

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Markéta Zindulková**

**Postavení hejtmana ve veřejné správě**

**Bakalářská práce**

**Olomouc 2020**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Postavení hejtmana ve veřejné správě vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30. 3. 2020

.....

podpis

Na tomto místě bych ráda poděkovala Mgr. Petře Melotíkové, Ph.D. za cenné připomínky, rady a odborné vedení při psaní této práce. Stejně tak bych chtěla poděkovat své rodině a přátelům za podporu, kterou mi poskytli v průběhu studia a psaní bakalářské práce.

# Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1 Organizace veřejné správy	9
1.1 Veřejná správa	9
1.1.1 Státní správa	10
1.1.2 Samospráva	10
1.1.3 Ostatní veřejná správa	11
2 Historický vývoj hejtmanství a vznik krajské správy	12
2.1 Počátky vzniku územní samosprávy až do vzniku ČSR	13
2.1.1 Období Bachovského absolutismu až do roku 1868	14
2.1.2 Období po rakousko-uherském vyrovnání	16
2.2 Od zániku monarchie do druhé světové války	16
2.2.1 Župní zákon	17
2.2.2 Zákon o organizaci politické správy	18
2.3 Poválečné období	19
2.3.1 Počátky zrodu krajského zřízení	19
2.3.2 Vývoj po roce 1990	20
3 Pravomoci a působnost krajského hejtmána	22
3.1 Organizace činnosti zastupitelstva a rady	23
3.2 Sistace rozhodnutí rady	23
3.3 Vidimace	25
3.4 Informování občanů	25
3.5 Zřizování orgánů kraje, jmenování jejich členů a řízení jejich činnosti	26
3.5.1 Zřizování zvláštních orgánů	27
3.6 Výkon a plnění dalších práv a povinností	28
3.7 Provádění právních úkonů	29

4	Volba a ustanovení hejtmana do funkce a jeho zastupování.....	31
4.1	Podmínky pro výkon funkce.....	31
4.2	Ustanovování do funkce .....	32
4.3	Příjem hejtmana .....	33
4.4	Náměstek hejtmana.....	34
	Závěr.....	37
	Seznam použitých zdrojů.....	39
	Shrnutí .....	43
	Seznam klíčových slov .....	44

## **Seznam použitých zkratek**

ČNB – Česká národní banka

ČR – Česká republika

ČSR – Československá republika

ČT – Česká televize

LZPS – Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Poslanecká sněmovna – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Senát – Senát Parlamentu České republiky

Složky IZS – složky integrovaného záchranného systému

ÚSC – územně samosprávný celek

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

VÚSC – vyšší územně samosprávný celek

VZP – Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR

ZÚSC – základní územně samosprávný celek

## Úvod

Bakalářská práce se bude zabývat právním postavením krajského hejtmana ve veřejné správě. Téma své práce „Postavení hejtmana ve veřejné správě“ jsem si zvolila především z toho důvodu, že si myslím, že je důležité mít povědomí o krajské správě jako takové a o vrcholném představiteli kraje – hejtmanovi. Další důvod, který mě vedl k výběru daného tématu, je poměrně často diskutovaná otázka, která s sebou přináší vlnu nevole, zda v České republice zavést přímou volbu hejtmana či nikoli.

Problematika přímé volby krajského hejtmana v ČR je v odborné literatuře řešena spíše okrajově a úzce souvisí s problematikou přímé volby starosty obce, která je v odborné literatuře rozpracována o něco více. Téma mé bakalářské práce spadá do oblasti veřejného práva, konkrétně do práva správního.

Cílem mé bakalářské práce je vytvořit ucelený přehled o působnosti a pravomoci hejtmana a následně odpovědět na několik výzkumných otázek. Jednou z hlavních výzkumných otázek této práce je, zda je v současné době vhodné v České republice zavést přímou volbu krajského hejtmana a jaké by byly případné výhody a nevýhody? Dalšími dvěma otázkami, které spolu úzce souvisí, jsou jak slabé či silné postavení zaujímá hejtman kraje? Má hejtman kraje i jiné kompetence než jen procedurální, respektive může skutečně sám rozhodovat a něco měnit či ovlivňovat?

Práce je rozdělena do čtyř hlavních kapitol, které se dále člení na podkapitoly. První kapitola se bude zabývat vymezením základních teoretických pojmů, které jsou důležité pro pochopení fungování veřejné správy jako takové. Pozornost bude zaměřena také na stručnou charakteristiku územní samosprávy.

Následující kapitola poskytne pohled na postupný vývoj hejtmanství a vznik krajské správy. Počínaje obdobím středověku, přes dynastii Přemyslovců, vládu Marie Terezie a jejího syna Josefa II., revoluční rok 1848 a Alexandra Bacha, zánik monarchie, první světovou válku, neúspěšnou realizaci župního zřízení, přijetí organizačního zákona, poválečné období s národními výbory jako orgány státní moci a jejich následné postupné rušení až po vznik krajského zřízení, tak jak ho známe dnes.

Třetí kapitola se bude věnovat dílčím pravomocem a působnosti vrcholného představitele kraje vyplývajícím ze zákona o krajích a ze speciálních zákonů. Dále se zaměřím na vztah krajského hejtmana k ostatním orgánům krajského úřadu.

Poslední kapitola se bude zabývat problematikou nepřímé volby krajského hejtmana, předpoklady pro samotný výkon funkce, ustanovováním do funkce a následným vznikem

a zánikem mandátu. Pozornost bude věnována také aktivnímu a pasivnímu volebnímu právu a inkompatibilitě funkcí. Dále se zaměřím na odměňování uvolněného a neuvolněného krajského hejtmána a jeho zastupování a nahrazování. V neposlední řadě se budu zabývat vzájemným rozdělením úkolů mezi hejtmána a náměstka hejtmána.

Při psaní této práce vycházím z právní úpravy účinné k 31. prosinci 2019. Převažující metodou práce je metoda popisná, protože je bakalářská práce zaměřena převážně teoreticky. Práce užívá jednu se základních vědeckých metod, a to metodu analýzy, kdy dochází k rozložení zkoumaného objektu na dílčí části. Ačkoliv se tato metoda prolíná napříč všemi kapitolami, nejvíce je použita ve druhé části práce. Mezi další užití metody se řadí metoda indukce a dedukce, které umožňují zodpovězení výzkumných otázek.

Pro vymezení právního postavení krajského hejtmána v oblasti veřejné správy je nejdůležitější právní úprava obsažená v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Jednotlivé působnosti jsou roztrženy v rámci celého zákona a řadu z nich tento zákon ani neupravuje a vyplývají ze speciální právní úpravy. V první kapitole budu využívat především poznatky z odborné literatury z oblasti obecného správního práva. Následující kapitola bude vycházet z několika historických publikací. Při psaní druhé části práce budu používat především publikace, které se zabývají krajským zřízením.



# 1 Organizace veřejné správy

Před samotným zaměřením na působnost a pravomoci hejtmána ve veřejné správě je nutné se na úvod věnovat několika teoretickým pojmům z této oblasti. Jedná se především o výklad toho, co je veřejná správa a jak se dělí, respektive jaká je organizace veřejné správy. Pozornost bude věnována také stručné charakteristice územní samosprávy.

## 1.1 Veřejná správa

Řada teoretiků uvádí, že je obtížné provést definici pojmu veřejná správa. Nejprve je nutné vycházet z definice obecnějších pojmů, jako je správa a až poté se zaměřit na pojmy správa soukromá a veřejná.<sup>1</sup> S definicí pojmu správa přichází např. J. Pražák, který správu definuje jako: „*činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“<sup>2</sup> nebo A. Merkl, podle kterého se správou rozumí: „*každá záměrná lidská činnost, směřující k dosažení určitých lidských účelů.*“<sup>3</sup>

Obecně lze říci, že veřejná správa je součástí pojmu veřejná moc, kterou se rozumí schopnost autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jednotlivců i sociálních skupin bez ohledu na jejich vůli. S tímto institutem souvisí orgán veřejné moci, tedy stát, který v tomto vztahu vystupuje jako nadřazený orgán a disponuje monopolem na mocenské donucení. Veřejnou moc uplatňuje buď přímo, a to prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné nebo soudní, anebo ji přenáší na jiné subjekty. Stát je tedy vždy prvotním nositelem a nejdůležitějším prvkem veřejné moci. Z toho vyplývá, že veřejnou moc lze rozdělit na státní moc a moc, kterou vykonávají nestátní veřejnoprávní korporace jako jsou obce, kraje či vysoké školy.<sup>4</sup>

Pod pojmem veřejná správa si lze představit institut, který má sloužit občanům k uplatňování jejich práva na správě věcí veřejných. Veřejnou správou se rozumí správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, což je základním odlišením od správy soukromé, která je naopak vykonávána v zájmu soukromém.<sup>5</sup> Na veřejnou správu se dá pohlížet jako na činnost (funkční pojetí) nebo na soubor institucí, které takovouto činnost vykonávají (organizační pojetí).<sup>6</sup>

K pojmu veřejná správa se dá přistupovat v pozitivním a negativním smyslu. Vymezení veřejné správy v negativním smyslu se upřednostňuje, protože vymezení v pozitivním smyslu

---

<sup>1</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktual. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 24.

<sup>2</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 9. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 1.

<sup>3</sup> SLÁDEČEK: Obecné správní právo, s. 24.

<sup>4</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 15–16.

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 16.

<sup>6</sup> KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2019, s. 57.

je příliš abstraktní. Veřejnou správou v negativním smyslu se rozumí souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládnutím. V pozitivním smyslu se veřejná správa chápe jako popis správních úkonů.<sup>7</sup>

Veřejnou správu lze dělit na základě několika kritérií. Nejznámější a nejzákladnější je rozdělení veřejné správy podle nositelů na státní správu, samosprávu (územní, profesní) a ostatní veřejnou správu (např. VZP, ČNB, ČT). Veřejná správa může být uskutečňovaná ve formě správy vrchnostenské nebo nevrchnostenské.<sup>8</sup> Vrchnostenská správa se opírá o čl. 2 odst. 3 Ústavy, který říká, že: „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“<sup>9</sup> Další možné dělení veřejné správy je podle právní formy na výsostnou správu a veřejnou správu vykonávanou prostředky soukromého práva nebo podle směru působení na správu působící vůči adresátům veřejné správy a správu působící uvnitř veřejné správy.<sup>10</sup>

### 1.1.1 Státní správa

Státní správa je částí veřejné správy, jejímž nositelem je stát. V závislosti na tom, jaké orgány ji vykonávají, lze státní správu dělit na státní správu přímou a státní správu nepřímou. Přímá státní správa je vykonávána bezprostředně státními orgány, tedy správními úřady, a nepřímá státní správa je vykonávána v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi, jako jsou obce a kraje, nebo ve svěřeném rozsahu také soukromými fyzickými a právníckými osobami (např. lesní a vodní stráž).<sup>11</sup>

### 1.1.2 Samospráva

Samospráva je starodávný institut, který se rozvinul především v období středověku, ale kořeny sahají až do starověkého státu.<sup>12</sup> Jedná se o způsob řízení určitého celku, které je vykonáváno vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky. Samospráva je vykonávána subjekty odlišnými od státu a je na státu relativně nezávislá. To znamená, že stát by měl zasahovat pouze v krajních případech. Nemůže být vykonávána soukromými fyzickými a právníckými osobami.<sup>13</sup> Samospráva je projevem decentralizace veřejné správy a zabraňuje soustředění moci v jednom centru, čímž zabezpečuje větší svobodu jedince.<sup>14</sup> Společně se státní správou tvoří dvě základní složky veřejné správy.

<sup>7</sup> SLÁDEČEK: Obecné správní právo, s. 27–28.

<sup>8</sup> KOUDELKA: Samospráva, s. 15–17.

<sup>9</sup> Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> KOPECKÝ: Správní právo: obecná část, s. 6–8.

<sup>11</sup> SLÁDEČEK: Obecné správní právo, s. 25–26.

<sup>12</sup> KOUDELKA: Samospráva, s. 15.

<sup>13</sup> SLÁDEČEK: Obecné správní právo, s. 26.

