

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Orgány obcí a krajů

Předkládá: Roman Kutěj

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Orgány obcí a krajů“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V souvislosti se zpracování mé bakalářské práce, mé poděkování patří zejména vedoucímu práce JUDr. Tomáši Loudovi za cenné rady a vřelý přístup.

Dále děkuji samozřejmě i celému kolektivu zaměstnanců z kateder veřejné správy a správního práva, kteří byli vždy nápomocní, při asistenci s mou prací.

1)Úvod	1
<b>2)Teoretická část</b>	<b>2</b>
<b>2.1)Pojem a historie</b>	<b>2</b>
2.1a)Smysl a pojem územní samosprávy	2
2.1.b) Historický vývoj samosprávy na českém území	3
2.1c) Reforma VS po 1989	7
2.1 d)Znaky obce	10
<b>2.2) Obec a její orgány</b>	<b>12</b>
2.2a) Zastupitelstvo obce	14
2.2b) Výbory	19
2.2d) Rada	21
2.2e) Starosta	24
2.2g) Tajemník	26
2.2f)Obecní úřad	27
<b>2.3.)Kraj a jeho orgány</b>	<b>28</b>
2.3a) Zastupitelstvo kraje	30
2.3.b)Rada kraje	32
2.3c) Hejtman	33
2.3.d)Krajský úřad	34
<b>3) Praktická část</b>	<b>35</b>
3.1) Zastupitelstvo a normotvorná pravomoc	35
3.1.a) Obecně závazné vyhlášky	35
3.2)Praktické možnosti rozvoje zvláštních orgánů	38
3.3) Obec a její statutární orgán	39
3.4.) Opatření obecné povahy	40
3.5) Odpovědnost územní samosprávy	41
3.6) Funkce orgánů obcí a krajů ve správním řízení	42
3.6.a) Správní trestání	43
3.7) Kontrola obcí a krajů	45
3.8) Evropský standart územní samosprávy	46
3.8a)Evropská charta místní samosprávy	48
3.8b) Regionální charta místní samosprávy	49
3.9) Obce, kraje a finance	50
3.9a)Aktuální otázky týkající se obcí a financí	51
4) Závěr a zdroje	53

## 1)Úvod

Jako téma bakalářské práce jsem zvolil orgány obcí a krajů, jelikož je to právě lokální politika, jejíž úroveň demokracie má velký význam pro demokracii a její stabilitu jako takovou ve státě, protože právě v lokální politice se mohou realizovat elementy demokracie, které ve vrcholné politice mají jen omezené možnosti projevu. Tím mám na mysli zejména větší možnosti občanů podílet se bezprostředněji na lokální politice, která má přímější a rychlejší dopad na „běžný život“ život než na úrovni státní, vždyť demokracie jako taková se historicky vyvinula právě z lokální politiky, kdy první demokracie starověku byly městské politické komunity občanů jako např. athénská polis. První náznaky novodobé samosprávy pak můžeme vidět po velké francouzské revoluci ve francouzské ústavě, kdy tyto úpravy se pak dále šířily do Anglie, Rakouska a Německa.

Pro české území je lokální politika historicky obzvlášť důležitá s ohledem na fakt, že po roce 1620 ztratili Češi de facto až do roku 1918 možnost ovlivňovat politiku na úrovni státu, tudíž jen v lokální politice se mohl rozvíjet český politický život.<sup>1</sup>

Podle dlouhodobých průzkumů veřejného mínění se důvěra v místní zastupitele pohybuje na nejvyšších příčkách oproti dalším politickým subjektům, je to bezpochyby způsobeno bezprostředností kontaktu a bezprostředností dopadů na „běžný život“ občana v obci, potažmo kraji. Tradiční důvěrou se pak zvlášť můžou pochlubit starostové, kteří v průzkumech od roku 1993 dosahují výsledku k 70 ti procentům, v důvěře od občanů. Dále tyto srovnávací tabulky hovoří právě o souvislosti s „bezprostředností úřadu“, kdy za starostou nejvyšší důvěře disponuje obecní, následně krajské zastupitelstvo. Z této „rovnice“ jsou výjimkou jen hejtmani, kteří se těší jen o něco historicky vyšší důvěře než vláda, která se pohybuje v číslech okolo 35 %. Těm dle mého názoru velmi uškodily v očích veřejného mínění korupční skandály, případy trestní kauzy nebo i individuální fatální mediální chyby.

---

<sup>1</sup> *Vojáček. L., Schelle K., Knoll V., České právní dějiny. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010 – strana 155-156*

## 2) Teoretická část

### 2.1) Pojem a historie

#### 2.1a) Smysl a pojem územní samosprávy

Právo na samosprávu je jedním ze základních znaků demokratických systémů. Samospráva působí vedle správy státní a je jejím nezbytným doplněním, od státní správy se odlišuje formami a metodami působení. Samospráva spravuje své záležitosti, ale ty jsou zároveň i ve veřejnoprávním zájmu. Hlavním rozdílem je, že správa státní realizuje obsah zákonů, a samospráva má možnost tvořit vlastní mocenské akty a realizuje její obsah. Druhým pochopitelným znakem je, že objekty jejího působení nemohou stát mimo její působnost. Kromě definic z literatury je pojem samosprávy vymezen i v nálezu ÚS č.35/1994 který říká, že *právní pojem samosprávy znamená, že spravuje někdo jiný než stát.*<sup>2</sup> K tomuto vymezení se pak často v literatuře dodává, že nezávislou správu vykonává pod dohledem státu, kdy jedinou hranicí v její činnosti jsou zákony, potažmo další právní normy. Základem územní samosprávy jsou obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, vyššími územními samosprávnými celky jsou pak kraje, které slouží jako jakýsi střední stupeň veřejné správy.

Obce vznikají připojením, oddělením, nebo sloučením. Nyní je v ČR okolo 6250 obcí. Obce se mohou označovat jako město, či historicky městys. Toto označení však nemá právní význam. Označuje pouze to, že obec má více než 3000 obyvatel. Právně podstatně významnější je však to, zda se jedná o obec se základními pravomocemi, obec s pověřeným obecním úřadem, nebo obec s rozšířenou působností. Toto rozdělení je zcela zásadní při postavení orgánu obcí při výkonu státní správy. Kraje jsou pak vytvořeny ústavním zákonem č.347/1997 Sb.,<sup>3</sup> a názvy jsou odvozeny od nejvýznamnějších měst v daném kraji, ve 4ech krajích, zejména kvůli nesouhlasu občanů, byly tyto kraje přejmenovány. Praha má pak postavení specifické. Orgány zabezpečují výkon samostatné a přenesené působnosti. Mezi tyto orgány u obce patří zastupitelstvo, rada, obecní úřad, a starosta. Dalšími orgány pak bývají

---

<sup>2</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994 č. 35/1994 Sb.

