jiné správní úřady (čl. 79 odst. 1 a 3)
- e) orgány územní samosprávy (čl. 79 odst. 3, čl. 105)
- f) státní zastupitelství (čl. 80)

Pro výkonnou moc je určující Ústava ČR v tom, že zakotvuje parlamentní formu vlády, pro kterou je typické, že:

- zákonodárná a výkonná moc jsou shodné (vládní většina v Poslanecké sněmovně) i personálně (není stanovena neslučitelnost funkce poslance a člena vlády)
- navzájem na sebe působí (vyslovení důvěry nebo nedůvěry, rozpuštění, interpelace, legislativní veto, veto prezidenta republiky)
- prezident republiky je stabilizujícím a moderujícím činitelem (neodpovědnost, veto, jmenování vlády, spolupráce)
- vláda obecně plní úkoly výkonné moci, prezident republiky jen tam, kde je to taxativně stanoveno. [2, s. 302-305]

2.4 Moc soudní

Ústava ČR závazně definuje Českou republiku jako demokratický právní stát (čl. 1) jehož podstatné náležitosti je nepřípustné změnit (čl. 9 odst. 2). K těmto náležitostem rovněž náleží nezávislé soudnictví, které zajišťuje ochranu práv ve sporech o právo, rozhodující v rámci spravedlivého procesu o vině a trestu, přezkoumávající zákonnost správních aktů a rozhodujících o ústavnosti aktů orgánů veřejné moci. Úprava soudnictví je v ústavních předpisech obsažena v Ústavě v základních ustanoveních (čl. 1 až 4, čl. 9 odst. 3), v některých dalších částech z hlediska vztahu k orgánům moci zákonodárné a výkonné (čl. 27, čl. 28, čl. 62, čl. 63, čl. 65, čl. 80) a pak hlavně v hlavě čtvrté přímo nazvané Moc soudní (čl. 81 až 96). Kromě toho úpravu soudnictví můžeme nalézt v hlavě páté Listiny základních práv a svobod, kde je upraveno postavení jednotlivce vůči veřejné moci. Významným pramenem jsou rovněž mezinárodní úmluvy podle čl. 10 Ústavy ČR. Hlava čtvrtá je přitom systematicky uspořádána tak, že obsahuje základní východiska ústavní úpravy soudní moci v čl. 81 až 82 a dále se člení do dvou částí, které jsou označeny jako Ústavní soud (čl. 83 až 89) a soudy (čl. 90 až 96). [2, s. 366]

2.4.1 Pojem soudní moci

V ČR je soudní moc samostatnou větví uskutečňování státní moci lidu. Soudní moc své postavení a pravomoci odvozuje přímo od svého zdroje, tj. lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR). Mezi základní ústavní zásady výkonu soudnictví náleží výkon soudní moci jménem republiky, nezávislost soudů, nezávislost soudců, rozhodování senátem a samosoudcem, účast lidu na výkonu soudní moci, vázanost soudce zákonem, rovnost účastníků řízení před soudem, ústnost a veřejnost soudního jednání. První tři zásady jsou formulovány jako společné pro obecné i ústavní soudnictví, následující zásady Ústava ČR vztahuje jen na soudy obecné. [2, s. 367-369]

Posláním ústavní úpravy základů organizace soudní moci v ČR je zajištění ústavních principů nezávislosti, efektivnosti a hospodárnosti výkonu soudnictví. Soustavu obecných soudů v ČR zakotvuje Ústava v čl. 91 odst. 1, když stanovuje, že ji tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské soudy, okresní soudy. [2, s. 377]

Ústava upravuje ve hlavě čtvrté zásadním způsobem soudní moc jako zvláštní a jednotný typ státní moci. Arbiterská činnost ve společnosti, tedy možnost vydávat

konstitutivní vynutitelná rozhodnutí ve sporech a v otázce viny a trestu, je tak výhradně svěřena Ústavou státu a nemohou ji tudíž vykonávat žádné jiné (nestátní či jinak soukromé subjekty). Bezvýhradným společným rysem této moci je její nezávislost a nestrannost na jakýchkoli jiných subjektech. V koncepci Ústavy ČR se však odlišují dva typy ústavního poslání při výkonu soudní moci, a sice soudní ochrana ústavnosti (čl. 83 a násl.) a poskytování ochrany právům, resp. výlučné rozhodování o vině a trestu za trestné činy (čl. 90 a násl.). v tom smyslu také Ústava rozlišuje dva typy orgánů plnících tuto ústavní poslání, a sice Ústavní soud (čl. 83 až 89) a soudy (čl. 90 až 96). Zatímco Ústavní soud je v systému soudnictví orgánem výlučným, soudy (obecné) tvoří Ústavou založenou vertikální soustavu. [6, s. 323]

2.4.2 Ochrana ústavnosti

Pojem ochrany ústavnosti není Ústavou ČR definován a je tudíž třeba jej vyložit na základě pravomocí a věcné působnosti, v nichž Ústavní soud rozhoduje. Pod ochranou ústavnosti v tomto i obecném slova smyslu lze rozumět souhrn prostředků k zajištění dodržování práv a působnosti subjektů ústavního práva založených v ústavním pořádku či jiných pramenech ústavního práva. Normativním základem ochrany ústavnosti jsou tedy platné ústavní zákony a Listina základních práv a svobod, ale vzhledem k tomu, že ústavnost dotvářejí i běžné zákony, a že za pramen lze považovat i vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR, je třeba za normativní základ ústavnosti v širším slova smyslu pojímat i tyto dokumenty. [6, s. 324]

Soudobý Ústavní soud má plnit dva základní úkoly – bdít nad tím, aby právní normy (včetně, či dokonce v první řadě norem zákonných) byly v souladu s ústavními předpisy a mezinárodními závazky státu (abstraktní kontrola ústavnosti) a současně zajistit, že při aplikaci zákonů na konkrétní případy ze strany obecných soudů a správních úřadů bude dbáno ústavně zaručených základních práv a svobod. Další pravomoc Ústavního soudu jde nad rámec těchto základních úkolů a může případně absentovat nebo může být svěřena i jiným ústavním orgánům. V uvedeném smyslu soudobý právní stát je především ústavním státem. Znamená to nejen, že má ústavu, ale že tato ústava vychází z principů nezadatelnosti základních práv a svobod, suverenity lidu a dělby moci, přičemž ochráncem ústavnosti je právě Ústavní soud. [3, s. 238]

2.4.3 Ochrana práv

Pojem ochrany práv tak, jak to utvrzuje čl. 90 Ústavy ČR, je v ústavním pořádku vymezen jen obecně. Má se jím na mysli zajistit právo každého (tedy především fyzické osoby) domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a zakotvuje záruku, že pouze soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy a že v tomto rozhodování budou dodržena pravidla stanovená v Listině základních práv a svobod čl. 40.

2.4.4 Nezávislost a nestrannost soudů

Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. Ústava ČR v čl. 82 zdůrazňuje nezávislost a nestrannost soudců při výkonu jejich funkce a stanovuje základní záruky nezávislosti: soudce nelze zásadně proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu, soudci (s výjimkou soudců Ústavního soudu) jsou podle čl. 93 Ústavy jmenováni prezidentem republiky bez časového omezení. Soudce se své funkce ujímá složením slibu. Ústava stanovuje neslučitelnost funkce soudce s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu a s jakoukoli funkcí ve veřejné správě (čl. 82 odst. 3), přičemž rozsah inkompatibility může být dále rozšířen zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. Pokud jde o soudce Ústavního soudu, na ně se zákon o soudech a soudcích nevztahuje. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje rozsah inkompatibility obdobně. Nezávislost soudce spočívá v tom, že je při rozhodování vázán jen zákony a prameny práva vyšší právní síly (soudci Ústavního soudu jsou vázáni jen ústavním pořádkem ČR a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Nestrannost soudce znamená, že při rozhodování nesmí mít žádný vztah k věci, která je předmětem řízení, k účastníkům řízení a k jejich zástupcům. [3, s. 235-236]

2.4.5 Ústavní vymezení vztahu obecných soudů a Ústavního soudu

Podle ustanovení čl. 81 Ústavy ČR soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy a podle čl. 83 Ústavy ČR je Ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti. Přestože tedy Ústavní soud je nesporně státním orgánem soudního typu a v Ústavě je zařazen pod hlavu čtvrtou, nazvanou Moc soudní, není součástí soustavy obecných soudů a není obecným soudům ani nadřízen. Stojí tedy ústavní a obecné soudnictví nejen v ústavním pořádku státu, ale i ve své běžné, denní jurisdikci vedle sebe

jako dvě zcela samostatné a svrchované složky jednotné a ústavně nezávislé soudní moci, z nichž každé přináležejí specifické úkoly a cíle, které teprve ve svém souhrnu naplňují znaky a pojem právního státu. Zatímco Ústavní soud zásadně není vázán běžnými zákony (podle čl. 88 odst. 2 Ústavy je Ústavní soud vázán i zákonem upravujícím řízení před Ústavním soudem), nýbrž toliko ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR) a jeho rozhodování se pohybuje v ústavně právní rovině. To samozřejmě neznamená, že soudci obecných soudů ústavními normami nejsou přímo vázáni a že při své rozhodovací činnosti nemusí postupovat ústavně konformním způsobem. Jsou však obecně povinni aplikovat běžné zákony a pouze pokud dospějí k přesvědčení o jejich protiústavnosti, předloží je k posouzení a rozhodnutí Ústavnímu soudu. To znamená, že se sice otázkou ústavnosti zákonů mohou zabývat, pokud však dospějí k názoru, že některý zákon (resp. jeho část) je protiústavní, měli by řízení přerušit a tuto otázku předložit Ústavnímu soudu, tzn. nemohou ji rozhodnout sami. [11, s. 53]