<sup>14</sup> KOPECKÝ: Správní právo: obecná část, s. 93.

Samosprávu lze rozdělit na samosprávu územní a zájmovou. Územní samospráva je prostorově ohraničený funkční celek zakotvený v hlavě sedmé Ústavy.<sup>15</sup> Územní samospráva považuje za ZÚSC obce a za VÚSC kraje.<sup>16</sup> Dle čl. 8 Ústavy: „*se zaručuje samospráva územních samosprávných celků.*“<sup>17</sup> Zájmová samospráva (profesní) na rozdíl od samosprávy územní, není ústavně zakotvena. Zájmovou samosprávu lze rozdělit na samosprávu s nucenou příslušností, bez nucené příslušnosti a na akademickou samosprávu vysokých škol.<sup>18</sup>

Jak již bylo zmíněno výše, územní samospráva je v ČR představována obcemi a kraji. Tyto jednotky jsou veřejnoprávními korporacemi, tedy právníckými osobami, které disponují majetkem a hospodaří podle vlastního rozpočtu.<sup>19</sup> Mezi základní znaky ÚSC se řadí územní, osobní a ekonomický základ a právo na samosprávu.<sup>20</sup>

Na základě výše zmíněných poznatků se pokusím o vlastní definici samosprávy. Samospráva je takový způsob řízení určitého celku, který umožňuje uspokojování zájmů jednotlivců i zájmových skupin. Samospráva je vnímána jako protiklad státní správy. Podobně jako státní správa, je i samospráva součástí veřejné správy, s tím rozdílem, že je vykonávána subjektem odlišným od státu. Pro samosprávu jsou typické určité znaky. Jedná se především o relativní nezávislost a samostatnost, kdy stát vytváří právní rámec pro samotné fungování samosprávy. Konkrétní realizace je již ponechána vlastnímu uvážení a stát nemůže zasahovat do rozhodnutí, pokud se pohybují *de lege lata*. Dalšími znaky jsou územní a personální základ, vlastní hospodaření a rozpočet. V současné době je samospráva dvoustupňová a zahrnuje obce jako ZÚSC a kraje jako VÚSC.

### **1.1.3 Ostatní veřejná správa**

Ostatní veřejná správa je vedle státní správy a samosprávy třetí a zároveň poslední částí veřejné správy. Jedná se o zbytkovou část, která je vykonávána částečně samosprávnými a nesamosprávnými institucemi plnícími veřejné úkoly. Příkladem může být veřejná služba v oblasti televizního vysílání poskytovaná ČT.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> KOUDELKA: Samospráva, s. 19–24.

<sup>16</sup> Čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17</sup> Tamtéž, čl. 8.

<sup>18</sup> KOUDELKA: Samospráva, s. 21.

<sup>19</sup> Čl. 101 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> KOPECKÝ: Správní právo: obecná část, s. 95.

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 6.

## 2 Historický vývoj hejtmanství a vznik krajské správy

Od počátku utváření krajského zřízení až do současné doby byla vydána celá řada právních předpisů. Z toho důvodu je orientace v právní úpravě územní samosprávy velmi náročná, a proto jsem se snažila o vytvoření přehledného historického vývoje územní samosprávy.

Kořeny krajského zřízení sahají až do období středověku. Za vlády Přemyslovců došlo k vytvoření hradské organizace a základem knížecí správy se staly správní hrady. Vedle správních hradů začaly vznikat polní hrady, které zpravidla postrádaly funkci správní. Roku 1039 vyhlásil kníže Břetislav I. soubor právních předpisů, označované jako Břetislavova dekreta, ve kterých bylo hradské zřízení označeno za veřejnoprávní orgán.<sup>22</sup>

K dalšímu rozvoji krajů značně přispělo jmenování specializovaných úředníků pro jednotlivé oblasti (popravců), a kraje se tak postupně přeměňovaly na správní jednotky. Za vlády krále Václava IV. bylo vytvořeno 12 berních krajů a v průběhu 15. století se počet krajů zvýšil na 14. Toto rozdělení vydrželo až do roku 1714, kdy byla provedena berní reforma a Čechy byly rozděleny do 12 krajů. Na Moravě a ve Slezsku vznikly kraje o něco později, a to v souvislosti s hrozbou Turků.<sup>23</sup>

Za vlády Marie Terezie, v rámci první etapy správních reforem, došlo k vytvoření 16 krajů, přičemž Praha se neřadila do žádného z nich. V této době byla pevně stanovena sídla krajů a Josef II. se snažil o jejich soustředění do centra kraje.<sup>24</sup> Josef II. dotáhl dokonce řadu reformních kroků a myšlenek své matky, která se snažila o zkvalitnění správní činnosti prostřednictvím centralizace administrativy.<sup>25</sup>

V čele kraje stáli krajští hejtmani, kteří byli voleni krajskými směny, tzv. sněmíky. Mezi hlavní pravomoci hejtmana se řadila péče o veřejný pořádek, správa záležitostí ve věcech daní a správa vojenských záležitostí. Od poloviny 18. století v čele kraje stojí jeden volený hejtman, který svůj úřad může vykonávat maximálně po dobu pěti let. Ve skutečnosti však byla dodržena tradice jmenování dvou hejtmanů, kteří měli navzájem spolupracovat a v zásadě rozhodovat společně. Současně v této době dochází k postátnění krajských úřadů.<sup>26</sup>

Krajské úřady se považovaly za jakousi jistotu státu a kontrolovaly území svého kraje. Krajský úřad se v té době skládal z krajského hejtmana, tří komisařů, sekretáře, protokolisty,

---

<sup>22</sup> HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan a DOBEŠ, Jan. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. 2. vyd. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 31–32.

<sup>23</sup> COGAN, Rudolf. Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2004, s. 61.

<sup>24</sup> Tamtéž

<sup>25</sup> LACINA, Karel. Vývoj veřejné správy českého státu. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2005, s. 18.

<sup>26</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 61–66.

kancelistů, praktikantů a dragounů. Zároveň byly vymezeny náplně činnosti jednotlivých úředníků a byla stanovena a vymezena odpovědnost hejtmana za rozhodování kraje. Do působnosti hejtmana se řadila celá řada oblastí, např. spravování záležitostí v oblasti financí, vojenství, živností, politiky či policie. Přibližně od poloviny 18. století do roku 1850 krajské úřady neprošly žádnou reformou, protože byly neustále schopné přijímat další agendu.<sup>27</sup>

## 2.1 Počátky vzniku územní samosprávy až do vzniku ČSR

Významným mezníkem pro vznik a vývoj územní samosprávy se stal rok 1848, kdy byl císařem Ferdinandem I. přijat zákon o zrušení poddanství a robotních břemen a postupně začalo docházet k rozvoji společnosti.<sup>28</sup> V tomto období řada oblastí státu prochází krizí a dochází i ke krizi habsburské monarchie.<sup>29</sup> Starý feudální správní systém, který byl dvouinstanční, ztratil své opodstatnění a došlo k jeho rozpadu a vzniku konstituční monarchie. V návaznosti na oddělení soudnictví od správy došlo ke zrušení privilegovaných a vrchnostenských soudů a byly zavedeny nezávislé okresní soudy. Do veřejné správy byla zavedena dvojkolejnost, ale přesto státní orgány zaujímaly klíčové postavení.<sup>30</sup>

V souvislosti se zrušením starého systému došlo k rozdělení země na soudní a politické okresy, které převzaly funkce prvoinstančních patrimoniálních úřadů. Politické úřady měly dohlížet na politickou správu a dále také např. na vybírání přímých daní, bezpečnost, pořádek, plnění zákonů a obecní správu. Při určování politických okresů platila určitá pravidla, která se týkala převážně rozlohy a počtu obyvatel. Všechny politické okresy měly být přibližně stejně velké a větší než okresy soudní. Vzhledem k velikosti soudních okresů, politický okres mohl zahrnovat takové okresy dva až tři. Určitou roli sehrával také historický vývoj, jazyk obyvatelstva, hospodářské a průmyslové poměry.<sup>31</sup>

Tímto okamžikem se začaly formovat základy nové organizace veřejné správy. Konkrétně 26. června 1849 (účinnost 1. ledna 1850), kdy vstoupilo v platnost císařské nařízení a došlo k zásadním změnám.<sup>32</sup> Mimo formování výše zmíněných politických okresů jakožto základních územních jednotek se vyššími jednotkami staly kraje a země.<sup>33</sup> Byly vytvořeny 3 země (Čechy, Morava, Slezsko), 10 krajů (7 krajů v Čechách, 2 kraje na Moravě,

---

<sup>27</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 162.

<sup>28</sup> KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 17.

<sup>29</sup> LACINA: Vývoj veřejné správy českého státu, s. 18.

<sup>30</sup> MAREK, Pavel a kol. Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplus a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007, s. 37–38.

<sup>31</sup> Tamtéž, 38.

<sup>32</sup> KOPECKÝ: Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, s. 17.

<sup>33</sup> LACINA: Vývoj veřejné správy českého státu, s. 19.

jeden kraj ve Slezsku) a 111 politických okresů (79 okresů v Čechách, 25 okresů na Moravě, 7 okresů ve Slezsku).<sup>34</sup>

V každém politickém okresu bylo zřízeno okresní hejtmánství, v jehož čele stál okresní hejtman, který musel absolvovat studium práv a odpovídal za chod úřadu. Okresnímu hejtmanovi náležel i ostatní personál, zpravidla se jednalo o okresního komisaře, sekretáře, kancelářský personál a zřízence. Okresnímu hejtmánství se někdy přezdívalo podkrajský úřad. Do působnosti okresního hejtmánství jakožto úřadu se všeobecnou působností náležela celá řada pravomocí. Jednalo se např. o péči o bezpečnost a veřejný pořádek v daném územním obvodu, o zajišťování vyhlásování a provádění zákonů, o péči o hranice apod.<sup>35</sup>

I na úrovni krajů a zemí došlo k významným změnám. V každém kraji byla zřízena krajská vláda, v jejíž čele stál krajský prezident. Krajské vlády převzaly funkce bývalého gubernia. Ministerstvo vnitra se stalo nejvyšším orgánem politické správy. Jakýmsi vloženým článkem mezi krajské vlády a ministerstvo vnitra se stalo místodržitelství v čele s místodržiteli, které se přeměnilo z gubernia. Vzhledem k tomu, že většinu pravomocí převzaly krajské vlády, místodržitelstvím nezůstaly téměř žádné.<sup>36</sup>

### **2.1.1 Období Bachovského absolutismu až do roku 1868**

S nástupem Alexandra Bacha k moci došlo k výrazným změnám. Začaly se objevovat centralistické prvky a dosavadní organizace politické správy byla odmítána. Důležitou roli sehrály silvestrovské patenty vyhlášené Františkem Josefem I., kterými byla dosavadní Stadionova ústava nahrazena Zásadami organického řízení korunních zemí Rakouského císařství. V jednom projevu Alexandr Bach pronesl, že je nutné spojit politické okresy ve větší celek, protože jen tak je možné zajistit životaschopnost těchto okresů.<sup>37</sup> Jeho myšlenky byly zrealizovány nejvyšším ustanovením č. 10 ř. z. o zřízení a úřední působnosti okresních úřadů, krajských úřadů, místodržitelství a soudních úřadů z 25. ledna 1853.<sup>38</sup>

Koncept nové organizace začal fungovat od poloviny roku 1855. Mělo dojít ke spojení soudních a politických okresů, což znamenalo, že se každý soudní okres stal zároveň okresem politickým a zahájila se činnost smíšených okresních úřadů. Oproti předchozímu uspořádání ve smíšených okresních úřadech se správa a soudnictví sloučily v jeden celek.<sup>39</sup> Bylo

---

<sup>34</sup> MAREK: Historický vývoj právní úpravy..., s. 38.

<sup>35</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 273–274.

<sup>36</sup> MAREK: Historický vývoj právní úpravy..., s. 39.

<sup>37</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 242–274.

<sup>38</sup> ŠPAČEK, David. Veřejná správa v období 1620–1918 [online]. Masarykova univerzita, 5. března 2007 [cit. 20. října 2019]. Dostupné na

<<https://is.muni.cz/el/econ/jaro2007/PVVESP/3243435/Prednaska.3.podklady.pdf>>.