<sup>3</sup> Ústavní zákon 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

komise rady a výbory zastupitelstva. Starosta může rovněž ustanovit zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti, jako například tzv. přestupková komise. Orgány kraje jsou pak obdobné, jedná se o zastupitelstvo, radu, hejtmana a krajský úřad, který má v rámci přenesené působnosti velké pravomoci oproti obcím. Dále je členěn na odbory, oddělení, sekretariáty ředitele a hejtmana. Orgány zastupitelstva jsou jako u obcí výbory a orgánem kraje je komise, případně speciální orgány ustanovené hejtmánem při výkonu přenesené působnosti

### **2.1.b) Historický vývoj samosprávy na českém území**

*„Místní správa českého státu přímo navázala na systém správy velkomoravské. Jejím základem byla taktéž hradská správa opírající se zpočátku o síť relativně rozsáhlých hradů, která byla budována plánovitě jednak v centrálních oblastech, kde částečně navazovala na kmenová a knížecí centra a jednak vznikala v pohraničí. Od 12. století byla správa nahrazována novými kamennými hrady menší rozlohy. Nejvyšším představitelem hradskeho obvodu byl hradskeý správce, kastelán, čili purkrabí, nazývaný také prefekt. Panovník ho často jmenoval z řad velmožů. Mezi úředníky patřili zejména soudce, vladař a komorník. V důsledku feudální rozdrobenosti se hradskeý správa ve 13. Století stala prakticky nefunkční. Spolu s tímto rozpadem poklesla vymahatelnost práva a bezpečnost v zemi. Situace se začala zlepšovat až ve 13. století, kdy začala vznikat krajskeý správa. V čele stáli poprávci. V rámci krajů fungovala od 14.století v Čechách také regionální shromáždění stavů, zvaná krajskeý sněmy, které krom projednávání regionálních záležitostí, sloužili také jako poradci poprávců.*

*V průběhu husitských válek se starý systém krajskeý správy prakticky zhroutil. Byl dočasně nahrazen stavovskými spolky, mezi které patřily svazy obcí a lanfrídy. Po ukončení husitských válek byla místní správa postupně obnovována.“*

4

---

<sup>4</sup> (Vojáček, L., Schelle K., Knoll V., České právní dějiny. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str – 92,93)

Co se týče měst se samostatnou právní subjektivitou, spadá jejich zakládání na českém území do 13. století. Podle osoby zakladatele se dělila na královská a poddanská. V Čele královského města stál rychtář, v jehož rukou se zdržovala výkonná a soudní moc, v 14. a 15. Století městská správa postupně vykoupila rychtáře což dávalo možnost většímu autonomnímu rozvoje královských měst. Dále se vytvářela vedle rychtáře městská rada z nejvýznamnějších měšťanů, která sloužila jako poradní a soudní orgán. Ve městech poddanských byla situace jednodušší, jelikož vrchnost nedávala dostatek volnosti k rozvoji.

Represivní zásahy Ferdinanda po Iním stavovském povstání, kdy se v roce 1547 města spolu se stavy postavily proti centralizačním habsburským snahám. Měštům byly odebrány některá privilegia a byl obnoven rychtář jakožto silný zástupce vrchnosti. Po roce 1620 se centralizační snahy Habsburků začaly projevovat v plné kráse, a prakticky až do 1918 Češi ztratili možnost ovlivňovat politiku státu na nejvyšší úrovni, tudíž jen skrz menší územní celky bylo možno ovlivňovat politický život. Co se týče krajské správy, ta si udržovala až do poloviny 18. století alespoň částečně stavovský ráz. V čele stáli hejtmani a jejich působnost se vztahovala na daně, veřejnou správu a věci vojenské.

*„Po kratičké etapě, ve které bělohorští vítězové dosadili do měst hejtmány, se městská správa vrátila k systému zavedenému po porážce v 1547. V něm postupně sílil panovnický vliv a stíraly se rozdíl mezi jednotlivými typy středověkých měst. Královskou moc reprezentovali královští rychtáři, ustanovení téměř ve všech městech dohlížejíc na administrativu a hospodaření. Tento stav zůstal až od Tereziánských reforem, které změnily podobu městských rad a zbavily některá města hrdelního soudnictví. Nad městy začali vykonávat dohled postátnění krajští hejtmani.*

*Tereziánské reformy byly jen přípravou k radikálnějšímu řezu. V úzké souvislosti se soudní reformou přebudoval Josef 2 základním způsobem také městskou správu. (tzv. regulace magistrátů) Spojit čtyři doposud samostatná česká pražská města. Zároveň v Praze vzniklo jediné policejní ředitelství. Správu a soudnictví měst předával do rukou profesionálního byrokratického*

*aparátu. Právě počet odborně připravených úředníků nejzřetelněji odlišoval tři kategorie měst.*<sup>5</sup>

Rok 1848 přinesl zásadní změny ve struktuře správy. Bylo vyhověno požadavku na samosprávu, čímž vznikla dvojkolejnost správy jako takové. Poprvé se nám tento vztah ukazuje jako vztah svobodného a nezávislého občana, který je v oblasti správy rovnocenným partnerem státu, přestává být poddaným státu/vrchnosti, manipulovatelným objektem, jehož postavení závisí na libovůli státních orgánů (nové vztahy se projeví např. vznikem správního soudnictví)

Správa se dělila na samosprávnou a zeměpanskou. Co se zeměpanské týče, na úrovni zemí vznikla místodržitelství, krajské vlády v krajích (do 1862) a v okresech stál v čele okresní náčelník. Samospráva se dělila v zemích na zemský sněm a zemský výbor, v okresech stál v čele starosta, zastupitelstvo a výbor. Ve městech pak obecní představenstvo a obecní výbor. Samosprávě byl tedy dáván význam protistátní, resp. protirakouský, bylo to jakýmsi voláním po české autonomii. důvody pro vznik samosprávy po r. 1848 můžeme spatřovat ve dvou skutečnostech: jednak rozhodné revoluční požadavky liberálního měšťanstva, které žádalo přístup k politické moci, resp. účast na ní, a dále, praktické důsledky zrušení správy patrimoniální, jejíž agendu by prostě stát nemohl převzít pro obrovské finanční náklady. Zároveň bylo nutné vykonávat tuto samosprávu pod kontrolou a dohledem státu. Základním předpisem o samosprávě se stal prozatímní obecní zákon ze 17.3.1849, v němž byla zakotvena zásada „základem svobodného státu je svobodná obec“ (městská i venkovská dle stejných zásad) Po roce 1918 byly z pera Aloise Rašína sepsána recepční norma, která převzala dočasně samosprávu z Rakouska – Uherska<sup>6</sup>

