

**Datum doručení:** 13. 3. 2018

**Centrální číslo jednací:** PS2018/003190

**Věc: Důvodová zpráva k zákonu č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)**

### **Žádost**

(...)

v rámci práva na informace dle zákona č. 106/1999 Sb. žádám e-mailem poslat důvodovou zprávu

zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, za což předem děkuji.

(...)

### **Odpověď**

(...)

Znění důvodové zprávy k zákonu č. 129/2000 Sb. bylo žadateli zasláno.

## D ů v o d o v á z p r á v a

### I. Obecná část

#### I. 1. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhovaného zákona a vysvětlení jeho nezbytnosti jako celku

V Čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen "Ústava") se zaručuje princip územních samosprávných celků. Je to důležitý princip výstavby státu, kterým je stát vázán ve své činnosti.

U územní samosprávy tak, jak je podrobněji zakotvena v hlavě sedmé Ústavy, tedy u obcí a krajů, tento princip znamená, že obce a kraje budou samostatně spravovat (rozhodovat) určité zákonem vymezené veřejné záležitosti místního nebo regionálního významu, aniž by stát do takového rozhodování zasahoval. Stát tedy určí právními předpisy rámec, v němž se má samospráva pohybovat a přísluší mu právní dozor nad jejím jednáním. Základním kritériem pro vymezení tohoto rámce by mělo být uplatnění principu subsidiarity, to znamená, že správa veřejných záležitostí se má dít na té úrovni, která je nejbližše řešenému problému.

Z toho vyplývá, že rozsah veřejných záležitostí svěřených státem územní samosprávě bude přímo záviset na míře přenosu kompetencí ze státní správy na samosprávu (dekoncentrace) a na míře přenosu kompetencí z centrální úrovně na úroveň nižších článků (decentralizace). Proto zřízení a činnost krajů úzce souvisí i s probíhající reformou veřejné správy. Přesun rozhodování určitých veřejných záležitostí do působnosti samosprávy vykonávané volenými zástupci občanů znamená, že tyto záležitosti ztrácejí svůj mocenský charakter a blíží se principům

právní služby, jak je chápána veřejná správa ve vyspělých demokratických státech.

Ústava počítá s přijetím dalších zákonů, které budou obsahovat bližší úpravu otázek obecně řešených v hlavě sedmé.

Čl. 100 odst. 3 Ústavy, podle kterého vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem, byl naplněn ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Tento ústavní zákon stanovil počet a sídla územních samosprávných celků, vymezil je územím okresů, stanovil podmínky pro změnu hranic jejich území a současně provedl změnu čl. 99 Ústavy a vypuštění jejího čl. 103.

Právní řád však zatím neobsahuje podrobnější zákonnou úpravu potřebnou k tomu, aby kraje mohly zahájit svou činnost v určeném termínu a fungovat v Ústavou předpokládaném rozsahu práv a povinností. Právo na samosprávu zaručené v čl. 8 Ústavy tak není dosud plně realizováno.

Proto je třeba přijmout zákon, který v souladu s principy upravenými v Ústavě především podrobněji vymezí postavení a působnost krajů, vymezí jejich samosprávnou působnost a také jejich přenesenou působnost, dále strukturu a oprávnění orgánů kraje, a zvláště kompetence zastupitelstva kraje, počet jeho členů, základní pravidla jeho jednání.

Čl. 104 odst. 2 Ústavy zakotvuje dělbu působnosti mezi zastupitelstva obcí a zastupitelstva vyšších územních samosprávných celků, pokud jde o samosprávu, a to tak, že musí být výslovně zákonem upraveny kompetence vyšších územních samosprávných celků, t.j. krajů. Není-li výslovně zákonem svěřena určitá oblast samosprávy zastupitelstvům krajů, náleží podle uvedeného článku Ústavy zastupitelstvům obcí. Tento článek Ústavy bude naplněn navrhovaným zákonem.

V té souvislosti je nutno přijmout zákon, který upraví volby do těchto zastupitelstev. Tento zákon je připravován samostatně a nabude účinnosti v předstihu před nabytím účinnosti navrhovaného zákona o krajích.

Zákon o krajích musí naplňovat také princip, že kraj je veřejnoprávní korporací, která může mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy), přičemž stát může zasahovat do činnosti kraje, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatnit jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3).

Podle navrhovaného zákona má dojít ke spojení státní správy a samosprávy na krajské úrovni. Kraje by tedy vykonávaly jak působnost samostatnou, tak i přenesenou, jako je tomu v platném zákoně o obcích. To je v souladu s doporučením, které mimo jiné přijala Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky v souvislosti s projednáním návrhu koncepce reformy veřejné správy v květnu 1999. Koneckonců toto řešení je v souladu s čl. 105 Ústavy, podle něhož výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

S ohledem na to, že kraje jsou podle Ústavy územní společenství občanů, je nezbytné zakotvit práva a povinnosti obyvatel a občanů kraje tak, aby mohli plně realizovat svá práva založená Ústavou a Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Zákon stanoví, v souladu s Listinou (čl. 21 Listiny) takové záruky a oprávnění, aby se občané mohli podílet na správě veřejných věcí přímo jako členové zastupitelstev a dalších orgánů krajů nebo volbou svých zástupců v těchto orgánech. Podobné postavení, i když v menším rozsahu zákon přiznává obyvatelům krajů, kteří na jejich území žijí, ale nejsou občany kraje.