<sup>39</sup> MAREK: Historický vývoj právní úpravy..., s. 39.

vytvořeno 13 krajských úřadů a 208 smíšených okresních úřadů v Čechách a 6 krajských úřadů a 76 smíšených okresních úřadů na Moravě. Ve Slezsku, které nebylo rozčleněno na kraje, vzniklo 22 smíšených okresních úřadů.<sup>40</sup>

S existencí nové organizace veřejné správy smíšené okresní úřady v zásadě převzaly působnost okresních hejtmanství. Navíc však tyto úřady měly pravomoc udělovat politické konsensy k uzavření manželství a převzaly působnost okresních soudců. Smíšený okresní úřad byl zřízen v sídle každého okresního soudu. Ke striktnosti vymezení kompetencí lze říci, že působnost okresních úřadů se dělila do tři oblastí, a to působnost na úseku politické správy, soudnictví a působnost v berních a pokladních záležitostech. V čele každého smíšeného okresního úřadu stanul okresní představený.<sup>41</sup>

Ke změnám došlo také na úrovni krajských úřadů, v jejichž čele stanul krajský představený. Jejich působnost se dělila v podstatě stejně jako u smíšených okresních úřadů. Kromě toho krajské úřady převzaly působnost dřívějších okresních hejtmanství v oblasti správy přímých daní a posílila se pravomoc zemských místodržitelství. Právě proto byly krajské úřady podřízeny jak zemským finančním úřadům, tak i politickým.<sup>42</sup>

Místodržitelství bylo podrobně formulováno nařízením č. 10 ř. z. z roku 1853. Toto nařízení bylo jedním z nejdůležitějších právních dokumentů, které ustanovilo místodržitelství jako nejvyšší správní úřad v celé řadě oblastí. Nadřízeným orgánem ve věcech personálních a politické správy bylo ministerstvo vnitra, ve speciálních záležitostech ostatní ministerstva a ústřední úřady. Působnost místodržitelství bylo potřeba rozdělit na působnost samotného místodržitele, který stál v jeho čele, a na působnost místodržitelství jako celku. Působnost místodržitele i místodržitelství byla poměrně rozsáhlá. Místodržitelství vykonávalo funkci nejvyššího nadačního úřadu, dále mohlo např. spravovat lenní záležitosti, starat se o vydávání zemského zákoníku, zavádět zemské sbírky pro obyvatele postižené živelnými pohromami, provádět vrchní dohled na donucovací pracovny a polepšovny, vést vrchní správu a dohled na obecní záležitosti podle obecních řádů apod.<sup>43</sup>

O pár let později se výše zmíněná organizace krajských úřadů začala jevit jako nadbytečná, a proto byly krajské úřady zrušeny. Na začátku 60. let tak agenda krajských úřadů přešla částečně na okresní úřady a částečně na místodržitelství.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 68.

<sup>41</sup> MAREK: Historický vývoj právní úpravy..., s. 39.

<sup>42</sup> Tamtéž, s. 40.

<sup>43</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 274–278.

<sup>44</sup> MAREK: Historický vývoj právní úpravy..., s. 41.

### 2.1.2 Období po rakousko-uherském vyrovnání

V období po rakousko-uherském vyrovnání došlo k zásadním změnám v oblasti organizace politické správy. Prakticky byl převzat koncept z padesátých let. Soudnictví se opět oddělilo od správy, na místo dřívějších smíšených okresních úřadů byla zavedena okresní hejtmanství a uzákonila se trojinstančnost státní správy. Vzniklo 89 okresních hejtmanství v Čechách, 30 okresních hejtmanství na Moravě a 7 ve Slezsku.<sup>45</sup>

Okresní hejtmanství zaujalo pozici prvoinstančního orgánu, v jejímž čele opět stanul okresní hejtman. Působnost jednotlivých okresních hejtmanství se vztahovala na jednotlivé politické okresy. Okresní hejtman byl v zásadě odpovědný za činnost celého úřadu, ale měl možnost přenést určité pravomoci na podřízené osoby, které rozhodovali samostatně, a zprostit se tak odpovědnosti. Okresní hejtmanství disponovala celou řadou pravomocí. V podstatě lze říci, že převzala působnost smíšených okresních úřadů.<sup>46</sup>

Postavení druhoinstančního orgánu v Čechách a na Moravě zaujalo místodržitelství a ve Slezsku zemská vláda. Místodržitelství převzalo záležitosti, které v první instanci náležely jednotlivým ministerstvům. Místodržitelství zaujalo pozici zvláštního jednotného nejvyššího státního úřadu a podléhalo nejenom ministerstvu vnitra, ale také ostatním ministerstvům. V čele zemské vlády stál zemský prezident, který disponoval vrchním velením policie a byly mu podřízeny všechny úřady v zemi. Tento koncept organizace politické správy prakticky platil až do rozpadu monarchie a nově vzniklá ČSR jej dokonce převzala.<sup>47</sup>

Na počátku 20. století docházelo k prosazování myšlenky o obnově krajského zřízení. Vytvořil se koncept, podle něhož krajské úřady měly zaujmout stejné postavení jako v 50. letech 19. století. Ministerstvo vnitra vydalo výnos o zřízení 12 krajských vlád v Čechách, dle kterého mělo dojít k vytvoření 7 českých a 4 německých krajů. Praha byla zformována jako samostatná jednotka, která měla být podřízena místodržitelství. K samotné realizaci však nikdy s ohledem na vznik ČSR nedošlo.<sup>48</sup>

## 2.2 Od zániku monarchie do druhé světové války

Politická a hospodářská situace se na přelomu roku 1917 a 1918 pro Rakousko-uherskou monarchii nevyvíjela příliš dobře. V souvislosti s neúspěchy ve válce se stále častěji hovořilo o vytvoření nástupnických států a bylo jasné, že udržení monarchie nebude možné. V lednu byla přijata Tříkrálová deklarace, ve které čeští poslanci říšské rady žádali autonomii

---

<sup>45</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 276–277.

<sup>46</sup> MAREK: Historický vývoj právní úpravy..., s. 42.

<sup>47</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 276–277.

<sup>48</sup> MAREK: Historický vývoj právní úpravy..., s. 43.



českých zemí a spojení Čechů a Slováků v jeden celek.<sup>49</sup> Celá situace vyvrcholila 28. října, kdy byl vyhlášen samostatný Československý stát. Ve stejný den byl přijat recepční zákon č. 11/1918 Sb., kterým měla být zajištěna kontinuita veřejné správy a dřívějšího právního uspořádání, aby se zabránilo bezprávnímu stavu, neboť v době vzniku ČSR nebyl ještě vytvořen nový právní systém. Došlo tak k vytvoření právního dualismu, což bylo zapříčiněno existencí zemské a říšské legislativy. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku platil odlišný systém, proto se hlavním cílem stalo vytvoření jednotné veřejné správy.<sup>50</sup>

Do čela politické správy se postavil Národní výbor, který neměl dlouhého trvání a koncem roku 1918 docházelo k jeho postupné likvidaci.<sup>51</sup> Než ale Národní výbor ukončil svoji činnost, přijal zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě, který stanovil nejvyšší orgány ve státě, mezi které se řadilo Národní shromáždění, prezident republiky a vláda.<sup>52</sup>

Do čela politické správy se postavilo ministerstvo vnitra, které se vnitřně členilo na prezidium a čtyři odbory s rozsáhlými pravomocemi. Po vytvoření samostatného Československého státu se toho především v oblasti vedení příliš nezměnilo a politický systém čelil kritice jak ze strany veřejnosti, tak i parlamentu. Kritizována byla především nákladnost a neúspornost a ministerstvo vnitra muselo začít jednat. Byl přijat např. zákon, který stanovil redukci počtu veřejných zaměstnanců.<sup>53</sup>

Orgánem první instance se staly okresní správy politické, v jejichž čele stanul okresní hejtman. Druhoinstančním orgánem v Čechách a na Moravě nadále zůstávala místodržitelství, která byla přejmenována na úřady zemské správy politické. V jejich čele stál zemský prezident. Ve Slezsku byla ustavena zemská vláda.<sup>54</sup>

### 2.2.1 Župní zákon

Jak již bylo zmíněno výše, převzatá organizace veřejné správy musela co nejdříve projít změnou, aby došlo k jejímu zjednodušení, a především k unifikaci. Ministerstvo vnitra v čele

---

<sup>49</sup> ČURDA, Jan et al. Moderní dějiny pro střední školy: světové a české dějiny 20. stol. a prvního desetiletí 21. stol. 1. vyd. Brno: Didaktis, s 26–30.

<sup>50</sup> SCHELLE, Karel. Přehled vývoje organizace veřejné správy na našem území. In PRŮCHA, Petr, ed. A SCHELLE, Karel, ed. Historie a současnost veřejné správy: (Sborník příspěvků z věd. konf.). 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s 32.

<sup>51</sup> VOJÁČEK, Ladislav. Zrušení národních výborů v českých zemích v letech 1918-1920. In PRŮCHA, ed. A SCHELLE, ed: Historie a současnost veřejné správy... s. 36–42.

<sup>52</sup> MALÝ, Karel a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4., přepr. vyd., V nakl. Leges vyd. 1. Praha: Leges, 2010, s. 322.

<sup>53</sup> MAREK: Historický vývoj právní úpravy..., s. 62.

<sup>54</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 350.

s Antonínem Švehlou začali připravovat reformu veřejné správy. Výsledkem bylo vydání zákona č. 126/1920 Sb., o župních a okresních úřadech (župní zákon).<sup>55</sup>

Župní zákon měl být realizován v horizontu tří let, a to v několika etapách. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku však k realizaci župního zřízení nikdy nedošlo. Župní zákon nabyl účinnosti pouze na Slovensku. K zamýšlené unifikaci veřejné správy však nedošlo. Na Slovensku platilo již zmíněné župní zřízení, v Podkarpatské Rusi uherský systém a v českých zemích systém rakouský.<sup>56</sup> Tímto zákonem došlo ještě k větší roztržičnosti veřejné správy.

Dle župního zákona mělo být vytvořeno 21 žup. V podstatě se jednalo o VÚSC. V jednotlivých župách bylo zřízeno sídlo župního úřadu, v jehož čele stál župan. Každý župní úřad disponoval župním zastupitelstvem, které se skládalo jak z členů volených, tak jmenovaných. Společně se župními úřady měly vnitřní správu vykonávat také okresní úřady v čele s okresním náčelníkem.<sup>57</sup>

### **2.2.2 Zákon o organizaci politické správy**

Po nabytí účinnosti župního zákona došlo k vytvoření tří odlišných systémů uvnitř jednoho státu a provedení skutečné reformy veřejné správy bylo více než nutné. Ta na sebe nechala čekat až do roku 1927. Po dlouhých jednáních byl přijat zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, známého také jako organizační zákon.<sup>58</sup>

Dle úvodního ustanovení byl organizační zákon formálně předkládán jako novelizace župního zřízení.<sup>59</sup> Ve skutečnosti ale došlo k vytvoření nového správního uspořádání s platností pro území celého státu. Organizační zákon platil až do druhé světové války a poté byl nahrazen soustavou národních výborů.<sup>60</sup>

Jako základní administrativní jednotky organizační zákon ustanovil čtyři země a zavedl tak zemskou soustavu. Prvoinstančními úřady se staly okresní úřady v čele s okresním hejtmanem. Druhoinstančními úřady se staly zemské úřady v čele se zemským prezidentem jmenovaným prezidentem republiky. Samosprávu na úrovni zemí vykonávala zemská zastupitelstva a na úrovni okresů okresní zastupitelstva. Z řad svých členů okresní i zemská zastupitelstva volila okresní a zemský výbor. Členové zastupitelstev byli ze dvou třetin volené

---

<sup>55</sup> SCHELLE, Karel. Přehled vývoje organizace veřejné správy na našem území. In PRŮCHA, ed. A SCHELLE, ed: Historie a současnost veřejné správy..., s. 33.

<sup>56</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 351.