3 ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ SAMOSPRÁVY

3.1 Ústavní úprava územní samosprávy

Ústavní úprava územní samosprávy jako jedné z fundamentálních otázek ústavního zřízení souvisí s problematikou dělby moci s úpravou vztahů jednotlivce a státní moci (územní samospráva jako jeden z projevů práva na účast na správě věcí veřejných) i se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je moderní ústavní stát vázán. Samosprávě je pak vlastní, že omezuje držitele centrální státní moci v jeho rozhodování, a tím mu komplikuje život. Tato komplikace je však žádoucí pro ochranu trvání demokracie před nebezpečím kumulace absolutní moci a jejího zneužití. Ústavní zakotvení územní samosprávy nalezneme v ústavním pořádku, zejména pak v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Již to, že se zákonodárce rozhodl upravit vedle jiných nejdůležitějších institutů společnosti a práva v právním předpise nejvyšší právní síly i postavení územní samosprávy, dokazuje neopomenutelné a zásadní místo územní samosprávy v demokratickém právním státě na počátku třetího tisíciletí. Územní samospráva má své místo již v základních ustanoveních Ústavy ČR, jakož i v preambuli Listiny základních práv a svobod. Ústavodárce totiž při usnášení se na zmiňované Listině základních práv a svobod uvedl, že navazuje na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a

samosprávné tradice našich národů. Čl. 8 Ústavy ČR pak již výslovně uvádí, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Pojem zaručuje se lze vykládat jako princip výstavby státu, kterým je stát, a právní stát zejména, vázán a musí ho respektovat ve své další, především zákonodárné činnosti. Pojem zaručuje se je zároveň právem územních samosprávných celků, očekávat od státu, že obsah samosprávy bude naplněn v prováděcím zákonodárství a že v celé své činnosti bude stát tento princip respektovat. Územní samosprávu nutno přitom bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, tudíž je chráněna i ve smyslu ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR (Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná) a zákazem zneužití výkladu zakotveným v čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR (Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu). [4, s. 13-14]

V současnosti se setkáváme se dvěma základními přístupy k samosprávě, podle kterých je samospráva

- a) decentralizovanou státní správou, která působí na místě státních orgánů a na základě zákona. V tomto pojetí je východiskem rozhodující role státu, nikoli realizace práva občanů na samosprávu. Samospráva je v těchto přístupech využívána k boji proti centralizovanému státnímu rozhodování.
- b) určitá pospolitost občanů vybavených právem rozhodovat přímo nebo prostřednictvím jimi volených zástupců samostatně (ovšem v rámci zákona) při řešení svých záležitostí spjatých zejména s jejich bydlištěm a základními životními podmínkami.

Ústavní úprava územní samosprávy v ČR má dvě základní východiska:

- a) prvé je spjato s úpravou základních práv a svobod jednotlivce zejména v Listině základních práv a svobod,
- b) druhé východisko souvisí se samotnou povahou obce jako určité definované pospolitosti a nalézáme je především v sedmé hlavě Ústavy ČR.

Problematika samosprávy je těsně spjata s právem na účast na správě veřejných záležitostí. To je zakotveno v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kde je občanům zaručeno právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Správa veřejných věcí je typickým znakem územní samosprávy. Zahrnuje nejen účast občanů na tvorbě orgánů moci zákonodárné cestou voleb nebo účast přímé demokracie v

rámci výkonu státní moci (čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR), nýbrž také v rámci forem územní samosprávy.

3.1.1 Územní samospráva jako právo územního samosprávného celku

V Ústavě ČR nalézáme především aspekt územní samosprávy jako pospolitosti. Je obsažen již v její preambuli, která hovoří o vlasti rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku. Právě to jsou znaky pospolitosti. Dále to je institucionální záruka existence samosprávy obsažená v čl. 8 základních ustanovení Ústavy ČR. Ústava jinou (např. profesní, vysokoškolskou) než územní formu samosprávy nezaručuje. V této souvislosti Ústava stanoví, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Na základě výše uvedených znaků samosprávných celků můžeme v této souvislosti dojít k závěru, že pod samosprávou Ústava chápe ústavně zaručené právo územního samosprávného celku jako územního společenství občanů rozhodovat samostatně v rámci autonomních prostorů vymezených zákony o svých záležitostech.

Fungování samosprávy v ústavním pojetí má přitom v současnosti dva základní aspekty:

- a) aspekt samostatné působnosti, kde obec v zákonném rámci rozhoduje o vymezeném okruhu otázek podle svého uvážení a svými orgány, které za to nesou odpovědnost před svými voliči. Stát zde vykonává dozor jen z hlediska zákonnosti. Výkon veřejné správy na území obce jinými orgány samosprávy nebo správními úřady (čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR) než orgány obce může být prováděn jedině na základě zákona (čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR).
- b) aspekt přenesené působnosti, kdy je na území obce uskutečňován výkon státní správy (nikoli samosprávy), avšak opět orgány obce, tedy vlastními orgány, a ne orgány státu. I to zajišťuje, že při výkonu státní správy bude respektován zájem obce. Vlastní ústavní úprava územní samosprávy je obsažena v sedmé hlavě Ústavy ČR (čl. 99-105) a v ustanoveních souvisejících (čl. 41 odst. 2, čl. 79 odst. 3 a čl. 87 odst. 1 písm. c) a k) a čl. 87 odst. 3 písm. b).

Obsah ústavního práva na územní samosprávu vymezuje Ústava ČR tím způsobem, že ve své sedmé hlavě zakotvuje jeho jednotlivé složky, mezi které náleží:

- a) existence samosprávy jako formy veřejné moci a její základní kompetence (čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 104),

- b) zakotvení nositele samosprávy (územní společenství občanů) a jeho práv povahy (korporace) (čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 3),
- c) personální základ samosprávy (čl. 100 odst. 1),
- d) územní základ samosprávy (čl. 99 a čl. 100),
- e) zastupitelská forma výkonu práva na samosprávu (čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 102, čl. 104),
- f) záruky práva na samosprávu před zásahy státní moci (čl. 101 odst. 4), [1, s. 341-344]

3.1.2 Územní členění České republiky

V současné ČR je toto administrativní členění zakotveno v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (ve znění dílčích novel). Podle tohoto zákona se území státu dělí na kraje, kraje na okresy a okresy na obce. Samostatnou územní jednotku tvoří území hlavního města Prahy. U územní samosprávy předpokládá čl. 99 Ústavy ČR, v původním znění i ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., dva celky - základním územním samosprávným celkem jsou obce, vyššími územními samosprávnými celky byly ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, vytvořeny kraje (13 samosprávných krajů a území hlavního města Prahy). Tyto samosprávné celky samostatně spravuje jejich zastupitelstvo, které mimo jiné může v mezích své působnosti vydávat obecné závazné vyhlášky. Naplnění této dvousložkové soustavy územní samosprávy, resp. krajů, bylo ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. určeno od 1. 1. 2000. Fakticky se Ústavou předpokládaný systém vyšší (krajské) samosprávy začal naplňovat až po volbách do zastupitelstev krajů, konaných 12.11.2000. [3, s. 274-275]

3.2 Obsah ústavního práva na územní samosprávu

Obsah ústavního práva na územní samosprávu vymezuje Ústava ČR tím způsobem, že ve své sedmé hlavě zakotvuje jeho jednotlivé složky, mezi které náleží:

- a) (existence samosprávy jako formy veřejné moci a její základní kompetence (čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 104)

Čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy ČR zakotvuje tento znak samosprávy tím způsobem, že hovoří o samostatné správě určitého územního celku, který je veřejnoprávní korporací. Z práva na

samosprávu vyplývá právo samostatně spravovat záležitosti územního společenství občanů a vykonávat na daném území veřejnou moc. Pojem „samostatné správy“ Ústava výslovně spojuje se správou vlastního majetku a hospodařením podle vlastního rozpočtu. Hospodaření podle vlastního rozpočtu a vlastnictví obecního majetku podle čl. 101 odst. 3 vyjadřuje jeden ze základních obecných znaků samosprávy, tj. samostatnost a odpovědnost za rozvoj daného územního celku a situaci jeho obyvatelstva. Nejvýraznější znak samosprávy jako formy veřejné moci je oprávnění zastupitelstva vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR). Dále je to existence území, na které se tato veřejná moc vztahuje a v neposlední řadě i obyvatelstvo, které jí podléhá. Z charakteru územní veřejnoprávní samosprávné korporace vyplývá, že tato veřejná moc se vztahuje na každou fyzickou a právnickou osobu na tomto území, nikoli jen na občany obce. Veřejná moc územní korporace v podobě obce či kraje se vztahuje na každého, přesto se však podstatně odlišuje od moci státní, neboť jí chybí znak výlučnosti a suverenity. Její existence je ústavně dána vůlí státní moci, která též stanoví její organizaci. Co je v působnosti orgánů samosprávy Ústava konkrétně nevymezuje, i když rozdělení na samostatnou a přenesenou působnost z jejích ustanovení vyplývá.

b) zakotvení nositele samosprávy (územní společenství občanů) a jeho právní povahy (korporace) (čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 3)