Zákon také upraví základní principy vydávání obecně závazných vyhlášek krajů, jejichž vydávání v mezích jejich působnosti zaručuje krajům Ústava (čl. 104 odst. 3 Ústavy), včetně záruk toho, aby byly vydávány v souladu se zákony a s ostatními právními předpisy a dojde-li k jejich porušení, aby bylo možno zjednat nápravu a v krajním případě i zrušení Ústavním soudem.

Zákon rovněž upraví základní zásady pro vydávání nařízení kraje, jež mohou být vydávána na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích ve věcech patřících do přenesené působnosti.

Předpokládá se, že k provedení tohoto zákona bude potřebné vydat prováděcí předpis pro úpravu zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanců krajů, který bude společným prováděcím předpisem i pro úpravu dalších nových zákonů, a to zákona o obcích, zákona o hlavním městě Praze a zákona o okresních úřadech.

Navrhovaný zákon bude svou povahou organizační normou, která bude mít podpůrnou povahu ve vztahu ke zvláštním zákonům, jež podrobněji upraví působnost krajů. Přímé novely příslušných zákonů jsou obsaženy v samostatném návrhu zákona o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o krajích (krajské zřízení), zákona o obcích (obecní zřízení), zákona o okresních úřadech a zákona o hlavním městě Praze. Jejich zařazení do samostatného zákona si vyžádala především skutečnost, že se týkají poměrně velkého počtu jednotlivých zákonů. Návrh tohoto zákona je předkládán současně.

Nezbytnost přijetí navrhovaného zákona spočívá zvláště v tom, že bez něj nelze zahájit činnost krajů po předpokládaných volbách do jejich zastupitelstev v listopadu 2000, ani nelze naplnit ustanovení příslušných článků Ústavy, Listiny základních práv a svobod a ústavního zákona č. 347/1997 Sb., což ve svých důsledcích vylučuje vytvoření nezbytných organizačních předpokladů pro plné fungování samosprávy v České republice jako celku, včetně předpokladů pro fungování územních samosprávných celků - obcí a krajů a jejich vzájemné spolupráce a realizace práva na samosprávu. Existence a faktická činnost krajů je důležitým předpokladem pro vytvoření regionální politiky a pro vstup České republiky do Evropské unie. Zatím není právně upravena oblast podpory regionálního rozvoje, která bude upravena zvláštním zákonem, který vymezí úlohu krajů v této oblasti.

## I. 2. Soulad navrhovaného zákona s mezinárodními závazky, včetně jeho souladu s právem Evropského společenství:

Navrhovaná úprava si klade za cíl respektovat mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika v této oblasti vázána.

Jedná se o Evropskou rámcovou úmluvu o přeshraniční spolupráci mezi územními orgány. Tato úmluva vytyčuje všeobecné právní a společné základy, na kterých je založena oboustranná, event. vícestanná spolupráce v rámci suverenity partnerských sousedních zemí. Jejím cílem je podporou přeshraniční spolupráce, přispět k hospodářskému a sociálnímu pokroku pohraničních oblastí. Navrhovaný zákon pamatuje na spolupráci samosprávných společenství sousedících států, neboť v České republice dosud neexistují odpovídající subjekty na vyšší úrovni, než je obec.

Pokud se týká Evropské charty místní samosprávy, tento návrh zákona respektuje vytvoření společného evropského standardu pro zajištění a ochranu práv místní samosprávy, která je nejbližší k občanovi a dává mu možnost účinně se účastnit rozhodování věcí, které se dotýkají jeho každodenního života v daném místě. Návrh zákona aplikuje základní pravidla, zaručující politickou, správní a finanční nezávislost samosprávy.

Z hlediska sblížení právního řádu České republiky s právem Evropského společenství se konstatuje, že legislativní úprava této oblasti nespadá do pravomoci Evropského společenství, nýbrž do pravomoci členských států.

### I. 3. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhovaného zákona, zvláště nároky na státní rozpočet:

Kraje si vyžádají jednak náklady na své zřízení, jednak náklady na svůj provoz. Zajištění finančních zdrojů pro činnost regionální samosprávy se předpokládá v prvním roce ze státního rozpočtu, protože zřejmě do doby uvedení krajů do činnosti se nepodaří zajistit jejich vlastní příjmy.

Kromě toho bude nezbytné převést do rozpočtu krajů další finanční prostředky na činnost příspěvkových organizací, jejichž zřizovatelská funkce bude převedena na kraje z ministerstev a okresních úřadů. Tyto prostředky budou delimitovány jednak z rozpočtů ministerstev (případy, kdy jsou dosavadními zřizovateli a zakladateli), jednak z rozpočtů okresních úřadů. Současně bude nutné převést do rozpočtu krajů z rozpočtu ministerstev finanční prostředky, odpovídající rozsahu činnosti přenesené z jejich působnosti na kraj, např. na pořizování územně plánovací dokumentace a na další působnosti, které na ně budou převedeny.