<sup>57</sup> Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, v původním znění.

<sup>58</sup> MAREK: Historický vývoj právní úpravy ..., s. 72.

<sup>59</sup> Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, v původním znění.

<sup>60</sup> SCHELLE, Karel. Přehled vývoje organizace veřejné správy na našem území. In PRŮCHA, ed. A SCHELLE, ed: Historie a současnost veřejné správy..., s. 35.

a z jedné třetiny jmenované ministrem vnitra na dobu šesti let.<sup>61</sup> Zemská zastupitelstva byla rozpuštěna roku 1940.<sup>62</sup>

## 2.3 Poválečné období

Už v období nacistické okupace začala vznikat celá řada ilegálních revolučních národních výborů. Až roku 1944 prezident republiky svým dekretem ustanovil národní výbory jako nové orgány státní správy pro přechodné období. Dle místa jejich působení se označovaly jako místní, okresní či zemské národní výbory. Zemské národní výbory převzaly působnost zemských orgánů a okresní národní výbory okresních orgánů.<sup>63</sup>

### 2.3.1 Počátky zrodu krajského zřízení

V článku X ústavního zákona z roku 1948 byly prozatímní národní výbory definitivně ustaveny jako orgány státní moci. „*Nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresích a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory.*“<sup>64</sup> Současně namísto zemských národních výborů byly zavedeny krajské národní výbory.<sup>65</sup>

Přijetím zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení bylo vytvořeno třináct krajů v českých zemích a šest krajů na Slovensku.<sup>66</sup> Vydání tohoto zákona navazuje na neúspěšný pokus o zavedení župního zřízení a postupně dochází k demokratické centralizaci správy.<sup>67</sup>

V závislosti na velikosti kraje se krajský národní výbor skládal z 36 až 72 volených členů a mezi výkonné složky se řadila rada, předseda (a jeho náměstci), referenti a komise. Voliči měli právo odvolat jednotlivé členy výboru, případně mohl být výbor jako celek rozpuštěn vládou. Krajský národní výbor rozhodoval v rámci plenárních zasedání a měl právo rozhodovat o kterékoli otázce v oblasti krajské správy. Zasedání výboru byla zpravidla veřejná, zasedání rady naopak neveřejná. Předseda mohl v neodkladných záležitostech činit opatření, ale musel do 8 dnů požádat radu o dodatečné schválení. Komise měla především funkci poradního orgánu a rada vykonávala usnesení plenárního zasedání výboru. Obdobně jako počet členů výboru se i počet náměstků odvíjel od počtu obyvatel daného kraje.<sup>68</sup>

Vydáním zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech došlo k vytvoření nového konceptu národních výborů. Pravomoci národních výborů byly rozšířeny a referentský systém

---

<sup>61</sup> Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, v původním znění.

<sup>62</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 74.

<sup>63</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 443.

<sup>64</sup> Čl. 10 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, v původním znění.

<sup>65</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 447.

<sup>66</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, v původním znění.

<sup>67</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 75–76.

<sup>68</sup> § 11, § 12 odst. 1, § 13, § 15 odst. 3, § 16 odst. 1, § 26 odst. 4, § 18 odst. 2 a 7, § 23, § 17 odst. 2 zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, v původním znění.

byl zrušen.<sup>69</sup> Poté, co byl vydán zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění kraje, došlo ke sloučení některých krajů, a především k jejich přejmenování dle světových stran (např. kraj Severočeský či kraj Západočeský).<sup>70</sup>

Koncem šedesátých let vešel v platnost nový zákon o národních výborech, zákon č. 69/1967 Sb., který v podstatě platil až do zrušení národních výborů v roce 1990. Přinesl s sebou několik změn, které se týkaly především rozsahu pravomocí národních výborů či zavedení definice pojmu samostatná působnost národního výboru.<sup>71</sup>

### 2.3.2 Vývoj po roce 1990

Významným krokem k obnově samosprávy na úrovni obcí bylo vydání ústavního zákona č. 294/1990 Sb. Došlo tím ke zrušení celého systému národních výborů a k obnovení tradičních samosprávných orgánů, jako je starosta, zastupitelstvo a rada. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady. V této době se začala prosazovat dvojkolejnost veřejné správy, tedy oddělení státní správy a samosprávy.<sup>72</sup> Pro území okresů byly zákonem č. 425/1990 Sb. vytvořeny okresní úřady jakožto monokratické orgány státní správy se všeobecnou působností. Jejich existence neměla dlouhého trvání a k 31. 12. 2002 ukončily svoji činnost.<sup>73</sup>

Jakýmsi impulzem pro vytvoření VÚSC se stala Ústava, která nechávala na vlastním uvážení, zda budou vytvořeny kraje nebo země. „*Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.*“<sup>74</sup> Tuto situaci rozhodl až 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,<sup>75</sup> čímž bylo s účinností od 1. 1. 2000 vytvořeno 14 krajů<sup>76</sup> jako VÚSC. Tento počet přetrvává dodnes. Ačkoli kraje existovaly již počátkem roku, ostatní zákony s tím související, především zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), byly vydány až později a první krajské volby se uskutečnily v listopadu téhož roku.<sup>77</sup>

V souvislosti s vydáním zákona o krajích a vytvořením VÚSC byl zřízen, respektive obnoven, institut hejtmanství a hejtman byl ustanoven jako jeden z orgánů kraje.<sup>78</sup> Původně se

<sup>69</sup> HLEDÍKOVÁ: Dějiny správy v českých zemích..., s. 449–450.

<sup>70</sup> Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, v původním znění.

<sup>71</sup> Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, v původním znění.

<sup>72</sup> KOUDELKA: Samospráva, s. 79–81.

<sup>73</sup> KOPECKÝ: Právní postavení obcí a krajů..., s. 49.

<sup>74</sup> Čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v původním znění.

<sup>75</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 79.

<sup>76</sup> Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Budějovický kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královehradecký kraj, Pardubický kraj, Jihlavský kraj, Brněnský kraj, Olomoucký kraj, Ostravský kraj, Zlínský kraj.

<sup>77</sup> KOPECKÝ: Právní postavení obcí a krajů..., s. 50.

<sup>78</sup> § 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění účinném do 1.8.2001.

zamýšlelo použití jiné terminologie. Místo hejtmána měl v čele kraje stát předseda a místo náměstka hejtmána měl být místopředseda.<sup>79</sup>

Pokud bych měla porovnat tehdejší zemské zřízení s postupně se formující krajskou správou na přelomu 20. a 21. století, zemská správa disponovala zákonodárnou pravomocí, což jí umožňovalo vydávat zákony pro potřeby konkrétní země. Byrokratický aparát nebyl příliš rozsáhlý a lze přepokládat, že se korupční chování v době zemského zřízení vyskytovalo spíše sporadicky. V porovnání s tím se nově formující krajská správa členila na menší správní jednotky, které efektivněji a pružněji reagovaly na změny a otázky v určitých oblastech lidské činnosti.

V průběhu existence krajského zřízení, byly některé kraje přejmenovány. Jednou v polovině roku 2001, kdy byl přijat ústavní zákon č. 176/2001 Sb. a Budějovický kraj byl změněn na Jihočeský kraj, Jihlavský kraj na Vysočina, Brněnský kraj na Jihomoravský kraj a Ostravský kraj na Moravskoslezský kraj.<sup>80</sup> Druhá změna proběhla roku 2011, kdy byl přijat ústavní zákon č. 135/2011 Sb., kterým byla Vysočina přejmenována na Kraj Vysočina.<sup>81</sup> Došlo také ke změně hranic krajů a některé obce byly zákonem č. 387/2004 Sb. přesunuty z jednoho kraje do druhého.<sup>82</sup>

Z výše uvedeného výkladu historického vývoje hejtmanství a krajské správy vyplývá, že skutečně fungující územní samospráva se začala konstituovat až na přelomu století. Dřívější pokusy skončily neúspěchem a v období komunistické nadvlády myšlenka většího vlivu územní samosprávy nebyla přípustná.

---

<sup>79</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 211.

<sup>80</sup> Čl. I ústavního zákona 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.

<sup>81</sup> Čl. I ústavního zákona č. 135/2011 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, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.

<sup>82</sup> § 1 a 2 zákona č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

### 3 Právomoci a působnost krajského hejtmána

Základním právním předpisem, který upravuje osobu hejtmána, je zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, dle kterého: „*Hejtmán zastupuje kraj navenek.*“<sup>83</sup> Hejtmán je vrcholným představitelem kraje, stojí v jeho čele a právně jedná jeho jménem. Nezaujímá však postavení statutárního orgánu právnické osoby. To znamená, že úkony, které vyžadují schválení rady nebo zastupitelstva, může učinit až po jejich schválení. Jinak jsou tyto úkony ex tunc neplatné.<sup>84</sup> V podstatě lze říci, že krajský hejtmán zaujímá podobné postavení jako starosta obce a jeho samostatné pravomoci nejsou tak rozsáhlé, jak se může na první pohled zdát.

Působnost hejtmána lze rozdělit do dvou oblastí. Nejvýraznější oblastí je jednání kraje navenek představované např. podepisováním listin, které zakládají práva a povinnosti kraje. Druhou neméně důležitou oblastí je působnost ve věcech, které směřují dovnitř kraje.<sup>85</sup>

Jednotlivé pravomoci hejtmána jsou pak vymezeny v § 61 odst. 3 a 4. Hejtmán se souhlasem ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele krajského úřadu, ukládá mu úkoly a stanovuje jeho plat. Též s náměstkem hejtmána podepisuje právní předpisy kraje, odpovídá za informovanost občanů o činnosti kraje a stanovuje prostředky, kterými tak dosáhne. Dále také zajišťuje ochranu utajovaných informací či zřizuje zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti a jmenuje a odvolává jejich členy. Rovněž plní další úkoly, které mu stanoví zákon, nebo které mu svěří zastupitelstvo či rada kraje. Kromě toho svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady a podepisuje zápis z jejich jednání. Dále do jeho kompetence spadá včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje, které zajišťuje Ministerstvo financí.<sup>86</sup>

Při významných událostech je hejtmán oprávněn užívat závesný odznak, v jehož středu se nachází velký státní znak obklopený nápisem Česká republika. Velký státní znak je jedním ze sedmi státních symbolů ČR. Jiný člen zastupitelstva nebo ředitel krajského úřadu může být pověřen rozhodnutím rady užívat odznak vedle hejtmána.<sup>87</sup> Musí se však pamatovat na to, že je možné jej používat pouze vhodným a důstojným způsobem a při významných událostech.<sup>88</sup>

Konkrétními úkoly krajského hejtmána se budou podrobněji zabývat následující podkapitoly, které umožní odpovědět na výzkumné otázky vytyčené v úvodu práce.

---

<sup>83</sup> § 61 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>84</sup> GROSPÍČ, Jiří. In SVOBODA, Karel et al. Územní samospráva a státní správa. 1. vyd. Praha: Eurounion, 2000, s. 247.

<sup>85</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 211.

<sup>86</sup> § 61 odst. 3 a 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>87</sup> Tamtéž, § 64c.

<sup>88</sup> § 1 odst. 2 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

### 3.1 Organizace činnosti zastupitelstva a rady

Působnost v této oblasti vychází z odstavce 4, ve kterém je zakotveno, že: „*Hejtman svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady, ...*“<sup>89</sup>

Hejtman má dle zákona právo a v zásadě i povinnost svolat zasedání obou orgánů s nutností respektovat pravidla stanovená zákonem. Pokud hejtman nerespektuje zákonná pravidla pro svolání zastupitelstva, respektive pokud nesvolá zasedání ačkoli to je jeho povinností, ustavující zasedání zastupitelstva může svolat Ministerstvo vnitra a ostatní zasedání náměstek hejtmana či jiný člen zastupitelstva.<sup>90</sup> Postup pro svolání zasedání rady není blíže zákonně upraven. V takovém případě se domnívám, že pokud hejtman nesvolá nebo odmítá svolat zasedání rady, žádný jiný člen krajského úřadu k tomu není kompetentní. Dle mého názoru by si rada na svém např. ustavujícím zasedání musela stanovit osobu, která by byla oprávněná svolat zasedání namísto hejtmana.