Podle čl. 8 Ústavy ČR je zaručena samospráva územních samosprávných celků. Ústava však na tomto místě neříká, kdo je jejím nositelem. To stanoví až v čl. 100 odst. 1, kde jako její nositele uvádí územní společenství občanů. V čl. 101 odst. 3 Ústava ČR charakterizuje územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Výslovně je však soukromoprávní subjektivita těchto celků zakotvena až v zákoně o obcích. Stejně tak postrádáme ústavní zaručení příjmů obce, které je upraveno až stanovením podílu obcí na výnosech jednotlivých typů daní. Z povahy věci jsou již v Ústavě ČR zajištěny výnosy z majetku obce a jejího hospodaření jako základ jejího rozpočtu. Pojem korporace zde vyjadřuje skutečnost existence právního subjektu, který je odlišný od osob jej tvořících, tj. od občanů obce. K právním úkonům nepotřebuje zákonné zmocnění pro každý jednotlivý případ. Navíc je veřejnoprávní korporací s řadou zvláštností. Ústava zdůrazňuje povahu samostatného spravování územně samosprávné jednotky, která je druhem veřejné moci vůči osobám jí podléhajícím. Členství v této korporaci přitom nezávisí na vůli členů. Ústava to zakotvuje

blíže zejména v souvislosti s vydáváním obecně závazných právních předpisů zastupitelstev (čl. 104 odst. 3) a orgánů obce (čl. 79 odst. 3).

c) personální základ samosprávy (čl. 100 odst. 1)

Ústava jednotlivé formy územní samosprávy v čl. 100 odst. 1 definuje jako územní společenství občanů s právem na samosprávu. V souladu s čl. 42 odst. 1 Listiny jde o občany ČR, neboť samospráva je správou veřejných záležitostí ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Občanství však není důvodem pro označení územních samosprávných celků jako veřejnoprávních korporací. Stejně jako v případě státu je zde podřízenost veřejné moci dána občanstvím, nýbrž samotnou skutečností, že se daná osoba nachází na území takové korporace veřejného práva. Občany obce jsou všechny osoby, které mají v obci trvalý pobyt nebo jim bylo uděleno čestné občanství obce. Občané obce jsou základem personálního složení obce. V širším smyslu k obci patří další osoby, zejména právnické, které mají na území obce své sídlo, provozují zde svou činnost atd.

e) územní základ samosprávy (čl. 99 a čl. 100)

Území ČR se v souladu s čl. 1 a čl. 11 Ústavy ČR nečlení územně. Podle čl. 99 Ústavy ČR se však území ČR člení na obce jako základní územní samosprávné celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

e) zastupitelská forma výkonu práva na samosprávu čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 102, čl. 104

Podle čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy ČR je samospráva vykonávána zastupitelstvem.

f) záruky práva na samosprávu před zásahy státní moci (čl. 101 odst. 4)

Jedním z hlavních důvodů, proč je problematika samosprávy rovněž předmětem ústavního práva, je potřeba ochrany samosprávy před neoprávněnými zásahy státu. Jedná se o ústavní materii stejného typu jako v případě ochrany jednotlivce.

Mezi základní pravidla, která v tomto směru Ústava ČR stanoví, je třeba zařadit zejména následující:

- podle čl. 100 odst. 1 a čl. 101 z práva na samosprávu vyplývá právo samostatně spravovat záležitosti územního společenství občanů a vykonávat na daném území veřejnou moc,
- stát může zasáhnout do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem, který zákon stanoví (čl. 101 odst. 4). Jde o obdobu vztahu

veřejnoprávní a soukromoprávní sféry (čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR),

- výhrada zákona je spjata se zásahy státu, ale současně i s vymezením působnosti zastupitelstev obcí a vyšších samosprávných celků a pověřením jejich orgánů výkonem státní správy. Totéž se týká vydávání sekundárních právních předpisů orgány samosprávy. Rovněž k tomu je třeba zmocnění zákonem.

- právo na samosprávu je chráněno přímo Ústavním soudem (čl. 87 odst. 1 písm. c) v podobě ústavní stížnosti. Občanský soudní řád však chrání práva právnických osob rovněž cestou správního soudnictví. [1, s. 344-353]

4 REALIZACE ÚSTAVNÍCH PRINCIPŮ SAMOSPRÁVY V ZÁKONECH

4.1 Ústavní úprava organizace samosprávy a její realizace v zákoně o obcích a v zákoně o krajích

4.1.1 Právní pojem obce

Ústava ČR zakotvuje ve svém čl. 99, že ČR se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Z dalších ustanovení Ústavy je pak možné charakterizovat obec jako územní společenství občanů a jako veřejnoprávní korporaci, která může mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. V tomto ústavním textu se projevuje v podstatě dvojí pojetí obce - jako společenství občanů a jako územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Právní postavení obcí je dále konkretizováno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích. Podle něj je obec veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a která vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

Nález Ústavního soudu č. 35/1994 Sb.

V pojetí Ústavního soudu je obec samosprávným celkem vykonávajícím veřejnou moc. Na samosprávu je třeba nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče o vlastní záležitosti dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pro

samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejích rozhodnutí (prováděným soudy). Není však státním orgánům (především orgánům státní správy) podřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně. [6, s. 358]

Ústava ČR řadí obce - vedle vyšších územních samosprávných celků (krajů) mezi tzv. územní samosprávné celky (čl. 99). Ústava sice stanoví, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1), resp. že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků (čl. 8), samotný obsah samosprávy, tj. okruh úkolů veřejné správy, které by obce (popř. též vyšší samosprávné celky) měly vlastním jménem vykonávat, však nevymezuje. Naší ústavní úpravě schází vymezení pravidel, které by vázalo běžné zákonodárství při rozhodování, zda určité záležitosti veřejné správy mají být svěřeny správním úřadům či jiným vykonavatelům správy jako správa státní, či zda mají náležet do rámce územní samosprávy. Některé ústavní formulace v hlavě o územní samosprávě z tohoto pohledu působí zvláště, když např. podle čl. 104 odst. 2 zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Taková úprava by měla význam tehdy, pokud by bylo možné z ústavní úpravy rozsah agend řadících se do územní samosprávy alespoň rámcově dovodit. Za stávající situace je rozsah úkolů obecní samosprávy určitelný jen na základě úpravy zákonné, a to zejména ze zákona o obcích. [7, s. 97-98]

Obce - vesnice a města

Obce se rozlišují na města a ostatní (venkovské) obce. Obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, je městem, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Zákonem jsou dána města se zvláštním postavením - statutární města, kterými jsou v současnosti Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav. Území měst se může členit na městské obvody nebo městské vlastními orgány. Statutární města i územně členěná města uspořádají své vnitřní poměry ve věcech správy i obecně závaznou vyhláškou (statutem). Zvláštní postavení má hlavní město Praha, jehož právní postavení se řídí samostatným zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Symbody obcí

Obce městské obvody a městské části a jimi zřízené nebo založené organizační složky a právnické osoby mohou užívat znak a prapor obce. Obci, která nemá znak a prapor obce, mohou být na její návrh znak a prapor uděleny předsedou Poslanecké sněmovny. Obec může rovněž předsedovi Poslanecké sněmovny navrhnout změnu znaku a praporu obce. Prapor a znak obce může obec užívat k označení budov, v nichž mají sídlo orgány obce (vedle velkého státního znaku).

Právní předpisy obcí

Obec může vydávat obecně závazné vyhlášky (v samostatné působnosti) a na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích může rada obce vydávat nařízení (v přenesené působnosti).

Obecně závaznou vyhláškou může obec ukládat povinnosti:

- a) ve věcech stanovených zvláštním zákonem,
- b) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány,
- c) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- d) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů, což je podmínkou jejich platnosti. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Právní předpisy obce a jejich evidence musí být každému přístupny u obecního úřadu v obci, která je vydala. Právní předpis obce zašle obecní úřad neprodleně po jeho vyhlášení příslušnému krajskému úřadu a dále Ministerstvu vnitra, pokud o to ministerstvo požádá. [3, s. 276-278]

Z ústavní úpravy a ze zákona o obcích vyplývá, že právní předpisy vydávané obcemi mohou být dvojí povahy: buď je obec vydává v záležitostech územní samosprávy (v samostatné působnosti), nebo v rámci výkonné moci státní (v přenesené působnosti).

Nález Ústavního soudu č. 30/1996

Ústavní soud ČR k rozdílu mezi těmito druhy normativních právních aktů např. konstatoval, že podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR mohou orgány územní samosprávy vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Rozdílnou dikci uvedených zmocňovacích ustanovení nutno interpretovat s ohledem na jejich systematické zařazení (čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR je zařazen v hlavě třetí: Moc výkonná, čl. 104 odst. 3 v hlavě sedmé: Územní samospráva). Z toho lze dovodit, že zmocňovací ustanovení obsažené v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR se vztahuje na pravomoc vydávat nařízení obce v přenesené působnosti (tj. jestliže obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony) a zmocňovací ustanovení obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR na pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce. [7, s. 129]

Orgány obce

Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta a obecní úřad. Ve městě plní funkci zastupitelstva obce zastupitelstvo města a dalšími orgány města jsou rada města, starosta a městský úřad. Ve statutárním městě plní funkci zastupitelstva obce zastupitelstvo města, dalšími orgány statutárního města jsou rada města, primátor a magistrát. V územně členěných statutárních městech působí v městském obvodu zastupitelstvo městského obvodu a v městské části zastupitelstvo městské části; dalšími orgány městského obvodu jsou rada městského obvodu, starosta a úřad městského obvodu; v městské části rada městské části, starosta a úřad městské části. Orgánem obce je též zvláštní orgán zřízený podle zvláštního zákona. Obce mohou zřizovat obecní policii jako organizační složku obce. Zřízení a činnost obecní policie upravuje zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii ve znění pozdějších předpisů. [3, s. 278]

Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce, ve věcech patřících do přenesené působnosti, jen stanoví-li tak zákon. Z článku 101 odst. 1 Ústavy ČR je obec samostatně spravována zastupitelstvem. O jiných orgánech obce se

Ústava nezmiňuje. Vyjdeme-li doslovně z čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR „Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku“, znamenalo by to, že by běžný zákon neměl stanovit žádnou otázku v samostatné působnosti, o které by nesmělo zastupitelstvo obce rozhodovat. Ve skutečnosti však zákon o obcích vyhrazuje pravomoci radě obce (dle § 102 odst. 2 zákona o obcích), kterou nesmí zastupitelstvo obce vykonávat. Toto zákonné omezení působnosti zastupitelstva obce je v rozporu s Ústavou ČR, avšak důvody tohoto řešení mají zřejmě za účel vytvoření orgánu, který by mohl operativněji řešit některé záležitosti v kompetenci zastupitelstva.

Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Přenesená působnost obce je tedy dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím zákony na základě čl. 105 Ústavy ČR. Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise.

Občané obce

Občanem obce je fyzická osoba, která:

- a) je státním občanem České republiky, a
- b) je v obci hlášena k trvalému pobytu podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel).

Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má zákonem o obcích vymezená práva (zejména. volit a být volen do zastupitelstva obce hlasovat v místním referendu, vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce své stanovisko k projednávaným věcem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce, nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výboru zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy, požadovat projednání i záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce zastupitelstvem obce, podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty). Stejně oprávnění jako občan obce (včetně práva volit v komunálních volbách a hlasovat v místním referendu) má fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena. Zákon umožňuje udělit fyzickým osobám, které se

významnou měrou zasloužily zejména o rozvoj obce, čestné občanství obce. Od kategorie občanů obce je třeba odlišovat širší pojetí osobního základu obce, do něhož zákon řadí i další osoby, které mají právně kvalifikovaný vztah k území obce - vlastníci nemovitostí na území obce.

Území obce

Každá část území ČR je součástí území některé obce, nestanoví-li zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR jinak. Obec má jedno nebo více katastrálních území. Dvě nebo více obcí, které spolu sousedí, se mohou na základě dohody sloučit. Obec ponese po sloučení název jedné ze slučovaných obcí. Jestliže se obce o názvu nedohodnou, rozhodne o něm Ministerstvo vnitra. Obec se může na základě dohody připojit k jiné obci, se kterou sousedí. Dohodu o sloučení obcí nebo o připojení obce lze uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci. Je-li podán takový návrh, je uzavření dohody o sloučení obcí nebo o připojení obce nutně souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v obci, ve které byl podán návrh na jeho konání. Organizaci místního referenda upravuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Nová obec může rovněž vzniknout oddělením části obce. Každá obec má svůj název; názvy mají též části obce. Část obce je evidenční jednotka vytvářená budovami s čísly popisnými a čísly evidenčními. Obci přísluší rozhodovat o názvech částí obce, ulic a jiných veřejných prostranství; tyto názvy se uvádějí vždy v českém jazyce. V obci obývané příslušníky národnostních menšin se název obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov státních orgánů a územních samosprávných celků uvádějí též v jazyce národnostní menšiny, jestliže se podle posledního sčítání lidu hlásilo k této národnosti alespoň 10% občanů obce a jestliže o to požádalo peticí nejméně 40% zletilých občanů obce hlásících se k této národnostní menšině.

Majetek obce

Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede evidenci svého majetku. Záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před projednáním v orgánech obce vyvěšením na

úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. Obec, která má alespoň 5000 obyvatel dá přezkoumat příslušným krajským úřadem nebo auditorem hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok projedná zastupitelstvo obce do 30. června následujícího roku a přijme opatření k nápravě nedostatků.

Rozpočet obce

Sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se řídí zvláštním zákonem - zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Spolupráce mezi obcemi

Obce mohou při výkonu své samostatné působnosti vzájemně spolupracovat. Tato spolupráce se uskutečňuje:

- a) na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,
- b) na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí,
- c) zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi.

Zákon připouští rovněž spolupráci s obcemi jiných států.

Ukládání sankce

Zákon stanoví postup obcí při ukládání sankcí fyzickým nebo právnickým osobám, vlastníkům nemovitostí, uživatelům veřejných prostranství i podnikatelům. Uložení pokuty nezbavuje dotčené subjekty povinnosti odstranit závadný stav ve stanovené lhůtě. Pokud tak neučiní, může tak učinit obec sama na jejich náklady, popřípadě uložit pokutu opětovně. Výnos pokut je příjmem obce.

Samostatná působnost obce

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

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí:

- a) při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,
- b) v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. [3, s. 279-281]

Ústavním základem právo tvorby obcí v samostatné působnosti je čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Obecně závazné vyhlášky obcí jsou projevem jejich práva na samosprávu, do kterého může stát zasahovat jen ústavou stanoveným způsobem (k ochraně zákona a způsobem stanoveným zákonem). Z uvedeného by se mohlo zdát, že k vydání obecně závazné vyhlášky nepotřebuje obec žádné další zákonné zmocnění, jelikož je již zmocněna Ústavou ČR.

Nález Ústavního soudu č. 203/1996 Sb.

Ústavní soud ČR však aplikuje názor, podle kterého lze povinnosti ukládat v obecně závazných vyhláškách pouze v případě výslovného zákonného zmocnění: Ústavní soud tedy ve své judikatuře zastává názor, že stanovení povinností obecně závaznou vyhláškou je možné jen na základě výslovného zákonného zmocnění. Pokud pak jde o zákaz něco činit ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, je to možné jen zákonem. V případě, že zákaz něco činit je současně formou zásahu do základních práv a svobod, je to možné stanovit ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 2 jen zákonem a za podmínek, které Listina základních práv a svobod stanoví. [4, s. 74]

Přenesená působnost

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

a) při vydávání nařízení obce a při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona,

b) v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem. Podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti. Sousedící obce mohou navrhnout krajskému úřadu společný výkon přenesené působnosti pro tyto obce. Tato přenesená působnost musí být předmětem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.

Východiskem zákonné úpravy je v případě nařízení obcí čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. [3, s. 282-283]

4.1.2 Poznámky k právním předpisům obcí

Obecně závazné vyhlášky

Právním základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí je, článek 104 odst. 3 Ústavy ČR, který stanoví, že: Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. K vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti (na rozdíl od přenesené působnosti podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR) principiálně není zapotřebí výslovného zákonného zmocnění. Ustanovením § 10 zákona o obcích je pak ústavní norma provedena na zákonné úrovni. Avšak jak již dříve bylo uvedeno, že k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. Zákonná úprava je tedy ve skutečnosti v rozporu s ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. Jestliže Ústava ČR jako konkretizaci práva na územní samosprávu stanoví, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, pak není možné, aby toto právo územního společenství občanů restriktivně omezoval zákon.

Vykonává-li tedy obec samosprávu je oprávněna užít své pravomoci ve formě vydání obecně závazné vyhlášky a obecně závaznou vyhláškou uložit povinnosti za současného splnění dvou podmínek. Jmenovitě jde o:

- zákonné meze samostatné působnosti,
- zákonné zmocnění.

Nález Ústavního soudu č. 28/1999 Sb.

Tedy v první řadě platí podle Ústavního soudu, že obec může v rámci samostatné působnosti řešit obecně závaznými vyhláškami jen ty úkoly veřejné správy, které jsou zákony (zejména zákonem o obcích) jako úkoly obce v rámci samostatné působnosti označeny, pokud tak učiní způsobem, který neodporuje ústavnímu pořádku ČR. Přitom podle čl. 104 Ústavy ČR může být působnost zastupitelstva obce stanovena jen zákonem, což znamená, že zastupitelstvo si nemůže samo tuto působnost rozšiřovat cestou obecně závazných vyhlášek. [4, s. 191-194]

Nařízení obcí

Právním základem pro vydávání nařízení obcí je článek 79 odst. 3 Ústavy ČR, který stanoví, že orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Vydávání nařízení obce podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR je výkonem státní správy v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Ustanovením § 11 zákona o obcích je pak ústavní norma provedena na zákonné úrovni. Nařízení obcí nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší úrovně. Nařízení jsou vydávána na základě právní normy jiné a k jejímu provedení, legislativní pravomoc je u tedy nich podmíněná zmocňujícím zákonem. Vykonává-li tedy obec státní správu jako přenesenou působnost, je oprávněna užít své pravomoci ve formě vydání nařízení obce za současného splnění tří podmínek stanovených ústavní normou.

Jmenovitě jde o:

- zákonný základ (nařízení obce lze vydat jen na základě zákona),
- zákonné meze (nařízení obce se musí pohybovat v mezích daných zmocňujícími zákony),
- výslovné zákonné zmocnění (musí jít o konkrétní a výslovné zmocnění k vydání právního předpisu). [4, s. 161-162]

4.1.3 Právní pojem kraje

Ústava ČR zakotvuje ve svém čl. 99 ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb. s účinností od 1.1.2000, že ČR se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Z dalších ustanovení Ústavy ČR (čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3) je možné charakterizovat kraj jako územní společenství občanů a jako veřejnoprávní korporaci, která může mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Právní postavení krajů je dále konkretizováno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). I podle něj je kraj územním společenstvím občanů; náleží mu právo na samosprávu, které vykonává v rozsahu stanoveném zákonem v souladu s potřebami kraje. Kraj je zároveň charakterizován jako veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek a hospodaří s ním samostatně za podmínek stanovených zákonem; tato korporace vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. I kraje plní úkoly patřící do samostatné a přenesené působnosti. K plnění úkolů v samostatné působnosti může kraj zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky jako zařízení bez právní subjektivity, pokud zákon o krajích nestanoví jinak.

