

## Audit působnosti krajů<sup>1</sup>

Jan PŘIKRYL

### 1. Formální vymezení působnosti krajů

Kraje jsou v českém právním pořádku definovány jako veřejnoprávní korporace nadané širokou mírou samosprávy. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Obecným smyslem krajské samosprávy je **pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též (širší) veřejný zájem**.

Úkol pečovat o rozvoj kraje a ochrany (širšího) veřejného zájmu představují základ **dvojí působnosti** krajů: samostatné a přenesené. Obojí jsou právně vymezeny v Zákoně o krajích (219/2000 Sb.), a to v jeho III. Hlavě (§ 14 – 30).

Do **samostatné působnosti kraje** patří především péče o komplexní územní rozvoj, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, především o uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. V těchto okruzích kraje při výkonu samostatné působnosti spolupracují s obcemi, nesmí ale přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Stejně tak jsou kraje v těchto okruzích oprávněny se vyjadřovat vůči orgánům státu

Při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí:

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

K výkonu své samostatné působnosti jsou kraje vybaveny majetkem, který musí být využíván účelně a hospodárně a ochraňován před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. Zákon dále přesně precizuje postupy při prodeji či pronájmu nemovitého majetku krajů.

Vedle majetku využívají kraje pro realizaci své samostatné působnosti rozpočet. Pravidla pro sestavování rozpočtu a závěrečného účtu kraje a pravidla pro hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu upravuje zvláštní zákon.

V okruzích své samostatné působnosti jsou konečně kraje oprávněny vzájemně spolupracovat.

---

<sup>1</sup> Dílčí výstup projektu TD010059 „Posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích“, který je řešen s finanční podporou TA ČR.

Pokud jde o **přenesenou působnost**, kraj vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon, na plnění těchto úkolů má kraj nárok na příspěvek ze státního rozpočtu. Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí:

- při vydávání nařízení kraje a při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona,
- v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem.

## 2. Reálné vymezení působnosti krajů

Zákon o krajích klade při vymezení působnosti krajů (logicky) důraz na definici procesních pravidel, zatímco obsahová náplň těchto působností je formulována převážně obecně, tak aby byl krajským samosprávám zachován co největší stupeň autonomie (a s ní spjaté zodpovědnosti) při rozhodování o záležitostech krajů dle místních podmínek a potřeb. Případy, kdy Zákon o krajích konkrétně vymezuje záležitosti spadající do samostatné působnosti krajů (§ 35 a 36) jsou sice důležité, fakticky však pokrývají jen malou část agendy, běžně realizované kraji v rámci jejich samostatné působnosti. Totéž samozřejmě platí i o přenesených působnostech krajů, u nichž Zákon o krajích pouze odkazuje na speciální zákony, které teprve precizují vymezení procesů a agend působnosti krajů.

Při analýze vlastního výkonu působnosti krajů je proto třeba pracovat s přesnějším dělením, než které vymezuje zákon. Vedle přenesené působnosti je tak možné hovořit o dvojí (samostatné) působnosti, a to **přímé a koordinační**.

Do přímé působnosti spadají záležitosti jednak agendy **základní**, především správa odvětví, jejichž služby kraj plně garantuje (zpravidla prostřednictvím právnických osob krajem k tomu účelu zřízených), jednak **průřezové** („štábní“) agendy, týkající se zodpovědného hospodaření s majetkem a rozpočtem kraje a zajištění chodu orgánů kraje po materiální i personální stránce. Charakteristické pro obě stránky přímých působností krajů je skutečnost, že v nich kraj vystupuje jako suverén (pokud jde o způsob řízení) a jako právní subjekt plně zodpovědný za své rozhodování (pokud jde o vztahy k třetím osobám).

Pro koordinační působnosti je naopak charakteristické, že v nich orgány kraje vystupují jako reprezentant veřejnoprávní korporace, překračujíc úzký rámec svého vymezení co by právního subjektu. Smyslem koordinačních působností je zajištění **spolupráce se soukromými subjekty** (podniky, NNO) působícími na území kraje – včetně spolupráce s občany vlastní komunity. V těchto agendách nemůže (logicky) kraj (resp. jeho orgány) vystupovat jako suverén, nýbrž jen jako „první mezi rovnými“. Koordinační působnosti krajů se dotýkají tak důležitých oblastí, jako je podnikání a konkurenceschopnost kraje, zaměstnanost, image kraje apod.

Svým širokým záběrem jsou právě koordinační působnosti krajů výchozí **platformou realizace strategického řízení krajů**.