Hejtman zpravidla předsedá schůzi, a řídí zasedání obou orgánů kraje.<sup>91</sup> Ze znění zákona vyplývá, že si zastupitelstvo i rada mohou ve svém jednacím řádu stanovit odlišnou osobu předsedajícího, kterým může být i prostý člen. V případě, že hejtman jménem rady činí v zastupitelstvu návrhy, není vhodné, aby zároveň předsedal takové schůzi. Je nutné oddělit osobu předsedajícího a navrhovatele,<sup>92</sup> protože zmíněná pravomoc hejtmana je poměrně silným nástrojem pro ovlivňování rozhodnutí obou orgánů.

Hejtman zároveň přijímá písemné oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje, které nelze vzít zpět a také, pokud se uvolní mandát v zastupitelstvu kraje, předává náhradníkovi osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva.<sup>93</sup>

### 3.2 Sistace rozhodnutí rady

Další neméně významnou pravomocí krajského hejtmana je oprávnění sistovat rozhodnutí rady. Tato pravomoc je explicitně vyjádřena v ustanovení zákona o krajích: „*Hejtman pozastaví výkon usnesení rady, má-li za to, že je usnesení nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva.*“<sup>94</sup> To, že hejtman může pozastavit výkon rozhodnutí rady v konkrétní otázce, ale neznamená, že by jej mohl zrušit či zablokovat

---

<sup>89</sup> § 61 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>90</sup> Tamtéž, § 39, odst. 1 a 3, § 40 odst. 1, § 41 odst. 3.

<sup>91</sup> Tamtéž, § 61 odst. 4.

<sup>92</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 218.

<sup>93</sup> § 48 odst. 2 písm. c), § 49 odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>94</sup> § 62 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

(vetovat). Hejtman může své rozhodnutí vzít zpět, podobně jako rada, která může po zastavení výkonu své rozhodnutí zrušit či změnit.<sup>95</sup>

Z výše zmíněného ustanovení vychází dvě oprávnění. Hejtman může jednak pozastavit výkon rozhodnutí, a jednak má právo předložit věc jinému orgánu k přezkoumání. Zákon blíže nespécifikuje důvody sistace. Není nutné, aby dané rozhodnutí bylo v rozporu se zákonem či usnesením zastupitelstva nebo aby bylo nespravedlivé či nehospodárné. K sistaci postačí subjektivní důvody. Zároveň není právně upraveno časové hledisko sistace. Hejtman má právo pozastavit výkon rozhodnutí v průběhu svého funkčního období. Vždy se ale musí jednat o taková rozhodnutí, která ještě nejsou vykonána zcela.<sup>96</sup> Po nastoupení dalšího hejtmana do funkce, má nový hejtman právo sistovat rozhodnutí předchozí rady.<sup>97</sup>

Po zastavení rozhodnutí rady má hejtman povinnost danou věc předložit nejbližšímu zasedání krajského zastupitelstva, které o věci rozhodne hlasováním. Zastupitelstvo však nemá povinnost rozhodnout o dané věci okamžitě, ale může s ní naložit podle jednacího řádu. Tedy danou věc neprojednat, zamítnout, postoupit, odročit, pozměnit nebo schválit.<sup>98</sup> Pokud zastupitelstvo rozhodne o věci většinou všech členů, rozhodnutí rady bude zrušeno. V opačném případě rozhodnutí rady bude platit i nadále.<sup>99</sup>

Pozastavení výkonu usnesení rady je pouhým oprávněním hejtmana, nikoli jeho zákonnou povinností. Náplň hejtmanovi práce nespočívá v sistaci nezákonných usnesení ex offo, záleží pouze na jeho vlastním uvážení, zda dané právo využije, či nikoliv.<sup>100</sup>

Dle mého názoru se na výše zmíněnou pravomoc dá nahlížet dvojím způsobem. Na jedné straně může být daná pravomoc vnímána jako snaha o posílení vlivu hejtmana, na druhé straně se na ni naopak dá pohlížet jako na pokus o zvýšení vlivu zastupitelstva. Zastupitelstvo se v takovém případě dostane k záležitostem, které za normálních okolností nenáleží do jeho působnosti. Sama se přiklání spíše ke druhé variantě, tedy k pokusu o posílení vlivu zastupitelstva, aby mohlo řešit záležitosti, které nespádají do jeho běžné působnosti. Osobně si ale myslím, že v praxi hejtman danou pravomoc příliš nevyužívá, protože zastupitelstvo jako kolektivní orgán může danou věc zamítnout a názor hejtmana nebude v zásadě

---

<sup>95</sup> COGAN: Zákon o krajích: komentář, s. 352–353.

<sup>96</sup> GROSPÍČ, Jiří. In ČESKO A SVOBODA, Karel et al. *Zákony o územní samosprávě: (texty zákonů s výkladem): Zákon o obcích (obecní zřízení), Zákon o hlavním městě Praze, Zákon o krajích (krajské zřízení), Zákon o úřednicích územních samosprávných celků, Zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů*. Vyd. 1. Praha: Eurounion, 2003, s. 294.

<sup>97</sup> KOUDELKA, Zdeněk: *Samospráva*, s. 315.

<sup>98</sup> KOUDELKA, Zdeněk: *Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001: (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech)*. 2., aktual. a dopl. Vyd. Praha: Linde, 2001, s. 200.

<sup>99</sup> § 40 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>100</sup> KOUDELKA, Zdeněk: *Samospráva*, s. 315.



zohledněn. Jedná se spíše o teoretický koncept a bylo by potřeba zauvažovat, zda nezavést podobné oprávnění jako má prezident republiky v případě schvalování zákona.

### 3.3 Vidimace

Další významnou pravomocí krajského hejtmana je vidimace (ověření) některých písemností. Oprávnění k vidimaci je explicitně zakotveno ve dvou případech. První nám říká, že: „*Hejtman spolu s náměstkem hejtmana podepisuje právní předpisy kraje.*“<sup>101</sup> Z ustanovení zákona vyplývá, že hejtman má sice právo odmítnout podepsat daný předpis, ale nepodepsání předpisu nemá žádný vliv na jeho platnost a není třeba podpisu jiné oprávněné osoby. V případě hejtmanovi nepřítomnosti právní předpis podepisují dva náměstkové hejtmana. Hejtman a jeho náměstek zpravidla podepisují právní předpis před jeho vyhlášením, ale je možný i podpis pozdější.<sup>102</sup>

Druhým případem je, že: „*Hejtman ... podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva a zápis z jednání rady.*“<sup>103</sup> Nelze to ale chápat tak, že by měl hejtman právo nějakým způsobem zasahovat do obsahu zápisů obou orgánů. Podobně jako u podpisu právních předpisů kraje, svým podpisem pouze stvrzuje, že se jedná o zápis. Právo zasahovat do obsahové správnosti zápisu a měnit jej mají zvolení ověřovatelé.<sup>104</sup> Pokud by hejtman přece jen chtěl zasáhnout do obsahu zápisu, může podat námitku, podobně jako ostatní členové zastupitelstva, o které rozhodne nejbližší zasedání rady či zastupitelstva.<sup>105</sup> Hejtman má právo podepsat zápis až po uplynutí lhůty pro podání námitek proti zápisu a pokud takovéto námitky byly vzneseny, tak až po jejich projednání v zastupitelstvu.<sup>106</sup>

V obou případech podpis krajského hejtmana nehraje příliš velkou roli a vlastně není ani důležité, zda daný právní předpis či zápis ze zasedání podepíše či nikoliv. De lege ferenda by bylo vhodné uvažovat o zavedení podobného oprávnění, jako je tomu v případě ústavně zakotveného prezidentského práva veta.

### 3.4 Informování občanů

Informování občanů o činnosti kraje náleží krajskému hejtmanovi. „*Hejtman odpovídá za informování občanů o činnosti kraje.*“<sup>107</sup> V zákoně o krajích je zakotvena pouze jakási základní pravomoc. Problematika poskytování informací je pak podrobněji rozpracována

---

<sup>101</sup> § 61 odst. 3 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>102</sup> KOUDELKA, Zdeněk: Samospráva, s. 314.

<sup>103</sup> § 61 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>104</sup> KOUDELKA, Zdeněk: Samospráva, s. 314–315.

<sup>105</sup> § 43 a § 58 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>106</sup> COGAN: Zákon o krajích: komentář, s. 349.

<sup>107</sup> § 61 odst. 3 písm. f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

v prováděcím právním předpisu, kterým je zákon o svobodném přístupu k informacím. Povinnost poskytovat a zveřejňovat informace o své činnosti nepřinesl až výše zmíněný zákon, ale se zveřejňováním informací počítal již ústavodárce v LZPS, kde zakotvil, že: „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“<sup>108</sup>

Každá fyzická a právnická osoba, nazývaná žadatel, má právo požádat o poskytnutí informace vztahující se k působnosti kraje. Takováto informace se poskytuje buď na základě žádosti, nebo zveřejněním.<sup>109</sup> Kraj je povinen zveřejňovat informace v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Dané informace musí kraj zveřejnit ve svém sídle a úřadovnách na veřejně přístupném místě a zároveň způsobem umožňující dálkový přístup. Které konkrétní informace musí kraj zveřejnit, jsou pak zakotveny v § 5 zákona. Jedná se např. o důvod a způsob založení, popis organizační struktury, právní předpisy vydané v rámci jejich působnosti, postup při vyřizování žádostí a návrhů občanů, včetně lhůt, dále také sazebník úhrad za poskytování informace nebo elektronickou adresu podatelny apod.<sup>110</sup>

### **3.5 Zřizování orgánů kraje, jmenování jejich členů a řízení jejich činnosti**

Dle ustanovení zákona o krajích má hejtman právo: „*Po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenovat a odvolávat ředitele v souladu se zvláštním zákonem; jmenování nebo odvolání ředitele bez předchozího souhlasu ministra vnitra je neplatné*“<sup>111</sup> a zároveň hejtman: „*Stanoví podle zvláštního předpisu plat řediteli a ukládá mu úkoly.*“<sup>112</sup>

Jmenování ředitele krajského úřadu se řídí zákonem o úřednících územních samosprávných celků a pro výkon funkce je třeba splnit předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka. Ředitel krajského úřadu vykonává jak státní správu, tak samosprávu a fakt, že ke jmenování a odvolání je třeba předchozího souhlasu ministra, výrazně zasahuje do samostatné působnosti kraje. Takovýto zásah plní především funkci preventivní. Je to určitá forma státního dozoru nad krajem, a to především proto, aby samospráva neměla negativní vliv na personální obsazování úřadu. Souhlas ministra je správním rozhodnutím ve smyslu § 9 správního řádu a musí tedy obsahovat předepsané náležitosti dle správního řádu. Konkrétně se jedná o řízení o žádosti dle § 44 správního řádu.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> čl. 17 odst. 5 usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>109</sup> § 3 odst. 1, § 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>110</sup> Tamtéž, § 5.

<sup>111</sup> § 61 odst. 3 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>112</sup> Tamtéž, § 61 odst. 3 písm. c).

<sup>113</sup> COGAN: Zákon o krajích: komentář, s. 341–342.

Dle mého názoru je více než vhodné, že stát zasahuje do personálního obsazování úřadu. Nemělo by se stát, že by úředník upřednostňoval a hájil své osobní zájmy před veřejnými nebo že by se na pozici dostala osoba bez příslušných kompetencí. Tento způsob jmenování zajišťuje nezájatost a nestrannost úředníka a v podstatě celého krajského úřadu.

Ředitel krajského úřadu odpovídá hejtmanovi za plnění úkolů, které byly svěřeny krajskému úřadu.<sup>114</sup> Plat ředitele stanovuje hejtman platovým výměrem, ve kterém určí platový tarif, příplatek za vedení a osobní příplatek. Platový tarif se skládá z platové třídy a platového stupně, který se odvíjí od započitatelné praxe.<sup>115</sup> Z toho vyplývá, že přímým nadřízeným ředitele krajského úřadu je hejtman.