Symboly kraje

Kraje a jím zřízené nebo založené organizační složky a právnické osoby mohou užívat znak a prapor kraje. Kraji mohou být na jeho návrh znak a prapor uděleny předsedou Poslanecké sněmovny. Kraj může rovněž předsedovi Poslanecké sněmovny navrhnout změnu znaku a praporu kraje. Prapor a znak kraje může kraj užívat k označení budov, v nichž mají sídlo orgány kraje (vedle velkého státního znaku).

Právní předpisy kraje

Kraj, resp. zastupitelstvo kraje může vydávat obecně závazné vyhlášky (v samostatné působnosti) a na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích může rada kraje vydávat nařízení (v přenesené působnosti). Oba obecně závazné právní předpisy kraje musí být vyhlášeny ve Věstníku právních předpisů kraje. Obecně závaznou vyhláškou kraje lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon. Východiskem zákonné úpravy vydávání právních předpisů krajů je v případě nařízení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého orgány územní samosprávy mohou na základě a mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny, v případě obecně závazných

vyhlášek je to pak čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, který stanovuje, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Orgány kraje

Kraj je spravován, v rozsahu stanoveném zákonem, zastupitelstvem kraje. Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. Orgánem kraje může být též zvláštní orgán kraje, zřízený podle zákona. Zastupitelstvo kraje rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, ve věcech patřících do přenesené působnosti, jen stanoví-li tak zákon. Zastupitelstvu kraje je vyhrazeno rozhodovat v záležitostech uvedených v ustanovení § 35 odst. 2 a § 36 zákona a krajích. Zastupitelstvo kraje si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti kraje mimo pravomocí vyhrazené radě kraje podle § 59 odst. 1 zákona o krajích. Stejně jako v případě obcí, i toto zákonné omezení působnosti zastupitelstva je v rozporu s Ústavou ČR, neboť ta ve svých ustanoveních čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 zakotvuje výsadní postavení zastupitelstev krajů jako jejich vrcholných orgánů. Rada kraje je výkonným orgánem kraje v samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu kraje. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě kraje rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon.

Občané kraje

Občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem ČR a je přihlášena k trvalému pobytu podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel) v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje. Občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má zákonem o krajích vymezená práva (zejm. volit a být volen do zastupitelstva kraje, zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a vyjadřovat na něm své stanovisko k projednávaným otázkám, nahlížet do zápisů orgánů kraje a pořizovat si z nich výpisy - pokud tomu nebrání právní předpisy upravující nakládání s osobními údaji a utajovanými skutečnostmi, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti kraje, podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty, nahlížet do rozpočtu kraje a do závěrečného účtu kraje za uplynulý kalendářní rok). Stejně oprávnění jako občan kraje (včetně práva volit a být volen) má fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo vojenském újezdu

v územním obvodu kraje, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena.

Území kraje

Území krajů vymezil ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, který zrušil s účinností od 1.1.2000 alternativní možnost, aby vyššími územními samosprávnými celky byly buď země nebo kraje, uvedenou v původním znění čl. 99 Ústavy ČR, a dále zrušil čl. 103 Ústavy ČR, podle něhož mělo o názvu vyššího územního samosprávného celku rozhodovat jeho zastupitelstvo. Zároveň tento ústavní zákon s účinností od 1.1.2000 přímo vytvořil 14 samosprávných vyšších územních celků (13 krajů plus hlavní město Praha). Ústavním zákonem č. 176/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb. byly s účinností od 31.5.2001 změněny názvy čtyř krajů. Soustavu vyšších územních samosprávných celků v současnosti tvoří:

1. Hlavní město Praha, vymezený územím hlavního města Prahy;
2. Středočeský kraj se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram a Rakovník;
3. Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, vymezený územím okresů České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatice, Strakonice a Tábor;
4. Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, vymezený územím okresů Domažlice, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany a Tachov;
5. Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, vymezený územím okresů Cheb, Karlovy Vary a Sokolov;
6. Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, vymezený územím okresů Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice a Ústí nad Labem;
7. Liberecký kraj se sídlem v Liberci, vymezený územím okresů Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec a Semily;
8. Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, vymezený územím okresů Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov;

9. Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, vymezený územím okresů Chrudim, Pardubice, Svitavy a Ústí nad Orlicí;
10. Vysočina se sídlem v Jihlavě, vymezený územím okresů Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč a Žďár nad Sázavou;
11. Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, vymezený územím okresu Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo;
12. Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, vymezený územím okresů Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov a Šumperk;
13. Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě, vymezený územím okresů Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava a Ostrava-město;
14. Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně, vymezený územím okresů Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín a Zlín.

Hranice těchto celků lze měnit pouze zákonem.

Samostatná působnost kraje

Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti výslovně zákonem stanovené. Jde především o záležitosti svěřené do pravomoci zastupitelstva (§§ 35 a 36 zákona o krajích) a radě (§ 59 téhož zákona). Kraj dále v samostatné působnosti pečuje v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o komplexní územní rozvoj, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, především o uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi, nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí:

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

Hospodaření a majetek kraje

Majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajících ze zákona vymezené působnosti. Kraj vede evidenci svého majetku. Záměr kraje prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej anebo

poskytnout jako výpůjčku kraj zveřejní po dobu nejméně 30 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu kraje vyvěšením na úřední desce krajského úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Pokud kraj záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. Kraj dá přezkoumat auditorem hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok. Závěrečný účet spolu zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření projedná zastupitelstvo kraje do 30. června následujícího roku a přijme opatření k nápravě nedostatků. Hospodaření kraje s dotacemi ze státního rozpočtu a ze státních fondů kontroluje Ministerstvo financí nebo jím pověřený finanční úřad i v průběhu rozpočtového roku.

Rozpočet kraje

Pravidla pro sestavování rozpočtu a závěrečného účtu kraje a pravidla pro hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu upravuje zvláštní zákon (zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).

Spolupráce krajů

Kraje mohou při výkonu své samostatné působnosti vzájemně spolupracovat. Tato spolupráce se uskutečňuje:

- a) na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,
- b) zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona (obchodní zákoník) dvěma nebo více kraji.

Zákon připouští a rámcově upravuje též spolupráci s jinými subjekty, včetně spolupráce s územními samosprávnými celky jiných států (výlučně na smluvním základě).

Ukládání sankcí

§ 11 zákona o krajích stanoví postup krajů při ukládání sankcí fyzickým osobám při výkonu jejich podnikatelské činnosti nebo právnickým osobám za porušení povinnosti stanovené právním předpisem kraje. Uložení pokuty nezbavuje dotčené subjekty povinnosti odstranit ve stanovené lhůtě závadný stav. Pokutu lze uložit opakovaně. Výnos pokut je příjmem kraje.

Přenesená působnost

Kraj vykonává na svém území státní správu ve věcech které stanoví zákon, působnost v těchto věcech je přenesenou působností kraje. Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí:

- a) při vydávání nařízení kraje a při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona,
- b) v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem. Kraj obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti. [3, s. 284-291]

4.1.4 Poznámky k právním předpisům krajů

Úvodem k právním předpisům krajů je nutno zdůraznit, že ústavní východiska právo tvorby krajů jsou shodná s ústavní úpravou právo tvorby obcí. Rovněž principy zákonné úpravy právo tvorby krajů a obcí jsou obdobné.

Obecně závazné vyhlášky krajů

Právním základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek krajem, je, jak již bylo uvedeno, čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, který stanovuje, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. K vydávání obecně závazných vyhlášek krajů dle Ústavy ČR není zapotřebí dalšího zákonné zmocnění ovšem jak již dříve bylo uvedeno u vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je kraj oprávněn jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. Ustanovením § 6 zákona o krajích je pak ústavní norma provedena na zákonné úrovni. Rovněž zde tedy nalézáme rozpor s Ústavou ČR, kdy zákon omezuje právo územního společenství občanů při vydávání obecně závazných vyhlášek. Vykonávali tedy kraj samosprávu je oprávněn užít své pravomoci ve formě vydání obecně závazné vyhlášky kraje a obecně závaznou vyhláškou uložit povinnosti za současného splnění dvou podmínek.

Jmenovitě jde o:

- zákonné meze samostatné působnosti,

- zákonné zmocnění. [4, s. 272-273]

Nařízení krajů

Právním základem pro vydávání nařízení krajů, je jak již bylo uvedeno, čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, který stanovuje, že orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Vydávání nařízení kraje podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR je výkonem státní správy v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Ustanovením § 7 zákona o krajích je pak ústavní norma provedena na zákonné úrovni. Nařízení krajů nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší úrovně. Nařízení jsou vydávána na základě právní normy a k jejímu provedení, legislativní pravomoc je u nich podmíněna zmocňujícím zákonem. Vykonává-li tedy kraj státní správu jako přenesenou působnost, je oprávněn užít své pravomoci ve formě vydání nařízení kraje za současného splnění tří podmínek stanovených ústavní (a následně i zákonnou) normou. Jmenovitě jde o:

- zákonný základ (nařízení kraje lze vydat jen na základě zákona),
- zákonné meze (nařízení kraje se musí pohybovat v mezích daných zmocňujícími zákony),
- výslovné zákonné zmocnění (musí jít o konkrétní a výslovné zmocnění k vydání právního předpisu). [4, s. 262]

Aktuální zákonná úprava (zákon o obcích, zákon o krajích) tedy v současné způsobuje, že odlišnost mezi obecně závaznými vyhláškami obcí a krajů a nařízeními obcí a krajů v jejich označení se pomalu stává jedinou odlišností mezi právními předpisy vydávaných v jejich samostatné a přenesené působnosti. Pro obecně závazné vyhlášky obcí a krajů i nařízení obcí a krajů totiž platí, že mohou být vydávány pouze na základě výslovného zákonného zmocnění a že mohou být rušeny pouze Ústavní soudem. Jediný faktický rozdíl tak spočívá v tom, že obecně závazné vyhlášky vydává zastupitelstvo obce (kraje), zatímco nařízení rada obce (kraje).