*„Převzatá dvojkolejnost se stále více stávala předmětem kritiky odborných kruhů. Hned po konstituování ústředních orgánů se proto začalo s přípravou správní reformy. Výsledkem těchto snah byl zákon č. 126/1920 sb., o župních a okresních úřadech, který byl vydán společně s Československou ústavou. Základem správní organizace se měly stát župy. Do čela župy měl být jmenován*

<sup>5</sup> (Vojáček. L., Schelle K., Knoll V., České právní dějiny. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str – 92,93

<sup>6</sup>Malast J. , Teoretická východiska obecní samosprávy v ČR, Západočeská univerzita v Plzni 2016 – Strany 143 - 152



*župan, jenž řídil úřad. U každého župního úřadu se mělo zřídit župní zastupitelstvo, volené na 6 let. Župní úřady měly podléhat přímo ministerstvu vnitra, které vůči nim mělo rozsáhlou pravomoc. Nižší instancí měly být okresní úřady.“<sup>7</sup>*

Nicméně župní zákon byl jen nedůsledně aplikován na Slovensku roku 1923, proto byl v roce 1927 (jakožto formální novela, nicméně faktická negace župního zákona) byl přijat organizační zákon, kde se základem administrativního rozdělení staly země. (Praha, Brno, Bratislava, Užgorod)

Důležité normy, týkající se převzatého obecního zřízení, byly volební řád do obcí a novela obecního zřízení. „*Novela přinesla řadu demokratických prvků. Členům obecních orgánů byly předepsány diety, aby se umožnilo i příslušníkům chudších vrstev zastávat funkce v obecní samosprávě. Korupci mělo překazít ustanovení o inkompatibilitě, které mělo zakázat členům obecního zastupitelstva zúčastňovat se na dodávkách a pracích zadaných obcí a hlasovat ve věcech, ve kterých mají oni, či jejich rodina soukromý zájem. Dalším zásahem do obecní samosprávy byla v roce 1921 právní finanční novela, kterou se upravovalo hospodaření obcí. Především došlo k přísnějšímu a preciznějšímu vymezení, vzniku a postavení finančních komisí. Nejdůležitějším zásahem do úpravy obecní samosprávy ve 30. letech byla ustanovení, týkající se volebního řádu do obcí, obsažená v zákoně č. 122/1933 Sb., kde hlavními myšlenkami tohoto zákona bylo prodloužení volebního období obecních zastupitelstev na 6 let a potvrzování starostů státními orgány. Právní úprava zakotvená v novele obecního zřízení z roku 1919 se však v základních rysech nezměnila“<sup>8</sup>*

V době protektorátu, byly samosprávné orgány de facto zcela ovládnuty Německými ústředními úřady, a až po roce 1945 na základě Košického vládního programu začaly vznikat národní výbory, které v brzké době po válce hrály obzvlášť důležitou roli s ohledem na poválečná vypořádání (odsuny, potrestání zrádců a kolaborantů na základě Benešových dekretů)

Po roce 1948 byl vydán zákon o krajském zřízení, který je považován za začátek nové etapy života národních výborů. Krajské národní výbory byly

---

<sup>7</sup> Vojáček. L., Schelle K., Knoll V., *České právní dějiny. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str 313 – 314*

<sup>8</sup> Vojáček. L., Schelle K., Knoll V., *České právní dějiny. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str – 317*

podřízeny vládě, respektive příslušným ministerstvům. V 1949 byly obdobně ustanoveny výbory okresní a rok na to místní, kde fungovaly vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Zákon z 1960 o národních výborech vyplynul z přípravy tzv. socialistické ústavy. Zákon ponechával základní dělení státu na kraje, obce a okresy, zřídil však větší kraje.<sup>9</sup>

Díličí změny nastaly v roce 1967, kde po následných mnoha novelizacích zákona č. 67/1967 Sb., působily v obcích a ve městech místní a městské národní výbory, v okresech okresní a v krajích krajské. Osud národních výborů byl zpečetěn po roce 1989 zákonem č.367/1990 Sb., o obcích<sup>10</sup>

### **2.1c) Reforma veřejné správy po 1989**

Po roce 89 bylo nutné veřejnou správu reformovat a zejména zvýšit kvalitu výkonu veřejné správy, modernizovat ji a zvýšit profesní kvalitu úředníků. Se změnou režimu šla v ruku v ruce i demokratizace, která byla uskutečňována zejména postupnou decentralizací. Tato reforma by se dala rozdělit do 3 fází, kdy ve fázi první po roce 1990 bylo hlavním bodem naplnění reformy ve smyslu článku 99. ústavy. vznikem krajů jako vyšších územních samosprávných celků, jejichž vytvoření bylo svěřeno samostatnému ústavnímu zákonu. Tento zákon byl přijat až v roce 1997, jako ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb.. Ústava s účinností od 1.1.2000 předpokládala vznik 14 krajů. K přijetí vlastního zákona o krajích a stanovení termínů voleb do krajských zastupitelstev však došlo až v roce 2000 přijetím zákona č. 129/2000 Sb., o krajích

Ve druhé fázi se zejména ukončovala činnost okresních úřadů, a to ke konci roku 2002. Působnost se přenesla na orgány státní správy, obce a kraje. (například úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových). Toto zrušení bylo nepřímo zakotveno v usnesení poslanecké sněmovny, a s její „filosofií spojeného modelu“ neboť tyto úřady měly za následek vylučovanou

---

<sup>9</sup> Zákon 65/1960 Sb. O národních výborech

<sup>10</sup> Zákon 367/1990 Sb., O obcích (obecní zřízení)

dvojkolejnost ve veřejné správě. Tato změna tedy vedle ke smíšenému modelu, kdy orgány vykonávají jak samostatnou, tak přenesenou působnost. Kompetence zrušených okresních úřadů byly převedeny do. přenesené působnosti obcí a také do přenesené působnosti krajů. V souvislosti s tím byl i vytvořen 3stupňový systém obcí, který označuje rozsah výkonu přenesené působnosti. V tomto systému dělíme obce na obce s „běžnými“ obecními úřady (obce „I“), obce s pověřenými obecními úřady (obce „II“) a obce s rozšířenou působností (obce „III“). Zajímavostí přitom je, že některé obce I. mohou spadat do správního obvodu obce „II“, která je současně obcí „III“, jiné spadají do správního obvodu obce „II“ a ta je pak odlišná od obce „III“. Stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a s rozšířenou působností včetně jejich správních obvodů určuje zvláštní zákon.<sup>11</sup>