Hejtman dále zajišťuje personální obsazení bezpečnostní rady kraje a povodňové komise kraje, ve kterých je zároveň předsedou.<sup>116</sup>

### **3.5.1 Zřizování zvláštních orgánů**

Mimo zřizování krajských orgánů má hejtman právo zřídit pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány kraje, které ale nejsou součástí krajského úřadu. Činnost těchto orgánů je financována z krajského rozpočtu. V čele těchto orgánů může stát pouze osoba, která prokáže odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti. Pokud v čele stojí hejtman, nemusí prokazovat odbornou způsobilost.<sup>117</sup> Mezi takového orgány se obvykle řadí bezpečnostní rada kraje, povodňová komise kraje a komise pro výběrové řízení o povolení výkonu rybářského práva.<sup>118</sup>

Bezpečnostní rada kraje slouží jako poradní orgán pro zřizovatele v přípravě na krizové situace. Hejtman, který radě sám předsedá, zajišťuje personální obsazování, ale zřízení této rady je dáno zákonem.<sup>119</sup> Povodňová komise kraje je povodňovým orgánem, který slouží k zabezpečování úkolů při ochraně před povodněmi. Pokud tato komise není zřízena nebo pokud jí není třeba, dané úkoly zajišťuje krajský úřad. Personální obsazení a vznik zajišťuje hejtman kraje, který zároveň komisi předsedá.<sup>120</sup> V neposlední řadě hejtman také jmenuje alespoň tříčlennou komisi pro výběrové řízení o povolení výkonu rybářského práva.<sup>121</sup>

---

<sup>114</sup> § 69 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>115</sup> COGAN: Zákon o krajích: komentář, s. 342.

<sup>116</sup> GROSPÍČ, Jiří. In ČESKO A SVOBODA, Karel et al. *Zákony o územní samosprávě...* s. 294.

<sup>117</sup> § 65 odst. 1 a 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>118</sup> KOPECKÝ: Právní postavení obcí a krajů... s. 250.

<sup>119</sup> § 24 odst. 1 a 2 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>120</sup> § 80 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>121</sup> § 9 odst. 5 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.

### 3.6 Výkon a plnění dalších práv a povinností

Hejtman kraje má nadále povinnost plnit další úkoly, pokud tak výslovně stanoví rada či zastupitelstvo kraje. „*Hejtman vykonává další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou mu svěřeny zastupitelstvem, radou nebo tak stanoví zákon.*“<sup>122</sup> S tímto ustanovením se pojí obecná povinnost člena zastupitelstva plnit úkoly, které mu uloží orgány, jejichž je členem.<sup>123</sup> Z toho vyplývá, že se bude jednat o úkoly převážně jednorázového charakteru.

V určitých záležitostech má zastupitelstvo právo svěřit zcela nebo zčásti rozhodování hejtmanovi. Jedná se o pravomoc rozhodnout ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku o zpeněžení hmotné nemovité věci, která je ve vlastnictví kraje, dále o zpeněžení práva stavby ve veřejné dražbě či nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby krajem v dražbě.<sup>124</sup>

Stejně jako zastupitelstvo kraje, tak i rada má právo zcela nebo zčásti svěřit hejtmanovi rozhodování v určitých záležitostech. Jde o rozhodování o nabytí a převodu movitých věcí včetně peněz na kraj a rovněž také rozhodování v ostatních záležitostech, které patří do samostatné působnosti kraje, v případě, že nejsou vyhrazeny zastupitelstvu.<sup>125</sup>

V případě, že se počet členů rady sníží a nebude opět navýšen při nejbližším zasedání zastupitelstva, rada se tak stává nefunkční, protože není usnášeníschopná. V takovém případě vykonává působnost namísto rady zastupitelstvo anebo hejtman, který je zmocněn zastupitelstvem k suplování činnosti rady.<sup>126</sup>

Jak již bylo nastíněno výše, hejtman zastává určité pravomoci také v oblasti krizového řízení upraveného dle krizového zákona. Osoba hejtmana je v takových situacích klíčovou postavou, protože v tíživých situacích je potřeba pohotově a funkčně jednat. Hejtman vyhláší stav nebezpečí pro území svého kraje, případně jeho části, a to na dobu nejdéle 30 dnů, kterou lze se souhlasem vlády prodloužit. Dále žádá vládu o vyhlášení nouzového stavu, pokud není možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí.<sup>127</sup> Celá řada dalších pravomocí je zakotvena v § 14 krizového zákona. Jedná se např. o schválení krizového plánu kraje, založení a vedení bezpečnostní rady a krizového štábu kraje, koordinaci záchranných a likvidačních prací, organizaci humanitární pomoci, evakuace,

---

<sup>122</sup> § 61 odst. 3 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>123</sup> Tamtéž, § 34 odst. 2.

<sup>124</sup> Tamtéž, § 36 odst. 1 písm. o).

<sup>125</sup> Tamtéž, § 59 odst. 4.

<sup>126</sup> Tamtéž, § 60 odst. 1.

<sup>127</sup> § 3 odst. 3, 4 a 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

nouzového ubytování či zásobování pitnou vodou a potravinami apod.<sup>128</sup> Hejtman má dále pravomoc v době krizového stavu převést výkon úkolů starosty na zmocněnce, pokud by je starosta neplnil.<sup>129</sup>

Hejtman má právo u náčelníka Generálního štábu požadovat asistenci armády k záchranným pracím.<sup>130</sup> Dále má právo nařídít prověřovací a taktická cvičení složek IZS a v rámci kraje organizuje integrovaný záchranný systém.<sup>131</sup> Rovněž žádá o vydání zásob pro humanitární pomoc a odpovídá za přidělení těchto zásob občanům postižených krizovou situací. Také může nařídít regulaci prodávaného zboží a regulační opatření, které mění způsob řízení a organizaci dopravy.<sup>132</sup>

Dle zákona o obecním zřízení je hejtman oprávněn požádat o svolání zasedání zastupitelstva obce a starosta je takové žádosti povinen vyhovět a musí zasedání svolat.<sup>133</sup>

### **3.7 Provádění právních úkonů**

Forma právního úkonu krajského hejtmana má dvojitou podobu – písemnou a ústní. Ústní formu právního úkonu může hejtman využít, pokud pro daný úkon není stanovena forma písemná. I přesto ale nesmí zapomenout na povinnost zveřejnit záměr na úřední desce, pokud je to vyžadováno. Písemná forma právního úkonu má podobu podpisu při podepisování listin, které zakládají práva a povinnost kraje.<sup>134</sup>

Právní úkony hejtmana za kraj lze dále rozdělit na externí, interní a úkony na pomezí mezi externím a interním jednáním. Externí jednání, tedy jednání směrem ven, se projevuje především v pravomoci hejtmana jednat jménem kraje navenek. Takové jednání lze rozdělit do tří skupin s ohledem na míru samostatnosti rozhodování krajského hejtmana. V první skupině hejtman zaujímá nejsilnější postavení a v souvislosti s tím se pojí otázka, zda je to jednání, které činí svým jménem nebo jednání, které činí jménem kraje. Obojí případ je možný, ale musí se striktně rozlišovat. Jde o rozhodování záležitostí, které spadají do jeho kompetence, a následné uskutečnění těchto rozhodnutí. Do druhé skupiny spadá pravomoc hejtmana k účasti na uzavírání smluv. Hejtman má tedy zpravidla právo zasáhnout, než dojde

---

<sup>128</sup> § 14 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>129</sup> Tamtéž, § 21 odst. 4.

<sup>130</sup> § 11, § 16 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>131</sup> § 17 zákona č. 329/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

<sup>132</sup> § 12 odst. 2, § 21 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>133</sup> § 92 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>134</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 223.

k závaznému úkonu. Posledním a zároveň nejobvyklejším případem je usnesení krajského orgánu a následné učinění právního úkonu hejtmanem ve formě vnějšího projevu vůle.<sup>135</sup>

Druhým typem právního jednání je interní jednání, které znamená jednání směrem do vnitřních struktur orgánů kraje. Ačkoli to zákon výslovně neuvádí, lze odvodit, že pro jednání ve vnitřních věcech je oprávněn hejtman a činí tak bez výslovného zmocnění. Ve vnitřní struktuře hejtman činí úkony na základě usnesení rady a zastupitelstva. Může ale nastat situace, že zastupitelstvo či rada ustanoví odlišnou osobu od hejtmana, která bude činit takovéto úkony.<sup>136</sup>

Posledním a zároveň zvláštním typem právního jednání hejtmana je jednání ve vztahu k uvolněným členům krajského zastupitelstva a řediteli krajského úřadu. Hejtman vůči uvolněným členům zastupitelstva a řediteli plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele.<sup>137</sup> Hejtman tedy právně jedná vůči uvolněným členům zastupitelstva a řediteli krajského úřadu, obdobně jako statutární orgán vůči svým zaměstnancům. V tomto případě je celá řada oprávnění statutárního orgánu zaměstnavatele, tedy hejtmana, modifikována. Jedná se např. o svěřeni ukládání pracovních úkolů zastupitelstvu či radě, rozvržení pracovní doby nebo skončení pracovního poměru. Stejně jako zaměstnavatel musí také hejtman zajistit vhodné pracovní podmínky, kterými se rozumí zejména bezpečnost a ochrana zdraví při práci a zajištění adekvátního pracovního prostředí. Ačkoliv to není explicitně zakotveno, má se za to, že hejtman dané podmínky zajišťuje ze své vlastní vůle, pokud není omezen krajskou radou nebo zastupitelstvem.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 223–224.

<sup>136</sup> Tamtéž, s. 225.

<sup>137</sup> § 61 odst. 3 písm. h) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>138</sup> COGAN: Zákon o krajích: komentář, s. 347–348.

## 4 Volba a ustanovení hejtmana do funkce a jeho zastupování

Osoba hejtmana je nepřímo voleným představitelem kraje.<sup>139</sup> Aktivní volební právo, právo volit, má osoba starší 18 let, která má české státní občanství a není omezena na svéprávnosti či se zde nevyskytuje žádná jiná překážka k výkonu volebního práva. Zároveň tato osoba musí být přihlášená k trvalému pobytu v obci, která náleží do daného územního obvodu kraje.<sup>140</sup>

Pasivní volební právo, právo být volen, má každý volič dle podmínek stanovených výše, a zároveň daná osoba nesmí vykonávat určité funkce. Funkce hejtmana jakožto člena zastupitelstva je inkompatibilní např. s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo orgánu státní správy s celostátní působností. Dále také s funkcí prováděnou zaměstnancem kraje zařazeným do krajského úřadu, jestliže příslušnou funkci vykonává ve shodné územní působnosti a v neposlední řadě také s funkcí statutárního zástupce právnické osoby založené nebo zřízené krajem.<sup>141</sup>

Domnívám se, že věková hranice pasivního volebního práva není stanovena racionálně a přikláněla bych se k jejímu navýšení, podobně jako tomu je u voleb do Poslanecké sněmovny (21 let) či Senátu (40 let). V takovém případě je věková hranice o něco vyšší a umožňuje využití nabytých zkušeností. Osobně si myslím, že osoba v 18 letech není dostatečně rozumově a volně vyspělá. Zároveň je to funkce časově a psychicky náročná a vyžaduje určité zkušenosti získané praxí. Otázkou zůstává, jaká je ideální věková hranice a kdy je člověk skutečně připraven k výkonu funkce. Kromě výše zmíněných předpokladů pasivního volebního práva bych zavedla podmínku alespoň dvouleté praxe v oblasti veřejné správy.

### 4.1 Podmínky pro výkon funkce

Základní a vlastně jediná podmínka pro výkon funkce hejtmana je jeho české státní občanství. Zastupitelstvo si hejtmana volí ze svých řad.<sup>142</sup> Mohlo by se zdát, že další podmínkou pro výkon funkce hejtmana je jeho členství v zastupitelstvu. Funkce hejtmana není výlučně vázána na členství v krajském zastupitelstvu, protože se zánikem mandátu člena zastupitelstva automaticky nezaniká mandát hejtmana a pokračuje až do ustanovení nového zastupitelstva. Hejtman v období po volbách do ustavujícího zasedání nově zvoleného

<sup>139</sup> KOPECKÝ: Právní postavení obcí a krajů... s. 248.