4.2 Ústavní úprava činnosti samosprávy a její realizace v zákonech

Demokracie rozumí nejen pluralitu ústřední moci dělené na moci zákonodárnou, výkonnou a soudní podle klasického pojetí, ale postupem vývoje dochází i k uznání i jiných korporací lidí a občanů, tvořících územní organizované celky, zejména obce, ale i

širší územní celky. Jako uznání možnosti rozhodování jimi samými o sebe samých se vžil obecný pojem místní, resp. územní samospráva.

Místní samospráva je považována za součást demokratického zřízení a jako taková i garantována na evropské mezinárodní úrovni systémem Rady Evropy. Tento orgán taktéž přijal Evropskou chartu místní samosprávy (dále ECHMS). Jménem ČR byla ECHMS podepsána ve Štrasburku dne 28.5.1998 pro ČR vstoupila v účinnost dne 1.9.1999. Evropská charta místní samosprávy zdůrazňuje stěžejní význam místní samosprávy v demokratickém zřízení a definuje ji jako právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných. Význam místní samosprávy pro demokratické zřízení přitom ECHMS vidí v těchto důvodech:

- 1) místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení;
- 2) právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou ze stěžejních demokratických zásad;
- 3) toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni;
- 4) existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká.

Místní, resp. územní samospráva je součástí veřejného práva a jako taková vyjadřuje určitý typ společného zájmu, zájmu na samoregulaci a zájmu o seberozhodování. Jako součást veřejného práva je jejím symptomem, že je uznávána státní mocí a tudíž stanovena ústavou či zákony (podle povahy právní kultury též obyčejovým, zvykovým právem, tradicí, apod.). Zákony také v kontinentální právní kultuře určují rozsah a hranice samosprávy. V tom smyslu také státní moc poskytuje samosprávě možnosti ochrany před neoprávněnými zásahy samotným státem nebo jinými subjekty (ochrana soudy či ústavními soudy). [6, s. 355-357]

Ústavněprávní koncepce územní samosprávy v České republice

Ústavní systém ČR upravuje pouze územní samosprávu (hl. sedmá Ústavy ČR). Samospráva je oddělena od státní moci co do typu veřejné moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR stanoví způsoby výkonu státní moci) i co do možností zásahů státu (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR stanoví zákonné meze státní ingerence do samosprávy). Ústavní úprava

územní samosprávy je koncentrována v samostatné hlavě Ústavy ČR, přičemž úprava krajského zřízení je paradoxně plošně širší v novelizačním ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., jímž byla Ústava ČR změněna i rozšířena, z důvodů demokraticko-mocenských, ekonomických, právních a dalších završených formální ústavní úpravou lze územní samosprávu v ČR považovat za zvláštní oddělenou ústavní moc. Toto konstatování se opírá zejména též o zákony provedenou koncepci tzv. samostatné působnosti obcí a krajů, soudně právní ochranu těchto, volební samostatnost, apod. Územní samospráva je samosprávou korporativního typu, je založena na určitých společenstvích občanů, a to přirozeně historicky se složitějších (obce jako demografická forma lidské komunity), tak i vznikajících politickým rozhodnutím (vyšší územní samosprávné celky). Ústava ČR za základní samosprávné územní celky určuje obce (čl. 99 Ústavy ČR). Zřejmě se tím akcentuje obvyklá vlastnost samosprávy, a sice, že vyrůstá odzdoła jako vyjádření přirozené motivace lidských individuí po správě záležitostí lidskému životu každodenně nejbližších. Ústava zakládá vertikálně vyšší typ samosprávy (vyšší územní samosprávné celky) v tomtéž článku jako kraje. Ústava definuje vyšší územní samosprávné celky jako územní korporace obcí. Neurčuje však, jaký je možný rozsah vstupu obcí do rozhodování vyšších samosprávných celků. [6, s. 357-358]

4.2.1 Postavení obcí

Postavení obcí je upraveno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění. Obec má statut právnické osoby vystupující v právních vztazích svým jménem a s odpovědností z těchto vztahů vyplývající (§ 2 odst. 1 zákona). Obec je přitom chápána nejen jako demografická lokalita, ale i jako prostorová lokalita, v § 1 zákona se konstatuje, že obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Právní subjektivita obce se projevuje ve funkční, věcné a územní působnosti vymezené zákonem. Jejím prostřednictvím rozhoduje zejména zastupitelstvo, které je oprávněno vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústava ČR sice pojímá obec jako samosprávnou jednotku, rozsah této samosprávy je však podmíněn a vymezen. Nelze hovořit o územní samosprávě absolutní, neomezené. Zákon o obcích působnost obcí dělí na tzv. samostatnou a tzv. přenesenou. Samostatná působnost je vymezena věcně příkladmo a obecně odvětvově (§ 35 zákona), v této působnosti se obec řídí pouze zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Tím není dotčeno právo územní

samosprávy dožadovat se souladu těchto právních předpisů s ústavními zákony. Samospráva obce je i nadále založena na samostatné působnosti. Její vymezení je upraveno v § 35 zákona jako částečně taxativně vyjmenovaný, ale v zásadě otevřený systém, principiálně obecně zaměřený k uspokojování bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Obec je nově zmocněna ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti, a to jak ve věcech stanovených zvláštním zákonem, tak např. v záležitostech veřejného pořádku stanovením činností, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti zdraví a majetku, kdy tyto činnosti lze vykonávat pouze v místech a časech obecně závaznou vyhláškou určených. Lze také stanovit, že na některých veřejně přístupných místech jsou takové činnosti zakázány. Povinnosti lze též ukládat pro pořádání veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, tanečních zábav a diskoték, ale také k zajištění udržování čistoty ulic, k ochraně životního prostředí, místní zeleně, atd. V přenesené působnosti vykonává obec státní správu. Rozsah této působnosti se vztahuje k jednotlivým úsekům státní správy a je založen zvláštními zákony. Jde tedy o samosprávu modifikovanou souběžným výkonem státní správy - tedy teritoriálně organizované výkonné moci. Jde tedy o kombinaci veřejné moci dvou typů - státní a samosprávné, v oblasti přenesené působnosti může obec vydávat nařízení, avšak zde na základě zmocnění zákona a v jeho mezích. Zmocňující ustanovení obsažené v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR se vztahuje na pravomoc vydávat nařízení obce v přenesené působnosti (tj., jestliže obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony) a zmocňující ustanovení obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy na pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce. Svěřil-li zákon obci výkon státní správy v přenesené působnosti, je území správním obvodem. [6, s. 358-362]

4.2.2 Postavení krajů

Postavení krajů vyplývá z ústavního zákona č. 347/1997 Sb., kterým byla změněna a doplněna Ústava ČR. Ústavní zákon slovně určuje celkem 14 krajů, s teritoriálním vymezením legislativním odkazem na původně existující správní okresy, které takto všechny vyjmenovává (tím v zásadě rozšiřuje předmět ústavní úpravy). Hranice krajů lze měnit pouze zákonem. Postavení krajů je k provedení novelizace Ústavy ČR upraveno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v platném znění. Kraj je chápán jako

územní společenství občanů, jemuž náleží právo na samosprávu. Tato samospráva je vykonávána v rozsahu stanoveném zákonem a v souladu s potřebami kraje jako tzv. samostatná působnost. Kraj je zastupován zastupitelstvem kraje, dalšími orgány jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. K realizaci samostatné působnosti vydává kraj obecně závazné vyhlášky. Na základě a v mezích zákona vydává rada kraje nařízení v přenesené působnosti, je-li k tomu zákonem zmocněna. Tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje. Občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem ČR a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského Újezdu v územním obvodu kraje. Dozor nad výkonem samostatné působnosti krajů vykonává ministerstvo ve spolupráci s věcně příslušnými ministerstvy a s ostatními věcně příslušnými ústředními správními úřady. Dozor nad výkonem přenesené působnosti krajů vykonávají věcně příslušná ministerstva a ostatní věcně příslušné ústřední správní úřady. [6, s. 362-363]