*„Zvolený smíšený systém klade velké nároky na odpovídající vnímání a zejména uskutečňování vzájemných vztahů mezi státem a územními samosprávami při zabezpečování a uskutečňování úkolů státu jejich prostřednictvím a stejně tak i vztahů mezi „vyšší“ a „nižší“ územní samosprávou. Je nutné poznamenat, že vztah mezi obcemi a kraji je založen na respektování autonomie samosprávného postavení obcí, kdy krajům je přiznáno vyšší, nikoliv však nadřazené postavení“<sup>12</sup>*

Balík zákonů, který upravoval druhou fázi reformy byl schválen poslaneckou sněmovnou v červnu 2002. Vláda, kterou v té době reprezentoval zejména Stanislav Gross (tehdy ministr vnitra za ČSSD), měla ve svých plánech, že reformou se ušetří miliardy korun a také přispěje k redukci počtu úřednických míst. Právě tento plán byl tehdy předmětem sázky, právě mezi S. Grossem a opozičním V. Tlustým z ODS, kdy poražený měl nadobro opustit politiku. Jak se ovšem dalo předpokládat, na tom kdo sázku vyhrál, se nikdy nedohodli. Druhá fáze reformy a její hodnocení je rozporuplné dodnes. Kritické hlasy směřují zejména k neúměrnému zatížení obcí, potažmo nedostatek dodávaných finančních prostředků na jejich funkce, vykonávající v přenesené působnosti. Některé teoretické úvahy pak poukazují

---

<sup>11</sup> Malast J. , *Teoretická východiska obecní samosprávy v ČR, Západočeská univerzita v Plzni 2016 – Strany 245 - 249*

<sup>12</sup> Průcha, P.: *Správní právo – obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2004, ISBN 80-210-3350-9, str. 171 a 182*

na to, že v Česku nejsou jen 3 typy obcí, ale 14! Úvaha je založena na rozsahu skutečně vykonávané přenesené působnosti, kdy v Česku je dnes cosi okolo 6250 obcí, kdy z tohoto celkového počtu má např. 618 obcí stavební úřad, 1230 úřad matriční, 5719 Czech point, a 3910 obcí nabízí službu vidimace a legalizace.<sup>13</sup>

Třetí fáze by se dala rozdělit na 3 „podfáze“ a to na vznik krajské úrovně správy, vznik obcí třetího typu + rušení okresních úřadů, a za třetí reformu státní správy zejména na úrovni centrálních státních orgánů. *„Zatímco předchozí reformní kroky přinesly daleko výraznější změny v organizaci územní správy než v jejím konkrétním obsahu, tak v rámci třetí fáze je pozornost primárně upřena na obsahovou stránku reformy veřejné správy, která souvisí s otázkami účinnosti správy, správní kultury, etiky, modernizace, informatizace apod.“*<sup>14</sup>

*Základním dokumentem k dokončení reformy VS, je „Koncepce dokončení reformy VS“, kterou předložilo ministerstvo vnitra v roce 2012. Koncepce je rozdělena na 3 části, a to na modernizaci VS, územní VS a financování státní správy v přenesené působnosti, a obsahuje celkem 16 opatření, z nichž bych vyzdvihl zejména projekt E- gouvernementu, redukci stavebních a matričních úřadů, zrušení „dvojkových obcí“ s pověřeným obecním úřadem, zrušení zákona č.36/1960sb., o územním členění státu, omezení výkonu přenesené působnosti na obcích, přenesené přestupkové agendy z obcí i na obce s rozšířenou působností, a co se financí týče, tak proplácení přeneseného výkonu skrz standarty.*

*Kritické hlasy v souvislosti s dokončením reformy veřejné správy, poukazují zejména na fakt, že zmíněná koncepce, která byla předložena vládě, obsahuje řadu nevypořádaných závažných připomínek, kdy „Současný návrh Koncepce dokončení reformy veřejné správy je nepřipravený a ohrožuje fungování veřejné správy zvláště v malých městech a obcích. Konkrétní hlasy pak nejvíce směřují na záměr plošného zrušení matričních a stavebních úřadů a koncentraci této agendy do takzvaných malých okresů.*

---

<sup>13</sup> Pořad České televize Souvislosti Jana Pokorného, díl ze dne 6.4.2016 – Čím více demokracie, tím méně práv?

<sup>14</sup> J. Sedláček, článek v internetovém magazínu rokvobci.cz ze dne 08.10.2015

V souvislosti s dokončením reformy VS a zejména se zákonem č.36/1960 o územním členění státu mě zaujalo shrnutí předsedkyně sněmovního výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj Miladou Halíkovou, která ke konci roku 2016 uvedla na otázku ohledně možností řešení dokončení reformy, že: „Zatím se počítá se čtyřmi návrhy řešení. První variantu lze označit jako nulovou. Tedy že všechno zůstane tak jako teď. I s možností přesouvat detašovaná pracoviště a různé referáty podle libovůle ústředních orgánů státní správy. A připouštím, že právě tato varianta má nejvíce příznivců. Většina ministerstev nechce nic měnit. Možná by mohla mít naději i druhá možnost, podle níž by se zrušily kraje podle zákona z roku 1960, a územní obvody by vymezovalo současných 14 samosprávných krajů. Byla by to nákladnější varianta, protože by se musely zřídit například krajské soudy i tam, kde dosud nejsou. Okresní členění by zůstalo, ale vyhlásil by se tzv. stop stav. Současná snaha správních úřadů přesouvat detašovaná pracoviště do bývalých okresních měst by se zastavila. Třetí možnost je zrušit vedle krajů i okresy podle zákona 1960 a důležité správní úřady, jako finanční úřady, správy sociálního zabezpečení a další, umístit do každé obce s rozšířenou působností. Těch je 205. Netuším, jak by to ministr financí rozdýchal. Poslední variantou je zrušení zákona z roku 1960 bez náhrady. Tak to by zřejmě hrozilo chaosem a hromadným politickým infarktem. I když se zdá územní členění státu jako nepříliš atraktivní téma, ve skutečnosti se dotýká každého z nás. Někdo často, jiný zřídka, ale každý potřebujeme vyřizovat něco na úřadech. Kde je najdeme a jaké mají kompetence je proto důležité i v běžném životě. **Reforma veřejné správy uvízla na půl cesty, a je otázkou, zda ji vláda dokáže popostrčit dál.**<sup>15</sup>

#### 2.1.d) Znaky obce

Jelikož krom práva na samosprávu, kterému se z velké části věnuji v této práci, jsou dalšími obecnými znaky obce, respektive každého samosprávného celku, občané a území, v krátkosti se zastavím u těchto dvou

