

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Obec s rozšířenou působností

Předkládá: Veronika Durasová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Obec s rozšířenou působností“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 31. března 2014

.....
Veronika Durasová

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu této bakalářské práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za cenné rady a připomínky, pracovníkům Městského úřadu v Blovicích za ochotu při poskytování informací a podkladů ke zpracování této práce, své rodině a všem, kteří mně byli oporou po celou dobu studia.

Obsah

Úvod.....	1
1 Vymezení základních pojmů	3
1.1 Správa.....	3
1.2 Veřejná správa.....	4
1.3 Státní správa	5
1.4 Samospráva	7
2 Historie, vznik obcí s rozšířenou působností	9
2.1 Počátky samosprávy a obecního zřízení v českých zemích	9
2.2 Samospráva a obecní zřízení v období první republiky	10
2.3 Samospráva a obecní zřízení v období druhé republiky a protektorátu	11
2.4 Obecní zřízení a územní správa v letech 1945-1989	13
2.5 Reforma veřejné správy a vznik obcí s rozšířenou působností	15
3 Obec s rozšířenou působností	19
3.1 Právní úprava obce s rozšířenou působností	19
3.2 Charakteristika obce s rozšířenou působností	21
3.3 Působnost obce s rozšířenou působností	25
3.3.1 Samostatná působnost.....	25
3.3.2 Přenesená působnost	28
3.4 Organizační struktura obce s rozšířenou působností.....	31
3.5 Činnost obce s rozšířenou působností	35
4 Vztah obce s rozšířenou působností a vybraných subjektů	40
4.1 Vztah ke kraji	40
4.1.1 Výkon kontroly a dozoru.....	40
4.1.2 Instanční vztahy.....	42
4.1.3 Metodická, odborná a informační činnost	43
4.1.4 Další vztahy obcí a krajů	45
4.2 Vztah k obcím ve správním obvodu.....	46
4.3 Vztah k dalším subjektům	49
Závěr	52
Resumé.....	54
Přehled pramenů	55
Přílohy	

Úvod

Obec s rozšířenou působností, téma mé bakalářské práce, tvoří významný článek v územněsprávním uspořádání české veřejné správy. Tyto obce jsou nejen základními územními samosprávnými celky, zaujímají významné postavení také v systému státní správy. Právě na obce s rozšířenou působností je přenesena nejrozsáhlejší část výkonu státní správy, která je svěřena obcím. Obce s rozšířenou působností ji pak zajišťují pro svůj správní obvod. Vznik obcí s rozšířenou působností v roce 2003 v důsledku reformy veřejné správy nebyl změnou pouze legislativní a organizační, promítl se zejména do života občanů, kdy jim byla státní správa výrazně přiblížena.

V počáteční kapitole své práce se budu věnovat vymezení základních pojmů, které jsou nezbytné pro pochopení tématu, neboť je z nich odvozena samotná existence obcí s rozšířenou působností.

Kategorie obcí s rozšířenou působností vznikla na podkladě reformy veřejné správy, ovšem vychází z dlouhého historického vývoje. Druhou část své práce proto věnuji jednotlivým historickým obdobím, v jejichž průběhu se formovala samospráva, státní správa a obecní zřízení na našem území. Důraz zde budu klást především na zmiňovanou reformu veřejné správy a samotný vznik obcí s rozšířenou působností.

Jádro mé bakalářské práce tvoří část, ve které se zaměřím na obec s rozšířenou působností jako takovou. V této kapitole nejprve uvedu právní úpravu těchto obcí, která obsahuje právní předpisy, jež se vztahují k jejich postavení jako obcí povšechně, ale také zvláštní zákony, které vymezují samotnou kategorii obcí s rozšířenou působností. Následovat bude obecná charakteristika tohoto druhu obce. Zde budu nejprve vycházet z postavení této obce jako základního územního samosprávného celku a její postavení vymezím zejména z pohledu základních znaků obce. Dále se budu věnovat specifickým znakům těchto obcí a jejich popisu. Poukážu také na některé problémy spojené s výkonem státní správy v obci s rozšířenou působností, což doložím na konkrétním příkladu obce s rozšířenou působností Blovice. Při charakterizování obce s rozšířenou působností nesmí být opomenuto vymezení její působnosti a organizační struktury. Tomu jsem věnovala následující dvě podkapitoly. Poslední část této kapitoly pak obsahuje konkrétní náplň činnosti obce s rozšířenou působností, vyplývající ze zvláštních zákonů, které tuto činnost upravují.

Obec s rozšířenou působností z titulu svého postavení v systému veřejné správy vystupuje ve vzájemných vztazích k celé řadě subjektů. Tyto vztahy mají různý charakter a jsou realizovány z různých důvodů. V závěrečné části své práce se zaměřím na vymezení

některých vztahů k vybraným subjektům, které se, dle mého názoru, nejvíce promítají do činnosti obce s rozšířenou působností.

Cílem této bakalářské práce je poskytnout ucelený pohled na obec s rozšířenou působností, a to přes historické souvislosti jejího vývoje, její podstatu, podobu a organizaci až po vzájemné vztahy, které tuto obec pojí s dalšími subjekty. Ve své práci se také zaměřím na vymezení některých problémů, které jsou se stanoveným tématem spojeny, a zhodnocení celkového fungování obce s rozšířenou působností.

1 Vymezení základních pojmů

1.1 Správa

Pojem „správa“ se vyskytuje v řadě různých společenských a přírodovědných oborů. Na základě interdisciplinárního charakteru tohoto termínu a s ohledem na jeho značnou obecnost není lehké stanovit jeho jednotnou definici. Rozhodneme-li se hledat určité společné rysy, které jsou termínu „správa“ přisuzovány napříč různými vědními odvětvími, můžeme dospět k definici, ve které správou rozumíme „*záměrnou činnost nebo soubor takových činností, která sleduje dosažení určitého cíle.*“¹ Takto je správa chápána také v oblasti právních a státních věd a v juristicky orientované správní vědě.²

Ačkoli se chápání pojmu „správa“ v řadě oborů liší, jednota panuje v rozdělování správy na veřejnou a soukromou. Soukromá správa je spojována především s podnikatelskou a hospodářskou činností fyzických a právnických osob a může zavazovat jen takové subjekty, které jsou s ní v určitém specifickém vztahu (například zaměstnaneckém, členském apod.).³ Veřejná správa je naopak tradičně spojována s výkonem vrchnostenské správy subjekty, které pro tento účel zřídil stát nebo jim svěřil tuto pravomoc. Pro veřejnou správu je charakteristické, že může zavazovat i ty subjekty, které jí nejsou nijak podřízeny.⁴ Z hlediska cílů sleduje soukromá správa cíle soukromé, řídí se soukromým zájmem a tyto cíle si určuje sama, stejně tak jako postupy k jejich dosažení. Veřejná správa je na druhou stranu vykonávána v zájmu veřejném, sleduje obecné blaho a má přesně stanovené cíle, úkoly a postupy, ať již v právních předpisech, nebo na základě usnesení zastupitelských sborů či nadřízených orgánů.⁵ Co se týče vázanosti právem, platí pro oblast soukromé správy, že její výkon nesmí být *contra legem*, tedy v rozporu se zákonem. Tento druh správy však může využít jisté volnosti a upravovat také takové záležitosti, které neupravuje zákon, může být tedy vykonávána tzv. *praeter legem*. Veřejná správa naopak smí být uskutečňována pouze na základě zákona a v jeho mezích.⁶ Hranice mezi jednotlivými sférami správy ovšem nelze vnímat jako pevně vymezené. Často dochází k jejich rozměňování a k plynulému přecházení z oblasti soukromé správy do veřejné a naopak. Příkladem pro tento fenomén může být delegace výkonu veřejné správy na subjekty stojící mimo veřejnou správu.⁷

¹ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 41

² HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: ASPI, a.s., 2007, str. 12

³ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 42

⁴ Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 322

⁵ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: ASPI, a.s., 2007, str. 13

⁶ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 42

⁷ Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 322

1.2 Veřejná správa

Veřejná správa tvoří základní pojem správní vědy a správního práva. Její využití a zkoumání se ovšem reflektuje i v řadě dalších oborů, kterými jsou např. sociologie, veřejná politika, regionalistika, státověda, politologie a další. Stejně jako při vymezování pojmu „správa“ narazíme v rámci jednotlivých vědních oborů i na různá pojetí veřejné správy.⁸ Veřejnou správu lze v zásadě chápat na základě tzv. materiálního (funkčního) či organizačního (formálního) pojetí. Materiální pojetí vymezuje veřejnou správu jako určitý soubor činností a úkolů. Jde tedy především o její obsah, není zde rozhodující, komu je svěřen výkon těchto úkolů. Z hlediska organizačního je veřejná správa vnímána jako soubor určitých osob, subjektů či institucí, které plní veřejné úkoly. Toto vymezení veřejné správy je tedy zaměřeno na její vykonavatele.⁹ Veřejná správa je charakteristická svou dynamičností. Časté změny činností veřejné správy v závislosti na jejím vývoji a měnících se úkolech činí značně obtížným vymezit veřejnou správu v pozitivním smyslu. Stejně obtížným se jeví pozitivně vymezit subjekty, které vykonávají veřejnou správu, už jen z toho důvodu, že veřejná správa je často delegována i na subjekty, které primárně do veřejné správy nenáleží.¹⁰ Řada autorů se proto soustřeďuje především na negativní definici veřejné správy. Ta se opírá o princip dělby moci. Moc ve státě lze rozdělit na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Negativní vymezení vychází z konceptu, že moc zákonodárná a soudní jsou vcelku snadno vymezitelné. Po výčtu oblastí, které náleží do působnosti těchto základních subsystemů moci a jejich „odečtení“ od celkového výkonu moci ve státě, dostáváme negativní vymezení veřejné správy. Takto lze dle Hendrycha definovat veřejnou správu jako „souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví“. K této definici Hendrych také poznamenává, že veřejnou správu je nutno odlišit od vlády jako hlavního orgánu moci výkonné a zároveň od vlády jako druhu činností, které nenesou typicky správní charakter.¹¹ Obdobně lze negativně vymezit veřejnou správu v jejím organizačním pojetí.

Pro snazší pochopení pojmu veřejná správa s ohledem na značnou rozsáhlost obsahu její činnosti lze veřejnou správu dělit do jednotlivých kategorií či druhů na podkladě různých hledisek. Zaměříme-li se na organizační uspořádání veřejné správy, zohledňuje se zde hledisko prostorové a věcné. Prostorově můžeme veřejnou správu vymezit na úrovni ústřední, jejíž působnost se vztahuje k celému území státu, a územní (oblastní, místní), která je reprezentována menšími územními celky, jako jsou v případě České republiky

⁸ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: ASPI, a.s., 2007, str. 14-15

⁹ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 9-10

¹⁰ Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 322

¹¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012., str. 6

obce a kraje. Z věcného hlediska rozdělujeme veřejnou správu všeobecnou a specializovanou. Všeobecná veřejná správa vykonává všechny nebo téměř všechny funkce bez ohledu na jejich specializaci. Specializovaná veřejná správa vykonává jen takové funkce, které jsou pro ni určeny například na základě odvětvové podobnosti, rezortního zaměření apod. Další možné dělení veřejné správy je na správu bezprostřední a zprostředkovanou. Toto kritérium je určeno subjekty veřejné správy, které mohou vykonávat tuto správu buď originárně (za takový subjekt je tradičně považován stát a jeho orgány), nebo na ně může být tento výkon delegován (například osoby soukromého práva). Dalším příkladem může být dělení veřejné správy podle různých správních odvětví (sociální věci, zdravotnictví, školství apod.).¹² Pro tuto práci je však podstatné tradiční dělení veřejné správy na státní správu a samosprávu.

1.3 Státní správa

Státní správě je vedle samosprávy přisuzován status původnějšího subsystému veřejné správy. Tento fakt se opírá o názor, že státní správa především na své ústřední úrovni vždy sleduje zájmy celého státu, zatímco samospráva reprezentuje určité společenství a zasazuje se o naplnění jeho potřeb, a to na úrovni územní nebo zájmové.¹³ Státní správa je nedílnou součástí výkonné moci. Z tohoto začlenění vyplývá vztah státní správy a ostatních složek moci ve státě. Vztah k moci zákonodárné je ve státní správě, resp. ve výkonné moci charakterizován vázaností této moci zákony a dále zákonným rámcem, který určuje její organizaci, kompetence atd. Do tohoto vztahu se také promítají mechanismy, jejichž pomocí může například výkonná moc působit na legislativní činnost, a řada dalších. Státní správa je ve vztahu k soudní soustavě vázána soudními rozhodnutími, existence správního soudnictví také zajišťuje nad státní správou výkon kontroly, na které se samozřejmě podílí i Ústavní soud. Soudy jsou ve svém rozhodování vázány pouze zákonnými normami, ovšem respektují také právní předpisy vydané v rámci státní správy.¹⁴

Státní správa je určována několika základními principy, podle nichž lze stanovit její rozdíly od samosprávy. Tyto principy napomáhají zajištění efektivního, profesionálního a hospodárného výkonu státní správy. Prvním z těchto principů je princip monokratický. V čele orgánů státní správy obvykle stojí jedna odpovědná osoba, která činí nejdůležitější rozhodnutí v rámci tohoto orgánu. Přijímáním rozhodnutí ovšem může pověřit i jiné osoby, které jí ve svém rozhodování zůstávají neustále podřízeny. Druhým principem je princip jmenovací, kdy jsou pracovníci státní správy zpravidla do funkce jmenováni, případně je jejich poměr zakládán smlouvou. Konečně třetí ze základních principů státní

¹² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 11-13

¹³ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 29

¹⁴ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 45

správy je princip vertikální hierarchie, tedy princip nadřízenosti a podřízenosti. Tento princip se projevuje ve vázanosti nižšího orgánu pokyny a nařízeními orgánu vyššího, a to jak ve vázanosti obecně závaznými právními předpisy těchto orgánů, tak ve vázanosti interními normativními akty a individuálními pokyny. S vertikální hierarchií zároveň souvisí kontrola, kterou provádějí nadřízené orgány vůči podřízeným, v tomto případě nadřízené orgány přezkoumávají jejich rozhodnutí a působí jako odvolací instance.¹⁵

Státní správa je odvozována přímo od státu. Stát je považován za základní subjekt státní správy, kterou vykonává prostřednictvím svých orgánů nebo správních úřadů, které tuto správu vykonávají jeho jménem. Tento výkon státní správy je výkonem přímým. Stát může ovšem výkon této správy na základě zákona delegovat i na další subjekty, které ji vykonávají jako správu nepřímou. Takovými subjekty mohou být veřejnoprávní korporace (obce, kraje), popř. jejich orgány nebo subjekty soukromého práva. Takto delegovaná státní správa je vykonávána v rámci tzv. *přenesené* či *propůjčené* působnosti.¹⁶ Podobně můžeme státní správu rozčlenit na centralizovanou a decentralizovanou. Centralizovaná státní správa je vykonávána na ústřední úrovni. V organizačním rámci veřejné správy v České republice tuto ústřední úroveň reprezentují ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Taková správa je vykonávána pro celé území státu koncentrovanými správními orgány, které mají působnost v celé své oblasti. Uvnitř této správy však může dojít také k vertikální dekoncentraci. V takovém případě jsou zřízeny další správní úřady, které jsou podřízeny ústřednímu orgánu. Typickým příkladem je Ministerstvo financí a jemu podřízené Generální finanční ředitelství a další orgány finanční správy. V rámci centralizované státní správy pak může dojít též k dekoncentraci horizontální, kdy je určitá kompetence přenesena na jiný orgán státní správy v témže organizačním stupni (např. v případě, kdy nově vzniklé ministerstvo převezme část agendy jiného ministerstva).

Decentralizovaná státní správa v sobě zahrnuje dvě oblasti. Decentralizace může být v prvním případě uskutečněna v rámci státní správy. Takovými decentralizovanými orgány byly v České republice až do jejich zrušení okresní úřady. V druhém případě může být decentralizace provedena ve smyslu nepřímého výkonu státní správy, a to, jak už bylo zmíněno, veřejnoprávními korporacemi či subjekty soukromoprávními. Někdy bývá za decentralizaci také označováno přenesení určité kompetence či výkonu správy z oblasti státní správy do samostatné působnosti daného subjektu.¹⁷

¹⁵ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 29-30

¹⁶ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 11-12

¹⁷ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 17-18

1.4 Samospráva

Samospráva primárně představuje určitou skupinu osob, které jsou spolu spojeny na základě společného zájmu či území. Jak již ze samotné stavby slova vyplývá, skrývá se pod pojmem „samospráva“ určité privilegium této skupiny samostatně spravovat své záležitosti, a to ve vlastním zájmu. Z postavení samosprávy jako subsystému veřejné správy je zřejmé, že tyto záležitosti mohou mít veřejný charakter.¹⁸

Jestliže jsem u pojmu státní správa vymezila její charakteristické rysy či principy, dají se na jejich základě stanovit také principy, kterými se řídí samospráva. Samospráva se na rozdíl od státní správy v mezích svého rozhodování řídí většinou principem kolegiálním. Znamená to, že orgány samosprávy rozhodují ve sboru. Pro rozhodování samosprávy je typický také jeho demokratický charakter. Demokratické zásady se uplatňují i při ustavování orgánů samosprávy, jejichž zástupci jsou do svých funkcí voleni. Volba reprezentantů nejvyššího orgánu samosprávy náleží zpravidla přímo občanům. V samosprávě nenalezneme vertikální hierarchii. Tato zásada je striktně dodržována a zakládá se jak na nepodřízenosti nižšího samosprávného orgánu vyššímu, tak na nepodřízenosti samosprávy orgánům správy státní.¹⁹ Významnost této zásady pro výkon samosprávy je doložena přímo Ústavou, která v čl. 101 odst. 4 uvádí: „*Stát může zasahovat do činnosti samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“ Ve vztahu vyšších a nižších orgánů samosprávy pak Ústava stanovuje právo na základě zákona svěřit určité záležitosti do působnosti pouze vyšších orgánů samosprávy (konkrétně zastupitelstev krajů). O takto vyhrazených věcech pak nepřísluší rozhodovat orgánům nižším. Stát vůči samosprávě disponuje určitými dozorovými funkcemi, které vyplývají z charakteru samosprávy jako decentralizovaného systému, do jehož působnosti byl svěřen výkon některých veřejných záležitostí, které původně zajišťoval sám. Stát v tomto smyslu provádí dozor nad dodržováním právních předpisů a dohled nad hospodařením samosprávy.²⁰ Princip neexistence vertikální hierarchie se projevuje také ve vztahu samosprávy a její vázanosti právem. Na rozdíl od státní správy pro samosprávu platí, že není povinna dodržovat interní právní předpisy a individuální pokyny vyššího stupně samosprávy a státních orgánů.²¹

Vedle principů, kterými se samospráva řídí, lze určit také předpoklady, které jsou nutné k jejímu řádnému výkonu. Předpokladem samosprávy je v prvé řadě určité území, v rámci něhož samospráva působí a na němž spravuje určité záležitosti, či jistý zájem

¹⁸ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 46

¹⁹ tamtéž str. 46

²⁰ Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 323

²¹ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 46

nebo činnost, v rámci které samospráva uspořádává určité vztahy a hájí své zájmy. Dalším předpokladem je osobní základ samosprávy. Samospráva, jak jsem již uvedla, vystupuje jako reprezentant určitého společenství a je založena na předpokladu, že vybraní zástupci z řad tohoto společenství v rámci samosprávy rozhodují. Aby mohla samospráva vystupovat v právních vztazích, a to svým jménem a na svoji odpovědnost, je dalším z předpokladů její právní subjektivita. Samospráva je vykonávána subjekty, které jsou odlišné od státu, a těmito subjekty jsou tzv. *veřejnoprávní korporace*. Veřejnoprávní korporace jsou právními osobami veřejného práva a mají tedy stejně jako ostatní právnické osoby vlastní právní subjektivitu. V našich právních podmínkách jsou veřejnoprávními korporacemi obce, kraje či další subjekty zájmové samosprávy, jako například profesní komory, svazky apod. Obdobně jako ostatní právnické osoby soukromého práva má také samospráva svobodně ustanovené orgány, které zajišťují její činnost. Konečně jedním z posledních předpokladů pro výkon samosprávy je právo samosprávy vlastnit majetek a hospodařit s ním dle svého rozpočtu.²²