Náklady na vlastní samosprávnou činnost kraje nejsou dosud nikde rozpočtovány. Objem těchto nákladů je stanoven na základě kvalifikovaného odhadu počtu zaměstnanců, vycházejícího z rozsahu činnosti a s přihlédnutím k současné platové úrovni pracovníků okresních úřadů a ministerstev. Současně se odhadem stanoví odměny pro uvolněné členy zastupitelstva a pro ostatní členy zastupitelstva diferencovaně podle funkcí.

Předpokládá se následující rozdělení výdajů podle druhu určení:

- na rekonstrukce, výstavbu a nákup budov (včetně projektové dokumentace) v sídelních městech krajů celkem 2,25 mld. Kč,
- na počáteční vybavení úřadů nábytkem, kancelářskou a výpočetní technikou celkem 0,55 mld. Kč,
- na financování provozu úřadů, včetně platů zaměstnanců a odměn členů zastupitelstev po zahájení činnosti krajů v roce 2000 a po celý první rok jejich provozu v roce 2001 celkem 1,45 mld. Kč.

Přítom časové rozlišení výdajů se předpokládá:

- v roce 1999 0,25 mld. Kč
- v roce 2000 2,3 mld. Kč
- v roce 2001 1,7 mld. Kč.

Takto uvedené výdaje neobsahují náklady na provedení voleb do zastupitelstev v krajů v roce 2000, které jsou specifikovány v návrhu zákona o volbách do vyšších územních samosprávných celků.

## II. Zvláštní část

### K § 1:

Kraje, obdobně jako obce, jsou člensky organizované územní veřejnoprávní korporace, jejichž členy jsou občané s trvalým bydlištěm v obci, nacházející se na území kraje. Jsou právníckými osobami a jako právnícké osoby jsou způsobilé vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti, vystupovat v právních vztazích svým jménem a brát na sebe odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

Hospodaření s majetkem krajů bude, kromě základních principů v tomto zákoně, upravovat zvláštní zákon.

### K § 2:

Kraj je v souladu s čl. 101 odst. 2 Ústavy samostatně spravován zastupitelstvem a je vázán jen zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení.

Zastupitelstvo kraje vykonává zásadně samosprávu, neplatí to však bezvýjimečně, neboť zastupitelstvo může vykonávat i státní správu, jak to umožňuje čl. 105 Ústavy.

Pro zajištění celého rozsahu úkolů, s nimiž se počítá na úrovni krajů, je nezbytné vytvoření dalších orgánů, které budou zastupitelstvu v jeho činnosti pomáhat. Dělbá úkolů mezi nimi je předmětem úpravy dalších ustanovení navrhovaného zákona. Zvláště jsou v dalších ustanoveních vymezeny úkoly, které zastupitelstvo kraje vykonává vždy a nemůže je přenést na jiné orgány kraje.

Navrhovaný zákon počítá s tím, že krajský úřad bude orgánem kraje, neboť bude rozhodovat o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob. Orgánem kraje mohou být dále zvláštní orgány zřízené na základě zvláštních právních předpisů, které by vykonávaly přenesenou působnost.

#### K § 3 :

Sleduje se vyloučení zbytečného administrativního zatěžování orgánů kraje tak, aby se mohly věnovat plnění svých úkolů. Tím není dotčeno právo na informace podle zvláštního zákona.

#### K § 4.

Jde o interpretační pravidlo, které je nezbytné z hlediska stanovení působnosti krajů. Obdobně je navrženo i v zákoně o obcích (obecní zřízení) a v zákoně o hlavním městě Praze.

#### K § 5 a 6:

Jak vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy zastupitelstva obcí i krajů mohou v mezích své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ve věcech patřících do přenesené působnosti mohou kraje vydávat, ve smyslu ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy, právní předpisy. Název "nařízení kraje" byl zvolen z důvodu odlišení od obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti.

#### K § 7 a 8 :

Základní podmínkou platnosti obecně závazných vyhlášek i nařízení je jejich schválení zastupitelstvem a vyhlášení v úředním publikačním prostředku příslušného kraje. Určení dne vyhlášení má zásadní význam pro počátek patnáctidenní lhůty, po jejímž uplynutí nabývá platná obecně závazná vyhláška i platné nařízení právní účinnost.

Zákon zde uvažuje s vyhlášením v úředním publikačním prostředku jako s podmínkou platnosti, jak je tomu u zákonů a dalších právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů. Vyhlášení na úřední desce, jak je řešeno v zákoně o obcích, nelze s ohledem na velikost území u krajů použít, leda jako podpůrné řešení v naléhavých výjimečných případech, a to vedle vyhlášení v úředním publikačním prostředku kraje. Dalším takovým podpůrným řešením by bylo i uveřejnění v hromadných informačních prostředcích, kterými se zde rozumí denní tisk, rozhlasové a televizní vysílání, popřípadě další možnosti, například internet.