5 KONTROLA ÚSTAVNOSTI SAMOSPRÁVY

5.1 Kontrola dodržování ústavy a ústavních zákonů v činnosti samosprávy

Státní dozor nad právotvorbou územní samosprávy vykonávají dozorové orgány na základě principu oficiality jako svou veřejnoprávní povinnost. Jde výhradně o dozor následný. Státní dozor nad právotvorbou územní samosprávy je přitom zvláštní formou kontroly ve veřejné správě. Jako východisko zde totiž působí ten fakt, že územní samospráva není při tvorbě práva vůči dozorovým orgánům v podřízeném postavení. Z toho pak v demokratickém právním státě vyplývá, že při dozoru zkoumá pouze to, zda je či není chování v souladu s právem. Pro dozor tedy nebude přicházet v úvahu uplatnění mimoprávních kritérií, jako jsou věcná správnost, účelnost, hospodárnost, sociální a ekonomická efektivnost, soulad s poznatky vědy a techniky anebo etická pravidla, ledaže by taková kritéria byla zahrnuta do právní normy. To se samozřejmě z podstaty věci plně vztahuje pouze na tvorbu právních předpisů v rámci samostatné působnosti obcí a krajů. Odrazem uvedeného je na ústavní úrovni jednak čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Dále pak ústavně zakotvená možnost

ochrany územní samosprávy před nezákonnými zásahy státu čl. 87 odst. 1 písm. c) tzv. komunální ústavní stížnost. Oproti tomu úprava kontroly právních předpisů vydávaných územní samosprávou v přenesené působnosti musí sice respektovat nezávislost samosprávy na státní správě, na straně druhé však musí reflektovat i tu skutečnost, že v oblasti přenesené působnosti se územní samospráva objevuje v postavení vykonavatele, toliko dekoncentrované, státní správy. [4, s. 284]

5.1.1 Státní dozor nad právotvorbou obcí

Novelizace obecního zřízení v souvislosti s II. fází reformy územní veřejné správy se dotkla i úpravy dozoru nad právotvorbou obcí. Úprava státního dozoru je v případě obecně závazných vyhlášek obcí obsažena v ustanovení § 124 zákona o obcích č. 128/2000 Sb. Stírání rozdílů mezi obecně závaznými vyhláškami a nařízeními se projevilo v ustanovení § 127 odst. 1 a 2 zákona o obcích č. 128/2000 Sb. Odporuje-li nařízení obce zákonu, použije se § 124 obdobně a rovněž na zveřejňování rozhodnutí týkajících se pozastavení účinnosti nebo zrušení nařízení obce se použije § 125 obdobně. Výkon státního dozoru nad obecní právotvorbou je tedy od 1.1.2003 svěřen jednak krajským úřadům v přenesené působnosti, jednak ministerstvu vnitra. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm obecně závazných vyhlášek obce a nařízení obce se zákony. Jediným kritériem dozoru je tedy zákonnost právních předpisů obcí. Při výkonu dozoru je krajský úřad oprávněn požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách a navrhnout obci změnu nebo zrušení nezákonného předpisu obce.

5.1.2 Kritické poznámky k právní úpravě

Závěrem k právní úpravě státního dozoru nad právotvorbou obcí se částečně ztotožňuji s názory S. Kadečky, který k tomu konstatuje následující.

V první řadě se domnívá, že svěřením dozoru krajským úřadům je z několika důvodů nesprávné. Dozor nad právními předpisy obcí spočívá výhradně v posuzování jejich právnosti (souladnosti se zákony, event. jinými právními předpisy), což je vysoce odborná právnícká činnost. Pro takovou činnost však krajské úřady neposkytují dostatečné materiální ani personální zázemí.

Tyto názory byly publikovány v roce 2003, tudíž se domnívám, že se situace týkající se personálního (odborného) zázemí v této oblasti již zlepšila.

Dále souhlasím s názorem S. Kadečky, který se domnívá, že přechod dozorové působnosti ze státních orgánů na orgány krajů (byť v přenesené působnosti) je nešťastným řešením, které vyvolává závažné pochybnosti o ústavnosti takové úpravy. Správní dozor nad veřejnoprávními korporacemi je totiž svou povahou činností státněsprávní a patří mezi základní úlohy decentralizovaného státu. Musí být vykonáván jednotně na celém území a to v obecném, nikoliv regionálním zájmu. Navíc, pokud by dozor vykonával stát prostřednictvím svých orgánů, nemuselo by dojít ke zdvojování dozorové činnosti, jaké přináší platná právní úprava. Toto zdvojení přináší do procesu dozoru třicetidenní prodlevu, kdy právní předpis obce nelze sistovat (pozastavit), i když bude zjevně nezákonným.

Rovněž se přikláním k názoru, který tvrdí, že při respektování tradičního pojetí institutů a správního dozoru a ústavní stížnosti je nedostatkem právní úpravy to, že se právnické a fyzické osoby nemohou sami domáhat zrušení právního předpisu obce, ani podání návrhu na jeho zrušení. [4, s. 290-294]

5.1.3 Státní dozor nad právo tvorbou krajů

Výkon samostatné i přenesené působnosti kraje podléhá dozoru státu. Dozor vykonávají věcně příslušná ministerstva a jiné věcně příslušné ústřední správní úřady. Dozor je zaměřen výhradně na následné posuzování dodržování zákonnosti a je prováděn tak, aby nebyla omezována samostatná působnost a rozhodovací pravomoc orgánů kraje a aby nedocházelo k nezákonnému zásahu státu do jejich činnosti. Od 1.1.2003 je státní dozor nad krajskou právo tvorbou v přenesené působnosti svěřen věcně příslušným ministerstvům a jiným věcně příslušným ústředním správním úřadům. Ministerstvo vnitra pak i nadále vykonává dozor nad krajskou právo tvorbou v samostatné působnosti. Aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení právního předpisu kraje Ústavnímu soudu jsou pak od 1.1.2003 vedle ministra vnitra vybaveni též věcně příslušní ministři a vedoucí ústředních správních úřadů. Při dozoru nad krajskou normotvorbou se zjišťuje soulad obecně závazných vyhlášek kraje se zákony a soulad nařízení kraje se zákony a jinými právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady. Při výkonu dozoru jsou ministerstva a jiné věcně příslušné ústřední správní úřady oprávněny požadovat od příslušného orgánu kraje poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách.

Obecně závazné vyhlášky a nařízení krajů

S účinností od 1.1.2003 normativně upravuje režim státního dozoru nad nařízeními krajů zejména novelizované ustanovení § 85 zákona o krajích č. 129/2000 Sb., nad obecně závaznými vyhláškami zejména novelizované ustanovení § 83 téhož zákona. Oba režimy dozoru se liší pouze ve vymezení dozorového orgánu. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami krajů je svěřen výhradně Ministerstvu vnitra, oproti tomu v případě nařízení jsou dozorovými orgány věcně příslušná ministerstva nebo jiné věcně příslušné ústřední správní úřady. Orgánu oprávněnému k výkonu státního dozoru (a současně i dozoru povinnému) je dáno sistační oprávnění (pravomoc pozastavit účinnost právního předpisu kraje). Ministerstvo vnitra v případě obecně závazných vyhlášek, resp. věcně příslušné ministerstvo nebo jiný věcně příslušný ústřední správní úřad, v případě nařízení pozastaví účinnost právního předpisu kraje, je-li v rozporu se zákonem. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu kraje nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení krajskému úřadu. Toto rozhodnutí se neprodleně oznámí ve věstníku právních předpisů kraje. Nezruší-li příslušný orgán kraje takový právní předpis kraje nebo neuvede-li jej do souladu se zákonem ve lhůtě 3 měsíců od účinnosti rozhodnutí o pozastavení, podá ministr vnitra, resp. příslušný ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu, Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Jestliže Ústavní soud návrh na zrušení právního předpisu odmítne nebo zamítne, nebo řízení zastaví, rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu kraje pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. [4, s. 295-297]

5.2 Ústavní aspekty kontroly ústavnosti v činnosti samosprávy

Institut samosprávy je v demokratickém právním státě zcela nezbytně spjat s institutem státního dozoru. Platí-li toto konstatování obecně, tím spíše platí při úvahách o právních předpisech územní samosprávy, které jsou jedním z nejvýznamnějších projevů veřejnomocenského působení samosprávy. Státní dozor nad územní samosprávou je důležitou zárukou zákonnosti a prostředkem, kterým stát působí na obce a kraje, aby plnily své veřejnoprávní povinnosti a při své činnosti jednaly v souladu s právním řádem. Státní dozor je vykonáván prioritně ve veřejném zájmu z úřední povinnosti. Z podstaty správního dozoru vyplývá, že jeho výkon neslouží v prvé řadě k ochraně subjektivních práv a zájmů dotčených osob. Veřejné a subjektivní zájmy však nejsou navzájem protikladné, ale

efektivní výkon dozoru a ochrana veřejného zájmu působí příznivě i na individuální zájmy a ochranu práv širokého okruhu adresátů. [4, s. 281]

Zásadní úlohu v tomto procesu hraje Ústavní soud, který je dle čl. 83 Ústavy ČR charakterizován jako soudní orgán ochrany ústavnosti. Není běžným soudem a není ani součástí soustavy soudů. Ústava ČR předpokládá, že Ústavní soud by měl být orgánem abstraktní a konkrétní kontroly ústavnosti, tj. měl by řešit nejen možné rozpory zákonů a jiných právních předpisů s ústavními zákony, jakož i s mezinárodními smlouvami o lidských právech, ale měl by projednávat i individuální stížnosti v určitých případech porušování ústavnosti a zákonnosti. Dále má Ústavní soud i další rozhodovací pravomoci. Taxativní výčet rozhodovací činnosti Ústavního soudu podává čl. 87 Ústavy ČR. Nejvýznamnější pravomoc představuje oprávnění Ústavního soudu rozhodovat o zrušení zákonů, jakož i jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, ratifikovanou a vyhlášenou ve Sbírce zákonů ČR, a pokud jde o podzákonné právní předpisy též, jsou-li v rozporu se zákonem. Při této tzv. abstraktní kontrole ústavnosti Ústavní soud může významně korigovat výsledky legislativní činnosti Parlamentu ČR a orgánů, ústavně oprávněných k přijímání podzákonných právních předpisů. Rozsahem největší je rozhodovací pravomoc Ústavního soudu o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně (tedy Ústavou ČR, Listinou základních práv a svobod, dalšími ústavními zákony, jakož i mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR) zaručených základních práv a svobod.) K nim lze přiřadit také rozhodování o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonným zásahům státu. Ústavní soud dále rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 ve vazbě na čl. 22 Ústavy ČR. Ve vztahu k prezidentu republiky přísluší Ústavnímu soudu jednat o ústavní žalobě Senátu v případě velezrady hlavy státu a rozhodnout o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, podle něhož nemůže svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat. Ústavní soud musí také rozhodnout o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro ČR závazné, nelze-li je provést jinak. Ústavnímu soudu přísluší rovněž posoudit, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se její