Již několikrát jsem při vymezení pojmu „samospráva“ naznačila její dělení na samosprávu územní a zájmovou. Základními subjekty územní samosprávy jsou územní samosprávné celky. V České republice jsou základními územními samosprávnými celky obce, vyššími územními samosprávnými celky kraje. Územní samospráva, jak uvádí Ústava, je územními společenstvími občanů, kteří mají právo na samosprávu.²³ Zájmová samospráva je reprezentována především profesními komorami či veřejnými vysokými školami. Jedná se o samosprávu osob, které jsou spojeny určitou profesí či činností.²⁴

²² KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 21

²³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 133

²⁴ Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 323

2 Historie, vznik obcí s rozšířenou působností

2.1 Počátky samosprávy a obecního zřízení v českých zemích

Počátky samosprávy v českých zemích lze datovat do revolučního roku 1848. V tomto roce byla spolu se zrušením poddanství a s tím souvisejícím zrušením patrimoniální správy nastolena otázka, na které orgány mají být přeneseny dosavadní úkoly vykonávané vrchnostenským zřízením. Prvotní úvahy se ubíraly směrem ke zřízení státních politických úřadů, které by převzaly veškerou politickou správu v zemi. Toto řešení se ovšem, vzhledem k velmi rozsáhlému poli úkolů dosavadní vrchnostenské správy, které by vyžadovalo zřízení velkého množství státních úřadů, ukázalo jako nepřiměřeně finančně náročné. Vhodným řešením se proto jevílo zavedení dvojkolejnosti veřejné správy. Tímto byly některé úkoly politické správy přeneseny přímo na občany, kteří tak získali určité samosprávné kompetence.²⁵

Požadavek samosprávy byl v našich zemích vznesen již na shromáždění ve Svatováclavských lázních dne 11. března 1848. Významnou měrou ke vzniku obecní samosprávy přispěl také návrh *Kroměřížské ústavy*, jejíž články pak byly následně převzaty do oktrojované *Břežnové* či též *Stadionovy ústavy*, která byla vyhlášena 20. března 1849.²⁶

Samospráva byla zavedena ve formě veřejných korporací, které si své záležitosti měly spravovat samy. Toto uspořádání se zakládalo také na tom, že na českém území již existovaly veřejné korporace ve formě zemí. Vedle samosprávy zemské měla vzniknout též samospráva na nižších úrovních, a to sice na úrovni krajů, okresů a obcí. Zákonně zakotvení měla tato koncepce veřejné správy získat tzv. *Stadionovým prozatímním obecním zřízením*. Toto zřízení zavádělo samosprávu v rámci tří druhů obcí. Byly rozeznávány obce místní, okresní a krajské. Zvláštní postavení měla statutární města, která, pokud o to požádala, mohla vydávat své vlastní statuty jako vlastní městská obecní zřízení a neplatilo pro ně dále prozatímní obecní zřízení. Obecní zřízení každé obci přiznávalo tzv. *přirozenou a přenesenou působnost*. V rámci přirozené působnosti obce spravovaly vlastní záležitosti samostatně, správa záležitostí v rámci působnosti přenesené jim mohla být svěřena státem. V takto upraveném obecním zřízení však byly uvedeny v život pouze předpisy o obcích na úrovni místní.²⁷

²⁵ HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 297

²⁶ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: GradaPublishing, a.s., 2009, str. 39

²⁷ HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 297-298

Další vývoj samosprávy byl předznamenán především záměrem vydat nové obecní zřízení. Za tímto účelem bylo také prodlouženo volební období obecních výborů, které vypršelo v roce 1854. Nová úprava obecního zřízení byla přijata až v roce 1859. Tato úprava nepočítala se samosprávou vyšší než místní, zároveň podřizovala místní samosprávu doзору tehdejší politické správy.²⁸

Zlomovým okamžikem nejen v historických událostech, ale také v oblasti samosprávy a obecního zřízení se stal rok 1860. V tomto roce došlo k vydání tzv. *Říjnového diplomu*, kterým se panovník vzdával své absolutistické vlády. Vyhlášeny byly také volby do obecních zastupitelstev, která až do vydání rámcového říšského zákona o obecním zřízení v roce 1862 pracovala podle prozatímního obecního zřízení z roku 1849. Rámcový říšský zákon o obecním zřízení předpokládal, že konkrétní úpravu obecního zřízení v jednotlivých zemích si tyto země stanoví samy. Slezsko tak učinilo v roce 1863, Čechy a Morava v roce 1864. Zákon zakotvoval jednotlivé orgány obcí, působnost obcí vymezil jako samostatnou a přenesenou, zakládal občanství obce a také například možnost obce vlastnit svůj majetek. Z hlediska dalších úrovní samosprávy dával zákon možnost zemím, aby si samostatně upravily zřízení okresní či krajské úrovně, zavedení vyšších úrovní samosprávy bylo pro země dobrovolné. Okresní úroveň byla zřízena pouze v Čechách.²⁹

2.2 Samospráva a obecní zřízení v období první republiky

Po vyhlášení samostatného československého státu bylo zapotřebí zamezit stavu bezpráví, nově ustanovená republika totiž zatím nedisponovala vlastním právním řádem. Tento problém byl vyřešen přijetím zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, který bývá také označován jako *recepční norma*. Na základě tohoto zákona došlo k převzetí celého právního řádu a dosavadního systému veřejné správy Rakousko-Uherska. Touto recepcí byla přejata rozdílná úprava správy, zavedená v jednotlivých zemích tehdejší habsburské monarchie. Mělo se jednat o stav pouze dočasný a v budoucnosti se předpokládala jednotná úprava správy pro celé území republiky.³⁰

Obecní zřízení zůstalo po celou dobu trvání první republiky upraveno *Rámcovým říšským zákonem o obecním zřízení*, vlastními obecními zřízeními zemí, jakož i právními předpisy jednotlivých statutárních měst. Došlo zde však k řadě novelizací.³¹ První významná změna se týkala volebního řádu. Zákonem č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým se vydává řád volení

²⁸ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 9-10

²⁹ tamtéž str. 10-12

³⁰ Kolektiv autorů. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě (1918-2005)*. Olomouc: Periplum, 2007, str. 61

³¹ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: GradaPublishing, a.s., 2009, str. 46

v obcích Republiky československé ze dne 31. ledna 1919, bylo zavedeno všeobecné, rovné, tajné a přímé hlasovací právo.³² Dále bylo obecní zřízení novelizováno zákonem č. 76/1919 Sb. z. a n. Tato novela rozdělovala orgány obcí na řádné a mimořádné. Zastupitelstvo, které nahradilo stávající obecní výbory, volilo obecní radu, starostu a jeho náměstka či náměstkyni. Rada nahradila obecní představenstvo a získala rozhodovací pravomoci ve věcech samostatné i přenesené působnosti, které nebyly vyhrazeny zastupitelstvu. Tímto se rada změnila z prostého poradního sboru starosty na orgán s vlastním rozhodováním. Jako poradní orgány mohla obec zřizovat komise. Mimořádné orgány obce zřizoval okresní úřad a jejich úkolem bylo starat se o dočasnou správu obce v případě rozpuštění zastupitelstva zemským úřadem. Takovými orgány byli vládní komisař a správní komise.³³

Novely obecního zřízení byly provedeny také v oblasti financí. Tyto novely se snažily podpořit obecní rozpočty a následně také snížit zadlužení obcí, na kterém měla svůj podíl finanční krize. Novelami ovšem nebylo dosaženo požadovaného výsledku, jejich přijetí vedlo naopak k oslabení práva obcí na samosprávu, když zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy umožňoval některým státním úřadům zasahování do jejich hospodaření.³⁴

2.3 Samospráva a obecní zřízení v období druhé republiky a protektorátu

Období před vytvořením protektorátu Čechy a Morava a poté i v jeho průběhu je spojováno s procesem, který směřoval k omezování samosprávy a její postupné likvidaci. Období od 1. října 1938 do 14. března 1939 je označováno jako období tzv. *druhé republiky*. V tomto období stát postihly územní a správní změny, které nastaly po odtržení pohraničních oblastí. Musela být především vyřešena situace, kdy došlo k rozdělení pohraničního okresu tak, že část okresu se již nacházela mimo území republiky. V části okresu, který zůstal připojen k našemu státu, vykonával správu sousední okres. V celém systému veřejné správy pak docházelo k postupné fašizaci.³⁵

Politická situace se v tomto období promítla i do postavení obcí. Orgány obcí zaznamenaly velké změny související s rozpouštěním politických stran a s odstraňováním nepohodlných zástupců ze všech orgánů veřejné správy. Vládním nařízením č. 17/1939 Sb. z. a n., o obecních (obvodních) tajemnicích ze dne 3. února 1939 stát zřizoval

³² HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 376

³³ SCHELLE, K. et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 101-104

³⁴ HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 378-379

³⁵ SCHELLE, K. et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 149-151

v obcích, které určila vláda, funkci obecního tajemníka. Tajemník měl primárně působit v oblasti přenesené působnosti obcí. Velkým zásahem do obecní samosprávy ovšem bylo ustanovení, kdy ministerstvo vnitra mohlo tajemníka pověřit, aby vykonával úkoly spadající také do samostatné působnosti obce, a to buď zčásti, nebo v plném rozsahu. Pro toto pověření potřebovalo ministerstvo souhlas obecního zastupitelstva, v případě důležitého obecního či veřejného zájmu však mohlo ministerstvo jednat i bez tohoto schválení zastupiteli obce. Tajemníci také mohli navrhnout zrušení některých opatření a usnesení orgánů obce na základě stanovených důvodů, mezi které patřil například důležitý zájem státu.³⁶

Okupace území tehdejší republiky Německem začala fakticky již v roce 1938, kdy bylo na základě Mnichovské dohody připojeno pohraničí k Německé říši. V roce 1939 došlo i na okupaci samotného státního území. Dne 16. března 1939 byl vydán výnos o zřízení protektorátu Čechy a Morava. Pro veřejnou správu v období protektorátu je typická paralelní existence orgánů říšské správy a tzv. orgánů autonomních. V autonomních orgánech byla však většina jejich obsazení postupně vyměněna především za členy NSDAP³⁷ či osoby, které byly nakloněny Říši a zároveň byly tyto orgány podřízeny orgánům říšské správy. K ovládnutí orgánů autonomní správy docházelo v průběhu roku 1941, čímž byla zavedená dvojkolejnost veřejné správy postupně likvidována, a k jejímu odstranění pak definitivně došlo tzv. *Heydrichovými správními reformami* v roce 1942.³⁸

Na území Sudet, které byly připojeny k Říši, stáli v čele obcí starostové, v některých obcích spolu se zmocněnci NSDAP, kteří zajišťovali správu obce v souladu se smýšlením této politické strany. Jako zástupci starostů zde působili tzv. *přidělenci*. Poradním orgánem v určitých zákonem stanovených věcech byli obecní radové, kteří ovšem ve svých funkcích nepůsobili jako sbor, ale jako jednotlivci. V obcích byla zřízena také funkce tzv. *poradců*, kteří představovali poradní orgán starosty a přidělců v určitých odborných oblastech či otázkách.³⁹

Obecní samospráva na území protektorátu byla značně potlačena, až téměř zanikla. Častým jevem bylo odstraňování českých starostů, rozpouštění zastupitelstev a jejich nahrazování německým vládním komisařem. V obcích, kde byly orgány zachovány, podléhaly ve svém rozhodování plně starostům. Jmenování úředníků na uprázdněná místa v zastupitelstvech či jiných orgánech podléhalo schválení říšské správy. V konečném důsledku byli do orgánů obcí zástupci a úředníci dosazováni. Jedním z posledních opatření

³⁶ SCHELLE, K. et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 152

³⁷ Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (Národně socialistická německá dělnická strana)

³⁸ HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 402-407

³⁹ tamtéž str. 404

na rovině místní správy v období protektorátu bylo vydání nařízení, na jehož základě vykonávali ve všech obcích s více než 3000 obyvateli pravomoci orgánů obce úřednickí vedoucí. Tito vedoucí byli jmenováni zemskými úřady či ministerstvem vnitra.⁴⁰ Jejich zřízení představovalo dovršení procesu germanizace, byrokratizace a centralizace veřejné správy.⁴¹

2.4 Obecní zřízení a územní správa v letech 1945-1989

Období let 1945-1989 je ve veřejné správě, a to především na její územní úrovni, charakteristické existencí národních výborů. Samotnému vzniku národních výborů předcházely dlouhé debaty a intenzivní vyjednávání mezi londýnským a komunistickým československým odbojem.⁴² Londýnská odbojová větev se snažila dosáhnout co největší kontinuity s předmnichovským obdobím, zatímco komunistický odboj se snažil zavést nové správní uspořádání podle sovětského vzoru, které by mu zajistilo stabilní pozici při pozdějším možném mocenském zvratu.⁴³

Výsledkem společných vyjednávání byl ústavní dekret č. 18/1944 Úř. věst., o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění ze 4. prosince 1944. Tento dekret zřizoval na osvobozeném území místní, okresní a zemské národní výbory jako prozatímní orgány veřejné správy. Z hlediska správy státní podléhaly přímo vládě, která měla zároveň upravit jejich pravomoci a volby. Dle dekretu mělo z národních výborů vzejít Prozatímní národní shromáždění, které mělo převzít zákonodárnou moc ve státě.⁴⁴ Vzhledem k poválečné situaci a národnostní otázce na československém území řešil dekret také problém obcí a okresů, na jejichž území žilo převážně nespolehlivé obyvatelstvo. V této situaci zde nebyl zřízen národní výbor, ale správní komisaři či komise.⁴⁵

Národní výbory vznikaly revoluční cestou ještě před osvobozením. Po osvobození upravil vznik národních výborů Košický vládní program z 5. dubna 1945, který prohlašuje národní výbory za zastupitelské orgány a za orgány veškeré správy.⁴⁶

Dnem vzniku národních výborů zanikly dosavadní obecní, okresní a zemské orgány, nezanikly však samosprávné korporace, jimiž byly obce, okresy a země. Národní výbory

⁴⁰ SCHELLE, K. et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 162

⁴¹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 17

⁴² HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 402-407

⁴³ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 26

⁴⁴ tamtéž str. 26

⁴⁵ SCHELLE, K. et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 172

⁴⁶ ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2004, str. 32

se tak postavily do funkce jak orgánů samosprávy, tak orgánů správy státní.⁴⁷ Na úrovni obcí byly zřízeny místní národní výbory, které přebíraly dosavadní funkce obecního zastupitelstva, rady a starosty, obdobně tomu bylo na úrovni okresní a zemské. Ačkoli formálně zůstalo rozlišování státní správy a samosprávy zachováno, došlo ve své podstatě k přechodu od dvojkolejnosti veřejné správy k jejímu sjednocení. Výkon státní správy i samosprávy byl kumulován v rukou národního výboru. Ustanovením o podřízenosti nižšího národního výboru vyššímu byl učiněn výrazný zásah do jednoho ze základních principů samosprávy. Ten je založen na nerušeném výkonu samosprávy bez jakékoli podřízenosti jinému orgánu, vyššímu samosprávnému celku či státu. Jak uvádí ve své knize Kopecký: „...obce byly zachovány jako základ územního členění státu, ale ztratily svou dřívější kompetenci (včetně ekonomického základu samosprávy). Působnost, kterou dříve vykonávaly obce jako veřejné korporace, příslušela nyní národním výborům jakožto státním orgánům.“⁴⁸

Jedním z orgánů národního výboru bylo plénum. Bylo složeno ze všech členů národního výboru, z jeho středu byly voleny další orgány a rozhodovalo o nejdůležitějších otázkách. Dalšími orgány národního výboru byla rada, komise rady a předseda národního výboru. Výkonné složky národních výborů představovaly dosavadní obecní, okresní a zemské úřady. Orgány místních národních výborů měly být ustavovány na základě voleb. Volby do těchto národních výborů ovšem po dobu téměř 10 let (první volby do místních národních výborů se konaly až v roce 1954) neproběhly. Obsazení místních národních výborů se tak odvíjelo od dohody politických stran, veřejných shromáždění či dosavadního složení, které bylo ustanoveno ještě za okupace. V roce 1946 pak byly národní výbory ustanoveny na základě výsledků voleb do Národního shromáždění.⁴⁹

S přijetím tzv. *Ústavy 9. května* v roce 1948 nabyl proces zavádění jednokolejnosti veřejné správy ústavního základu. Ústava také předznamenala uskutečnění reformy veřejné správy, ke které došlo k 1. 1. 1949 na základě zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, kdy bylo zrušeno dosavadní zemské členění a zavedena správa krajská. V souvislosti s tím došlo ke zrušení obecních, okresních a zemských úřadů. Změnu na úrovni národních výborů představoval rok 1954, kdy nejenže proběhly první přímé volby do národních výborů, ale byly vydány zákony, které upravovaly jejich postavení, organizaci a strukturu. V průběhu 50. let na základě argumentu zefektivnění veřejné správy docházelo ke slučování obcí,

⁴⁷ HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 444

⁴⁸ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 32

⁴⁹ MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 27

keré mělo za následek zánik některých z nich.⁵⁰ Na úrovni obcí byla v roce 1982 zavedena nová správní jednotka, tzv. *středisková obec*. Tato obec disponovala rozšířenými kompetencemi a vykonávala správu pro několik obcí.⁵¹

2.5 Reforma veřejné správy a vznik obcí s rozšířenou působností

Po roce 1989 vyvstala potřeba uskutečnit transformaci a následnou reformu veřejné správy, která by podporovala demokratické změny ve státě. Tato reforma měla být započata reformou územní správy a obnovením systému rozlišování státní správy a samosprávy. Jedním z cílů reformy bylo uplatnění principu subsidiarity, tedy přiblížení veřejné správy občanovi na jemu co nejbližší úroveň, pokud tato úroveň dokázala zachovat kvalitu výkonu správy na stejné úrovni či na úrovni vyšší než vyšší složky správy. Uplatněním principu dekoncentrace byly přesunuty určité kompetence z ústředních orgánů na nižší úrovně státní správy a konečně v rámci principu decentralizace pak i ze státní správy na samosprávu.⁵² Těmito kroky mělo být dosaženo přizpůsobení veřejné správy evropským podmínkám a závisel na nich mimo jiné proces integrace České republiky do Evropské unie. Zároveň mělo dojít k zefektivnění veřejné správy a jejímu výkonu v souladu se zásadami právního státu a demokracie.⁵³

Na počátku reformy územní veřejné správy stálo navrácení samosprávy obcím a zrušení dosavadních národních výborů. Právním zakotvením se stala změna Ústavy⁵⁴, která nově ve své hlavě sedmé upravovala místní samosprávu, jejímž základem byla obec. V roce 1990 byl vydán nový zákon o obcích, o volbách do zastupitelstev v obcích, o hlavním městě Praze a další zákony týkající se hospodaření a majetku obce. Úkoly zrušených okresních národních výborů převzaly nově zřízené okresní úřady, které vystupovaly jako orgány státní správy se všeobecnou působností.⁵⁵ Krajské národní výbory neměly v rámci veřejné správy nástupce a jejich kompetence byly rozděleny mezi ústřední orgány státní správy a okresní úřady. Na regionální úrovni se ovšem předpokládalo vytvoření vyššího stupně samosprávy, a okresní úřady byly proto zpočátku formovány jako orgány dočasné. Takto vytvořený stav veřejné správy však přetrvával až do roku 1997, a to především díky

⁵⁰ LACINA, K.; ČECHÁK, V. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2001, str. 96-98