#### K § 9:

V návrhu zákona je pamatováno na vyhlášení právních předpisů kraje ve Věstníku, který bude vydávat každý kraj ve své působnosti a budou v něm vyhlášovány právní předpisy kraje a další skutečnosti. Takovými skutečnostmi je například pozastavení účinnosti právního předpisu kraje nebo jeho zrušení v plném rozsahu nebo v jeho části Ústavním soudem. Je třeba, aby každý kraj tento Věstník vydával, a to v zájmu zpřístupnění svých právních předpisů. Navrhovaný zákon stanoví, v souladu s Listinou, důležitou povinnost kraje uvedený Věstník zpřístupnit veřejnosti. Kromě kraje, který tento Věstník vydal, bude mít povinnost zpřístupnit jej občanům i každý okresní a obecní úřad v kraji .

#### K § 10:

Ukládání pokut podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám, jestliže porušily obecně závaznou vyhlášku kraje nebo nařízení kraje patří mezi významná oprávnění kraje. S tím souvisí v zákoně stanovená povinnost osoby, která porušila povinnost stanovenou právním předpisem kraje odstranit závadný stav, vzniklého jako důsledek porušení konkrétního právního předpisu kraje.

Na ostatní fyzické osoby, poruší-li obecně závaznou vyhlášku kraje nebo nařízení kraje, se bude vztahovat zákon o přestupcích.

Vzhledem k tomu, že příjmy z vybírání pokut za porušení právních předpisů kraje vzniknou v kraji, měly by plynout do rozpočtu toho kraje, kde tyto příjmy vznikly.

Kraje spolu s obcemi, jež jsou podle Čl. 100 odst. 2 Ústavy vždy součástí vyššího územního samosprávného celku, tvoří základ územní samosprávy ve smyslu hlavy sedmé Ústavy České republiky. Vychází se z Čl. 101 Ústavy, který zaručuje obcím samostatné postavení a nezávislost. Kraj nebude mít vůči obcím nadřazené postavení. S tím souvisí i povinnost orgánů kraje projednávat své záměry rozvoje území kraje s dotčenými obcemi.

#### K § 1 a 12 :

Územní samosprávné celky, tedy obce a kraje, vymezuje čl. 100 odst. 1 Ústavy jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Z čl. 21 Listiny vyplývá právo občanů podílet se na správě veřejných věcí. Z toho důvodu je v zákoně potřeba, aby zákon vymezil osobní základ takového územního společenství, a to analogicky s úpravou v zákoně obcích. Územní základ kraje vymezuje ústavní zákon č. 347/1997 Sb.

Obyvatelé kraje, jimiž jsou podle navrhovaného zákona fyzické osoby, které jsou občany ČR a jsou přihlášeny k trvalému pobytu v některé obci na území kraje, mají zákonem zaručen nezbytný rozsah práv z toho vyplývajících. Obdobný rozsah práv navrhovaný zákon dává i fyzickým osobám, které v kraji vlastní nemovitost, aniž by tam byly přihlášeny k trvalému pobytu nebo aniž by byly občany kraje.

Ve snaze o analogické řešení s úpravou v zákoně o obcích osobní základ kraje zde nezahrnuje osoby s přechodným pobytem v obci na území kraje, osoby zaměstnané na území obce, fyzické osoby podnikající v obci na území kraje ve

smyslu živnostenského zákona nebo obchodního zákoníku a osoby s jiným právním vztahem k nemovitostem, než je vztah vlastnictví (odvozený právní vztah).

Principy demokracie umožňují aktivní účast občanů kraje na správě veřejných věcí, kteří mohou být za podmínek stanovených zvláštním zákonem o volbách do zastupitelstev krajů voleni do zastupitelstva kraje, mohou vykonávat funkce v zastupitelstvu kraje a v dalších orgánech, například v radě zastupitelstva, ve výborech.

Významné je právo občanů kraje podat návrh na projednání a rozhodnutí určitých záležitostí spadajících do samostatné působnosti kraje v zastupitelstvu nebo v jiném orgánu kraje. Občané kraje, kteří nevykonávají funkce v zastupitelstvu kraje, mají právo zúčastnit se zasedání zastupitelstva kraje a vyjadřovat své stanovisko k projednávaným otázkám, a nahlížet do zápisů z jeho jednání a pořizovat si z nich výpisy. Předpokládá se, že orgány kraje je projednají způsobem stanoveným ve svém jednacím řádu.

Významné je i právo občanů kraje nahlížet do výsledků hospodaření kraje a požadovat popřípadě přezkoumání hospodaření kraje.

### K § 13:

Obdobně jako obce, budou i kraje spravovat své záležitosti jednak samostatně v samostatné (samosprávné) působnosti a jednak budou vykonávat státní správu, a to v rozsahu stanoveném zákonem.

Princip územních samosprávných celků zakotvený v Ústavě zaručuje, že kraje budou vykonávat státem svěřené záležitosti z oblasti veřejné správy samostatně, bez zasahování státu, který se omezí jen na právní dozor nad jejich činností. Zákon vždy výslovně vymezení konkrétní rozsah samostatné působnosti krajů. Toto je obecný princip, který bude platit pro všechny zákony, jež budou upravovat působnost krajů. Stejně tak musí být zákonem výslovně vymezeno, které konkrétní záležitosti spadají do přenesené působnosti krajů, bude-li jim svěřen výkon státní správy. Možnost svěřením výkonu státní správy krajům formou zákona připouští Ústava v Čl. 105. V Čl. 100 odst. 1 Ústava předpokládá, že zákon stanoví, kdy jsou územní samosprávné celky správními obvody, což platí jak pro obce, tak pro kraje.