---

<sup>15</sup> Milada Halíková, 1.8.2016, článek, Legislativní změny a dokončení reformy veřejné správy, dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6718160>

znaků v tomto oddíle. Obyvatelstvo je jedním ze základních a nutných prvků obce, kdy mezi občany se vyčleňuje kvalifikovaná skupina obyvatel, která jsou spojena s určitými subjektivními právy, to jsou občané obce. Občanem je fyzická osoba hlášená k trvalému pobytu v obci. Mezi práva občana staršího 18 let patří zejména možnost volit a být volen do zastupitelstva a vyjadřovat se na jeho jednáních v souladu s jednacím řádem, nahlížet do rozpočtů a do usnesení zápisů z jednání zastupitelstva, rady, podávat orgánům obce návrhy, které musí vyřídit do 60 dnů a v případě zastupitelstva do 90 dnů, a požadovat projednání záležitosti v oblasti samostatné působnosti, pokud se k žádosti připojí alespoň 0,5% občanů obce. Tato oprávnění krom aktivního a pasivního volebního práva mají i občané vlastníci nemovitost na území obce. *Oprávnění občana obce může získat cizinec starší 18 let přihlášený v obci k trvalému pobytu, stanoví li tak mezinárodní smlouva. Vzniká tu možný problém, pokud by mezinárodní smlouva dané právo dávala nejen občanům cizího státu, ale i osobám bez státního občanství. (bezdomovci) Jde o jasné opomenutí zákonodárce, když toto právo by mělo být přiznáváno analogicky bezdomovcům, kteří mají povolený trvalý pobyt na našem území, a též bezdomovcům, kteří mají povolen trvalý pobyt ve státě, se kterou máme mezinárodní smluvní vztah.*<sup>16</sup>

Obec má také možnost v samostatné působnosti udělit čestné občanství komukoliv. Kdy zákon přiznává čestným občanům právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva. Ovšem z mnohé právní literatury vyplývají názory, že čestným občanům by měla být přiznávána v zásadě stejná práva krom volebního, jelikož se jedná „jen“ o práva iniciativy, účasti a práva na informace. Postavení čestných občanů pak může být upraveno např. formou obecně závazné vyhlášky.

Co se území týče, území celého státu musí být součástí nějaké obce, krom vojenských újezdů. Změny území jsou pak možné jen dle dohod jednotlivých zastupitelstev. Změny je třeba oznámit ministerstvu financí a finančnímu úřadu. Změna hranic obce může proběhnout buď oddělením nové

---

<sup>16</sup> JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., - Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003 – nakladatelství Linde Praha a.s., 2003 – isbn 80-7201-403-x – strana 20

obce, za předpokladu, že bude sousedit nejméně s dvěma obcemi, popřípadě jednou obcí a cizím státem, a nově vzniklé území bude mít alespoň 1000 občanů. Oddělení pak nastává jen k začátku nového roku. Toto rozhodnutí pak musí být schváleno v místním referendu nadpoloviční většinou. V případě sloučení je pak možné provést krom nového roku i ke dni voleb do zastupitelstev v obcích. Pokud se nedohodnou na novém názvu, určí jej ministerstvo vnitra. V obecné rovině pak platí, že obecným nástupcem sloučených obcí je obec, která nově vzniká jejich sloučením, a pokud se jedná o připojení, tak obec která nezaniká. Změna hranic obce, která je zároveň hranicí krajů, může být změněna jen zákonem. V případě sporů, vyplývajících ze změny území jsou k řešení příslušný nejvyšší správní soud a soud ústavní. Území obce se pak může členit na osady. <sup>17</sup>

## **2B) Obec a její orgány**

Postavení obce v České republice upravuje ústava, zákony a mezinárodní normy. OD 80tých let začínají být obce předmětem zájmu mezinárodní politiky, která pro autonomní jednotky vytvořila tzv. Evropskou chartu místní samosprávy, což jakýsi ochranný rámec pro obce a další samosprávné subjekty. Z ústavy nutno zmínit zejména Čl. 8, který zaručuje samosprávu územních samosprávných celků, článek 99, který říká, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky, a následující články hlavy sedmé. Které vymezují pravomoci samosprávných celků.

Pojem obec v dnešním moderním smyslu by se dal datovat v českých zemích, kdesi v období revoluce v 1848, kdy samospráva byla jedním z revolučních požadavků. *„Tehdy se z obcí vytvořily tzv. veřejnoprávní korporace, jejichž nejvyššími orgány byly zastupitelské sbory volené na čtyřleté období. Demokratická konstituce obcí byla později suspendována ruku v ruce s událostmi, které na čas vtrhly Rakousko zpět k absolutismu. Z*

---

<sup>17</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

*této tradice vycházela i Československá republika, která jako národní stát sice pohltila některé pravomoci původně náležející obecní samosprávě, nicméně obecní zřízení zde fungovalo až do konce 2 světové války, kdy bylo nahrazeno soustavou národních výborů. Obce jsou si rovny ve své autonomii. V praxi jsou si však rovny pouze před zákonem v kontextu jejich samostatného rozhodování. Nejsou a nemohou si být rovny ve své velikosti teritoriální, počtech obyvatel, majetkových poměrech, politickém vlivu a relevanci v rámci politického systému. Legislativa a politický systém státu musí respektovat tradiční rozdíly mezi obcemi. Až do června 2006 se obce dělily dle velikosti na statutární města, města a obce. Od července 2006 přibylo nová kategorie Městys. Více než 50 let byl tento pojem mrtvý. Městys je nově titulem obce, který uděluje předseda poslanecké sněmovna na žádost obce, nebo ho zdědila z historie.*

*Městem je taková obec, která tento titul zdědila, nebo má více než 3000 obyvatel a na žádost jí udělí titul předseda sněmovny.*<sup>18</sup>

Město statutární je pak významné v tom, že má statut, který umožňuje městu vydat základní městskou vyhlášku, která je závazná pro celou jeho působnost. Statutární města v České republice se na rozdíl od ostatních měst, obcí a městysů mohou členit na dílčí samosprávné části, jež jsou vymezeny právě ve statutu dotčeného statutárního města. Za minulého režimu byly statutárními městy jen metropolitní města nad 100 000 obyvatel, Po revoluci 1989 pak města, která byla významná, ovšem nedosahovala požadovaného počtu obyvatel „snažila využít“ budování nového uspořádání veřejné správy (viz. Reforma výše) např. Karlovy Vary. Statutární města se tedy dělí na samosprávné obvody, které se nazývají městské části, nebo městské obvody, kdy rozdíl je čistě lingvistický. Toto dělení částí může být buď symetrické či asymetrické, u kterých obvody nejsou zřízeny na celém území města, nýbrž jen jeho části. Jedním z těchto měst je např. Liberec, naopak Plzeň patří mezi města symetrická, tedy každá lokalita spadá pod některou z 10 lokalit. Všichni občané Plzně tedy mohou volit své zástupce do ústředního, i do obvodního zastupitelstva. Samotný statut vydává zastupitelstvo formou

---

<sup>18</sup> L. Valeš a kolektiv, *Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006 strana 198-199)*



obecně závazné vyhlášky. Někdy bývá také označována jako „městská ústava“. I přes tuto formu vydání statutu ji např. D. Hendrych řadí mezi abstraktní akty, neboli „výrazem oprávnění samosprávných korporací vydávat vlastní pravidla formou abstraktních aktů, a tím regulovat ty záležitosti, které patří do okruhu jím vymezené samostatné působnosti“. Zajímavostí u Plzeňského statutu je, že má dokonce svou preambuli, což plně koresponduje s výše uvedeným označením „městská ústava“.