⁵¹ tamtéž str. 107-109

⁵² VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 72-73

⁵³ MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 40

⁵⁴ Ústavní zákon Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

⁵⁵ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 36-38

dlouhým diskusím o podobě vyšších územních samosprávných celků a jejich vztahu k orgánům státní správy. V průběhu 90. let bylo v důsledku chybějícího článku samosprávy mezi úrovní obecní a ústřední nutno vytvořit vcelku velké množství specializovaných úřadů, které v protikladu od původních cílů reformy veřejné správy vedly ke ztížení její koordinace a k růstu nákladů na její činnost. Konečné řešení přišlo schválením ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993, Ústava České republiky, kterým bylo na našem území vytvořeno 14 vyšších územních samosprávných celků: 13 krajů a hlavní město Praha.⁵⁶ V souvislosti s vytvořením krajů je důležitý především zákon 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a dále například zákony o volbách do zastupitelstev krajů či stejně jako u obcí zákony, které upravují hospodaření a majetek těchto celků. Zřízení krajů pomohlo k plnění cílů reformy veřejné správy, a to především tím, když byly v rámci dekoncentrace do přenesené působnosti krajů svěřeny některé kompetence orgánů ústřední správy a zároveň byly některé kompetence těchto orgánů přeneseny v rámci decentralizace na kraje do jejich samostatné působnosti.⁵⁷ Účinnost zákona o krajích byla stanovena na 1. 1. 2000, v tomto roce byly přijaty zároveň další zákony, které představovaly realizaci první fáze reformy veřejné správy. Mezi ně patří zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech a konečně zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, který byl přijat o rok později a skupinu těchto zákonů doplňuje.⁵⁸

Druhá fáze reformy veřejné správy je představována ukončením činnosti okresních úřadů a vznikem obcí s rozšířenou působností. Již zmíněný zákon o okresních úřadech stanovil zánik okresních úřadů k 31. 12. 2002. Tímto byla realizována potřeba přenesení působnosti z okresní úrovně, která představovala výkon státní správy, na orgány územní samosprávy. Zrušení těchto úřadů také napomohlo k odstranění územněsprávní organizace, která byla provedena v rámci reformy v roce 1960 a která v důsledku potřeby realizace centrálně plánované ekonomiky nerespektovala přirozené potřeby území a obyvatel.⁵⁹

Ukončení činnosti okresních úřadů otevřelo otázku, na které orgány veřejné správy mají být přeneseny jejich kompetence. Jednou z možností bylo vytvoření okresní samosprávy. Tato koncepce však narážela na řadu problémů, mezi které patřilo například ústavní zakotvení

⁵⁶ Kolektiv autorů. *Reforma veřejné správy v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, Úsek pro reformu veřejné správy, 2004, str. 9-10

⁵⁷ MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 46

⁵⁸ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 39

⁵⁹ MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 47-48

samosprávy, které počítalo pouze se samosprávou obecní a v krajskou. Ovšem jak uvádí ve svém příspěvku Matula: „*Jeho nespornou výhodou však lze spatřovat v tom, že některé obce by nevykonávaly státní správu na území jiných obcí, které nemohou svými volenými orgány ovlivnit fungování příslušného obecního úřadu.*“ Jako neefektivní se také ukázalo svěřeni kompetencí okresních úřadů již existujícím obcím s pověřeným obecním úřadem, především z důvodu jejich příliš malého správního obvodu. Bylo tedy potřeba vytvoření určité třetí úrovně obcí s přenesenou působností, kterou budou vykonávat pro větší správní obvod než dosavadní pověřené úřady.⁶⁰ Na tomto základě vznikly obce s rozšířenou působností, které se dělily o kompetence okresních úřadů spolu s kraji. Krajské úřady přebraly stanovené úkoly v rozsahu necelé jedné šestiny. Jednalo se především o činnosti dozorové, dohledové a odvolací, které jsou charakteristické zvýšenými nároky na kvalifikaci pracovníků úřadu. Největší část agendy okresních úřadů byla přenesena na 205 obcí s rozšířenou působností, které začaly zajišťovat především činnosti, jejichž vyřízení vyžaduje osobní dostavení se občana na úřad. Mezi těmito činnostmi je možno jmenovat například agendu související s evidencí obyvatel, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů, agendu související s dopravou, včetně vydávání řidičských průkazů, nebo kompetence týkající se živností, životního prostředí a s ním spojené ochrany. Část kompetencí byla také přenesena na specializované orgány státní správy. Ačkoli byla ukončena činnost okresních úřadů, okresy jako územní jednotky nezakly. Důvodem je mimo jiné působnost specializovaných orgánů státní správy, které mají často své obvody vymezeny právě územím okresů.⁶¹

Při určování obcí s rozšířenou působností a určení velikosti jejich správního obvodu se vycházelo z analýz, jejichž provedením byly pověřeny na jedné straně odborné instituce (Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Výzkumný ústav regionálního rozvoje Masarykovy univerzity), na druhé straně zajišťovalo provedení výzkumu samo Ministerstvo vnitra. Po provedeném šetření byla velikost územních obvodů obcí s rozšířenou působností stanovena tak, aby tento správní obvod zahrnoval alespoň 15 000 obyvatel. Celkově pak bylo na základě tohoto kritéria stanoveno (při zohlednění podmínek přirozené spádovosti, historického a geografického vývoje) 192 obcí s rozšířenou působností.⁶² Počet takto určených obcí se ovšem v průběhu schvalování jejich zákonné úpravy měnil. Tyto změny byly vyvolány snahou obcí získat postavení obce s rozšířenou působností, ačkoli některé

⁶⁰ MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 48

⁶¹ POSTRÁNECKÝ, J. *Aktuální vývoj veřejné správy v ČR*. In: BLÍŽKOVSKÝ, Bohumil a kol. *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky: sborník z celostátní odborné konference konané 26. a 27. října [2006] v Brně*. 1. vyd. Brno: KONVOJ, spol. s r.o., 2007, str. 22-24

⁶² MATULA, M. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*. In: GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 49

nesplňovaly stanovená kritéria. Obce za novým postavením viděly zvýšení své prestiže a další výhody související s určením jejich střediskového charakteru. Důsledkem bylo zvýšení počtu těchto obcí Poslaneckou sněmovnou na 194 a následně Senátem na konečný počet 205.⁶³

Obce s rozšířenou působností byly zřízeny k 1. 1. 2003 a jejich zakotvení v právním řádu upravil zákon č. 314/2002, o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. Vytvořená podoba veřejné správy byla dále upravena zákonem č. 320/2002, o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a několika novelami, především novelou zákona o krajích⁶⁴ a o obcích⁶⁵, a přijetím zákonů o úřednicích územních samosprávných celků.⁶⁶

V souvislosti s reformou veřejné správy bývá zmiňována i třetí fáze této reformy, která by měla proběhnout na úrovni ústředních orgánů státní správy. Tato fáze je orientována především na její celkové zmodernizování, zajištění profesionálního výkonu, uskutečňování této správy dle kritéria zdravého rozumu a výkon správy s ohledem na etická pravidla. Tato fáze reformy není ukončena a dále probíhají změny zejména na legislativní úrovni, které musí být nezbytně uskutečněny, jelikož představují základ k jejímu úspěšnému provedení.⁶⁷

⁶³ VALEŠ, L. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 89-90

⁶⁴ zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁵ zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶ zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁷ POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 251

3 Obec s rozšířenou působností

Ustanovením obcí s rozšířenou působností po ukončení činnosti všech 77 okresních úřadů k 31. 12. 2002 byla doplněna soustava územní veřejné správy. Přesněji k tomu došlo přenesením agendy zrušených okresních úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Obce jako takové do té doby již existovaly, ale právě svěřením nových úkolů, resp. rozšířením působnosti jejich obecních úřadů, došlo ke vzniku této nové správní jednotky. V této kapitole se budu věnovat právní úpravě těchto obcí, jejich postavení jako obcí na základě vymezení jejich základních znaků, charakterizování jejich podoby, organizace a vymezení právní úpravy jejich kompetencí.

3.1 Právní úprava obce s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností se řídí, kromě několika zvláštních zákonů, právní úpravou, která je stanovena pro všechny typy obcí. Její základ představuje vymezení obcí v Ústavě. V hlavě první jsou stanoveny základní zásady, které charakterizují Českou republiku jako demokratický právní stát, týkají se rozdělení a principů uplatňování moci ve státě, právního řádu atd. Mezi těmito základními ustanoveními je vyjádřena v čl. 8 záruka územních samosprávných celků na samosprávu. Územní samosprávě je dále věnována celá hlava sedmá Ústavy. V jejích člancích nalezneme základ organizace územní samosprávy v ČR. Obec zde Ústava prohlašuje za základní územní samosprávný celek. Dle čl. 100 tvoří tyto územní celky územní společenství občanů, a jak již zaručil zmíněný čl. 8, mají tato společenství právo na samosprávu. Tento článek také stanovuje příslušnost každé obce do vyššího územního samosprávného celku. Ústava dále zakotvuje základní orgán obce, kterým je její zastupitelstvo. Ústava také upravuje právní subjektivitu obcí a omezení zásahů státu do územní samosprávy. Z hlediska obcí s rozšířenou působností je nutno upozornit na čl. 105, který stanovuje možnost svěření výkonu státní správy samosprávným orgánům, je-li tak stanoveno zákonem. Pro obce s rozšířenou působností má dále nemenší význam čl. 79 odst. 3. Tento odstavec se vztahuje k tvorbě podzákoných předpisů, které jsou vydávány v rámci státní správy. Zakládá zde právo ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy, pokud je splněna podmínka výslovného zákonného zmocnění. V této úpravě nalezneme základ pro vydávání nařízení obce v její přenesené působnosti.⁶⁸ Z hlediska podzákoné tvorby práva obcemi Ústava v čl. 104 odst. 3 zakotvuje pravomoc zastupitelstev vydávat

⁶⁸ § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky. Tyto vyhlášky jsou vydávány pro úpravu v oblasti samostatné působnosti obce.⁶⁹

Podrobnou právní úpravu obcí obsahuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon o obcích“), který byl přijat v souvislosti s reformou veřejné správy a jehož úprava nahradila stejnojmenný zákon č. 367/1900 Sb. V případě hlavního města Prahy je to pak zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Zákon o obcích upravuje postavení obce, osobní a územní základ obce, specifikuje oblast samostatné a přenesené působnosti obce, pokládá základy k úpravě obecního hospodaření, ustavuje orgány obce a vymezuje jejich působnost, obsahuje ustanovení o dozoru nad vydáváním právních předpisů obce, kontrole výkonu samostatné a přenesené působnosti, obsahuje úpravu statutárních měst a další ustanovení.

Základní právní zakotvení obcí s rozšířenou působností tvoří kromě zákona o obcích také zákon č. 314/2002 Sb.⁷⁰ Tento zákon ve své příloze č. 2 stanovuje taxativním výčtem obce s rozšířenou působností. Mimo to obsahuje zmocnění Ministerstva vnitra stanovit svou vyhláškou správní obvody obcí s rozšířenou působností (také obcí s pověřeným obecním úřadem). Na základě tohoto zmocnění provedlo Ministerstvo vnitra tento zákon vyhláškou č. 388/2002 Sb.⁷¹ Záležitosti, které přešly v souvislosti se zrušením okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, stanovuje zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Další zákonnou úpravu obcí tvoří například zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 213/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů a další.

Uvedená právní úprava obcí a obcí s rozšířenou působností není ani zdaleka kompletní. Řadí se sem další zákony a mnoho prováděcích předpisů, kterými jsou nařízení vlády a vyhlášky ministerstev (nejčastěji Ministerstva vnitra či Ministerstva financí). Obce mnoho oblastí upravují také svými obecně závaznými vyhláškami a nařízeními. Konkrétní zákony, z jejichž zmocnění se odvíjí činnost obce s rozšířenou působností, budou uvedeny

⁶⁹ § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁷⁰ zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.

⁷¹ vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

v jiné podkapitole této práce. Nelze opomenout ani právo EU, ze kterého lze jako příklad uvést směrnici Rady 94/80/ES, ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.⁷² Z mezinárodních dokumentů lze uvést Evropskou chartu místní samosprávy, kterou přijala Rada Evropy v roce 1985 a České republika ji podepsala v roce 1998. Tato charta stanovuje určité základní zásady a pravidla, na kterých by měla být postavena veškerá místní samospráva v evropských státech.⁷³

3.2 Charakteristika obce s rozšířenou působností

Při charakterizování obce s rozšířenou působností budu nejprve vycházet z obecného postavení obcí, tak jak je zakotvuje zákon o obcích. Dle tohoto zákona je obec základní územní samosprávnou jednotkou, která je určena vlastní hranicí.⁷⁴ Obcím je přiznána právní subjektivita, a tím je založeno jejich právo vystupovat v právních vztazích a jednat svým jménem, ale také povinnost nést odpovědnost, která z těchto vztahů plyne. Obec pečuje nejen samostatně o své území a občany, ale zákon o obcích jí ukládá, aby při plnění svých úkolů chránila též veřejný zájem.⁷⁵ Mezi základní znaky obce se řadí územní základ, osobní základ a samospráva.⁷⁶

Zákon o obcích zakotvuje přináležitost všech částí území České republiky k určité obci (výjimku tvoří dle zákona o zajišťování obrany České republiky⁷⁷ území vojenských újezdů). Obec může být tvořena i více katastrálními územími. Území obce je vymezeno jejich hranicí. Již Ústava zakotvuje (čl. 100 odst. 1), že zákon může stanovit, kdy jsou obce správními obvody. Takový případ nalezneme typicky právě u obcí s rozšířenou působností. Tyto obce na základě zákonného zmocnění vykonávají svoji přenesenou působnost pro území překračující jejich hranici, tzv. *správní obvod*. Území obce není vymezeno jednou pro vždy a zákon o obcích stanovuje případy, ve kterých lze území obce měnit.⁷⁸

Osobní základ obce tvoří obyvatelé, kteří žijí na jejím území. Toto vychází již ze samotného vymezení obce v Ústavě (čl. 99). Tito obyvatelé mohou mít vůči obci různé postavení. Základními skupinami obyvatel, které rozlišuje zákon o obcích, jsou občané obce, cizinci, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu a stanoví to o nich mezinárodní smlouva,

⁷² EUR-Lex [online]. Úřední věstník L 368 , 31/12/1994 S. 0038 - 0047. [cit. 2014-02-26]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080:CS:HTML>

⁷³ Evropská charta místní samosprávy, vyhlášená pod číslem 181/1999 Sb., ve sdělení číslo 369/1999 Sb.

⁷⁴ § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁷⁵ § 2 téhož zákona

⁷⁶ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 62

⁷⁷ zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁸ § 18 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

kteřou je Česká republika vázána, a fyzické osoby, které dosáhly 18 let a vlastní na území obce nemovitost. Každé z těchto skupin zákon o obcích přiznává různě široký rozsah práv a povinností.⁷⁹ Specifickou skupinou jsou občané Evropské unie, kteří mají na našem území bydliště. Ti mají právo volit a být voleni do obecního zastupitelstva za stejných podmínek jako občané České republiky.⁸⁰

Posledním znakem obce je samospráva. Tou jsem se již zabývala v předchozích kapitolách této práce.

Obec s rozšířenou působností je charakterizována výkonem přenesené působnosti, tedy státní správy, a to nejen pro své území, ale pro celý svůj správní obvod. Do tohoto správního obvodu náleží i další obce, které jsou vymezeny již zmíněnou vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb. Na obce s rozšířenou působností je v poměru k ostatním obcím přenesena největší míra výkonu státní správy. Tato obec, resp. úřad obce s rozšířenou působností, totiž vykonává svoji přenesenou působnost v rozsahu základním (ten může být svěřen jakékoli obci), v rozsahu obce s pověřeným obecním úřadem a navíc v dalších oblastech, které svěřuje zákon jen obcím s rozšířenou působností.⁸¹ Takovými oblastmi jsou především ty záležitosti, které na tyto obce přešly z působnosti bývalých okresních úřadů, ale také zajištění takových úkolů, které stanoví zvláštní zákon.

Jak již bylo uvedeno v kapitole o reformě veřejné správy, byly obce s rozšířenou působností vytvořeny v průběhu druhé fáze této reformy. Hlavní podstatou jejich vytvoření bylo přispět k efektivnímu výkonu veřejné správy a přiblížit správu občanům. Jak již bylo uvedeno, v České republice aktuálně nalezneme 205 obcí s rozšířenou působností. Tento počet se ovšem odlišuje (především díky politickým zájmům) od původně navrženého počtu těchto obcí. Mnoho autorů se právě nad počtem obcí s rozšířenou působností pozastavuje a zvažuje, zda by k efektivnějšímu výkonu státní správy nebylo lepší jejich počet snížit. Takový názor zastává například R. Kočí ve svém článku, kde upozorňuje zejména na problém financování činnosti těchto obcí a stále se snižující příspěvek ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti. Dále zdůrazňuje problémy spojené s kvalifikací personálu. Při velkém počtu těchto obcí se totiž vždy nedostává dostatečný počet úředníků s potřebnou kvalifikací – především u menších obcí. V souvislosti s procesem elektronizace veřejné správy a tendencí v co největší míře umožnit občanům vyřídit si své úřední záležitosti z pohodlí domova začíná ovšem původní záměr reformy veřejné správy, a to přiblížit správu občanům, ustupovat

⁷⁹ § 16 a § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie

⁸¹ § 66 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

do pozadí.⁸² Problémy ovšem nalezneme i ve vymezení správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Tyto správní obvody byly původně koncipovány z hlediska efektivního výkonu a dostupnosti veřejné správy tak, aby každý zahrnoval přibližně stejný počet obyvatel. Podíváme-li se však na současnou situaci, zjistíme, že správní obvody se v počtu obyvatel žijících na jejich území značně odlišují. Z tohoto faktu vyplývají další otázky, například v oblasti finanční, materiální, personální a dalších. Ke srovnání lze uvést počet obyvatel ve správním obvodu obce s rozšířenou působností Brno - 322 805 a Králíky - 7 572 (v případě Brna je ale nutno uvést, že se jedná o územně členěné statutární město, což mu usnadňuje výkon svěřených úkolů, na druhou stranu je rozhodnutí o tomto územním členění plně v rukou města).⁸³ Na těchto příkladech můžeme vidět, že aktuální podoba obcí s rozšířenou působností a naplnění cílů, se kterými byly zřízeny, plně nekoresponduje s původními záměry reformy.