Kraje spolu s obcemi, jež jsou podle Čl. 100 odst. 2 Ústavy vždy součástí vyššího územního samosprávného celku, tvoří základ územní samosprávy ve smyslu hlavy sedmé Ústavy. Vychází se z Čl. 101 Ústavy, který zaručuje obcím samostatné postavení a nezávislost. Kraj nebude mít vůči obcím nadřazené postavení. S tím souvisí i povinnost orgánů kraje projednávat své záměry rozvoje území kraje s dotčenými obcemi.

Základní význam pro činnost kraje má uskutečňování práva na samosprávu. Důležitým předpokladem je vymezení samostatné působnosti kraje v zákoně. Rozsah působnosti kraje je vymezen tak, aby nedocházelo k zasahování do samostatné působnosti obcí a aby bylo v navrhovaném zákoně pamatováno na základní otázky samostatné působnosti, přičemž se počítá s tím, že tento

zákon má podpůrnou platnost a že zvláštní zákon může ještě tuto působnost rozšířit.

#### K § 14 :

Postavení kraje jako jednotky územní samosprávy vyžaduje, aby měl možnost se vyjadřovat k věcem, dotýkajícím se území a zájmů kraje, jež přísluší rozhodovat jiným orgánům. Jde o obecný princip, který by měl být uplatňován i ve zvláštních zákonech, které upravují a v budoucnu budou upravovat věci, týkající se krajů.

#### K § 15 :

Vymezuje se právní rámec, ve kterém budou kraje uskutečňovat výkon samosprávy.

#### K § 16 až 28 :

V souladu s čl. 101 odst. 3 Ústavy mohou mít kraje vlastní majetek. Aby mohly uskutečňovat samosprávu a aby mohly nezávisle samy sebe spravovat a nezávisle rozhodovat o svých zákonem vymezených záležitostech, potřebují i nezávislost po ekonomické stránce, to znamená vlastní majetek a vlastní finanční zdroje.

Majetek převáděný na kraj vymezí zvláštní zákon.

Zákon stanoví i základní principy hospodaření s tímto majetkem, aniž by se omezovala samostatnost krajů, ale zároveň, aby se zajistilo hospodárné zacházení s tímto majetkem v souladu s plněním úkolů kraje.

Hospodaření s majetkem kraje musí být transparentní a z toho důvodu musí podléhat veřejné kontrole občanů kraje. Záměr kraje prodat, směnit, darovat vlastní nemovitý majetek, nebo jej pronajmout, anebo poskytnout jeho výpůjčku, musí být stanoveným způsobem zveřejněn nejméně 30 dnů předem, aby se občané kraje mohli k němu vyjádřit a též aby mohli předložit své nabídky.

Zákon stanoví i podmínky, ze kterých bude možné majetek získaný s účastí státu zcizit. Působnost Ministerstva financí umožní provádět i kontrolu zacházení s prostředky státu poskytnutými krajům na výkon státní správy.

Kraj bude v zájmu řádného hospodaření s majetkem povinen projednávat nejméně jednou za rok zprávu o stavu majetku, která je vždy součástí závěrečného účtu kraje, a to veřejně, přičemž občané kraje mají právo nahlížet do rozpočtu kraje a do výsledků jeho hospodaření za uplynulý rok a požadovat provedení mimořádného auditu.

#### K § 29 až 32 :

Za účelem plnění svých úkolů budou moci kraje spolupracovat s jinými kraji, přičemž se upravuje nová veřejnoprávní smlouva.

Z povahy věci vyplývá, že smlouva o spolupráci uzavíraná mezi kraji se nemůže řídit obecnými předpisy upravujícími občanskoprávní vztahy (občanský zákoník). Vzhledem k tomu, že těžištěm občanského zákoníku je úprava občanskoprávních vztahů soukromého práva, je tedy nutné v tomto případě přijmout vlastní řešení.

Činnost krajů spočívá v realizaci samosprávy, což je pro ni specifické a předurčuje to cíle i obsah příslušných smluv i podmínky pro jejich uzavírání.

Cílem je plnění úkolů kraje a smlouva může řešit krátkodobou jednorázovou spolupráci po určitou dobu, nebo dlouhodobou spolupráci bez omezení doby.

Zákon počítá s tím, že kraje budou také spolupracovat s územními samosprávnými celky jiných států a vstupovat do regionálních seskupení se zahraničními partnery, což bude věcně vymezeno rámcem činnosti patřící do samostatné působnosti krajů. Stát do této oblasti nebude zasahovat, pouze si ponechává dohled tak, aby takto uzavírané smlouvy nebyly uzavírány v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána.

Vzhledem k tomu, že účelem této spolupráce je plnění úkolů krajů, nepřichází v úvahu jejich členství ve sdružení občanů a ve svazcích obcí.

#### K § 33 a 34 :

V souladu s čl. 105 Ústavy orgánům samosprávy může být zákonem svěřen výkon státní správy. Jde o tzv. přenesenou působnost, kterou orgánům kraje svěří navrhovaný zákon, popřípadě zvláštní právní předpisy.