<sup>140</sup> § 4 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>141</sup> Tamtéž, § 5.

<sup>142</sup> § 61 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

zastupitelstva vykonává své dosavadní pravomoci, ačkoliv jeho členství v zastupitelstvu zaniklo uplynutím čtyřletého volebního období. Pro přechodné období po volbách do ustanovení nového zastupitelstva může být zřízena fyzická osoba, která vykonává úkoly namísto hejtmana či náměstka hejtmana.<sup>143</sup>

Z výše zmíněného vyplývá, že hejtman kraje pro výkon své funkce musí splňovat podmínky stanovené pro výkon funkce člena v zastupitelstvu. Podmínky pro výkon členství v zastupitelstvu se řídí obecnými podmínkami stanovené zákonem o volbách do zastupitelstev krajů.

## 4.2 Ustanovování do funkce

Volba a odvolávání hejtmana je plně v dispozici krajského zastupitelstva a je volen nepřímou.<sup>144</sup> Podobně je na tom také způsob jeho volby, který není zákonně upraven a je plně v dispozici zastupitelstva. Osobně bych upřednostnila tajný způsob hlasování, protože snižuje úplatkářství a na rozdíl od volby veřejné pozitivně přispívá ke svobodnému výběru kandidáta. Zastupitelstvo si hejtmana volí z řad svých členů. K volbě a odvolání hejtmana je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva.<sup>145</sup>

Nepřímá volba krajského hejtmana s sebou přináší výhody i nevýhody. Klady nepřímé volby lze s jistotou spatřit ve zvolení kandidáta, který zaujímá stejné nebo podobné politické názory jako vítězná strana. Tím je umožněna snazší spolupráce mezi členy zastupitelstva a rady a nedochází ke zpomalování a oslabování systému. Mezi zápory nepřímé volby se jednoznačně řadí zvolení předem dohodnutého kandidáta nebo nízká volební účast pro volby do krajských zastupitelstev. Domnívám se, že zavedení přímé volby krajského hejtmana by mělo pozitivní vliv na volební účast. Občané by si prostřednictvím přímých voleb mohli zvolit kandidáta, který je jim sympatický a kterého dobře znají a důvěřují mu. Veřejnost by byla více zahrnuta do správy kraje a hejtman by se jím ze své činnosti zodpovídal. Další pozitivum přímé volby hejtmana vidím v posílení jeho autority a postavení v rámci krajského úřadu. Zároveň by ale bylo nutné stanovit hranice jeho kompetencí, aby ve funkci nestanula osoba extremistická a nezaujala pozici diktátora s neomezenou mocí.

Po vzoru Slovenské republiky bych se přikláněla k zavedení přímé volby krajského hejtmana, který je tradičně nazýván jako župan. Z výkonu své funkce je přímo odpovědný občanům a je odvolatelný formou konání místního referenda. Volba představitelů VÚSC se opírá o ústavní základy, které mezi orgány vyššího územního celku řadí zastupitelstvo

---

<sup>143</sup> KOUDELKA, Zdeněk: Samospráva, s. 317–318.

<sup>144</sup> § 35 odst. 2 písm. n) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>145</sup> Tamtéž, § 40 odst. 2.



a předsedu vyššího územního celku, tedy župana. Ve srovnání s tím, ČR ústavně zakotvuje pouze krajské zastupitelstvo. Mandát předsedy vyššího územního celku je čtyřletý. Předseda je volen přímo občany, kteří mají místo trvalého pobytu shodné s daným územním obvodem. Předseda je výkonným orgánem vyššího územního celku a zároveň daný celek zastupuje navenek a vykonává jeho správu.<sup>146</sup> Předsedou vyššího územního celku se může stát osoba starší 25 let.<sup>147</sup>

Členové zastupitelstva jsou voleni poměrným volebním systémem na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva. Jejich mandát tak vzniká zvolením.<sup>148</sup> Funkční období zastupitelstva je čtyřleté, avšak funkční období hejtmana zákon blíže neupravuje. Na prvním zasedání nově zvoleného zastupitelstva každý člen skládá slib.<sup>149</sup> Po zvolení hejtmana zastupitelstvem už ale zákon podmínku složení slibu nezakotvuje. Stejně tak nestanovuje překážku znovuzvolení.

Zánik mandátu člena zastupitelstva a ve své podstatě i hejtmana je možný z několika důvodů. Jde např. o odmítnutí složit slib nebo složení slibu s výhradou, smrt, odvolání, vznik inkompatibility funkcí, vzdání se výkonu funkce, pravomocné rozhodnutí soudu, kterým byl člen odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody či ztrátu volitelnosti.<sup>150</sup>

V případě, že je hejtman ze své funkce odvolán nebo rezignoval a současně není zvolen nový, výkon působnosti přechází na náměstka hejtmana, kterého zastupitelstvo pověřilo zastupováním v době nepřítomnosti hejtmana. Pokud náměstek rezignoval společně s hejtmanem nebo nebyl náměstek pro zastupování hejtmana vůbec zvolen, výkon pravomocí přechází na člena rady, který je pověřen zastupitelstvem.<sup>151</sup>

### 4.3 Příjem hejtmana

Odměňování hejtmana za výkon funkce je jednou z klíčových otázek jeho právního postavení. Výše příjmu jednak motivuje zájemce o výkon funkce, a jednak přispívá ke zvyšování kvality. V případě dostatečné výše příjmu by se mohlo zabránit korupčnímu chování nebo korupci alespoň výrazně omezit. Současně by mohla mít výše příjmu pozitivní vliv na výkon funkce v tom smyslu, že by hejtman upřednostňoval a hájil veřejné zájmy před

---

<sup>146</sup> § 67 odst. 1, § 69 odst. 4 a odst. 6 zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov.

<sup>147</sup> § 133 zákona č. 180/2014 Z.z., o podmienkach volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

<sup>148</sup> § 1 a § 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>149</sup> § 33 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>150</sup> § 48 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>151</sup> GROSPÍČ, Jirí. In ČESKO A SVOBODA, Karel et al. Zákony o územní samosprávě... s. 294–295.

těmi soukromými. Zároveň se domnívám, že v současné době tržního hospodářství výše příjmu ovlivňuje prestiž funkce. Tedy čím vyšší odměna, tím vyšší prestiž.

Příjem hejtmana se odvíjí od velikosti kraje a také od toho, zda je pro výkon funkce uvolněn či nikoliv. Konkrétní výše příjmu poskytovaných uvolněnému a neuvolněnému hejtmanovi a náměstkovi hejtmana stanovuje nařízení vlády a je určeno následovně:<sup>152</sup>

Tab. 1: Příjem krajského hejtmana a jeho náměstka v roce 2020

Počet obyvatel kraje	Odměna			
	Uvolněný hejtman	Neuvolněný hejtman	Uvolněný náměstek hejtmana	Neuvolněný náměstek hejtmana
Do 500 000	128 878	77 326	113 412	69 594
Do 1 000 000	133 174	79 904	117 193	71 914
Nad 1 000 000	137 470	82 482	120 974	74 234
Hl. m. Praha	141 766	85 059	124 754	76 553

Zdroj: Ministerstvo vnitra České republiky, nařízení vlády č. 338/2019 Sb., upraveno

Z tabulky 1 je patrné, že odměňování hejtmana je projevem koncepce *primus inter pares*, tedy první mezi rovnými. Odměna hejtmana je stanovena o něco výše než odměna náměstka hejtmana, protože pro výkon funkce hejtmana jsou kladeny vyšší nároky a odpovědnost. Zastupitelstvo kraje stanovuje odměnu pro neuvolněného hejtmana, a to v rozmezí od 0,3 do 0,6násobku odměny, která by náležela uvolněnému hejtmanovi. Pokud tak neučiní, odměna za výkon funkce hejtmana je stanovena na 0,3násobku výše odměny, která by náležela uvolněnému hejtmanovi.<sup>153</sup> Vzhledem k náročnosti výkonu funkce neuvolněného hejtmana a náměstka hejtmana a následného finančního ohodnocení je pochopitelné, že funkce neuvolněného hejtmana a náměstka není příliš oblíbená a v praxi bychom ji hledali obtížně.

#### 4.4 Náměstek hejtmana

Náměstek hejtmana je podobně jako hejtman funkcionářem kraje, kterého si volí zastupitelstvo z řad svých členů. Náměstek hejtmana je ze zákona členem krajské rady, která za své jednání odpovídá zastupitelstvu. Náměstek hejtmana je proto odpovědný krajskému

<sup>152</sup> Nařízení vlády č. 338/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění nařízení vlády č. 202/2018 Sb.

<sup>153</sup> § 47 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

zastupitelstvu a není podřízeným hejtmana. Krajský hejtman je nadřízeným náměstkovi hejtmana pouze v pracovněprávních záležitostech.<sup>154</sup>

Každý hejtman musí mít alespoň jednoho náměstkovi hejtmana, který ho, mimo jiné, zastupuje v případě nepřítomnosti. Zákon explicitně nestanovuje omezení maximálního počtu a zároveň ani sankci pro případ, kdy nebude zvolen žádný náměstek. Ačkoliv zastupitelstvo rozhoduje o volbě náměstkovi, stanovení počtu náměstků není v její kompetenci. Za jakési omezení počtu náměstků hejtmana se dá považovat počet členů rady, který se odvíjí od počtu obyvatel daného kraje. V případě, že by rada měla devět členů, mohlo by být zvoleno maximálně osm náměstků krajského hejtmana. Pokud je zvoleno více náměstků, jeden z nich zaujímá privilegované postavení a zastupuje hejtmana v době jeho nepřítomnosti. V praxi je takovýto hejtman označován jako zástupce hejtmana nebo statutární náměstek.<sup>155</sup>

Rozdělení úkolů mezi náměstkovi a hejtmana zajišťuje v první řadě zastupitelstvo a spolupráce mezi nimi je založena na neprávních nástrojích, především na individuální domluvě. Kromě toho, že je náměstek členem zastupitelstva a rady a vykonává úkoly, které mu svěřily, náleží mu výkon specifických pravomocí, které nemůže činit žádný jiný člen zastupitelstva.<sup>156</sup>

Pravomoci náměstkovi můžeme rozdělit do tří oblastí. První souvisí s jeho členstvím v krajském zastupitelstvu. Náměstek je jako člen zastupitelstva povinen plnit úkoly, které mu uloží orgány, jejichž je členem. Takové úkoly mají povahu spíše jednorázového charakteru.<sup>157</sup> Druhá oblast se týká plnění úkolů, které mu byly svěřeny zastupitelstvem nebo radou. V tomto případě se jedná o permanentní zajišťování určité agendy.<sup>158</sup> Poslední oblast se vztahuje k plnění specifických úkolů, které vyplývají přímo ze zákona. Náměstek spolu s hejtmanem podepisuje právní předpisy kraje a zápisy o průběhu zasedání zastupitelstva a rady. Dále také svolává zasedání zastupitelstva, pokud tak neučiní sám hejtman. V neposlední řadě náměstek hejtmana zastupuje krajského hejtmana.<sup>159</sup>

Náměstek může hejtmana zastupovat z několika důvodů. Prvním důvodem je zastupování v době hejtmanovi nepřítomnosti nebo v případě, kdy nevykonává svou funkci. Takovéto zastupování vzniká na základně rozhodnutí zastupitelstva kraje. Druhým případem je svěření úkolů náměstkovi zastupitelstvem. Z ustanovení zákona ale není zřejmé, či úkoly mají být svěřeny. Můžeme předpokládat, že se bude jednat o úkoly, které vykonává hejtman.

---

<sup>154</sup> § 35 odst. 2 písm. n), § 57 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>155</sup> COGAN: Krajské zřízení, s. 233–234.

<sup>156</sup> COGAN: Zákon o krajích: komentář, s. 354.

<sup>157</sup> § 34 odst. 2. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>158</sup> Tamtéž, § 36 odst. 1 písm. o), § 59 odst. 4.

<sup>159</sup> Tamtéž, § 41 odst. 3, § 43, § 58 odst. 3, § 61 odst. 3 písm. a), § 64.