Tabulka č. 1: Kraje ČR dle počtu ORP dle zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

Kraj	Počet ORP
Středočeský kraj	26
Moravskoslezský kraj	22
Jihomoravský kraj	21
Jihočeský kraj	17
Ústecký kraj	16
Královéhradecký kraj	15
Pardubický kraj	15
Plzeňský kraj	15
Vysočina	15
Olomoucký kraj	13
Zlínský kraj	13
Liberecký kraj	10
Karlovarský kraj	7

Obce s rozšířenou působností, stejně jako ostatní obce, mají ze zákona nárok získat na výkon přenesené působnosti finanční příspěvek od státu.⁸⁴ Jak je ovšem ze samotného označení této finanční dávky zřejmé, jedná se pouze o příspěvek a obce musejí zbylé náklady spojené s výkonem státní správy financovat z jiných zdrojů.⁸⁵ Příspěvek je určen především na uhrazení provozních a mzdových výdajů, které se váží na zaměstnance vykonávající státní správu v obci. Finančními příjmy obcí na úhradu těchto nákladů jsou také správní pokuty

⁸² KOČÍ, R. Přítomnost a budoucnost veřejné správy ve světle agend řídičů. *Veřejná správa*, 2013, roč. XXIV, č. 8, str. 18 - 22

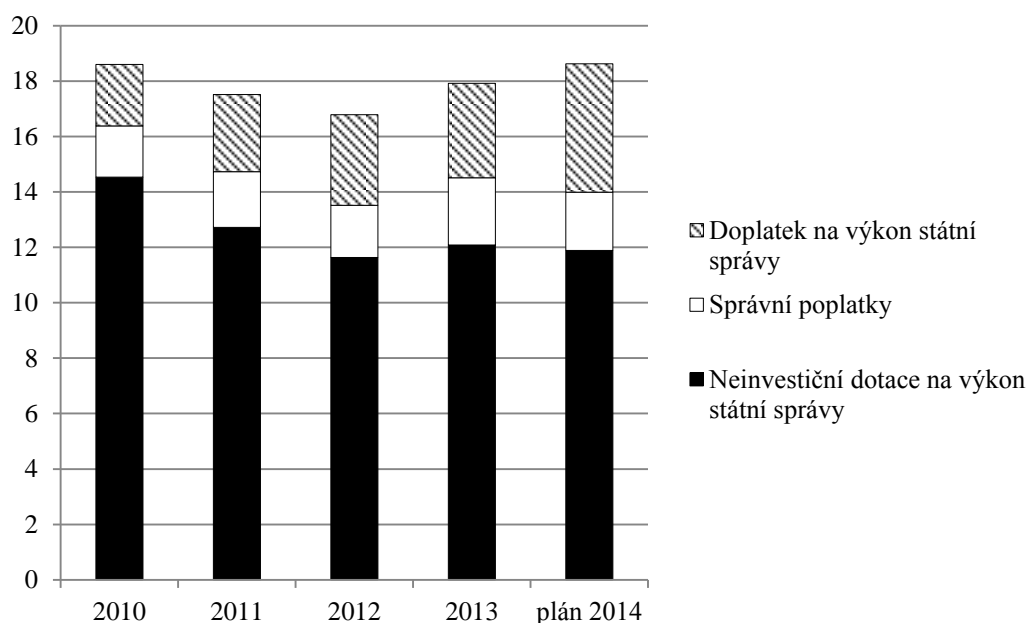
⁸³ Ministerstvo vnitra ČR [online]. *Informativní počet občanů ČR ve všech obcích, v obcích 3. typu a v městských částech*. [cit. 2014-03-06]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>

⁸⁴ § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

a sankční platby.⁸⁶ Takto získané prostředky však obcím nemohou stačit na pokrytí veškerých nákladů spojených s výkonem státní správy, a musejí proto ze svých rozpočtů uvolňovat finance na jejich úhradu. Problémy spojené s financováním přenesené působnosti spatřuji především u obcí s malým správním obvodem. Obce hradí výkon přenesené působnosti, který přesáhne finanční příspěvek od státu, především ze správních poplatků. Obce, které mají menší správní obvod, logicky obdrží z těchto poplatků menší finanční obnos a výkon státní správy musejí hradit většími částkami ze svých vlastních zdrojů, než je tomu tak například u obcí, které ve svém správním obvodu obslouží více obyvatel. Na následujícím grafu je jako konkrétní příklad zjednodušeně uvedeno financování výkonu státní správy v obci s rozšířenou působností Blovice, jejíž správní obvod patří k těm menším v republice. Jednotlivé sloupce grafu ukazují celkové neinvestiční náklady městského úřadu na výkon státní správy, šrafovaná část pak zobrazuje částku, kterou obec doplácí z vlastního rozpočtu. Podíváme-li se například na rok 2013, činí tato částka bezmála 3,4 milionu Kč. Takto vynaložené finance by bývala obec jistě spíše využila například na potřebné opravy komunikací ve městě.

Graf č. 1: *Financování výkonu státní správy v ORP Blovice (v mil. Kč)*



K charakteristice obce s rozšířenou působností patří samozřejmě také vymezení její působnosti, organizace a činnosti. Těmto oblastem jsou věnovány následující samostatné podkapitoly.

⁸⁶ Ministerstvo vnitra ČR [online]. *Příspěvek na výkon státní správy*. [cit. 2014-03-06]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

3.3 Působnost obce s rozšířenou působností

Obec jako územní společenství občanů má právo regulovat určitý okruh vztahů uvnitř tohoto společenství. Tento okruh vztahů se nazývá působností obce. Tato působnost je vykonávána v rámci určitého území a vůči určitým osobám. Dle těchto kritérií můžeme působnost obcí rozlišit na územní, osobní a věcnou.⁸⁷

V rámci vymezeného území zajišťuje obec výkon své působnosti a plní stanovené úkoly. Územní působnost obce s rozšířenou působností se liší především při výkonu její samostatné a přenesené působnosti. Zatímco samostatnou působnost obec vykonává výlučně pro své vlastní území (existují ovšem i určité zákonem dané situace, kdy tomu tak nemusí být, např. obce mohou veřejnoprávní smlouvou stanovit možnost výkonu úkolů obecní policie zřízené jednou obcí pro území jiných obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami.⁸⁸), v případě přenesené působnosti vykonávají obce tuto působnost také pro obce, které jsou určeny již zmíněnou vyhláškou Ministerstva vnitra. Vymezené území pak tvoří tzv. *správní obvod*.⁸⁹

Osobní působnost obce se váže ke všem osobám, které se nalézají na jejím území, popř. na území jejího správního obvodu. Jak uvádí ve své publikaci Koudelka, mohou akty obce působit také vůči jiným veřejnoprávním korporacím. Takový případ nastane například, pokud jiná obec či stát vlastní majetek, nalézající se na území dané obce.⁹⁰

Věcná působnost obcí je vymezena určitým okruhem záležitostí či vztahů, které může obec prostřednictvím svých zákonem daných pravomocí upravit.⁹¹ Věcnou působnost obcí můžeme dále členit podle různých kritérií. Pro téma této bakalářské práce je ovšem podstatné její členění na samostatnou a přenesenou, budu se jim tedy v následující části práce věnovat o něco konkrétněji.

3.3.1 Samostatná působnost

Samostatná působnost obce, tak jak ji zakotvuje zákon o obcích, je vymezena těmi záležitostmi, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Jedná se o záležitosti, které nejsou svěřeny orgánům kraje, nespadají do přenesené působnosti a ani zákon nestanoví jejich správu do působnosti správním úřadům v rámci výkonu státní správy. Do samostatné působnosti obce může být určitá záležitost svěřena také zákonem.⁹²

⁸⁷ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. Vydání. Praha: C. H. BECK, 2003, str. 132

⁸⁸ § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 147

⁹⁰ KOUDELKA, Z. *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. Praha: Linde Praha, a. s., 2003, str. 46

⁹¹ tamtéž str. 27

⁹² § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Takto vymezená působnost vychází v podstatě ze samotného základu samosprávy, kterým je právo určitého společenství spravovat samostatně své záležitosti. Samosprávná působnost, jak již bylo zmíněno, je založena na decentralizaci státní správy. Při tomto přenosu výkonu určitých záležitostí do samosprávné působnosti obce by měl být brán zřetel zejména na princip *proporcionality* a *subsidiarity*. Proporcionalita je založena na zvážení přiměřenosti mezi svěřením určité záležitosti do působnosti obce jako samosprávného celku, který by tuto záležitost spravoval ve svém zájmu, a potřebou zajištění jednotné úpravy této záležitosti, které by bylo docíleno v rámci státní správy. Subsidiarita pak předpokládá svěřením určitých úkolů do působnosti obce, a to za předpokladu, že je obec může vykonávat ve stejné kvalitě nebo v kvalitě lepší než orgány státní správy či orgány vyššího samosprávného celku.⁹³

Záležitosti, které obce vykonávají v rámci své samostatné působnosti, mohou být, jak uvádí Hendrych, děleny na *fakultativní* a *obligatorní*. Rozdíl plyne z povinnosti obce tyto záležitosti určitým způsobem upravit. V oblasti fakultativní zákon ponechává na rozhodnutí obce, zda chce provést v dané záležitosti nějakou regulaci. Jako příklad lze uvést § 1 zákona o místních poplatcích⁹⁴, ve kterém ještě před konkrétním výčtem možných poplatků nalezneme ustanovení: „*Obce mohou vybírat tyto místní poplatky...*“ Z dispozitivní formulace tohoto ustanovení je zřejmé, že zákon nechává na uvážení obce, zda vybírání místních poplatků na svém území stanoví, či nikoliv. Obligatorní jsou pak ty záležitosti, na kterých má stát zájem, aby je obec určitým způsobem upravila (jako příklad lze uvést povoz určitého veřejného zařízení).⁹⁵

Zákon o obcích svěřuje do samostatné působnosti obce ty úkoly, které jsou zajišťovány orgány obce, a to zejména zastupitelstvem a radou. Do samostatné působnosti náleží také vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb jejích občanů. Do těchto úkolů spadá dle § 35 zákona o obcích oblast bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.⁹⁶ Důležitou pravomocí zastupitelstva obce v samostatné působnosti je vydávání obecně závazných vyhlášek. Obecně závaznými vyhláškami mohou obce ukládat povinnosti dle taxativního výčtu v § 10 písm. a) až c) zákona o obcích a také tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. Jedná se o možnost uložení povinnosti například ve věcech zajištění místního veřejného pořádku, organizace veřejně přístupných

⁹³ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 173

⁹⁴ zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁵ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 150

⁹⁶ § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

sportovních a kulturních podniků nebo zajištění čistoty ulic. Při vydávání obecně závazných vyhlášek je obec vázána pouze zákonem, a nemusí se tedy ohlížet na podzákoné právní předpisy. To ovšem neplatí pro ostatní výkon samosprávy, kdy je obec vázána i předpisy vydanými na základě zákona.⁹⁷ Další záležitosti, které řadí zákon o obcích do oblasti samostatné působnosti, lze dle Hendrycha rozdělit na záležitosti existence obce a jejích územních změn (např. změny hranic obce, slučování obce, oddělení části obce, označování částí obce, ulic a jiných veřejných prostranství aj.), na vnitřní organizaci obce (např. záležitosti místního referenda, volba, zřizování a ustanovování orgánů obce, zřízení obecní policie, udělování a odnímání čestného občanství aj.), rozpočtové hospodaření, hospodaření s obecním majetkem, podnikatelské aktivity obce, zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obce, jejich rušení, zakladatelské a zřizovatelské vztahy k nim, zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, spolupráce obce s jinými subjekty (např. zřizování svazku obcí, uzavírání smluv mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu, spolupráce s obcemi jiných států aj.) a záležitosti rozvoje obce (např. schvalování programu rozvoje obce, schvalování územního plánu obce aj.).⁹⁸

Určité záležitosti mohou být do samostatné působnosti obce svěřeny také na základě zvláštních zákonů (například zákon o místních poplatcích nebo školský zákon⁹⁹).¹⁰⁰ Problém, kdy zvláštní zákon nestanovuje, do jaké oblasti působnosti obce (samostatné či přenesené) upravená záležitost spadá, řeší tzv. *legislativní presumpce samostatné působnosti*. Ta je vyjádřena v § 8 zákona o obcích, který pro tyto případy stanoví, že taková záležitost náleží vždy do samostatné působnosti.¹⁰¹

Kromě Ústavy (čl. 101 odst. 4) zakotvuje zákon o obcích také omezení zásahů státu do samosprávy. K jakémukoli zásahu musejí mít státní orgány a také orgány vyššího samosprávného celku zákonný podklad a tento zásah musí být proveden za účelem ochrany zákona. Rozsah samosprávy lze omezit rovněž jen zákonem.¹⁰² Jak už ovšem bylo zmíněno, při vymezení právní úpravy obcí s rozšířenou působností si ponechává stát vůči samosprávným celkům určité kontrolní pravomoci. Tuto kontrolu v oblasti samostatné působnosti obcí zajišťuje Ministerstvo vnitra. V případě územně členěných statutárních měst vykonává kontrolu nad samostatnou působností městských obvodů či částí magistrát.

⁹⁷ § 35 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 152-153

⁹⁹ zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁰ srov. Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 337

¹⁰¹ GROSPÍČ, J.; SVOBODA, K.: *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: Nakladatelství Oeconomica. VŠE Praha, 2005, str. 57

¹⁰² § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Rozsah kontrolní činnosti je omezen na kontrolu dodržování zákonů a jiných právních předpisů při výkonu samostatné působnosti obce.¹⁰³

3.3.2 Přenesená působnost

Přenesenou působností obce rozumíme „výkon státní správy obcí na jejím území ve věcech, které stanoví zákon.“¹⁰⁴ Pro obce s rozšířenou působností platí, že v určených záležitostech tuto působnost vykonávají i mimo své území, ve svém správním obvodu.

Při vymezení přenesené působnosti je třeba zmínit určitá teoretická východiska, na nichž je založen výkon státní správy obcemi. V souvislosti s reformou veřejné správy a zrušením okresních úřadů, které představovaly orgány státní správy v území, se takovým východiskem stal tzv. *smíšený model správy*. Tento model pracuje se svěřením určitých úkolů státní správy orgánům samosprávy. Využívá tedy toho faktu, že v území již existují určité zavedené orgány. Státní správu na tyto orgány tedy přenáší, a proto se výkon takových úkolů samosprávou nazývá *přenesená působnost*.¹⁰⁵ V našich podmínkách ovšem vedle přenesené působnosti samosprávných celků nalezneme také výkon státní správy v území odbornými správními úřady. Tyto správní úřady jsou zřízeny pro výkon takových úkolů, které nelze co do cílů zajišťovat ani samosprávnými orgány, ani na ústřední úrovni (příkladem těchto správních úřadů mohou být finanční ředitelství a finanční úřady).¹⁰⁶

Státní správa může být přenesena na samosprávné orgány na základě zvláštních zákonů v různém rozsahu. Z hlediska zákona o obcích můžeme dle rozsahu přenesené státní správy rozeznávat tři kategorie obcí: obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu, *obce s pověřeným obecním úřadem*, jejichž úřad vykonává širší rozsah přenesené působnosti (tzv. *obce II. typu*), a *obce s rozšířenou působností*, jejichž úřad vykonává nejširší rozsah přenesené působnosti (tzv. *obce III. typu*).¹⁰⁷

Zákon o obcích stanovuje, že pověřený obecní úřad vykonává kromě základního rozsahu přenesené působnosti také působnost, kterou mu svěří zvláštní zákon, a to pro celé území svého správního obvodu.¹⁰⁸ Obdobně pak zákon o obcích vymezuje působnost úřadu obce s rozšířenou působností, který vykonává pro svůj správní obvod základní rozsah přenesené působnosti, dále rozsah náležející pověřenému obecnímu úřadu a působnost

¹⁰³ § 129 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁴ MATES, P.; WOKOUN, R. a kol. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. Praha: PROSPEKTRUM spol. s r. o., 2001, str. 106

¹⁰⁵ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 26

¹⁰⁶ Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 353-354

¹⁰⁷ § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁸ § 64 odst. 1 téhož zákona

mu svěřenou zvláštními zákony.¹⁰⁹ V rozsahu výkonu přenesené působnosti bývají vedle těchto obcí také vymezovány obce s matričním úřadem a obce se stavebním úřadem.

Přenesená působnost není na rozdíl od samostatné působnosti obcím vlastní, obce si na ni nemohou činit nárok, tak jako je tomu u samosprávy. V případě přenesené působnosti je ponecháno na úvaze státu, které záležitosti svěří do správy obce. Obec pak tyto záležitosti vykonává nikoli jako své právo, ale jako povinnost, kterou jí ukládá zákon.¹¹⁰

V rámci přenesené působnosti může obec jako své právní předpisy vydávat nařízení. Tato nařízení vydává v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Zvláštní postavení mají taková nařízení obce s rozšířenou působností, která mají platnost v celém správním obvodu.¹¹¹ Příkladem právních předpisů, ve kterých nalezneme zmocnění k vydání takového nařízení obce s rozšířenou působností, může být zákon o ochraně přírody a krajiny¹¹², lesní zákon¹¹³ či zákon o pozemních komunikacích.¹¹⁴

Při výkonu přenesené působnosti se pak obec řídí dále usneseními vlády a směrnicemi jiných správních úřadů a opatřeními kontrolních orgánů přenesené působnosti obce.¹¹⁵ Na takto vymezeném právním rámci při výkonu přenesené působnosti můžeme nalézt doklad toho, že přenesená působnost je projevem vertikální dekoncentrace, a platí pro ni tedy stejná pravidla jako pro výkon ostatní státní správy, a sice hierarchická podřízenost. V případech, kdy obec rozhoduje o právech a povinnostech určitých subjektů a na základě toho vydává individuální právní akty, je povinna brát zřetel na právní názor odvolacího orgánu a správního či Ústavního soudu.¹¹⁶

Kontrolními orgány obcí při výkonu přenesené působnosti jsou krajské úřady, které tuto kontrolu provádějí v rámci své přenesené působnosti, u územně členěných statutárních měst vykonává kontrolu magistrát.¹¹⁷ Krajský úřad je také příslušný k podávání metodické a odborné pomoci obcím v otázkách jejich přenesené působnosti, tuto pomoc však mohou poskytnout i jiné správní úřady.¹¹⁸ Jak uvádí ve své knize Kopecký, vzhledem k rozsáhlosti a stálým změnám zvláštních zákonů, ale i ostatních právních předpisů, které upravují či svěřují záležitosti státní správy obcím, by bylo obtížné uvést jejich konkrétní

¹⁰⁹ § 66 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 154

¹¹¹ § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹¹² zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

¹¹³ zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁴ zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁵ § 61 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁶ KOUDELKA, Z. *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. Praha: Linde Praha, a. s., 2003, str. 37

¹¹⁷ § 129 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁸ KOUDELKA, Z. *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. Praha: Linde Praha, a. s., 2003, str. 37

výčet.¹¹⁹ Záležitostem, které jsou svěřeny do přenesené působnosti obcí s rozšířenou působností, se budu věnovat v jiné části této práce.

Zákonná úprava stanovuje pro rozsah přenesené působnosti obce jeho možné modifikace. Dle § 63 odst. 1 zákona o obcích mohou obce spadající do správního obvodu jedné obce s rozšířenou působností uzavřít veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě orgány jedné obce budou dále vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce či obcí. To je ovšem podmíněno souhlasem krajského úřadu a zároveň nelze přenést ty záležitosti, které byly svěřeny orgánům jen některých obcí. V rámci správního obvodu jednoho krajského úřadu může být provedena modifikace v podobě výkonu přenesené působnosti nebo její části úřadem obce s rozšířenou působností pro jiný úřad obce či obcí s rozšířenou působností. K takovému přesunu může dojít opět jen na základě veřejnoprávní smlouvy mezi těmito obcemi a se souhlasem Ministerstva vnitra.¹²⁰ Zákon také pamatuje na modifikaci nejen na horizontální úrovni (mezi obcemi ve stejném stupni), ale i ve vertikální úrovni. Konkrétně se jedná o přenos určitého rozsahu výkonu státní správy z obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem. Rozhoduje o tom Ministerstvo vnitra na základě návrhu obce s pověřeným obecním úřadem, po projednání s obcí s rozšířenou působností a s doporučením krajského úřadu. Další podmínky jsou uvedeny v § 66b odst. 3 a následujících zákona o obcích. Modifikace rozsahu přenesené působnosti může vyplynout také z rozhodnutí nadřízeného orgánu, pokud obce neplní své povinnosti.¹²¹ Změna rozsahu může být ovšem provedena i na základě zvláštního zákona.¹²²

Na tomto místě si ještě dovoluji poznámku k zákonné úpravě modifikace přenesené působnosti. Shodně s názorem Kadečky¹²³ spatřuji legislativní nedostatek v opomenutí zákonodárce přiznat možnost delegace přenesené působnosti také obcím s pověřeným obecním úřadem. Na tyto obce může být sice přenesena větší míra působnosti z obcí s rozšířenou působností nebo mohou přenášet svoji působnost, kterou mají svěřenu v základním rozsahu, zákon jim ovšem již neumožňuje přenášet působnost, kterou mají nad tento základní rozsah. Stejně tak zákon neupravuje situaci, kdy by obec s pověřeným obecním úřadem neplnila svoje úkoly v jí svěřeném rozšířeném rozsahu výkonu státní správy. V těchto případech považuji za vhodné doplnit zákon o ustanovení, na jejichž základě by mezi sebou mohly obce s pověřeným obecním úřadem prostřednictvím veřejnoprávní

¹¹⁹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 205

¹²⁰ § 66a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹²¹ § 65 a § 66b téhož zákona

¹²² např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹²³ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. Vydání. Praha: C. H. BECK, 2003, str. 137

smlouvy přenášet domluvený rozsah jim svěřené státní správy. V případech, kdy by obce neplnily řádně své povinnosti, by měl dle mého názoru krajský úřad, jako nejbližší nadřízený orgán státní správy, získat možnost přenést část nebo celý výkon státní správy svěřené pověřeným obecním úřadům na úřad obce s rozšířenou působností, do jejíhož správního obvodu dotčená obec s pověřeným obecním úřadem náleží.