Úprava institutu statutu města je velmi odlišná stát od jiných států, kdy např. v USA oproti České republice, vydání statutu, znamená takřka neomezenou pravomoc samosprávných orgánů, samozřejmě krom věcí, které spadají pod federální politiku. Na Slovensku mají statut města všechny města, ba dokonce i všechny obce, z čehož pochopitelně vyplývá, že pravomocí v rámci statutu nebudou překypující. Podobná úprava je účinná i ve Slovinsku či Itálii.

## **2.2a) Zastupitelstvo**

Zastupitelstvo obce je základním orgánem obce, který ji samostatně spravuje. Všechny ostatní orgány jsou od zastupitelstva odvozeny. Hlavním cílem tohoto orgánu je odpovídat za dodržování plánu rozvoje obce a za hospodaření s obecním majetkem.

Zastupitelstvo je voleno v obecných, rovných, přímých a tajných volbách na principu poměrného zastoupení na čtyřleté funkční období. Člen obecního zastupitelstva nabývá mandátu zvolením, práv a povinností pak po složení slibu na první schůzi zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva (vždy lichý počet kvůli hlasování) je určen podle velikosti obce, respektive podle počtu obyvatel dané obce, a rozhodnutí zastupitelstva dle následujícího klíče: Do 500 obyvatel obce: 5-15, mezi 500 a 3000 7-15, mezi 3000 až 10000 obyvatel 11 – 25 zastupitelů, mezi 10 000 až 50 000 15 až 35 zastupitelů, mezi 50 000 až 15 000 25 až 45 a nad 150 000 je hranice mezi 35 až 55ti zastupiteli.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Zákon č. 128/ 2000 Sb., o obecním zřízení

Zastupitelstvo je voleno v obecných, rovných, přímých a tajných volbách na principu poměrného zastoupení na čtyřleté funkční období. Člen obecního zastupitelstva nabývá mandátu zvolením, práv a povinností pak po složení slibu na první schůzi zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva (vždy lichý počet kvůli hlasování) je určen podle velikosti obce, respektive podle počtu obyvatel dané obce, a rozhodnutí zastupitelstva dle následujícího klíče:

Na rozdíl od obchodních společností nejsou zastupitelé speciálně odborně připraveni manažeři, v tomto případě manažeři veřejné správy. Členové zastupitelstva zvolením přejímají značnou odpovědnost, kterou můžeme přirovnat k odpovědnosti managementu obchodních korporací. Jedná se o odpovědnost trestní, civilní, a politickou. Zastupitel při složení slibu vědomě převzal povinnost vykonávat funkci svědomité, v zájmu obce a jejích občanů a zavázal se řídit Ústavou a zákony. Za orgán mající vrchnostenskou pravomoc přitom považujeme takový orgán, který autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů (což zastupitel není), které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem, a rozhodnutí jím učiněné nezávisí na vůli subjektu, jemuž je adresováno.<sup>20</sup>

*„Občanský zákoník v ustanovení §159 odst.1 uvádí, že každý, kdo přijme funkci člena voleného orgánu, se zavazuje jí vykonávat s nezbytnou loajalitou, s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Zastupitelé mohou odpovídat jak za úmyslně špatné rozhodnutí, tak i za nedbalost. Nedbale jedná ten, kdo není péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce či při jejím výkonu, a nevyvodil z toho důsledky. Takto vymezená široká odpovědnost srovnávaná s odpovědností managementu obchodní korporace nevykazuje výrazných odchylek.“<sup>21</sup>*

Hlavní náplní činnosti zastupitelstva obce dle §82 a násl. zákona o obcích, je předkládat návrhy a připomínky zastupitelstvu, radě, výborům a komisím a také právnickým osobám, kterýchž je obec zřizovatelem. Také může dle písmena C od osob, které jsou pracovníky jmenovaných orgánů požadovat informace, kde zákonná lhůta na poskytnutí této informace je 30

---

<sup>20</sup> Hendrych D. a kolektiv, Správní právo. obecná část, 9.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016, strany 345 - 348

<sup>21</sup> Klíma Karel, Odpovědnost územní samosprávy, Metropolitní univerzita Praha 2014

dní. Co se týče iniciativy zastupitele dle písmena A, považuji za zvláštní, že v zákoně není výslovně uložena povinnost tento návrh vůbec projednat. (což je např. stanoveno u občana obce staršího 18 let)<sup>22</sup>

*„V některých obcích, kde není zřízena rada obce dle §99 odst. 3, se stává, že starosta se odmítá zabývat dotazy „opozičních“ členů zastupitelstva s poukazem na to, že tuto povinnost ze zákona nemá (nezřizuje – li se v obci rada, nelze totiž ani starosti ani místostarostu považovat za členy rady obce) V písmenu C zákonodárce formuloval právo na informace. Obdobně jak ov případě písmena B, musí být informace členovi zastupitelstva poskytnuta do 30 dnů. V praxi bývá „kamenem úrazu“ odpověď na otázku, co všechno jsou informace ve věcech, které souvisejí s výkonem zastupitelstva obce. Na tuto otázku je poměrně složitá odpověď, jelikož nelze stanovit jednoznačná kritéria. Základním kritériem je zřejmě takové, které rozlišuje, zda se poskytovaná informace týká samostatné nebo přenesené působnosti obce. Nelze však jednoznačně konstatovat, že s ohledem na působnost zastupitelstva obce, která se týká pouze samostatné působnosti, se členovi zastupitelstva mohou poskytovat jen informace ve věcech samostatné působnosti, zatímco na informace v přenesené působnosti nemá zastupitel žádný nárok. Některé zákony totiž výslovně předpokládají, že zastupitel má právo a informace které souvisí s výkonem působnosti přenesené. (např. §9 odst. 5 Matr. Zákona má příslušný člen zastupitelstva přístup k údajům, uvedeným v matričních knihách, nebo dle §98 stavebního zákona, vydává rada v přenesené působnosti územní opatření o stavební uzávěře, což s sebou nepřímo nese potřebu, získat k záležitostem příslušné informace: na druhé straně však ani v samostatné působnosti neplatí neomezený rozsah poskytovaných informací členovi zastupitelstva.. Zejména v situaci, kdy územní samosprávný celek vykonává působnosti v oblasti veřejné moci (např. rada ukládá pokuty za správní delikty dle §58, 59 OZŘ, budou mnohé informace pro zastupitele nedostupné. V praxi je proto nutné případ od případu pečlivě zvažovat, zda*