Vzhledem k tomu, že na kraje bude přenesena působnost při výkonu státní správy, bude stát přispívat na úhradu nákladů, které jim s touto činností vzniknou.

Zákon stanoví základní kritéria kterými se musí orgány kraje při výkonu přenesené působnosti řídit.

#### K § 35:

V souladu s Čl. 101 odst. 2 Ústavy je zastupitelstvo kraje nositelem samosprávy. Počet členů budoucího zastupitelstva je stanoven, s přihlédnutím k počtu obyvatel v územním obvodu, zákonem. Při jeho stanovení se vycházelo se z dosavadních zkušeností a poznatků z aplikační praxe v souvislosti s platným zákonem o obcích .

Navrhovaný zákon řeší i postup pro případ, že by nebyl určen počet členů zastupitelstva v souladu se zákonem a volí náhradní řešení pro stanovení počtu členů zastupitelstva kraje, aby byl zajištěn plynulý chod samosprávy v kraji.

#### K § 36 a 37:

Okamžik vzniku práv a povinností člena zastupitelstva kraje je důležitý nejen z hlediska výkonu jeho práv jako člena zastupitelstva, ale i z hlediska jeho nároků pracovněprávních a mzdových. U uvolněných členů zastupitelstva je s tímto okamžikem spojen vznik nároku na odměnu pro uvolněného člena zastupitelstva. Pracovněprávní a mzdové otázky upravují další ustanovení tohoto návrhu zákona.

Ve většině případů okamžikem vzniku práv člena zastupitelstva kraje bude den jeho zvolení za člena zastupitelstva. Pouze v případě, že by odmítl složit slib, nebo že by složil slib s výhradou, zákon spojuje s těmito úkony zánik mandátu a to má za následek, že pracovněprávní nároky mu nevzniknou.

Text slibu svým zněním odpovídá textu slibu člena zastupitelstva obce obdobně.

#### K § 38:

Ustanovení vymezuje základní rozsah oprávnění člena zastupitelstva kraje, potřebných k výkonu jeho funkce, a jeho základní povinnosti, zvláště osobní výkon funkce a účast na jednáních zastupitelstva. Člen zastupitelstva kraje je povinen plnit i další úkoly, které mu uloží zastupitelstvo na svém zasedání nebo orgány zastupitelstva, v nichž vykonává funkci. Konkrétní rozsah těchto úkolů bude odpovídat projednávaným otázkám v působnosti těchto orgánů.

#### K § 39 a 40 :

Z čl. 100 Ústavy vyplývá, že vyšší územní samosprávné celky - kraje, jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. Proto je důležité vymezit vyhrazenou působnost zastupitelstva, aby mohlo plnit úkoly vyplývající ze samostatné působnosti kraje. Jedná se o působnost, kterou zastupitelstvo v žádném případě nemůže přenést na jiné orgány kraje.

Úprava v navrhovaném zákoně má platit podpůrně, přičemž se nevylučuje, že zvláštní právní předpis rozšíří působnost zastupitelstva kraje.

Právo zastupitelstva podávat vlastní návrhy zákonů Poslanecké sněmovně je zakotveno v čl. 41 odst. 2 Ústavy.

Zákon taxativně vymezí pravomoci zastupitelstva kraje při rozhodování o vymezených důležitých otázkách týkajících se majetku kraje.

#### K § 41 až 47:

Upravují se základní principy jednání zastupitelstva kraje, přičemž podrobnosti si upraví zastupitelstva krajů ve svých vlastních jednacích řádech. V nich upraví také jednání orgánů zastupitelstva.

V § 32 odst. 1 je stanovena obecná podmínka, že k platnosti usnesení, rozhodnutí nebo volby je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech členů

zastupitelstva, a v odstavci 3 se řeší neplatnost usnesení a následných úkonů vůči třetím osobám. Jde o důležité ustanovení z hlediska zajištění právní jistoty.

#### K § 48 až 58 :

Tato ustanovení upravují odměňování členů zastupitelstva, na něž se nevztahují obecné předpisy platné pro zaměstnance. Odměňování odvíjí od dosavadní úpravy odměňování členů zastupitelstev v obcích s tím, že některá ustanovení stávajícího nařízení vlády byla přenesena do zákona a doplněna o další ustanovení, které si jeho realizace v praxi vyžádala.

Úprava týkající se uvolněných členů zastupitelstva komplexně řeší vedle odměňování, nároku na dovolenou na zotavenou, i ostatní související otázky buď přímo v navrženém zákoně, nebo formou odkazu na obdobnou úpravu v obecných předpisech platných pro zaměstnance. Uvolnění členové zastupitelstva mají specifické postavení vyplývající ze skutečnosti, že vykonávají veřejnou funkci a nelze na ně plně vztáhnout předpisy platné pro zaměstnance (nepřichází u nich například v úvahu pracovní doba, a proto ani překážky v práci, které jsou na ni vázané, atd.).

#### K § 59 až 62:

Počítá se zřizováním rady jako výkonného orgánu zastupitelstva a stanoví se počet jejich členů, ve třech kategoriích, a to v závislosti na počtu obyvatel kraje.