3.4 Organizační struktura obce s rozšířenou působností

Organizační struktura obce rozšířenou působností je tvořena jejími orgány. Tyto orgány se podílejí jak na samosprávě, tak na výkonu státní správy, a to různou měrou. V této podkapitole se zaměřím na charakteristiku orgánů obce s rozšířenou působností, především se pak budu věnovat organizační struktuře obecního úřadu obce s rozšířenou působností, který zajišťuje většinu úkolů, které spadají do výkonu státní správy.

Obec je spravována svými samostatně ustanovenými orgány. Tyto orgány upravuje zákon o obcích takto: „*Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.*“¹²⁴ Zastupitelstvo obce pak dále může zřizovat své výbory jako kontrolní orgány a rada obce komise jako své poradní orgány. Můžeme rozlišovat také zvláštní orgány obce, kterým je komise v případě obce, které byl svěřen výkon přenesené působnosti. Fakultativním orgánem obce se pak na základě novely zákona o obecní policii stala také obecní policie.¹²⁵

Zastupitelstvo obce je jediným orgánem obce, který má svůj ústavní základ. Je kolektivním orgánem, a jak už vyplývá z jeho ústavního zakotvení, představuje nejvyšší orgán obce.¹²⁶ Přímo z Ústavy jsou mu svěřeny rozhodování ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku, a dále pravomoc v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústava upravuje volby do zastupitelstev obcí jako tajné hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období členů zastupitelstva je čtyřleté.¹²⁷ Počet členů zastupitelstva (dále jen „členové“) je pro každé funkční období pohyblivý. Tento počet je dle zákona o obcích stanoven dle počtu obyvatel od 5 do 55 členů. Průběh voleb do zastupitelstev obcí je upraven zvláštním zákonem.¹²⁸ Mandát člena vzniká zvolením v okamžiku ukončení hlasování. Dle zákona o obcích se členové dělí na členy uvolněné a neuvolněné, rozdíl

¹²⁴ § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹²⁵ zákon č. 311/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 155

¹²⁷ čl. 101 a následující ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁸ zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

mezi těmito členy tvoří odlišné nároky vyplývající z jejich funkce.¹²⁹ Zastupitelstvo obce je příslušné k rozhodování o záležitostech patřících do oblasti samosprávy. Výčet těchto záležitostí nalezneme v § 84 a 85 zákona o obcích. Kromě těchto záležitostí si může zastupitelstvo vyhradit rozhodování i o dalších záležitostech v samostatné působnosti obce, pokud nebyly předtím svěřeny zákonem radě. V přenesené působnosti obce rozhoduje zastupitelstvo, jen pokud tak určí zákon.¹³⁰ Zastupitelstvo pak plní další úkoly svěřené mu zvláštními právními předpisy.¹³¹ Veškeré rozhodování zastupitelstva je uskutečňováno na jeho zasedáních. Tato zasedání se konají dle potřeby, však vždy nejméně jednou za tři měsíce, svolává je a řídí starosta a jsou zásadně veřejná. Pro pravidla jednání vydává zastupitelstvo svůj jednací řád, ve kterém mimo jiné upraví způsob zapojení občanů do jednání. Zastupitelstvo je usnášení schopné, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech členů, k platnému usnesení je pak třeba nadpoloviční většina hlasů všech členů zastupitelstva. O průběhu zasedání se pořizuje zápis, který musí být do deseti dnů po skončení zasedání uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. Zákon o obcích také stanovuje podmínky, za kterých může být zastupitelstvo rozpuštěno.¹³²

Rada obce je v rámci samostatné působnosti obecně označována za výkonný orgán obce. Jsou jí svěřeny k rozhodování záležitosti v samostatné působnosti, ve kterých je odpovědná zastupitelstvu. Zákon může stavit, kdy rada rozhoduje v přenesené působnosti obce. Rada je složena ze členů rady, které volí ze svých řad zastupitelstvo, starosta a místostarosta. Počet členů musí být lichý a pohybuje se v rozmezí 5-11, a to tak, aby nepřesahoval třetinu počtu zastupitelů. Rada se nevolí v obcích s méně jak 15 zastupiteli. Působnost rady v těchto případech zajišťuje starosta, některé záležitosti jsou pak svěřeny zastupitelstvu. Zastupitelstvo může radu a její členy také odvolávat. Schůze rady jsou neveřejné a konají se dle potřeby. Usnášení schopná je, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů, hlasy nadpoloviční většiny všech členů jsou také potřeba k přijetí usnesení. Rada také vydává svůj jednací řád a z jejích schůzí se pořizuje zápis.¹³³ Radě obce zákon o obcích vyhrazuje například záležitosti uvedené v § 102 zákona o obcích. Rada obce také plní úkoly v samostatné působnosti, které nejsou svěřeny zastupitelstvu, nebo si je zastupitelstvo samo nevyhradilo. Rada obce vydává v přenesené působnosti nařízení.¹³⁴

¹²⁹ § 69 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹³⁰ § 84 a následující téhož zákona

¹³¹ např. rozhodnutí o pořízení územního a regulačního plánu dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹³² § 87 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹³³ § 99 a následující téhož zákona

¹³⁴ § 102 odst. 2 písm. d) téhož zákona

Jak uvádí zákon o obcích: „*Starosta obce zastupuje obec navenek.*“¹³⁵ Starosta je odpovědný zastupitelstvu, které ho volí z řad svých členů. Podmínkou pro výkon funkce starosty je české státní občanství. Starosta obce svolává a řídí zasedání zastupitelstva a schůze rady obce a spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce. Vůči radě má starosta pravomoc pozastavení jejího usnesení, pokud je přesvědčen o jeho nesprávnosti, a předložení této záležitosti k rozhodnutí na nejbližším zasedání zastupitelstva. Starosta také zřizuje na základě zvláštních zákonů zvláštní orgány obce a jmenuje a odvolává jejich členy. Mezi úkoly starosty patří například odpovědnost za včasné objednání přezkumu hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřeni výkonu určitých záležitostí v přenesené působnosti komisi a další. Starostovi pak náleží také výkon určitých reprezentativních funkcí. Starostu zastupuje místostarosta.¹³⁶

Obecní úřad dle zákona o obcích tvoří starosta, který stojí v jeho čele, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V oblasti samostatné působnosti obce se činnost obecního úřadu omezuje na plnění úkolů, které mu může uložit zastupitelstvo nebo rada obce, a na pomoc výborům a komisím v jejich činnosti. Hlavní činnost obecního úřadu se odvíjí od výkonu přenesené působnosti.¹³⁷ Důležitou osobou ve struktuře obecního úřadu je tajemník. V obcích s rozšířenou působností musí být funkce tajemníka zřízena vždy. Tajemník je jmenován starostou obce po předchozím souhlasu ředitele krajského úřadu, s tím souvisí i odpovědnost tajemníka starostovi. Tajemník zabezpečuje výkon záležitostí v přenesené působnosti, s výjimkou těch, jejichž vyřízení bylo zákonem svěřeno radě nebo jinému orgánu, ale plní i úkoly v oblasti samosprávy.¹³⁸ Zaměstnanci obecního úřadu jsou zákonem o úřednících územních samosprávných celků¹³⁹ označeni za úředníky. Výkon samostatné či přenesené působnosti těmito osobami je souhrnně označován jako správní činnost. V případech, které stanoví vyhláška Ministerstva vnitra¹⁴⁰, musí úředníci prokázat svoji odbornou způsobilost k výkonu stanovených správních činností. Obecní úřad obce s rozšířenou působností je ze zákona pověřen vykonávat přenesenou působnost v nejrozsáhlejší míře. Pro kvalitní zajištění jemu svěřených úkolů jsou tyto úřady členěny na odbory a oddělení, které tvoří jejich organizační strukturu. Zákon obci nijak neukládá, které obory a oddělení má zřídit ani jak má být v rámci těchto odborů či oddělení rozdělena agenda, jež je těmito úřadům svěřena.

¹³⁵ § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹³⁶ § 103 téhož zákona

¹³⁷ § 109 téhož zákona

¹³⁸ § 110 téhož zákona

¹³⁹ zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁰ vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

V každé obci s rozšířenou působností se tedy můžeme setkat s více či méně odlišnou organizační strukturou. Nejčastěji obce s rozšířenou působností, resp. jejich rada zřizují.¹⁴¹ odbor životního prostředí, odbor sociálních věcí a zdravotnictví, odbor dopravy a silničního hospodářství, odbor vnitřních věcí, odbor školství a kultury, odbor výstavby a územního plánování, odbor rozvoje města a investic, správní odbor, odbor správy majetku, živnostenský úřad a kancelář vedení úřadu města. Jelikož obce s rozšířenou působností nemohou často pro každý úsek své činnosti zřídit samostatný odbor, mimo jiné kvůli nedostatečnému finančnímu zajištění, jak už jsem uvedla u problematiky finančního příspěvku na výkon přenesené působnosti, bývají jednotlivé agendy přidružovány k různým odborům. Odbory, ke kterým jsou agendy takto přidruženy, nejčastěji bývají odbor výstavby, správní a vnitřních věcí. Mezi odbory, které naopak vykonávají v převážné míře pouze svoji agendu, patří odbor sociálních věcí a zdravotnictví.¹⁴² V případě, že obecní úřad není schopen řádně zabezpečovat svoji činnost, existují zde určité možnosti přenesení této činnosti na jiný obecní úřad tak, jak jsem naznačila u modifikace přenesené působnosti. Obec s rozšířenou působností může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí s rozšířenou působností v rámci jednoho kraje, a to v tom smyslu, že úřad této obce s rozšířenou působností bude vykonávat určitou část či celý rozsah státní správy, která náleží k výkonu úřadu původní obce s rozšířenou působností.¹⁴³ Takovýchto smluv uzavřených mezi obcemi s rozšířenou působností a platných v roce 2013 bylo v celé České republice celkem 18. Nejčastěji jsou tyto smlouvy uzavřeny pro oblast sociálně-právní ochrany dětí a státní památkové péče.¹⁴⁴ K výkonu státní správy úřadem obce s rozšířenou působností za jiný úřad takovéto obce může dojít i rozhodnutím Ministerstva vnitra v případě, že zjistí, že tento úřad neplní své povinnosti, jak již bylo uvedeno dříve. Ministerstvo rozhoduje o přenesení výkonu státní správy také na základě návrhu obce s pověřeným obecním úřadem spolu s doporučením krajského úřadu a po projednání této záležitosti s příslušnou obcí s rozšířenou působností na daný pověřený obecní úřad.¹⁴⁵

Zastupitelstvo obce si může dle zákona o obcích ustanovit výbory jako iniciativní a kontrolní orgány. Tyto výbory jsou mu odpovědné a plní jeho úkoly. Zastupitelstvo obce má povinnost ze zákona vždy zřídit finanční a kontrolní výbor. V obcích, kde je více jak 10%

¹⁴¹ AQE Advisors [online]. *Analýza organizační struktury úřadů obcí s rozšířenou působností*. [cit. 2014-03-07]. Dostupné z: <http://www.aqe.cz/cz/8490/2375/clanek/analyza-organizacni-struktury-uradu-obci-s-rozsirenou-pusobnosti/>

¹⁴² tamtéž

¹⁴³ § 66a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁴ Ministerstvo vnitra ČR [online]. *Veřejnoprávní smlouvy platné v roce 2013*. [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy-platne-v-roce-2013.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

¹⁴⁵ § 66b zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

občanů cizí národnosti, musí zastupitelstvo zřídit výbor pro národnostní menšiny.¹⁴⁶ Komise jsou iniciativními a poradními orgány rady, které jsou jí také odpovědné. Působí v oblasti samostatné působnosti rady, ale po předchozím projednání s ředitelem krajského úřadu jim může být starostou svěřen také výkon přenesené působnosti. Tyto pověřené komise poté odpovídají starostovi.¹⁴⁷

Zvláštní orgány obce jsou zřízeny starostou na základě zvláštních zákonů. Tyto orgány působí pouze v rámci přenesené působnosti obce a nejsou podřízeny obecním orgánům. Starosta zároveň jmenuje a odvolává jejich členy. V případě obcí s rozšířenou působností vykonávají tyto orgány svoji působnost pro daný správní obvod.¹⁴⁸ Zvláštním orgánem obce může být např. dle zákona o přestupcích¹⁴⁹ komise pro projednávání přestupků. Jako další příklad zvláštního orgánu lze uvést povodňovou komisi, zřízenou na základě zákona o vodách.¹⁵⁰ Tato komise se v obcích s rozšířenou působností zřizuje obligatorně. V obcích s rozšířenou působností starosta také obligatorně zřizuje dle zvláštního zákona¹⁵¹ komisi pro sociálně-právní ochranu dětí a dle krizového zákona¹⁵² bezpečnostní radu obce.

Obecní policii zřizuje nebo zrušuje zastupitelstvo obce podle zákona o obecní policii.¹⁵³ Řízením obecní policie je pověřen starosta obce, zastupitelstvo však tuto pravomoc může svěřit i jednomu ze svých členů. Obecní policie zajišťuje veřejný pořádek v obci a vykonává další úkoly podle zmíněného zákona. Na základě veřejnoprávní smlouvy může obecní policie působit i na území jiné obce v rámci kraje (viz výše).¹⁵⁴

3.5 Činnost obce s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností v rámci své činnosti zajišťují jak výkon samosprávy, tak státní správy. Oblasti samostatné působnosti a záležitostem do ní spadajících jsem se již věnovala v kapitole o samostatné působnosti. V této kapitole se budu zabývat konkrétní právní úpravou, na jejímž základě vykonává obec s rozšířenou působností svoji činnost v oblasti státní správy.

První z oblastí, která je obcím s rozšířenou působností svěřena, je oblast dopravy. Dle zákona o pozemních komunikacích vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu pro

¹⁴⁶ § 117 a následující téhož zákona

¹⁴⁷ § 112 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁸ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 245

¹⁴⁹ zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁰ zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵¹ zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵² zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁵³ zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁴ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 246 a následující

silnice II. a III. třídy, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace a také působnost silničního správního úřadu ve věcech silnic, které nejsou svěřeny k rozhodování Ministerstvu dopravy nebo krajskému úřadu, a také jsou příslušné k projednávání některých přestupků a správních deliktů v oblasti dopravy.¹⁵⁵ Dle zákona o silničním provozu¹⁵⁶ může obec s rozšířenou působností stanovit místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích, vydává a odnímá řidičské průkazy, vydává potvrzení o ztrátě, odcizení, poškození nebo zničení řidičského průkazu. Na základě tohoto zákona obce vedou také registr řidičů. Obce s rozšířenou působností dle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu na pozemních komunikacích vedou i registr silničních vozidel. Obec s rozšířenou působností v oblasti dopravy vydává registraci k provozování autoškoly.¹⁵⁷ Dalšími zákony upravujícími činnost obce s rozšířenou působností na úseku dopravy je například zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě a zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

Další oblastí svěřenou do působnosti obce s rozšířenou působností je sociálně-právní ochrana dětí a další úkoly v sociální oblasti. Na základě zákona o sociálně-právní ochraně dětí¹⁵⁸ obecní úřad obce s rozšířenou působností sleduje nepříznivé vlivy působící na děti, vyhodnocuje situaci v rodině nebo například poskytuje poradenskou činnost. Dále se pak sociální oblast řídí zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi či zákonem 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Obce s rozšířenou působností mají také na starost ochranu kulturních památek ve svém územním obvodu. Dle zákona o státní památkové péči¹⁵⁹ vede obecní úřad obce s rozšířenou působností seznamy těchto památek, vydává rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastník kulturní památky učinit, určuje podmínky pro výkon takových činností, které by mohly nějak nepříznivě na památku působit, podává vyjádření Ministerstvu kultury před prohlášením věci za státní kulturní památku a další.

Obec s rozšířenou působností vykonává státní správu také v oblasti krizového řízení. Dle zákona o integrovaném záchranném systému¹⁶⁰ zajišťuje připravenost svého správního obvodu na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva. Tyto úkoly plní hasičský záchranný sbor kraje, který také dále organizuje

¹⁵⁵ § 40 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v znění pozdějších předpisů

¹⁵⁶ zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁷ zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁸ zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁹ zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁰ zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

součinnost mezi obecním úřadem obce s rozšířenou působností a územními správními úřady s působností v jeho správním obvodu a ostatními obcemi. Starosta obce s rozšířenou působností koordinuje záchranné a likvidační práce, schvaluje vnější havarijní plány atd. Zákon o krizovém řízení¹⁶¹ ukládá starostovi obce s rozšířenou působností zajistit připravenost správního obvodu na řešení krizových situací, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností pak ukládá, aby při tomto zajišťování připravenosti správního obvodu poskytoval součinnost hasičskému záchrannému sboru kraje při přípravě krizového plánu obce atd. Dalším zákonem v této oblasti je např. zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.

Obec s rozšířenou působností má svoji působnost také v oblasti obrany státu, a to podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, zákona č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech, zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování, zákona č. 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů a zákon č. 300/2013Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů (zákon o Vojenské policii), dle kterého je obec s rozšířenou působností příslušná projednávat v prvním stupni správní delikty dle tohoto zákona.

Správu v oblasti živnostenského podnikání vykonává obec s rozšířenou působností na základě několika zákonů. Dle zákona o živnostenských úřadech¹⁶² jsou živnostenskými úřady na úrovni obcí takové úřady, které jsou zřízeny jako odbor obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Tyto úřady jsou provozovatelem živnostenského rejstříku, plní úlohu centrálního registračního místa a na tomto základě přijímají přihlášky k registraci nebo oznámení na základě zvláštního právního předpisu od osob podnikajících na základě živnostenského oprávnění, oznámení od těchto osob o vzniku volných pracovních míst nebo jejich obsazení, přijímají oznámení a hlášení v oblasti sociálního zabezpečení od fyzických osob podnikajících na základě živnostenského oprávnění, a to v rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy, a oznámení a hlášení od těchto osob vůči zdravotním pojišťovnám v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem. Další zákony stanovující přenesenou působnost obcí s rozšířenou působností v této oblasti jsou zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele a další.

Působnost obce s rozšířenou působností pro oblast stavební a územního plánování upravuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), na jehož základě pořizuje obec s rozšířenou působností územní a regulační plán pro území

¹⁶¹ zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁶² zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů

obce, pořizuje územně plánovací podklady nebo pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu. Jako vyvlastňovací úřad je úřad obce s rozšířenou působností stanoven na základě zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

Další oblast činnosti obce se týká úkolů spojených s vydáváním občanských průkazů¹⁶³ a cestovních dokladů¹⁶⁴. Obce s rozšířenou působností zajišťují také státní správu ve věcech azylu a pobytu cizinců, a to na základě zákonů č. 325/1999 Sb., o azylu a č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Na základě zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech se obec s rozšířenou působností stará zejména o zapisování údajů do evidence. Další úkoly pak plní obec s rozšířenou působností dle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů. V tomto zákoně je úřadu obce s rozšířenou působností svěřeno provádět kontrolu matričních knih a sbírek listin ve svém správním obvodu nebo například zajišťovat ověřování matričních dokladů.

Některé úkoly z oblasti školství a zdravotnictví jsou svěřeny obci s rozšířenou působností jako výkon státní právy. Tak tomu je například na základě zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), dle kterého obecní úřad obce s rozšířenou působností zpracovává návrhy rozpisů rozpočtů finančních prostředků státního rozpočtu v souladu se zásadami stanovenými ministerstvem a krajskými normativy a předává je krajskému úřadu. Ve zdravotnictví je to pak zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon a jiné.

Obcím s rozšířenou působností je zákony také svěřen výkon státní správy v oblasti zemědělství a životního prostředí. Oblast zemědělství zahrnuje např. správu lesů, myslivost, obchod s reprodukčním materiálem lesních dřevin, ochranu zvířat proti týrání, rybářství, ochranu vod a vodohospodářství dle příslušných zákonů. Do této oblasti také náleží celá řada úkolů na základě zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Do oblasti životního prostředí lze zařadit úkoly, které obec s rozšířenou působností vykonává na základě zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší a dalších.