Náměstek určitou část úkolů rozhodnutím zastupitelstva převezme.<sup>160</sup> Posledním případem je obecné zastupování hejtmana, které je možné i v případě, že je hejtman přítomen a týká se pouze jednání kraje navenek. Zde nastává problém, kdo o takovémto zastupování rozhoduje. O tomto typu zastupování může rozhodnout sám hejtman, krajská rada nebo orgán, který vydal rozhodnutí.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> § 64 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>161</sup> COGAN: Zákon o krajích: komentář, s. 357.

## Závěr

Úkolem této bakalářské práce bylo podat teoretický výklad o právním postavení krajského hejtmána a pojmů s ním souvisejícím. Na základě tohoto poznání bylo možné naplnit vytyčený cíl, a to nalézt odpověď na několik výzkumných otázek, které jsem si v úvodu práce položila. Za klíčové považuji nalézt odpověď na diskutovanou a kontroverzní otázku, zda v České republice zavést přímou volbu hejtmána či nikoliv. Dalšími otázkami, na které bylo třeba nalézt odpověď jsou, jaké postavení zaujímá krajský hejtmán a jak silné má pravomoci.

Zpracování práce znesnadňoval fakt, že osobě hejtmána a jeho působnosti se řada autorů věnuje pouze okrajově a detailnější náhled nabízí pouze Rudolf Cogan.

Krajský hejtmán je monokratický orgán, který vykonává především rozhodnutí kolektivních orgánů, tedy krajské rady a zastupitelstva. V současné době je volen nepřímou a zastupitelé si jej volí z řad svých členů. Aby se předešlo výkladovým nejasnostem, bylo by vhodné doplnit právní úpravu o podmínku členství hejtmána v zastupitelstvu po celou dobu výkonu funkce. Nepřímá volba hejtmána neodráží vůli voličů a participace občanů na rozhodovacím procesu v kraji, ve kterém žijí a který dobře znají, je minimální.

Přínosy přímé volby hejtmána lze spatřit v několika rovinách. Přímou volbou by došlo k posílení odpovědnosti a autority hejtmána, a tím k větší stabilitě systému. Přímá volba by také přispěla k posílení postavení hejtmána při plnění jeho volebního programu. Za další pozitivum přímé volby považuji možnost konání místního referenda a následné odvolání krajského hejtmána. Díky tomuto projevu přímé demokracie by se občané zapojili do rozhodovacích procesů, čímž by se zvýšil jejich zájem a důvěra ve voleného hejtmána. Dalším pozitivem zavedení přímé volby by byl nárůst volební účasti. V neposlední řadě za výhodu přímé volby považuji zamezení výhry předem domluveného kandidáta.

Na druhou stranu, zavedení přímé volby by mohlo být problematické hned z několika důvodů. Pokud by byl krajský hejtmán volen přímo, mohla by nastat situace, že by neměl většinovou podporu v zastupitelstvu a při řešení každodenních otázek by docházelo k problémům. Další problém vidím ve zvolení představitele, který reprezentuje odlišné zájmy než vítězná politická strana, což by následně vedlo ke zpomalení systému.

Stávající právní úprava není na zavedení takového způsobu volby připravena a musela by projít razantnější reformou. Především by bylo třeba změnit pravomoci jednotlivých orgánů krajského úřadu, jasně vytyčit jejich dílčí úkoly či stanovit podmínky odvolatelnosti hejtmána a konání místního referenda, aby nebylo zneužíváno. Zároveň je to nutné z toho

důvodu, aby krajský hejtman nezaujal pozici diktátora s neomezenou mocí. Slovenská republika je zdárným příkladem, že přímá volba hejtmana, nazývaného župana, může fungovat v podstatě bez problémů. Zákodárce by se dle mého názoru měl inspirovat a vytvořit vhodný právní rámec pro fungování přímé volby krajského hejtmana.

Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoli zákon o krajích věnuje hejtmanovi celou jednu část a mohlo by se zdát, že hejtman disponuje celou řadou pravomocí, ve výsledku jeho pravomoci zase tak rozsáhlé nejsou. V samostatné působnosti hejtman v zásadě nemá pravomoc rozhodovat o výsostných otázkách, kromě jmenování ředitele krajského úřadu. V rámci samostatné působnosti má pouze pravomoc rozhodovat o procedurálních záležitostech. Ve stávající právní úpravě bych doporučila přesněji upravit problematiku svěřeni určitých úkolů hejtmanovi radou nebo zastupitelstvem.

Ani jeho vztah k ostatním orgánům krajského úřadu není nijak výrazný. Míra jeho pravomocí je zdatelná především ve vztahu k zastupitelstvu, které zaujímá nejsilnější postavení a zároveň působnost hejtmana do značné míry omezuje. Je to ovlivněno způsobem vzniku daného orgánu. Zastupitelstvo je prvotně ústavně zakotvený orgán, zatímco hejtman prvotně zákonně zakotvený. Hejtmana jako členu kolektivního orgánu lze popsat jako primus inter pares, tedy první mezi rovnými, což znamená, že oproti zastupitelstvu zaujímá významnější postavení, ale není mu nadřazen. Ačkoli je hejtman vrcholným představitelem kraje a právně jedná jeho jménem, úkony vyžadující schválení rady nebo zastupitelstva může učinit až po jejich schválení, jinak jsou od počátku neplatné. Neplatnost není možné zhojit ani dodatečným schválením. Aby byl daný úkon platný, je třeba jej znova učinit po schválení rady nebo zastupitelstva.

Krajský hejtman disponuje výraznými organizačními pravomocemi v případě zasedání zastupitelstva a rady a v případě usnesení rady má právo pozastavit její výkon. Věc se následně předkládá zastupitelstvu, které může rozhodnutí hejtmana vyvrátit a usnesení ponechat platné. Krajský hejtman tedy nemá právo fakticky rušit usnesení a bylo by vhodné zavést absolutní právo veta, jako je tomu v případě prezidenta republiky. Podobnou situací je problematika podepisování právních předpisů kraje.

Zároveň by bylo vhodné přenechat výběr radních na hejtmanovi. Přijde mi správné, aby si sám hejtman zvolil své spolupracovníky s odlišným odborným zaměřením dle svého uvážení. Institut hejtmana jakožto poměrně významného funkcionáře kraje by měl projít výraznější reformou, aby došlo k posílení jeho vlivu a oslabení silnějšího orgánu kraje – zastupitelstva.

## Seznam použitých zdrojů

### Odborná literatura

COGAN, Rudolf. Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2004. 440 stran. ISBN 80-7357-041-6.

COGAN, Rudolf. Zákon o krajích: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. lvii, 488 stran. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-070-0.

ČESKO a SVOBODA, Karel et al. Zákony o územní samosprávě: (texty zákonů s výkladem): Zákon o obcích (obecní zřízení), Zákon o hlavním městě Praze, Zákon o krajích (krajské zřízení), Zákon o úřednících územních samosprávných celků, Zákon o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Vyd. 1. Praha: Eurounion, 2003. 507 s. ISBN 80-7317-017-5.

ČURDA, Jan et al. Moderní dějiny pro střední školy: světové a české dějiny 20. století a prvního desetiletí 21. století. 1. vyd. Brno: Didaktis, ©2014-c2015. 3 sv. ISBN 978-80-7358-223-4.

HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. xxix, 570 stran. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan a DOBEŠ, Jan. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2007. 570 stran. ISBN 978-80-7106-906-5.

KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 364 stran. Právní monografie. ISBN 978-80-7552-719-6.

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2019. xxxii, 536 stran. Právní učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

KOUDELKA, Zdeněk. Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001: (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech). 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2001. 423 stran. ISBN 80-7201-272-X.

KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007. 399 stran. ISBN 978-80-7201-665-5.

LACINA, Karel. Vývoj veřejné správy českého státu. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2005. 90 stran. ISBN 80-7314-069-1.

MALÝ, Karel a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4., přepracované vydání, V nakl. Leges vyd. 1. Praha: Leges, 2010. 640 s. Student. ISBN 978-80-87212-39-4.

MAREK, Pavel a kol. Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. 445 s. Studie a analýzy; sv. 9. ISBN 978-80-86624-45-7.

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 510 stran. ISBN 978-80-7598-564-4.

SVOBODA, Karel et al. Územní samospráva a státní správa. 1. vydání. Praha: Eurounion, 2000. 369 stran. ISBN 80-85858-90-8.

### **Právní předpisy**

Nařízení vlády č. 338/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění nařízení vlády č. 202/2018 Sb.

Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v původním znění

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

Ústavní zákon č. 135/2011 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, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, v původním znění.

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

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, v původním znění



Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, v původním znění

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění účinném do 1.8.2001

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

Zákon č. 180/2014 Z.z., o podmienkach volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, v původním znění

Zákon č. 329/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, v původním znění

Zákon č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, v původním znění

Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů

### **Internetové zdroje**

Ministerstvo vnitra České republiky. Novelizace NV č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků od 1. 1. 2020 [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2019 [cit. 20. prosince 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/novelizace-nv-c-318-2017-sb-o-vysi-odmen-clenu-zastupitelstev-uzemnich-samospravnych-celku-od-1-1-2020.aspx>>.

ŠPAČEK, David. Veřejná správa v období 1620–1918 [online]. Masarykova univerzita, 5. března 2007 [cit. 20. října 2019]. Dostupné na <<https://is.muni.cz/el/econ/jaro2007/PVVESP/3243435/Prednaska.3.podklady.pdf>>.

## **Shrnutí**

Bakalářská práce na téma „Postavení hejtmana ve veřejné správě“ se zaměřuje na právní postavení krajského hejtmana v hierarchické struktuře krajského úřadu, jeho pravomoci a působnost. V úvodu práce jsou vymezeny základní teoretické pojmy z oblasti veřejné správy a také je zde nastíněn historický vývoj hejtmanství a krajské správy od dob středověku až po současnost. Druhá část práce je věnována samotnému hejtmanovi, konkrétně jeho dílčím pravomocím, působnosti, úkolům a vztahu s ostatními orgány krajského úřadu. Dále se práce zabývá problematikou nepřímé volby, předpoklady pro vznik a zánik mandátu, odměňováním a vznikem inkompatibility funkcí. V neposlední řadě je pozornost věnována také zastupování krajského hejtmana a vzájemnému rozdělení úkolů mezi hejtmana a náměstka hejtmana. Cílem této práce je odpovědět na několik výzkumných otázek. Klíčovou otázkou je, zda je vhodné zavést v České republice přímou volbu hejtmana či nikoliv a jaké jsou výhody a nevýhody přímé volby. Dalšími dvěma otázkami, které spolu úzce souvisí, jsou jaké postavení zaujímá hejtman kraje a jak rozsáhlé má pravomoci.

## **Abstract**

The Bachelor thesis named 'The position of the Governor in public administration' focuses on the legal role of the Governor of the Region in the hierarchy of the region government, his authority and scope of his powers. The introduction deals with the basic concepts of public administration and it also offers the historical development of the presidency and regional administration since the Middle Ages to present days. The second part of this thesis deals with the Governor himself, especially with his partial authority, scope of his powers, duties and relation to other institutions of the regional department. The thesis also describes the problematics of indirect elections, the preconditions for the birth and an end of a mandate, remuneration and the origin of the incompatibility of functions. Moreover, the thesis focuses on the representation of the Governor and the mutual distribution of tasks between the Governor and the Deputy of the Governor. The aim of this thesis is to answer several investigative questions. The fundamental question is whether it is desirable or not to introduce the direct election of the Governor in the Czech Republic and what the advantages and disadvantages of direct elections are. The following two questions, which are closely related, are about the role of the Governor and the extent of his authority.

## **Seznam klíčových slov**

Veřejná správa, územní samospráva, krajská správa, kraj, krajský úřad, historický vývoj hejtmanství, hejtman, pravomoci hejtmana, působnost hejtmana, volba hejtmana, přímá volba, náměstek hejtmana

## **Keywords**

Public administration, territorial self-government, regional administration, region, region government, historical development of the presidency, Governor, authority of the Governor, scope of powers of the Governor, election of the Governor, direct election, Deputy of the Governor