Upravují se základní principy jednání rady, obdobně jako u jednání zastupitelstva, přičemž podrobnosti upraví zastupitelstvo ve svém jednacím řádu.

Působnost rady je vymezena v návaznosti na působnost zastupitelstva tak, aby nezasahovala do vyhrazené působnosti zastupitelstva.

V § 62 se řeší situace, kdy rada nemůže vykonávat svou činnost z důvodu poklesu počtu členů pod hranici stanovenou v § 59, jestliže není jejich počet doplněn. V takovém případě bude vykonávat působnost rady samo zastupitelstvo, jež může svěřit předsedovi plnění některých úkolů rady tak, aby bylo zajištěn plynulý chod činnosti kraje.

#### K § 63 až 66:

Předsedu a místopředsedu volí ze svých členů zastupitelstvo kraje a jsou mu z výkonu své funkce odpovědny. Při výkonu funkce členů rady jsou povinni plnit radou uložené úkoly vyplývající z její působnosti.

Předseda je oprávněn jednat za kraj navenek. Konkrétní rozsah jeho oprávnění jednat za kraj navenek je dán rozsahem zmocnění uděleného mu zastupitelstvem nebo radou, což by mělo sloužit jako určitá záruka proti překračování jeho kompetence.

Předseda je zastupován místopředsedou. Jedná se o případy, kdy předseda nemůže vykonávat svoji funkci z různých důvodů, jako nemoc, dovolená, služební

cesta, ale mohou nastat v praxi i další případy, kdy předseda nemůže vykonávat svoji funkci, například jako rezignace, kdy místopředseda bude plnit do zvolení nového předsedy všechny jeho úkoly.

Zastupitelstvo také může podle svého uvážení zvolit více místopředsedů a svěřit jim zabezpečování konkrétních úkolů a stanovit jim odpovědnost za jejich plnění.

Předseda má významné právo na pozastavení výkonu usnesení rady, je-li v rozporu se zákonem nebo právním předpisem vydaným k jeho provedení nebo v rozporu s usnesením zastupitelstva a věc pak předloží nejbližšímu zasedání zastupitelstva k rozhodnutí. Zákon stanoví určitou záruku dalšího postupu, jímž by mělo ve svých výsledcích dojít ke zjednáání nápravy, pro případ, že by zastupitelstvo takové usnesení samo nezrušilo nebo neuvedlo-li je do souladu se zákonem.

Předseda je oprávněn i pozastavit výkon usnesení výboru v otázkách samostatné působnosti, které je v rozporu s právním předpisem, nebo usnesením zastupitelstva nebo rady a předloží věc k rozhodnutí zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání. Tím se sleduje vnitřní kontrola zákonnosti v činnosti výborů.

Vzhledem k tomu, že ústavou je stanoveno funkční období zastupitelstva jako čtyřleté, není možné, aby předseda, případně členové rady, setrvali ve svých funkcích i po jeho uplynutí. Proto se navrhuje, aby dosavadní předseda do zvolení nového předsedy na ustavujícím zasedání plnil jen některé úkoly, které je nezbytné zabezpečit z hlediska zabezpečení chodu kraje.

#### K § 67 až 70:

Zastupitelstvo si zřizuje jako své iniciativní orgány výbory, které jsou oprávněny předkládat svá stanoviska a návrhy zastupitelstvu popřípadě radě a plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo a odpovídají mu ze své činnosti. Členy výborů mají být vedle členů zastupitelstva i další občané, kteří tak mají možnost aktivně přispět k plnění úkolů kraje a uplatnit tak své právo podílet se přímým způsobem na správě veřejných věcí, ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny.

Těžiště činnosti finančního výboru bude podle navrhovaného zákona spočívat ve vnitřní finanční kontrole orgánů kraje a ve finanční kontrole právnických osob a zařízení zřizovaných a založených krajem a na kraje převedených podle zvláštního zákona. Kontrolní výbor bude zaměřen na kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady a na kontrolu dodržování zákonnosti při výkonu samostatné působnosti kraje.

Zákon pamatuje na zamezení střetu zájmů a proto vylučuje z členství ve finančním a kontrolním výboru předsedu, místopředsedu a další osoby, u nichž by eventuálně mohlo ke střetu zájmů v takovém případě dojít.

#### K § 71:

Zvláštní zákon může stanovit, že v krajích musí být k výkonu přenesené působnosti zřízeny zvláštní orgány a vymezí jejich působnost, pravomoc a postavení v soustavě orgánů státní správy. Tyto orgány by pak zřizoval předseda.

#### K § 72 a 73:

K organizačnímu zabezpečení úkolů kraje se podle navrhovaného zákona vytvoří krajský úřad, který tvoří ředitel krajského úřadu a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. Ředitel krajského úřadu je zaměstnancem kraje, odpovědným předsedovi a plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele vůči ostatním zaměstnancům kraje.

#### K § 74 až 81 :

V zásadě pracovní právní vztahy zaměstnanců kraje se budou řídit obecným režimem zákoníku práce, nestanoví-li tento zákon jinak.