¹⁶³ zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁴ zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů

Mezi další zákony, na jejichž základě vykonává obec s rozšířenou působností svoji činnost, lze zařadit zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu a o změně některých zákonů, zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR a další.¹⁶⁵

¹⁶⁵ více Ministerstvo vnitra ČR [online]. *Katalog činností obcí 31. 1. 2014*. [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-obci.aspx>

4 Vztah obce s rozšířenou působností a vybraných subjektů

Obce s rozšířenou působností pojí celá řada vztahů k nejrůznějším subjektům. Tyto vztahy se mohou nacházet jak na úrovni veřejnoprávní, tak soukromoprávní. Měla-li bych se pokusit o jejich komplexní analýzu, vystačila by tato materie na vydání celé publikace. Z toho důvodu se v prvních dvou podkapitolách této části své práce zaměřím pouze na vztahy obcí s rozšířenou působností s krajem a obcemi v jejich správním obvodu, a to převážně v oblasti vztahů dotýkajících se přenesené působnosti obce. V poslední části této kapitoly se pak budu věnovat komunikaci obcí s rozšířenou působností s ostatními subjekty.

4.1 Vztah ke kraji

V případě obcí a krajů jako jediných zástupců územní samosprávy v České republice existuje celá řada oblastí, ve kterých vzájemně vstupují do určitých vztahů. Tyto vztahy mohou být na různé úrovni. Na jedné straně se může jednat o vztahy spolupráce a vzájemného doplňování se při realizaci veřejné správy, na straně druhé se ovšem jedná například o vztahy kontrolní či rozhodovací, ve kterých kraj vůči obcím uplatňuje určité zákonem mu dané pravomoci. Obce s rozšířenou působností mají vůči krajům určité specifické postavení. To vyplývá z úkolu těchto obcí v rámci přenesené působnosti pečovat o své správní obvody, které dohromady tvoří území kraje. Vzhledem k tomu, že je pro obce s rozšířenou působností charakteristický výkon státní správy v nejširším vymezeném území (správním obvodu) v rámci kraje, budu se v této kapitole zabývat zejména vztahy vyplývající z postavení kraje vůči přenesené působnosti obcí.

4.1.1 Výkon kontroly a dozoru

Ve vztahu k obcím vykonává kraj kontrolu výkonu jejich přenesené působnosti a dozor nad vydáváním nařízení obce. Tento vztah se nejmórazněji projevuje vůči obci s rozšířenou působností, protože v jejím případě je rozsah zejména kontroly výkonu přenesené působnosti nejobsáhlejší. Dozor i kontrolu provádí krajské úřady v přenesené působnosti.

Kontrolu lze obecně vymezit jako „*činnost spočívající v zjišťování skutečného stavu a v jeho hodnocení na základě porovnání se zamýšleným stavem*“.¹⁶⁶ V případě kontroly přenesené působnosti obce se jedná o zjištění souladu tohoto výkonu se zákony, jinými právními předpisy a v jejich mezích vydanými usneseními vlády, směrnicemi jiných správních úřadů a také opatřeními přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti. Kontrolu provádějí krajské úřady, konkrétně jimi pověřeni zaměstnanci zařazení do krajského

¹⁶⁶ Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 367

úřadu (dále jen „orgán kontroly“). Zákonem je stanovena povinnost obce poskytnout součinnost při provádění kontroly, a to v rozsahu odpovídajícím možnostem obce a kontrolním oprávněním. Při nesplnění této povinnosti může orgán kontroly uložit fyzické osobě, která toto nesplnění zapříčinila, pořádkovou pokutu. Orgán kontroly má právo na veškeré informace, které jsou k provedení kontroly nezbytné, na předložení podkladů ve stanovené lhůtě a případně jejich zajištění, na vstup do objektů a jiných prostor a na používání technického a materiálního vybavení obce. Zákon také stanovuje povinnosti kontrolujícího a náležitosti protokolu, který obsahuje zejména všechna kontrolní zjištění včetně zjištěného nezákonného postupu a na požádání tajemníka doporučení k odstranění nedostatků. Zákon předpokládá možnost, že tam, kde funkce tajemníka není zřízena, plní jeho funkci při kontrole přenesené působnosti starosta nebo jím pověřený zástupce, ovšem funkce tajemníka je v obcích s rozšířenou působností zřízena vždy. Kontrolní orgán může obci také uložit v určené lhůtě splnit úkol stanovený zákonem či napravit zjištěné nedostatky a o této nápravě či splnění podat kontrolnímu orgánu písemnou zprávu. Kontrolní orgán ovšem nemůže uložit toto splnění v případech, kdy se jedná o úkon, který obec činí na základě správního nebo daňového řádu. Stejnopis protokolu je následně předán tajemníkovi zároveň s poučením o možnosti podání námitek.¹⁶⁷

Pokud bychom hledali právní úpravu dozoru nad přenesenou působností obcí, obsahuje ji rovněž zákon o obcích v § 125 a následujících. Původně byl tímto zákonem krajskému úřadu svěřen také dozor nad samostatnou působností obce, tento úkol mu byl ovšem odňat novelou zákona o obcích v roce 2006¹⁶⁸ a krajský úřad tak nadále vykonává dozor pouze nad přenesenou působností obce. Tento dozor má povahu následnou, čímž se rozumí posuzování souladu příslušného právního aktu obce až po jeho vydání. Pod pojmem „právní akt obce“ v souvislosti s dozorem vykonávaným krajským úřadem rozumíme na jedné straně právní předpis obce ve formě nařízení, u nichž krajský úřad posuzuje jejich soulad se zákony a jinými právními předpisy¹⁶⁹, na straně druhé také usnesení, rozhodnutí a jiná opatření vydané obcí v přenesené působnosti, u kterých krajský úřad posuzuje rovněž soulad s usneseními vlády, směrnicemi jiných správních úřadů a opatřeními

¹⁶⁷ § 129 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁸ zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a další zákony

¹⁶⁹ Jak ovšem uvádí ve svém příspěvku V. Šťastný, je posuzování právních aktů obce s jinými právními předpisy více než problematické, a to na jedné straně proto, že není zcela přesně vymezeno, o jaké jiné právní předpisy se jedná, na druhé straně proto, že dle Ústavy má Ústavní soud právo rozhodovat o zrušení podzákoných právních předpisů pouze se zákony a není zde řešena otázka postupu Ústavního soudu, pokud by daný podzákoný předpis byl v rozporu s jiným právním předpisem, který by byl také podzákoným předpisem. Více ŠŤASTNÝ V. *Právní úprava dozoru nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávních celků po novelisaci provedené zákonem č. 234/2006 Sb.* In: GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOŠTRÁ, Lenka (eds.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2007, str. 269 a následující

krajského úřadu vydanými při kontrole přenesené působnosti obce. Krajským úřadům je uloženo postupovat při výkonu dozoru dle principů dobré správy, především vyřizovat danou věc bez zbytečného odkladu, poskytovat odbornou pomoc, a to na žádost či z vlastní vůle, a při výkonu dozorových opatření omezit své zásahy na míru nezbytně nutnou k zajištění žádoucího stavu. Dozor může krajský úřad vykonávat buď na podkladě vnějších podnětů, nebo z vlastní iniciativy, což je také nejčastější.¹⁷⁰ Pokud krajský úřad zjistí rozpor nařízení obce s danými předpisy, má povinnost vyzvat obec ke zjednání nápravy. Obci je dána lhůta 60 dnů od doručení výzvy, pokud do této doby obec nezajistí nápravu, pozastaví krajský úřad účinnost daného nařízení. Lhůta je pozastavena dnem, kdy je toto rozhodnutí doručeno obci. Pokud nařízení obce obsahuje zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami, může krajský úřad účinnost tohoto nařízení pozastavit bez předchozí výzvy. Krajský úřad dle svého uvážení poskytne obci přiměřenou lhůtu pro uvedení pozastaveného nařízení do souladu se stanovenými právními předpisy. Pokud obec takové nařízení opraví, musí o tom poté vyrozumět krajský úřad a jako přílohu zaslat také opravené nařízení. Doručením tohoto vyrozumění krajský úřad zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti dotčeného nařízení obce. Nevyužije-li obec ani druhou lhůtu jí stanovenou pro zjednání nápravy, podává ředitel krajského úřadu do 30 dnů od uplynutí stanovené lhůty pro nápravu návrh Ústavnímu soudu na zrušení tohoto podzákonného předpisu. Obec může zjednat nápravu ještě v době před vydáním rozhodnutí. V případě usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných obcí v přenesené působnosti může po vyzvání k nápravě a po uplynutí 60 denní lhůty krajský úřad takové právní akty zrušit. Pokud by takový právní akt byl zřejmě a závažně v rozporu se zákonem, může ho krajský úřad zrušit bez předchozí výzvy.¹⁷¹

4.1.2 Instanční vztahy

Vedle kontroly a dozoru nad přenesenou působností obce existuje ve vztahu obce a kraje vztah instanční podřízenosti a nadřízenosti a s tím související výkon instančního dozoru. Instančním vztahem rozumíme vztah mezi orgánem rozhodujícím v prvním stupni a orgánem druhostupňovým, tedy takovým, který rozhoduje o opravném prostředku podaném proti rozhodnutí orgánu v prvním stupni. Ve vztahu k obcím je nadřízeným správním orgánem krajský úřad. Jak vymezuje § 67 zákona o krajích¹⁷², úkolem krajského úřadu je přezkum rozhodnutí vydaných orgány obcí v řízení podle zvláštních předpisů.

¹⁷⁰ usnesení vlády č. 1181 ze dne 18. října 2006, o Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků

¹⁷¹ § 125 a § 126 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁷² zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon pak ovšem stanovuje také možnost omezení této pravomoci, a to v případech, kdy je tento přezkum svěřen zvláštním orgánům nebo je tak stanoveno zákonem. Možnost přezkumu krajským úřadem se vztahuje na řízení dle zvláštních předpisů, jimiž zákon rozumí správní¹⁷³ a daňový řád¹⁷⁴. V samostatné působnosti obec rozhoduje dle správního řádu o pokutě ze správních deliktů dle § 58 a § 59 zákona o obcích. V přenesené působnosti obec rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob na úseku přenesené působnosti, pokud není zákonem stanoveno jinak.¹⁷⁵ Dle toho, zda bylo rozhodnutí učiněno v samostatné nebo přenesené působnosti obce, má krajský úřad možnost v přezkumném řízení s takovým rozhodnutím naložit. Rozhodnutí v samostatné působnosti může krajský úřad pouze zrušit nebo zrušit a vrátit obci k novému projednání. To vyplývá ze zaručeného práva obce na samosprávu, kdy obec není ve svém rozhodování podřízena jinému orgánu. Znamená to, že konečné rozhodnutí musí náležet opět obci a kraj tak zasahuje pouze k ochraně zákona a zákonem stanoveným způsobem. U rozhodnutí vydaných v přenesené působnosti má krajský úřad oprávnění dané rozhodnutí též změnit.

4.1.3 Metodická, odborná a informační činnost

Metodickou a odbornou pomoc obcím pro oblast výkonu jejich přenesené působnosti poskytuje ze zákona krajský úřad. Zákonný podklad pro tuto povinnost krajského úřadu obsahuje jak zákon o obcích¹⁷⁶, tak zákon o krajích¹⁷⁷. Žádný ze zákonů ovšem neupravuje konkrétní činnosti či úkoly, které by měly krajské úřady v rámci metodické a odborné činnosti zajišťovat. Obecně se vychází z předpokladu, že obce by měly získat takovou podporu a informace, aby mohly kvalitně a efektivně vykonávat jim svěřené záležitosti státní správy. Metodická a odborná činnost je významná především ve vztahu kraje a obcí s rozšířenou působností. V souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů přešla na obce s rozšířenou působností řada úkolů, které vyžadují odbornou znalost dané problematiky, aktuální informace a vzhledem k častým změnám legislativy také neustálé vzdělávání. Pro zajištění těchto úkolů je kraj kompetentní poskytnout obcím odbornou pomoc. Vyplývá to jednak z obsazení krajského úřadu odborným personálem, který je schopen poskytnout obcím příslušnou podporu, a pak také z bližší propojenosti kraje a ústřední úrovně státní správy.

Kraje volí pro poskytování metodické a odborné pomoci různé formy. Jednou z forem činnosti krajského úřadu v rámci metodické pomoci je vydávání metodických materiálů.

¹⁷³ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁴ zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁵ § 147 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁶ § 61 odst. 3 téhož zákona

¹⁷⁷ § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Takovýmto metodickým materiálem jsou tzv. *metodické listy*¹⁷⁸, ve kterých je upravena určitá problematika, ale také se zde nalézá například úprava určitých problematických okruhů dané záležitosti. Dalšími formami metodické pomoci jsou školení, odborné semináře, pracovní schůzky a jiná podobná setkání. Do této oblasti patří rovněž pravidelné porady ředitelů krajských úřadů s tajemníky obcí s rozšířenou působností, porady hejtmanů krajů se starosty obcí v územním obvodu kraje či územním obvodu obcí s rozšířenou působností a odborná setkávání vedoucích odborů krajských úřadů s vedoucími odborů úřadů obcí s rozšířenou působností. V oblasti státní správy vidím pro obce jako nejvíce přínosné odborné porady zástupců jednotlivých odborů úřadu kraje a obcí s rozšířenou působností, které slouží především k řešení specifických a odborných otázek v rámci dané oblasti výkonu státní správy. Podnětné pro zástupce obcí je především, pokud jsou na tyto porady pozváni i zástupci ústřední úrovně daného rezortu, kteří mohou poskytnout odborné rady a zkušenosti.¹⁷⁹ Metodická pomoc není ovšem poskytována jen z iniciativy kraje, ale odpovídá rovněž na podněty a dotazy přicházející přímo od obcí. V praxi má každý odbor obecního úřadu obce s rozšířenou působností stanoven příslušný odbor krajského úřadu, na který se obrací se svými dotazy. Některé kraje zpracovávají k dotazům obcí svá stanoviska či vyjádření, časté je také uveřejňování nejčastějších dotazů obcí a odpovědí na ně na webových stránkách kraje. Obce se ovšem na kraj mohou obracet i například prostřednictvím elektronické komunikace, písemně, telefonicky či osobně. Některé kraje využívají i specifických forem metodické pomoci obcím, například analýzu správních činností.¹⁸⁰

Informační činnost orgánů kraje vůči obcím a naopak má svůj zákonný podklad v obou zákonech, které upravují tyto územní samosprávné celky.¹⁸¹ Tyto zákony ukládají orgánům kraje poskytovat bezplatně na požádání obce informace a údaje, které mají sloužit k výkonu jejich působnosti. Stejnou povinnost ukládá zákon rovněž obcím. Krajské orgány mají také povinnost s obcemi projednat veškerá opatření, která by se týkala jejich působnosti. Tato ustanovení zabezpečují samotné fungování vytvořeného modelu veřejné správy, protože bez potřebných informací a neustálé komunikační vazby mezi obcemi a kraji by tento model nedokázal zabezpečovat své úkoly. Zároveň se tak předchází případným sporům, neoprávněným zásahům či nedorozuměním. Při poskytování informací musejí obce a kraje

¹⁷⁸ např. Plzeňský kraj [online]. *Metodický list pro starostu obce - Postup ke zpracování přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu území postiženého živelní nebo jinou pohromou*. [cit. 2014-03-10]. Dostupné z: <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/clanek/metodicky-list-pro-starosty-obci-poskytnuti-statni-dotace>

¹⁷⁹ Kolektiv autorů. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Úsek pro reformu veřejné správy, 2004, str. 30-32

¹⁸⁰ více SAMKOVÁ P.; DURCZOKOVÁ I. Přístup k poskytování odborné a metodické pomoci obcím. *Veřejná správa*, 2011, roč. XXII, č. 23, str. 18-20

¹⁸¹ § 13 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 15 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

dbát na ochranu údajů a utajovaných informací.¹⁸² Příkladem informačních vztahů obcí a krajů, které vyplývají přímo ze zákona o obcích, může být například povinnost obce zasílat schválená nařízení obce po dni jejich vyhlášení krajskému úřadu či možnost hejtmána kraje požádat starostu obce svolat zasedání zastupitelstva, na kterém může obdržet potřebné informace, či již zmíněné porady starostů a tajemníků. Významným informačním zdrojem pro obce je Věstník právních předpisů kraje, kde mohou obce získat nejen přehled právních předpisů kraje, ale zveřejňují se zde i veřejnoprávní smlouvy, které jsou uzavírány mezi obcemi. U obcí s rozšířenou působností shledávám ve vzájemné komunikaci a předávání informací důležitý prvek vztahu mezi obcemi a kraji, bez jehož existence či v případě, že není zabezpečeno jeho bezproblémové fungování, mají obce i kraje výrazně zkomplikován výkon své správní činnosti. Obce mohou získávat informace také z obecné informační činnosti, kterou kraj vykonává vůči občanům. Tato činnost je zprostředkovávána především využitím webových stránek, tisku, ale také například na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.¹⁸³ Velmi oblíbené jsou v dnešní době tzv. *Newslettery*, ve kterých zpravidla každý měsíc některé kraje rozesílají důležité, a především komplexní informace o věcech proběhlých, ale také nadcházejících. Zajímavým způsobem předávání informací mezi obcemi a kraji by dle mého názoru mohlo být zavedení takovýchto *Newsletterů*, které by byly určeny například pouze starostům a tajemníkům obcí, tedy nikoli veřejnosti, a obsahovaly by komplexní informace ve vztahu k obcím (např. předpokládané a chystané změny právních předpisů, program zasedání zastupitelstva, přehled aktuálně vyhlášených dotačních titulů apod.).

4.1.4 Další vztahy obcí a krajů

Kraj a obce s rozšířenou působností (či obce obecně) pojí navzájem ovšem i celá řada dalších vztahů, které jsou realizovány jak na úrovni samostatné, tak přenesené. Jednu rovinu těchto vztahů tvoří například určité rozhodovací pravomoci, které má kraj vůči obci. Zákon v určitých případech vyžaduje, aby kraj schválil určité jednání obce. Kraje, resp. krajské úřady či ředitel krajského úřadu tak ze zákona rozhodují například v otázkách územních změn obce (sloučení, připojení, oddělení), již zmíněného jmenování tajemníka a v případě uzavírání veřejnoprávních smluv, na jejichž základě je delegován výkon přenesené působnosti.

Vůči obcím s rozšířenou působností je důležitý také vztah týkající se řešení krizových situací. V tomto případě krajský úřad spolupracuje s obcemi s rozšířenou působností

¹⁸² zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸³ zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

při zajišťování připravenosti jejich správního obvodu na krizové situace, zajišťuje jejich součinnost se státními úřady, spolupracuje s obcemi při tvorbě krizových plánů atd.¹⁸⁴

Dalšími oblastmi vztahů s krajem je například oblast územního plánování a regionálního rozvoje, přezkum hospodaření obce¹⁸⁵ či grantové a dotační politiky kraje.

4.2 Vztah k obcím ve správním obvodu

Vztah obcí s rozšířenou působností k obcím spadajícím do jejich správního obvodu je charakterizován výkonem rozšířeného rozsahu státní správy obcí s rozšířenou působností pro její obvod. Výčet konkrétních činností a jejich úpravu jsem již zmínila v předchozí kapitole této práce. Na tomto místě bych se ráda zaměřila na problematiku delegace přenesené působnosti obcí na základě uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Veřejnoprávními smlouvami jsou obecně dvoustranná či vícestranná právní jednání, jimiž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.¹⁸⁶ Obce, které náležejí do jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností, mohou mezi sebou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě budou orgány jedné obce vykonávat sjednaný rozsah přenesené působnosti za orgány jiné obce.¹⁸⁷ Nejčastější smluvní stranou při uzavírání takovýchto smluv jsou obce se základním rozsahem přenesené působnosti na straně jedné a obec s rozšířenou působností na straně druhé (samozřejmě jsou také tyto smlouvy uzavírány mezi obcemi se základním rozsahem přenesené působnosti nebo mezi nimi a obcemi s pověřeným obecním úřadem). Takto uzavřené veřejnoprávní smlouvy jsou tzv. *smlouvami koordinačními*, jelikož je uzavírají veřejnoprávní subjekty mezi sebou.¹⁸⁸ Tyto smlouvy jsou sice uzavírány mezi konkrétními obcemi, ovšem působí vůči neurčité skupině subjektů, z čehož vyplývá jejich normativní povaha. Někteří autoři se pozastavují nad zákonným požadavkem přenosu výkonu státní správy mezi obcemi jen v rámci správního obvodu jedné obce s rozšířenou působností a vidí v tomto ustanovení zbytečné omezení.¹⁸⁹ Já ovšem soudím, že toto ustanovení bylo přijato především z praktických důvodů s ohledem na občany. Pokud by obce mohly takové veřejnoprávní smlouvy uzavírat bez omezení v rámci celého kraje, mohlo by se stát, že by občan musel za svým správním úřadem dojíždět nemalé

¹⁸⁴ více např. HORÁK, R.; KRČ, M.; ONDRUŠ, R.; DANIELOVÁ, L. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu*. Praha: Linde Praha, a. s., 2004.