---

<sup>22</sup> Malast J. , Teoretická východiska obecní samosprávy v ČR, Západočeská univerzita v Plzni 2016 – Strany 290 - 296

*poskytovaná informace ještě souvisí s výkonem funkce člena zastupitelstva a kdy nikoliv.*“<sup>23</sup>

Co se týče poskytování informací jako takových, dle zákona 106/1999 Sb., přistupuje judikatura poměrně vstřícně k občanovi, což dokládají např. 2 judikáty Nejvyššího správního soudu z 2011,<sup>24,25</sup> kdy první z nich konstatuje, že Konkrétní obecní úřad (resp. městský úřad či magistrát statutárního města) je třeba považovat za jediný správní orgán, jemuž právní předpisy svěřují působnost v různých oblastech veřejné správy, a také za jediný povinný subjekt ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.<sup>26</sup> Tento povinný subjekt tedy není oprávněn odložit žádost o informaci či tuto žádost zamítnout se zdůvodněním, že se nevztahuje k jeho působnosti, pokud se tato žádost týká činnosti jiného odboru či složky téhož obecního úřadu, než je ta, které byla žádost adresována. Druhý judikát říká, že V případech, kdy jsou informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to i v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje

Zastupitelstvo obce podle §84 odst.1 rozhoduje ve věcech patřící do samostatné působnosti obce. (§35 odst.1) a ve věcech přenesené působnosti jen stanoví-li to zákona o obcích, nebo zákon zvláštní. Působností samostatnou se rozumí výkon samosprávy v obcích nebo krajích. Přenesená působnost je tedy jakýmsi protikladem, respektive doplňkem, kdy obce a kraje vykonávají státní správu, kterou na ně stát v určitém rozsahu přenesl. Stát může do výkonu samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví. Také rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem, nikoli tedy např. vyhláškou. Rozlišení mezi samostatnou a přenesenou působností se řídí pravidlem, že pokud zákon výslovně nestanoví, že jde o přenesenou působnost, jde vždy o

---

<sup>23</sup> J.Vedral, L.Váňa, J.Břeň, S. Pšenička, Zákon o obcích, Komentář, 1.vydání, Praha: C.H.Beck, 2008 strana 458

<sup>24</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2010, čj. 4 Ans 13/2008 – 87

<sup>25</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.03.2008, čj. 3 As 13/2007 – 75

<sup>26</sup> Zákon č. 106/1999 Sb.Zákon o svobodném přístupu k informacím

samostatnou působnost. Jde zejména o správu vlastního majetku, vytváření a realizování rozpočtu, zřizování a rušení příspěvkových organizací, právnických osob a obecní policie, vydávání obecně závazných vyhlášek, rozhodování o vyhlášení místního referenda, pojmenovávání části obcí i ulic a dalších veřejných prostranství a udělování a odnímání čestného občanství

Za nejdůležitější pravomoci obcí považují zejména:

- schvalovat program rozvoje obce
- schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce
- vydávat obecně závazné vyhlášky obce
- rozhodovat o vyhlášení místního referenda
- navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí
- volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizovat a zrušovat výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce
- zřídit a zrušit obecní policii
- rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství<sup>27</sup>

Výčet v tomto paragrafu však není uzavřený, jelikož zastupitelstvo obce může plnit další úkoly stanovené zákonem o obcích nebo zvláštním zákonem

Samosprávu mohou občané vykonávat i přímo, na základě vyhlášeného místního referenda krom věcí týkajících se poplatků, rozpočtu, změn obecně závazných vyhlášek, v případech kdy se rozhoduje ve správním řízení, a věcí týkajících se rušení orgánů a voleb členů úřadu. Toto právo je zakotveno i v ústavní rovině v čl. 21 odst. 1 listiny

*„§84 odst.1, stanoví, že zastupitelstvo rozhoduje ve věcech samostatné působnosti obce, není generální kompetenční klauzulí, neboť v záležitostech samostatné působnosti obce rozhoduje, s výjimkou těch, které zákon vyhrazuje zastupitelstvu, nebo těch které si zastupitelstvo vyhradí V ustanovení § 8 odst. 2 jsou vypočteny pravomoci, které zastupitelstvo nemůže delegovat na jiné orgány obce. Jedná se o záležitosti interního rozhodování zastupitelstva jako kolektivního*

---

<sup>27</sup> Zákon č. 128/ 2000 Sb., o obecním zřízení

orgánu, kreační pravomoci především vůči radě, jakožto výkonnému orgánu obce odpovědnému zastupitelstvu, a v neposlední řadě rozhodování o fiskálních záležitostech obce.

*Zastupitelstvo obce, schvaluje rozpočet obce, jehož realizaci kontroluje schválením závěrečného účtu. Za tímto účelem zastupitelstvo zřizuje obligatorně i finanční výbor. Který kontroluje hospodaření obce a zpravidla podává k předloženému návrhu své vyjádření. Kontrola hospodaření obce je sledována i ve vyhrazené pravomoci zastupitelstvu, zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce a dále v pravomoci zřizovat a rušit příspěvkové organizace (právnícké osoby) a organizační složky (nejsou subjektem práva) a schvalovat jejich zakládací listiny. Podrobnosti jsou stanoveny v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.*“<sup>28</sup>

Majetkoprávní úkony vyhrazené zastupitelstvu obce jsou vymezeny v § 85, kde za nejdůležitější považují zejména nabytí a převod nemovitých věcí, poskytování darů nad 20 000Kč fyzické či právnické osobě, vzdání se práva a prominutí dluhu nad 20 000Kč a zastavení nemovitých věcí.