Poskytování platu a odměn za pracovní pohotovost se bude řídit obecným režimem zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů.

Zvláštní odborná způsobilost je nutná u zaměstnanců, kteří budou vykonávat rozhodovací činnost, obdobně jako je tomu u zaměstnanců obcí. Nebude se to týkat pracovníků zajišťujících technické práce jako písařky, sekretářky, obsluha kancelářských zařízení, uklízečky, řidiči.

Ministerstvo vnitra vydá prováděcí předpis - vyhlášku, která bude vydána nejen k provedení zákona o krajích, ale současně i k provedení zákona o obcích, zákona o hlavním městě Praze, zákona o okresních úřadech a zákona o krajských správních úřadech. Předpokládá se, že tato vyhláška nabude účinnosti současně s těmito zákony.

#### K § 82 až 92 :

Plnění úkolů orgány kraje podléhá státnímu doзору. Stát může, jak to vyplývá z čl. 101 odst. 4 Ústavy, zasahovat do samosprávy krajů jen, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

Zákon upravuje dozor státu zaměřený na následné posuzování zákonnosti v činnosti krajů. Tento dozor budou provádět věcně příslušná ministerstva a jiné věcně příslušné ústřední správní úřady. Vedle toho zákon o krajích zavádí jako specifickou formu kontroly zákonnosti v činnosti krajů dozor vládního delegáta. Zákon stanoví procesní postup, práva a povinnosti ministerstev a orgánů kraje při zjednávání nápravy v případech zjištění nezákonností v právních předpisech kraje.

Touto úpravou není dotčeno právo kraje na soudní ochranu proti neoprávněným zásahům státu, jak ji upravuje zákon o Ústavním soudu.

#### K § 93 a 94 :

Všechna ministerstva a ostatní ústřední správní úřady budou vůči krajům při výkonu jejich přenesené působnosti vykonávat roli ústředního správního úřadu, což spočívá zvláště v odborném řízení a sjednocování výkonu státní správy na příslušných úsecích státní správy svěřených do jejich působnosti kompetenčním zákonem a jinými zvláštními zákony. Zvláště půjde o kontrolu výkonu státní správy, o vydávání směrnic k řízení a sjednocování výkonu státní správy v souladu s platnými zákony a ostatními právními předpisy.

#### K § 95:

Na řízení a rozhodování o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech svěřených tímto nebo zvláštními zákony do samostatné působnosti kraje, se bude vztahovat správní řád. K přezkoumání takových rozhodnutí bude příslušné Ministerstvo vnitra.

Řeší se i postup pro případy vyloučení pracovníků krajského úřadu z projednávání a rozhodování věcí patřících do samostatné působnosti pro jejich podjatost. Kraj bude svá rozhodnutí sám vykonávat a výnosy z pokut uložených krajem budou jeho příjmem. Tím se sleduje větší zainteresovanost orgánů kraje na nepopulárním vymáhání pohledávek.

#### K § 96:

Specifika hlavního města Prahy jako kraje a obce současně jsou vyjádřena tím, že postavení, úkoly a výstavbu orgánů hlavního města Praha bude upraveno samostatným zákonem.

#### K § 97:

K zabezpečení zahájení činnosti krajských úřadů se svěřuje pravomoc přednostů okresních úřadů v sídle krajů přijímat do pracovního poměru zaměstnance do krajských úřadů tak, aby byli schopni plnit úkoly již před provedením voleb do zastupitelstev krajů. Obdobnou pravomoc bude vykonávat pro Brněnský kraj Okresní úřad Brno - venkov, pro Ostravský kraj Okresní úřad Karviná a pro Plzeňský kraj Okresní úřad Plzeň - sever. Pracovní poměr takto přijatých zaměstnanců jim bude zachován i po nabytí účinnosti zákona o krajích, jakož i další práva a povinnosti vyplývající z něho (půjde v podstatě o jejich delimitaci), změní se pouze jejich zaměstnavatel - místo okresního úřadu bude jejich zaměstnavatelem kraj.

#### K § 98 :

První volby do zastupitelstev v krajích se uskuteční v roce 2000 - předpokládá se v listopadu 2000. Pro tyto první volby se stanoví přechodné ustanovení, podle kterého zvolené členy zastupitelstva kraje svolá na ustavující

zasedání přímo ministr vnitra. Při dalších volbách již bude ustavující zasedání svolávat dosavadní zastupitelstvo, a to podle § 41 navrhovaného zákona.

K § 99 :

Toto ustanovení přímo navazuje na tam uvedená ustanovení, v nichž se předpokládá vydání prováděcích předpisů k zákonu.

K § 100:

Ustanovení umožňují orgánům kraje vykonávat přenesenou působnost musí nabýt účinnosti současně se zákonem o převodu působností na kraje, to je k 1. lednu 2001.

Naopak dřívější nabytí účinnosti ustanovení o krajském úřadě a působnosti přednosta okresního úřadu v sídle kraje umožní rozjetí činnosti krajských úřadů již před volbami do zastupitelstev v krajích.

V Praze dne 15. listopadu 1999

předseda vlády

Ing. Miloš Zeman v.r.

ministr vnitra

PhDr. Václav Grulich v.r.

(...)