¹⁸⁵ zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁶ § 159 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁷ § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁸ Druhým typem veřejnoprávních smluv jsou tzv. *smlouvy subordinační*, které jsou uzavírány na jedné straně veřejnoprávním subjektem a na straně druhé takovým subjektem (subjekty), vůči němuž směřuje výkon veřejné správy.

¹⁸⁹ srov. např. VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 350

vzdálenosti a byl by tak naprosto potlačen cíl reformy veřejné správy - přiblížit správu občanovi. Jak vyplývá z obecných ustanovení o veřejnoprávních smlouvách ve správním řádu¹⁹⁰, mohou být smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, uzavírány jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu. V případě veřejnoprávních smluv o výkonu přenesené působnosti je to krajský úřad, který o těchto smlouvách rozhoduje ve správním řízení. Při svém rozhodování krajský úřad posuzuje především soulad smlouvy s právními předpisy a, jak mu ukládá správní řád, také s veřejným zájmem, který můžeme v oblasti státní správy vykonávané obcemi chápat jako posouzení principů dobré správy a zhodnocení, zda po přesunu působnosti na jinou obec nedojde ke zhoršení kvality a dostupnosti státní správy. O uzavírání veřejnoprávních smluv rozhoduje rada obce, a to v samostatné působnosti. Rozhodování o veřejnoprávních smlouvách si však může vyhradit též zastupitelstvo a v obcích, ve kterých není rada zřízena, může toto rozhodování náležet také starostovi. Zákon o obcích v postavení zvláštního zákona vzhledem ke správnímu řádu stanovuje určité obligatorní náležitosti, které musí tyto veřejnoprávní smlouvy splňovat. V prvé řadě je to označení účastníků smlouvy, doba trvání smlouvy, rozsah přeneseného rozsahu výkonu státní správy na orgány jiné obce a způsob úhrady nákladů za výkon takto sjednaného rozsahu státní správy orgánům jiné obce.¹⁹¹ Veřejnoprávní smlouvou se nedají přenášet takové záležitosti, které svěřuje zvláštní zákon do působnosti pouze některé z obcí. Vzhledem k tomu, že přenos výkonu státní správy na jinou obec se dotýká přímo občanů, mají obce ze zákona povinnost uložit veřejnoprávní smlouvu na obecním úřadě k nahlédnutí, bezodkladně po jejím uzavření ji zveřejnit nejméně po dobu 15 dnů na úřední desce a také ji publikovat ve Věstníku právních předpisů kraje. Tyto podmínky musí být splněny také, pokud dojde ke změně či zrušení veřejnoprávní smlouvy.

Jak jsem již uvedla, veřejnoprávní smlouvy bývají nejčastěji uzavírány mezi obcemi ve správním obvodu obce s rozšířenou působností a touto obcí. Například v Plzeňském kraji je z celkového počtu 713 veřejnoprávních smluv uzavřeno 480 smluv s obcí s rozšířenou působností.¹⁹² Budeme-li se zabývat smlouvami o výkonu přenesené působnosti, nejvíce je jich uzavíráno na úseku přestupků. Dalšími nejčastěji uzavíranými veřejnoprávními smlouvami o výkonu přenesené působnosti jsou smlouvy o výkonu státní správy na úseku sociálně-právní ochrany dětí, smlouvy pro oblast evidence obyvatel či smlouvy o zabezpečení provedení zápisů údajů do informačního systému územní identifikace, adres a nemovitostí

¹⁹⁰ § 160 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹¹ § 63 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁹² Plzeňský kraj [online]. *Přehled (tabulka) uzavřených veřejnoprávních smluv ke dni 1. 3. 2014*. [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/clanek/prehled-tabulka-uzavrenych-verejnopravnich-smluv-ke-dni-1-3-2014>

(RUIAN) podle příslušných zákonů. Svěřením části výkonu státní správy obcím se mělo docílit efektivnějšího výkonu státní správy v území, jelikož se vycházelo z předpokladu, že obce nejlépe znají místní podmínky. Výkon státní správy se ovšem zakládá na jiných požadavcích a klade na obec vyšší nároky, než klade výkon samosprávy, a často vede naopak k tomu, že obce nejsou schopny výkon státní správy ve svých podmínkách zajistit. Tento fakt se pokusím demonstrovat právě na příkladu výkonu přenesené působnosti obcí v oblasti přestupků. Z celkového počtu 713 veřejnoprávních smluv v Plzeňském kraji se 411 z nich týká projednávání přestupků, přičemž více než polovina těchto smluv je uzavřena s obcemi s rozšířenou působností. Vezmeme-li si jako příklad obec s rozšířenou působností město Blovice, do jejíhož správního obvodu spadá dalších 18 obcí, zjistíme, že všechny tyto obce na základě veřejnoprávní smlouvy přenesly agendu týkající se přestupků na tuto obec s rozšířenou působností. Důvody pro tento přenos nalezneme především ve skutečnosti, že většina obcí ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností jsou obce relativně malé a nemají potřebný odborný personál pro zajištění výkonu státní správy. Je pro ně daleko výhodnější proto převést výkon části své přenesené působnosti na obce, které ho mohou kvalitně zajistit. Tímto se jednak obcím sníží množství zajišťovaných úkolů, ale také finanční náklady, které by musely vynaložit na zajištění odborných pracovníků. To by bylo pro některé obce vzhledem k omezenosti jejich obecních rozpočtů a nedostatečnému příspěvku na výkon přenesené působnosti ze státního rozpočtu finančně nákladné a vedlo by nejspíše k jejich zadlužení. Logickým důsledkem je pak delegace takových správních agend, které obec nemůže zajistit, na obce jiné. Osobně se ovšem domnívám, že původní záměr zákona se nenesl v tomto duchu, ale naopak zařadil ustanovení o možnosti přenosu státní správy mezi obcemi spíše jako určitý výjimečný případ, pokud by obec své úkoly nedokázala zajistit sama. Jak ovšem můžeme vidět z výše zmíněných faktů, stává se přenos určitých agend státní správy spíše pravidlem než výjimkou. Tento stav by mohla napravit změna legislativy, kdy by ty oblasti státní správy, které jsou nejčastěji předmětem veřejnoprávních smluv (a je tedy očividné, že jen málokterá obec v základním rozsahu přenesené působnosti je může vykonávat), byly vzhledem k chybějící zákonné úpravě přenosu působností mezi pověřenými obecními úřady delegovány na úřady obcí s rozšířenou působností. Tímto by bylo nejen docíleno odlehčení správní agendy obcí ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností, ale docílilo by se tak sjednocení výkonu dané agendy na jedné úrovni, což by vedlo jak k posílení požadavku jednotného rozhodování v rámci státní správy, ale také ke zvýšení přehlednosti pro občany, kterým je výkon této správy ve svém základě určen. V neposlední řadě by se novou úpravou odlehčilo krajům při schvalování dosud velkého množství veřejnoprávních smluv a docílilo by se také zlepšení financování výkonu přenesené

působnosti tím, že by příspěvky, dosud náležející obcím, byly poskytovány rovnou obcím s rozšířenou působností, které by také měly větší příjem z pokut a správních poplatků. Tyto požadavky vyplývají také z průzkumu mezi malými obcemi, z něhož vyplývá, že by obce uvítaly především přesun rozhodování v oblasti přestupků a speciálních odborných agend.¹⁹³

Dalšími typy veřejnoprávních smluv, které mezi sebou obce uzavírají, jsou například smlouvy k zajištění činnosti stavebního úřadu, k výkonu agendy obecní policie či smlouvy k zajištění působnosti na úseku pozemních komunikací. Na základě správního řádu také obce mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností o provozování elektronické podatelny¹⁹⁴ nebo na zajištění elektronické úřední desky.¹⁹⁵

Tabulka č. 2: Počet uzavřených veřejnoprávních smluv v Plzeňském kraji k 1. 3. 2014¹⁹⁶

Oblast agendy VPS	Smluv celkem	z toho s ORP
Projednávání přestupků	411	246
Základní registry (RUIAN)	118	76
Evidence obyvatel	97	84
Projednávání přestupků + týrání zvířat	21	21
Elektronická podatelna	17	17
Sociálně-právní ochrana dětí	17	16
Zajištění výkonu úkolů obecní policie	11	9
Pozemní komunikace	7	3
Úřední deska	6	6
Projednávání přestupků, pozemní komunikace	5	0
Stavební úřad	3	2
CELKEM	713	480

4.3 Vztah k dalším subjektům

Obce s rozšířenou působností pojí vztahy také k dalším subjektům. Těchto subjektů je celá řada: vede od úrovně státu, přes příspěvkové organizace těchto obcí do soukromé sféry, například až k neziskovému sektoru. Protože výčet těchto vztahů a subjektů je v celku obsáhlý a také těžko uchopitelný, budu se v této podkapitole věnovat pouze jedné úrovni vztahů obcí s rozšířenou působností s ostatními subjekty, kterou bude oblast komunikace se specifickým zaměřením na komunikaci prostřednictvím datových schránek.

Komunikace je jedním ze základních předpokladů pro výkon veřejné správy. Bez vzájemné výměny informací nemůže žádný orgán veřejné správy vykonávat svoji činnost. Ve státní správě se na komunikaci klade o to větší důraz, a sice z důvodu zajištění

¹⁹³ více BINEK, J., GALVASOVÁ I., KADEČKA, S. *Malé obce a výkon přenesené působnosti*. In: Deník veřejné správy [online]. 2. 5. 2008. [cit. 2014-03-13]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6316968>

¹⁹⁴ § 37 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁵ § 26 odst. 3 téhož zákona

¹⁹⁶ Plzeňský kraj [online]. *Přehled (tabulka) uzavřených veřejnoprávních smluv ke dni 1. 3. 2014*. [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/clanek/prehled-tabulka-uzavrenych-verejnopravnych-smluv-ke-dni-1-3-2014>

jednotného výkonu, postupů a rozhodování. U obcí s rozšířenou působností výkon státní správy představuje největší část činnosti obce a právě komunikace, přijímání a předávání informací tvoří podstatnou část ve výkonu jakékoli agendy. V souvislosti s modernizací veřejné správy a zavedením tzv. *eGovernmentu* byl v České republice k 1. 11. 2009 zprovozněn nový informační systém veřejné správy, a to ve formě tzv. *datových schránek*. Zákonnou úpravu pro datové schránky představuje zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů a vyhláška Ministerstva vnitra č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek, ve znění vyhlášky č. 422/2010 Sb. Používání datových schránek se pak řídí také provozním řádem. Zákon definuje datové schránky takto: „*Datová schránka je elektronické úložiště, které je určeno k a) doručování orgány veřejné moci, b) provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci, c) dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob.*“¹⁹⁷

Datové schránky spravuje dle zákona Ministerstvo vnitra, provozovatelem datových schránek je držitel poštovní licence, tedy Česká pošta. Každá obec, stejně jako každý orgán veřejné moci, má zřízenou svoji datovou schránku. Kromě nich mají ze zákona automaticky zřízenou svoji datovou schránku všechny právnické osoby zřízené zákonem, právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku a organizační složky podniku zahraniční právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku. Ostatním právnickým osobám je Ministerstvem vnitra zřízena datová schránka na žádost.¹⁹⁸ Fyzické osoby a fyzické podnikající osoby mohou mít zřízenou svoji datovou schránku, není to však pro ně obligatorní.¹⁹⁹

Obce jako orgány územních samosprávných celků mají zřízenou jednu datovou schránku. Mohou ovšem ministerstvo požádat o zřízení dalších datových schránek.²⁰⁰ Toho někdy využívají obce s rozšířenou působností ke zřízení datových schránek pro jimi vykonávané agendy, tedy především z organizačních důvodů. Datové schránky jsou primárně určeny ke komunikaci mezi orgány veřejné moci navzájem a ke komunikaci ostatních osob vůči orgánům veřejné moci. Touto komunikací ovšem nesmíme rozumět takovou komunikaci, jakou je například komunikace prostřednictvím e-mailu, ale formu úkonů, činěných vůči příslušným orgánům, a dokumentů, které si příslušné orgány a osoby navzájem

¹⁹⁷ § 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁸ § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁹ § 3 a § 4 téhož zákona

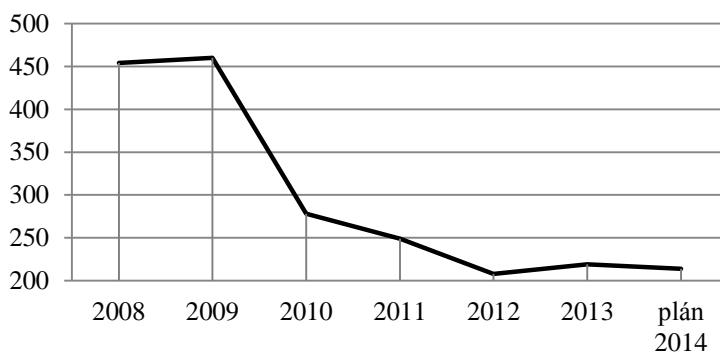
²⁰⁰ § 7 téhož zákona

zasílají.²⁰¹ Za dobu své existence datové schránky umožnily také komunikaci mezi fyzickými či právníckými osobami navzájem.

Pro obce znamená zavedení datových schránek zajištění větší efektivity, bezpečnosti, časové a finanční úspory. Důležitým faktem je, že pro orgány veřejné moci je využívání datových schránek bezplatné, náklady na datové schránky hradí stát. Obce tak využívají doručování prostřednictvím datových schránek vůči všem orgánům veřejné moci a vůči všem osobám, které mají datovou schránku zřízenou. U takových dokumentů, jejichž povaha vylučuje zaslání prostřednictvím datové zprávy, obce ovšem nadále využívají poštovní služby (jedná se například o zasílání spisů příslušným orgánům). Velkou výhodou datových schránek je pro obce naprostá jistota, že datová zpráva je doručena ihned, když se adresát do své datové schránky přihlásí. Také u datových schránek existuje fikce doručení, a to 10. dnem ode dne odeslání datové zprávy, pokud se adresát do datové schránky v průběhu této lhůty nepřihlásí.²⁰² S osobami, které nemají datovou schránku zřízenou, komunikují obce nadále prostřednictvím poštovních služeb.

Jak jsem již zmínila, zavedení datových schránek znamená pro obce jistou finanční úsporu, kterou mohou použít na financování jiných oblastí své působnosti. Jako příklad na následujícím grafu uvedu náklady na poštovné před jejich zavedením (rok 2008, 2009) a po zavedení datových schránek v obci s rozšířenou působností Blovice. Ročně tato obec obdrží zhruba 4000 datových zpráv a 5600 jich odešle. Na grafu si můžeme povšimnout snížení nákladů poštovného po zavedení datových schránek téměř na polovinu. Další snižování souvisí s postupným zřizováním si datových schránek stále větším počtem osob. Jediným výdajem obcí, který souvisí s datovými schránkami, je poplatek za tzv. *časová razítka*, která musí být připojena k určitým typům datových zpráv. Poplatek za tato razítka činí v Blovicích měsíčně cca. 2300 Kč a tato částka je zahrnuta v nákladech na poštovné.

Graf č. 2: Náklady na poštovné v ORP Blovice (v tisících Kč)



²⁰¹ § 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů

²⁰² § 17 téhož zákona

Závěr

Vývoj územní veřejné správy a obecního zřízení zaznamenal v jednotlivých obdobích našich dějin výrazné proměny: od boje o samosprávu, k jejímu postupnému omezování a až nakonec k jejímu úplnému potlačení. Znovunastolení demokracie v 90. letech 20. století předznamenalo nutnost uskutečnění dalších změn v této oblasti. Ty byly realizovány v souvislosti s demokratickou transformací a reformou veřejné správy, jejímž produktem se staly mimo jiné i obce s rozšířenou působností.

Kategorie obcí s rozšířenou působností zaujímá v systému veřejné správy specifické postavení, které je určeno jejich kompetencemi a rozsahem přenesené působnosti. Podstata přenesené působnosti spočívá ve výkonu státní správy těmito obcemi nejen pro vlastní území, ale pro stanovený správní obvod. Vznik těchto obcí znamenal definitivní určení české veřejné správy na základě smíšeného modelu, pro který je charakteristický výkon samosprávy i státní správy prostřednictvím stejného orgánu. Těmito orgány se po zrušení okresních úřadů staly územní samosprávné celky, z nichž největší část kompetencí přebraly nově vzniklé obce s rozšířenou působností. Toto řešení mělo přispět k zvýšení efektivity veřejné správy a jejímu přiblížení občanům.

V souladu se stanoveným cílem této práce jsem nastínila okolnosti související se vznikem těchto obcí, jejich historický vývoj, podstatu, organizaci, vykonávanou působnost a úkoly. Zároveň jsem se snažila upozornit na určité problémy, které se objevily v souvislosti se vznikem těchto obcí. Ty spatřuji především v počtu těchto obcí a nerovnoměrném rozdělení počtu obyvatel v jejich správních obvodech, z čehož vyplývá také problém personálního obsazení úřadů těchto obcí a často diskutovaná otázka jejich financování. Státní příspěvek na výkon přenesené působnosti nedostačuje na úhradu všech výdajů, ani po přičtení obdržených správních poplatků a pokut. Aby obce tyto rozdíly nemusely na úkor potřebných financí na samosprávu doplácet ze svých rozpočtů, bylo by příhodné tento příspěvek optimalizovat či najít jiné řešení financování, ať již ve využití jiných zdrojů, či přehodnocení nákladů na výkon státní správy.

Cíl reformy veřejné správy, přiblížení správy občanům, byl dle mého názoru v souvislosti se vznikem obcí s rozšířenou působností splněn. Ačkoli na počátku se například v souvislosti s přesunem některých úřadů z okresních měst do nově vzniklých obcí s rozšířenou působností některým občanům ztížila jejich dostupnost, je dle mého názoru, tento problém po více jak desetiletém fungování obcí s rozšířenou působností a neustálé modernizací veřejné správy (například v oblasti přístupu k veřejné správě pomocí internetu) již překonán.

Ve své práci jsem se zaměřila také na vztahy, které obec s rozšířenou působností pojí s dalšími subjekty. Tímto jsem chtěla především dokreslit představu o zapojení těchto obcí do systému veřejné správy a o jejich fungování navenek. Nejužší vztahy pojí obec s rozšířenou působností s občany, pro které v zásadě vykonává svou činnost, a dále s krajem a obcemi v jejich správním obvodu. Kraj disponuje především vůči oblasti přenesené působnosti obce s rozšířenou působností značnými kompetencemi, neboť má v tomto případě postavení nadřízeného správního orgánu. Ve vztahu obcí s rozšířenou působností a obcí v jejich správním obvodu jsem se především snažila postihnout problematiku veřejnoprávních smluv, které jsou mezi těmito obcemi uzavírány. V této oblasti by mělo, dle mého názoru, dojít k legislativním změnám, které by odebraly část výkonu státní správy obcím ze základního rozsahu přenesené působnosti a tuto působnost by v rámci ulehčení obcím a zajištění větší efektivnosti a přehlednosti výkonu veřejné správy nadále měly vykonávat pouze obce s rozšířenou působností. Obec s rozšířenou působností ovšem vystupuje i v různých vztazích k celé řadě dalších subjektů, mezi kterými lze jmenovat například různé druhy právnických osob, příspěvkové organizace, státní úřady, ale i fyzické osoby, které nemusí být nutně občany této obce, či obce v jejím správním obvodu a další. Jako příklad těchto vztahů jsem pro svoji práci vybrala oblast komunikace mezi obcí s rozšířenou působností a těmito subjekty, a to s důrazem na komunikaci prostřednictvím vcelku nového informačního systému veřejné správy - datových schránek. Zavedení datových schránek obcím nejen zjednodušilo a zrychlilo komunikaci s dalšími subjekty, ale především jim ušetřilo finance, které mohou tyto obce dále použít například na dofinancování výkonu státní správy či použít na náklady v oblasti samosprávy.