činnosti je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Konečně Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy. Při svém rozhodování jsou soudci Ústavního soudu vázáni pouze ústavními zákony a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které jsou pro ČR závazné, jakož i zákonem o Ústavním soudu. Tento zákon tedy jako jediný nepodléhá možnosti přezkoumání z hlediska event. rozporů s ústavními zákony. Podrobnosti o řízení před Ústavním soudem a jeho organizaci stanoví zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. [3, s. 242-243]

5.2.1 Řízení před Ústavním soudem

Zákon o Ústavním soudu upravuje nejprve v § 27 - 63 obecné náležitosti řízení před Ústavním soudem, v § 64 - 125 stanoví zvláštnosti pro jednotlivé typy řízení. V § 63 určuje jako podpůrný předpis vedle tohoto zákona občanský soudní řád. Řízení je zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu. Návrh může podat jen ten, komu v jednotlivém případě zákon takové oprávnění přiznává. Účastníky řízení jsou vedle navrhovatele zákonem určené subjekty dle příslušného typu řízení. Zákon upravuje rovněž postavení vedlejších účastníků. Fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo vedlejší účastníci musí být zastoupeny advokátem nebo notářem v rozsahu jejich oprávnění, daných příslušnými předpisy. Za státní orgán nebo úřad jedná osoba, oprávněná k tomu zvláštními předpisy, která se může nechat zastoupit advokátem nebo notářem. Za soud jedná předseda senátu. Zastoupení je možné jen na základě zvláštní plné moci, substituce je vyloučena. Návrh na zahájení řízení je nepřipustný, týká-li se věci, o které již Ústavní soud nálezem rozhodl. Je rovněž nepřipustný v případě, že Ústavní soud již v téže věci jedná; podal-li jej však oprávněný navrhovatel, má právo se účastnit jednání jako vedlejší účastník. Při projednávání návrhů se Ústavní soud nemusí řídit pořadím, v němž mu návrhy došly, jestliže se usnese, že věc, které se některý návrh týká, je naléhavá.

Ústavní soud rozhoduje v plénu a v senátech. Plénium je složeno ze všech soudců (Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni na dobu deseti let), pokud zákon o Ústavním soudu nestanoví jinak. může plénium jednat a usnášet se, je-li přítomno alespoň deset soudců. Rozhodnutí pléna je přijato, jestliže se pro ně vyslovila většina přítomných soudců; v některých případech zákon vyžaduje souhlas nejméně devíti přítomných soudců.

Ústavní soud rozhoduje rovněž ve čtyřech tříčlenných senátech. Senát je způsobilý jednat a usnášet se, jsou-li přítomni všichni jeho členové; usnází se většinou hlasů. [3, s. 245-246]

5.2.2 Jednotlivé typy řízení před Ústavním soudem

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozlišuje tyto druhy řízení před Ústavním soudem. Tučně označené body se týkají rovněž územní samosprávy:

a) řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů;

b) řízení o ústavních stížnostech;

c) řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora;

d) řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora;

e) řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky;

f) řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy ČR;

g) řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu;

h) řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy.

Ad a) Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (§§ 64 - 71)

Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení jsou oprávněni podat:

a) vláda;

b) skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů;

c) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti;

d) ten, kdo podal ústavní stížnost;

e) zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku;

f) Veřejný ochránce práv;

- g) ministr vnitra u vyhlášek krajů a hl. m. Prahy;
- h) věcně příslušný ministr, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje a hlavního města Prahy,
- i) zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.

Návrh je nepřipustný, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením Ústavnímu soudu platnosti nebo naopak ještě nejsou platné.

Ad b) Řízení o ústavních stížnostech (§§ 72 - 84). Ústavní stížnost jsou oprávněni podat:

1. fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR;
2. zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.

Ústavní stížnost je zásadně nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (mimo obnovu řízení); výjimky z této zásady stanoví zákon v § 75. Bylo-li vyhověno ústavní stížnosti zastupitelstva územního samosprávného celku, Ústavní soud zruší napadené rozhodnutí státního orgánu nebo jestliže porušení zaručeného práva na samosprávu spočívalo v jiném zásahu státu, zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva na samosprávu pokračoval a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením.

Ad h) Řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy (§§ 120 - 125)

Ústavní soud rozhoduje kompetenční spory mezi státními orgány navzájem, mezi státem a územním samosprávným celkem nebo mezi územními samosprávnými celky navzájem. Návrh je nepřipustný, přísluší-li rozhodovat o kompetenčním sporu jinému orgánu podle zvláštního zákona, nebo přísluší-li rozhodovat orgánu společně nadřízenému orgánům, mezi nimiž kompetenční spor vznikl. Ústavní soud nálezem rozhodne, který orgán je

příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Jde-li o kompetenční spor mezi státním orgánem a územním, samosprávným celkem, Ústavní soud rozhodne, zda věc spadá do kompetence státu nebo územní samosprávy.

ZÁVĚR

V případě samosprávy upravuje Ústavní systém ČR pouze územní samosprávu. Územní samospráva je v ČR dvoustupňová (obce, kraje). Pro každý stupeň územní samosprávy je typické, že představuje územní celek, na němž žije společenství občanů a kde je vykonávána samospráva veřejných záležitostí. Samospráva je oddělena od státní moci jako orgán veřejné moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR stanovuje způsoby výkonu státní moci). Stát může zasahovat do záležitosti samosprávy jen způsobem stanoveným v čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR. Ústavní úprava územní samosprávy je upravena v samostatné hlavě Ústavy ČR (hlava sedmá). Na základě uvedeného lze tvrdit, že územní samosprávu v ČR lze považovat za zvláštní oddělenou ústavní moc. Ústava výslovně stanovuje podíl územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného zmocnění. Pokud tedy stát přenesl výkon státní moci na samosprávné celky musí být tyto celky podřízeny rovněž státní kontrole, která má zaručit kvalitní výkon státní moci.

Místní samospráva je nezastupitelnou složkou demokracie, je to právo místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a rovněž schopností a v zájmu místního obyvatelstva rozhodovat o veřejných záležitostech. Velkým problémem je dle mého názoru obecně malá vzdělanost v záležitostech veřejné správy, a to jak u pracovníků veřejné správy, tak i u občanů. Tato malá vzdělanost se projevuje ve špatné úrovni chápání dvou linií veřejné správy, a to linii samosprávy a linii státní správy. Každá z nich má v demokracii své specifické poslání. Zaměňování těchto linií je výrazem nepochopení skutečnosti, že státní správa hájí zájmy všech občanů jako členů společnosti. Zajišťuje vytváření podmínek pro uspokojování těch potřeb, které vyplývají ze skutečnosti, že člověk žije ve společnosti, a to na určitém území státu. Nízká úroveň občanského vědomí způsobuje, že většina občanů očekává od veřejné správy jako služby, že každému občanovi bude v jeho požadavcích vyhověno a jakékoliv omezení chápe jako nedemokratický zásah do svých občanských svobod. Nízká úroveň řízení veřejné správy, související s nízkou profesionalitou pracovníků veřejné správy, může způsobit tendenci k aroganci moci, a to v obou liniích veřejné správy.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I.díl, Základní pojmy o instituty. Ústavní základy ČR.* 2. zcela přepracované vyd. Brno : Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1492-X
- [2] FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva.* 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-2592-1
- [3] GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky.* 4. vyd. Praha : Prospektrum, 2002. ISBN 80-7175-077-8
- [4] KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice.* 1.vyd. Praha : C. H. Beck, 2003 : Olympia, 2000. 205 s. ISBN 80-7033-208-5.
- [5] KADEČKA, S., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Základy správního práva pro ekonomy.* 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-210-3050-X
- [6] KLÍMA, K. *Ústavní právo.* 2. rozšířené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. ISBN 80-86473-90-2
- [7] KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí základy obecního práva.* 1. vyd. Praha : CODEX Bohemia, s.r.o., 1998. ISBN 80-85963-73-6
- [8] MATES, P., MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy.* 3.vyd. Praha : VŠE, 1999. ISBN 80-7079-407-0
- [9] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa.* 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0
- [10] SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě (některé správně vědní a správně právní aspekty).* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1995. ISBN 80-210-1138-6
- [11] ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost.* 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2001. ISBN 80-7201-308-4

Prameny práva

- [12] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [13] Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [14] Ústavní zákon č. 176/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [15] Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [16] Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů
- [17] Sdělení ministerstva zahraničí č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- [18] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- [19] Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- [20] Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [21] Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- [22] Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
- [23] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- [24] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- [25] Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů
- [26] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

[27] Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

Zkr.	Vysvětlení.
č.	číslo
čl.	článek
ČR	Česká republika
ECHMS	Evropská charta místní samosprávy
EU	Evropská unie
Listina	Listina základních práv a svobod
odst.	odstavec
písm.	písmeno
Sb.	Sbírka zákonů
Ústava	Ústava České republiky