Obce s rozšířenou působností se za dobu své existence staly důležitou součástí systému veřejné správy a i přes některé problémy, které jsou spojeny s jejich vznikem či výkonem státní správy, dle mého názoru kvalitně zajišťují jim svěřené úkoly a veřejná správa byla díky nim posunuta na občanům dostupnější úroveň.

Resumé

Das Thema meiner Bachelorarbeit ist die Gemeinde mit der erweiterten Kompetenz. Diese Gemeinden bilden ein bedeutendes Element der Organisation in der tschechischen öffentlichen Verwaltung. Die Gemeinden mit der erweiterten Kompetenz entstanden am 1. 1. 2003 als Ergebnis des zweiten Teils der Reform der öffentlichen Verwaltung in der Tschechischen Republik. Zur Zeit gibt es 205 solche Gemeinden. Diese Gemeinden sind nicht nur die Repräsentanten der kommunalen Selbstverwaltung, sie nehmen eine wichtige Stelle auch im System der Staatsverwaltung ein.

Am Anfang meiner Arbeit beschäftige ich mich mit der Definition der Grundbegriffe, wie die Verwaltung, die öffentliche Verwaltung, die Staatsverwaltung und die Selbstverwaltung, die für das Verständnis des Themas wichtig sind. Weiter widme ich mich der historischen Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung, Staatsverwaltung und der Gemeindeordnung mit dem Fokus auf die Reform der öffentlichen Verwaltung und der Entstehung von den Gemeinden mit der erweiterten Kompetenz.

Die Gemeinde mit der erweiterten Kompetenz ist durch eine ganze Reihe von Gesetze geregelt. Den Kern dieser Gesetze bilden die Verfassung und die Gemeindeordnung. Die Grundzeichen einer Gemeinde sind das Gebiet, die Bewohner und die Selbstverwaltung. Die Kompetenzen der Gemeinde kann man in eine Selbstkompetenz und eine übertragene Kompetenz einteilen. Im Rahmen der übertragenen Kompetenz verwirklicht die Gemeinde die Staatsverwaltung. Die Gemeinde mit der erweiterten Kompetenz realisiert diese Verwaltung in dem umfangreichsten Bereich, der auf die Gemeinden von dem Staat übertragen werden kann. Die Staatsverwaltung üben sie für den ganzen Verwaltungsbezirk aus.

Die Organisationsstruktur der Gemeinde bilden ihre Organe. Diese Organe bestehen aus Gemeindevertretung, Gemeinderat, Gemeindeamt, Bürgermeister, speziellen Gemeindeorganen und Gemeindepolizei. Die Tätigkeit der Gemeinde mit der erweiterten Kompetenz wird durch die Sondergesetze bestimmt.

In meiner Arbeit weise ich auch auf einige Probleme, die mit der Entstehung dieser Gemeinden und mit der Realisation der Staatsverwaltung verbunden sind. Unter diese Probleme kann man z. B. die Höhe des Staatszuschusses nennen.

Die Gemeinde mit der erweiterten Kompetenz tritt in eine ganze Reihe von Beziehungen mit verschiedenen Subjekten auf. Im letzten Teil meiner Arbeit orientiere ich mich auf die Begrenzung der Beziehung der Gemeinde mit der erweiterten Kompetenz zum höheren territorialen Selbstverwaltungskomplex (Kreis), zu Gemeinden in ihrem Verwaltungsbezirk und anderen Subjekten.

Přehled pramenů

Literatura:

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2009, 250 s. ISBN 978-802-4729-084.

BLÍŽKOVSKÝ, Bohumil a kol. *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky: sborník z celostátní odborné konference konané 26. a 27. října [2006] v Brně 1. vyd.* Brno: KONVOJ, spol. s r.o., 2007, 214 s. ISBN 978-80-7302-125-0.

ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, 262 s. ISBN 80-867-5422-7.

GROSPÍČ, Jiří; SVOBODA, Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: Nakladatelství Oeconomica. VŠE Praha, 2005, 138 s. ISBN 80-245-0892-3.

GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22. - 24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 406 s. ISBN 80-86473-71-6.

GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference „Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století“: Třešť, 21.-22. 11. 2006*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: ASPI, a.s., 2007, 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1.

HORÁK, Rudolf; KRČ, Miroslav; ONDRUŠ, Radek; DANIELOVÁ, Lenka. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu*. Praha: Linde Praha, a. s., 2004, 407 s. ISBN 80-7201-471-4.

HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 234 s. ISBN 978-80-7380-096-3.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C. H. BECK, 2003, 425 s. ISBN 80-7179-794-4.

KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. vyd. Ostrava: Montanex, a.s., 2007. ISBN 978-80-7225-244-2.

- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- Kolektiv autorů. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007, 445 s. ISBN 978-80-86624-45-7.
- Kolektiv autorů. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. 1. vyd. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. ISBN 978-80-254-8660-3.
- Kolektiv autorů. *Reforma veřejné správy v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, Úsek pro reformu veřejné správy, 2004. ISBN 80-239-3642-5.
- Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 447 s. ISBN 80-86473-80-5.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 377 s. ISBN 978-80-7357-561-8.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. Praha: Linde Praha, a. s., 2003. ISBN 80-7201-403-X.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- LACINA, Karel; ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2001. ISBN 80-86419-13-4.
- MATES, Pavel; MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998. ISBN 80-7079-753-3.
- MATES, Pavel; WOKOUN, René a kol. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vyd. Praha: PROSPEKTRUM spol. s. r. o., 2001. ISBN 80-7175-100-6.
- POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.
- SCHELLE, Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-807-3802-035.
- VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 246 s. ISBN 80-7380-010-1.
- VEDRAL, Josef; VÁŇA, Lukáš; BŘEŇ, Jan et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 80-717-9597-6.

Články a stati:

KOČÍ, Roman. Přítomnost a budoucnost veřejné správy ve světle agend řídičů. *Veřejná správa*, 2013, roč. XXIV, č. 8, s. 18 - 22. ISSN 1213-6581.

SAMKOVÁ Pavla; DURCZOKOVÁ Ivana. Přístup k poskytování odborné a metodické pomoci obcím. *Veřejná správa*, 2011, roč. XXII, č. 23, s. 18-20. ISSN 1213-6581.

Internetové zdroje:

Ministerstvo vnitra [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/>

Český statistický úřad [online]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/>

Plzeňský kraj [online]. Dostupné z: <http://www.plzensky-kraj.cz/>

Deník veřejné správy [online]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/>

Datové schránky [online]. Dostupné z: <http://www.datoveschranky.info/>

EUR- Lex [online]. Dostupné z: <http://www.eur-lex.europa.eu/>

AQE Advisors [online]. Dostupné z: <http://www.aqe.cz/>

Portál územního plánování [online]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/>

Právní předpisy:

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, 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. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 311/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.
Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů
Zákona č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování, ve znění pozdějších předpisů
Zákona č. 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů
Zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
Zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
Zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů (zákon o Vojenské policii)
Usnesení vlády č. 1181 ze dne 18. října 2006, o Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků
Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
Vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie
Evropská charta místní samosprávy, vyhlášená pod číslem 181/1999 Sb., ve sdělení číslo 369/1999 Sb.

Seznam konzultantů:

Mgr. Helena Šabatová, Městský úřad Blovice, vedoucí oddělení vnitřních věcí

Ing. Michal Hodek, Městský úřad Blovice, vedoucí oddělení ekonomického a rozvoje města

Mgr. Daniel Hajšman, Krajský úřad Plzeňského kraje, pověřen zastupováním vedoucího odboru právního a legislativního

Přílohy

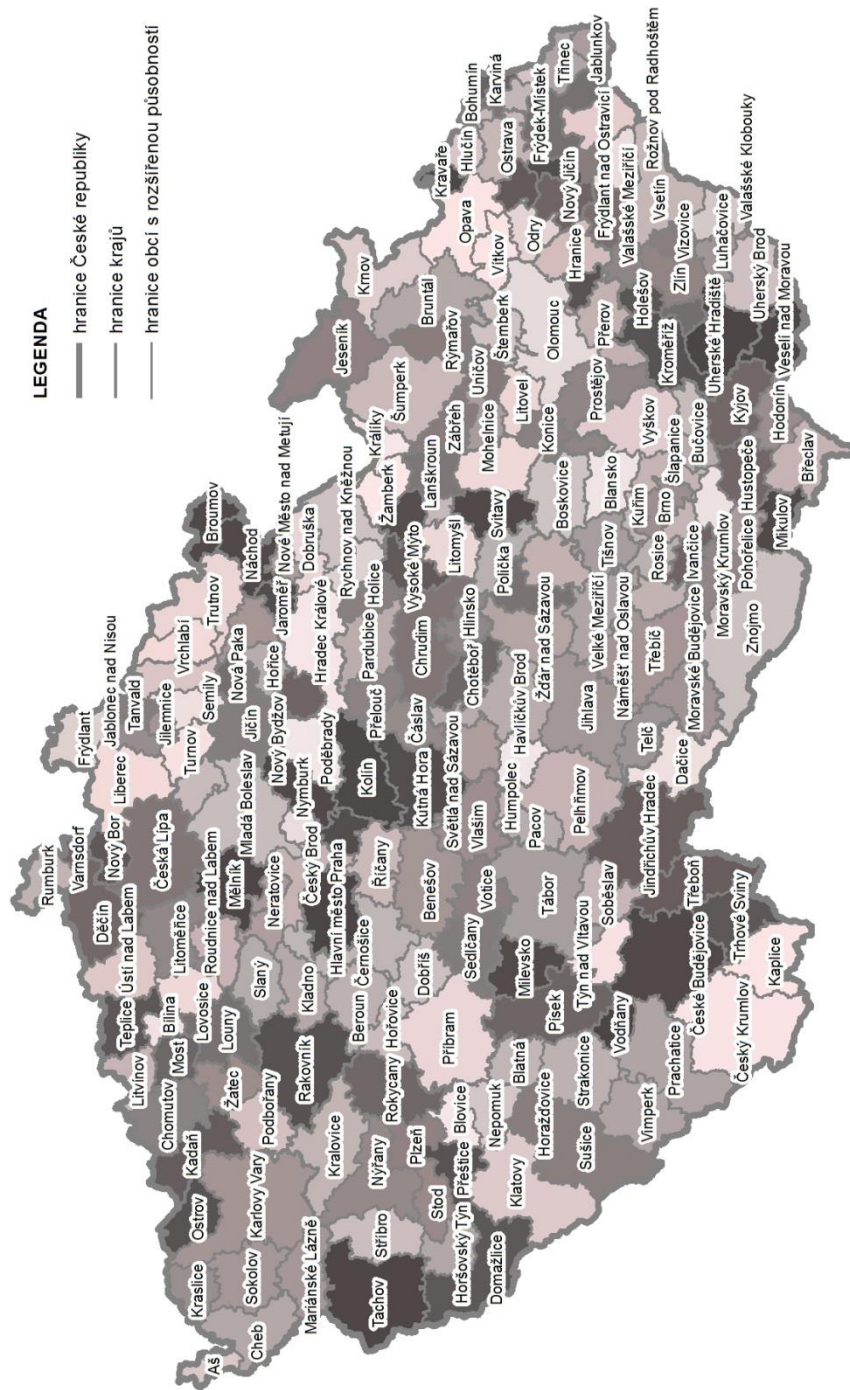
Příloha č. 1: Obce s rozšířenou působností v České republice

Příloha č. 2: Nejčastější organizační struktura úřadu obce s rozšířenou působností

Příloha č. 3: Vzor veřejnoprávní smlouvy na úseku přestupků

Priloha č. 1: Obce s rozšířenou působností v České republice

MAPA SPRÁVNÍHO USPOŘÁDÁNÍ ČESKÉ REPUBLIKY (k 28. 2. 2014)
Obce s rozšířenou působností

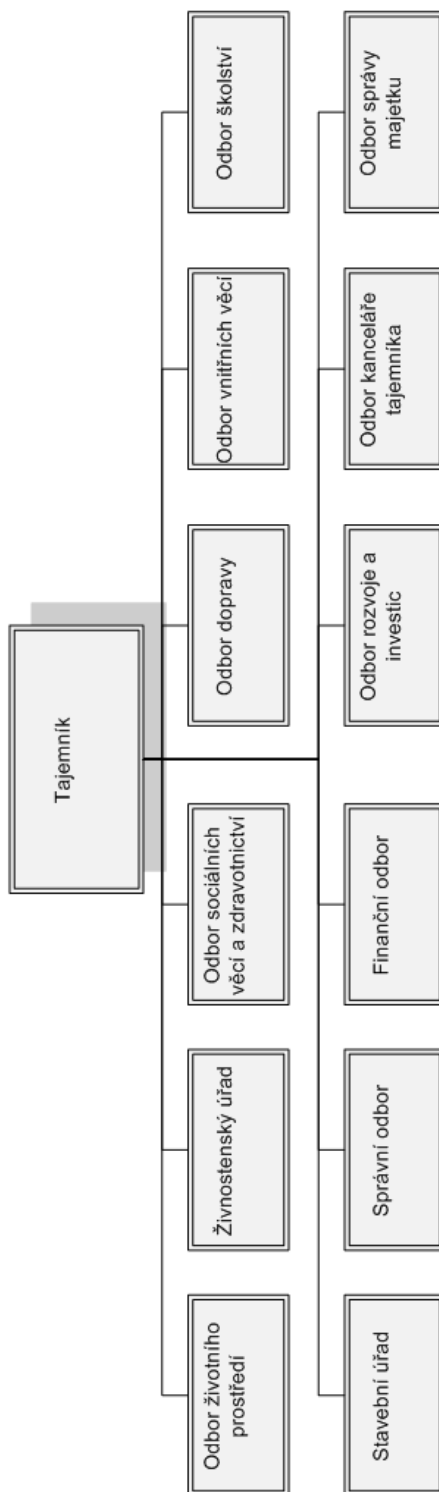


Zdroj: Mapový podklad: ARC ČR 500, ESRI DATA & MAPS, soubory správních a katastrálních hranic 2012

Ústav územního rozvoje, únor 2014

Zdroj: Portál územního plánování [online]. *Správní uspořádání ČR, orgány územního plánování*. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/images/mapy/03-mapa-cr-orp-2014.jpg> (staženo 23. 3. 2014)

Příloha č. 2: Nejčastější organizační struktura úřadu obce s rozšířenou působností



Zdroj: AQE Advisors [online]. *Analýza organizační struktury úřadů obcí s rozšířenou působností*. Dostupné z: <http://www.aqe.cz/cz/8490/2375/clanek/analyza-organizacni-struktury-uradu-obci-s-rozsirenou-pusobnosti/> (staženo 7. 3. 2014)

Veřejnoprávní smlouva na úseku přestupků

Na základě usnesení Zastupitelstva (*nebo Rady – dle toho, který orgán v určité obci je příslušný ke schválení*) obce X ze dne , č. , a usnesení Zastupitelstva (*Rady*) obce Y ze dne , č. , uzavírají níže uvedené smluvní strany tuto veřejnoprávní smlouvu.

Článek I.

Smluvní strany

1. Obec X
zastoupená starostou obce:
se sídlem:
IČO:
kraj Plzeňský
ve správním obvodu obce s rozšířenou působností
(*dále jen „obec X“*)

a

2. Obec Y
zastoupená starostou obce:
se sídlem:
IČO:
kraj Plzeňský
ve správním obvodu obce s rozšířenou působností
(*dále jen „obec Y“*)

Článek II.

Předmět smlouvy

V souladu s § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, budou orgány obce X namísto orgánů obce Y vykonávat přenesenou působnost svěřenou zvláštními právními předpisy orgánům obce ve správním obvodu obce Y v rozsahu vymezeném touto smlouvou. Na základě této smlouvy budou orgány obce X věcně a místně příslušnými správními orgány v řízení ve správním obvodu obce Y.

Článek III.

Smluvní rozsah výkonu přenesené působnosti

Orgány obce X budou vykonávat ve správním obvodu obce Y přenesenou působnost na úseku přestupků svěřenou orgánům obce Y účinnými právními předpisy.

Článek IV.

Úhrada nákladů

1. Za výkon předmětu smlouvy v určeném rozsahu poskytne obec Y ze svého rozpočtu obci X na její účet číslo příspěvek ve výši Kč (slovy: korun českých) za jeden vyřízený přestupek. Příspěvek se uhradí za každé pololetí dle vyřízených přestupků na základě faktury se splatností 10 dnů ode dne doručení.
2. Smluvní strany si výslovně dohodly, že za vyřízený přestupek bude smluvními stranami považován každý přestupek ukončený:
 - a) rozhodnutím o uložení sankce dle ustanovení § 11 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“)
 - b) projednáním přestupku bez uložení sankce dle ustanovení § 11 odst. 3 přestupkového zákona
 - c) odložením věci z důvodů uvedených v ustanovení § 66 přestupkového zákona
 - d) zastavením řízení z důvodů uvedených v ustanovení § 76 přestupkového zákona
 - e) uložení pokuty v blokovém řízení dle ustanovení § 84 přestupkového zákona
 - f) vydáním příkazu o uložení napomenutí nebo pokuty v příkazním řízení dle ustanovení § 87 přestupkového zákona.

NEBO

Za každý i započatý kalendářní rok výkonu předmětu této smlouvy poskytne obec Y ze svého rozpočtu obci X na její účet č. příspěvek ve výši Kč (slovy: korun českých), a to do daného kalendářního roku.

Článek V.

Doba trvání smlouvy

Tato smlouva se uzavírá na dobu určitou od jejího uzavření do Tato smlouva je uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu s jejím uzavřením nabude právní moci.

NEBO

Tato smlouva se uzavírá na dobu neurčitou. Tato smlouva je uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu s jejím uzavřením nabude právní moci.

Článek VI.

Společná ustanovení

1. Smluvní strany zveřejní veřejnoprávní smlouvu bezodkladně po jejím uzavření na úředních deskách svých obecních úřadů po dobu nejméně 15 dnů a zašlou ji Krajskému úřadu Plzeňského kraje ke zveřejnění ve Věstníku právních předpisů Plzeňského kraje.
2. Po dobu platnosti této smlouvy vyvěsí smluvní strany na úředních deskách svých obecních úřadů informaci o uzavření této smlouvy a jejím předmětu.
3. Tato smlouva se vyhotovuje ve třech stejnopisech, přičemž jeden stejnopis obdrží obec X, jeden obec Y a jeden stejnopis, včetně příslušných příloh obdrží Krajský úřad Plzeňského kraje spolu se žádostí o udělení souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.
4. Smlouva nabývá účinnosti poté, co nabude právní moci rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu s uzavřením této veřejnoprávní smlouvy.
5. Nedílnou přílohu této smlouvy tvoří usnesení Zastupitelstva (*Rady*) obce X a usnesení Zastupitelstva (*Rady*) obce Y a pravomocné rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu k uzavření smlouvy.
6. Tato smlouva může být měněna pouze písemnými dodatky, které podléhají schválení smluvních stran a souhlasu Krajského úřadu Plzeňského kraje.
7. Obec X i obec Y jsou oprávněny vypovědět tuto smlouvu kdykoliv bez udání důvodu. Výpovědní lhůta činí (*např. 3 měsíce*) a počíná běžet prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž byla výpověď doručena druhé straně. Výpověď musí být oběma stranami oznámena Krajskému úřadu Plzeňského kraje.
8. Smlouvu je možné ukončit též vzájemnou dohodou smluvních stran, která vyžaduje souhlas Krajského úřadu Plzeňského kraje.

V dne

V dne

.....
(jméno)
starosta obce X

.....
(jméno)
starosta obce Y

Zdroj: Plzeňský kraj [online]. *Vzor veřejnoprávní smlouvy na úseku přestupků*. Dostupné z: <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/clanek/vzor-verejnopravni-smlouvy-na-useku-prestupku/> (staženo 25. 3. 2014)