*„Toto vymezující ustanovení slouží zejména ke zvýšené ochraně obecního majetku ve spojení s §41 odst. 2. Ustanovení je ovšem svým obsahem dvojsečné a v praxi větších obcí vede k tomu, že zastupitelstvo mnohdy jen formálně schvaluje dlouhé seznamy majetkoprávních úkonů, neboť hranice plnění jsou stále určeny absolutními částkami, které tak neodrážejí skutečný význam toho, kterého majetkoprávního úkonu pro tu kterou obec z hlediska obsahu jejího rozpočtu, tzn. výše jejich celkových příjmů a výdajů. Obecným trendem je však spíše zpřísnovat zákonné podmínky pro hospodaření s majetkem obce, takže pokud se uvažuje o revizi tohoto ustanovení, zpravidla se jde směrem k jeho rozšíření, respektive odstranění jeho mezer.“* <sup>29</sup>

Co se rozpuštění zastupitelstva týče, může ses tak stát, pokud se nesejde po dobu delší než půl roku tak, aby bylo usnášeníschopné, či nerespektuje li zastupitelstvo výsledky místního referenda, a to po upozornění přednosty

---

<sup>28</sup> (J.Vedral, L.Váňa, J.Břeň, S. Pšenička, Zákon o obcích, Komentář, 1.vydání, Praha: C.H.Beck, 2008 strana 477

<sup>29</sup> J.Vedral, L.Váňa, J.Břeň, S. Pšenička, Zákon o obcích, Komentář, 1.vydání, Praha: C.H.Beck, 2008 strana 482

okresního úřadu. Proti rozhodnutí o rozpuštění pak může obec podat žalobu ve správním soudnictví, která ovšem nemá odkladný účinek na rozhodnutí o rozpuštění od ministerstva vnitra. Obec ovšem o tento účinek může požádat, a dle JUDr. Zdeňka Koudelky, Ph.D., by měl soud této žádosti **vždy** vyhovět s argumentem, že v opačném případě by se mohlo stát, že rozsudek bude vydán až po nových volbách. Rozpuštění zastupitelstva nemá vliv na funkci starosty a radu. Ti totiž zabezpečují úkoly v samostatné působnosti, než bude zastupitelstvo schopno fungovat. Pokud tato situace nastane, přechází na starostu všechny pravomoci zastupitelstva, krom schvalování rozpočtu a stanovení nákladů na činnost obecního úřadu popřípadě zvláštních orgánů. Stále je však nutné mít na paměti generální omezení, které umožňuje rozhodovat jen v nezbytných záležitostech.<sup>30</sup>

## **2.2b) Výbory zastupitelstva obce**

V první řadě ke u výborů nutno podotknout, že tento orgán není v žádném případě samostatný, s pravomocí jednat nezávisle na zastupitelstvu. Účelem výborů je zastupitelstvu napomáhat k plnění jeho úkolů.

**Finanční výbor** zastupitelstva obce je zřizován zastupitelstvem ze zákona vždy. Jeho členy nemohou být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu ani osoby, které zabezpečují rozpočtové a finanční práce na obecním úřadu. Minimální počet členů je tři, maximální počet není zákonem omezen. Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s obecním majetkem a finančními prostředky a další úkoly, kterými jej pověří zastupitelstvo. Je oprávněn kontrolovat čerpání dotací, kontrolu rozpočtu obce, hospodárného využívání finančních prostředků, se kterými obec disponuje, ale o čerpání finančních prostředků nerozhoduje. Dále může provádět finanční kontrolu příspěvkových organizací zřízených obcí, protože tyto disponují s majetkem a finančními prostředky obce jim svěřenými. Můžeme říct, že kontrolní činnost finančního výboru má charakter preventivní a průběžné kontroly. Cílem finančního výboru v rámci jeho iniciativní pravomoci by mělo být předkládání návrhů finanční analýzy, rozpočtu na fiskální rok a hospodaření s finančními prostředky obce zastupitelstvu obce

---

<sup>30</sup> Zdeněk Koudelka, *Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000*, Linde Praha, a.s. 2000

**Kontrolní výbor** zastupitelstva obce zastupitelstvo zřizuje dle zákona povinně, počet členů výboru je minimálně tříčlenný, tak jako u všech výborů, včetně předsedy, který taktéž jako u finančního výboru musí být člen zastupitelstva. Omezení počtu členů zákon neurčuje. Členem výboru může být dle dikce zákona navržen a zvolen vyjma člena zastupitelstva také občan obce. Zastupitelstvo obce schválí zřízení finančního a kontrolního výboru na zasedání co nejdříve, zpravidla se tak děje na ustanovujícím zasedání nově zvoleného zastupitelstva. Kontrolní výbor provádí kontrolu plnění usnesení zastupitelstva obce, rady obce, je-li zřízena, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plní další kontrolní úkoly, kterými jej pověřilo zastupitelstvo obce. Kontrolní činnost tohoto výboru spočívá primárně v kontrole zákonnosti postupů a dodržování právních předpisů kontrolovaných subjektů obce a obecního úřadu zákonem stanovených, případně dalších subjektů, které kontrolnímu výboru stanoví zastupitelstvo obce. Kontrolní výbor se schází dle potřeby, je však vhodné, aby se scházel před zasedáním zastupitelstva z důvodu předložení usnesení z kontroly zastupitelstvu tak, aby mohlo být projednáno včas .

Za zmínku stojí i Osadní výbor: zřizuje se například pro vzdálenější část obce, která je rozlehlá. Minimální počet členů jsou 3. Členové výboru musí mít trvalý pobyt v části obce, ve které je výbor zřízen. Z hlediska činnosti obce a rozhodnutí, na kterých se usnáší zastupitelstvo, má osadní výbor dle zákona právo vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce (například prodej pozemků nebo nakládání s majetkem na území části obce osadního výboru). Dále tento výbor předkládá zastupitelstvu a radě obce návrhy na rozvoj jejich části obce a rozpočtu obce, vyjadřuje se k připomínkám a podnětům, které předkládají občané obce trvale hlášení k pobytu v části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen, orgánům obce.

**Výbor pro národnostní menšiny** Pokud se při posledním statistickém zjišťování (sčítání lidu) přihlásilo aspoň 10% občanů žijících v obci k jiné, než české národnosti, zřizuje se povinně výbor pro národnostní menšiny. Zákon ukládá, že nejméně polovinu všech členů výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin. Členy výboru se mohou stát i zástupci



národnostních menšin, pokud je deleguje svaz utvořený podle sdružovacího zákona<sup>31</sup>

## **2.2d) Rada**

Rada obce je výkonným orgánem, za svou činnost odpovídající zastupitelstvu. Rozhoduje zejména v působnosti samostatné. V přenesené, jen stanoví-li tak zákon. Počet je vždy lichý (5 až 11) a odvíjí se od počtu zastupitelů. Návrhy jsou v radě přijímány nadpoloviční většinou všech členů. Rada se shází v předem dohodnutých termínech nebo operativně, pokud zasedání svolá primátor či starosta. Schůze rady jsou neveřejné, což ovšem samo o sobě neomezuje právo na informace dle Čl. 17/1 Listiny základních práv a svobod, ohledně skutečností obsažených v zápisu, jak ostatně i konstatoval Nejvyšší správní soud.

Pravomoc v oblasti samosprávy je vymezena negativně. Tedy v záležitostech samosprávy nerozhoduje rada tam, kde je pravomoc vyhrazena zastupitelstvu ať už zákonem, nebo z iniciativy samého zastupitelstva. Vztah mezi těmito dvěma subjekty je založen na předpokladu nedělitelnosti moci v rovině územní samosprávy. Už jen z toho, že v ústavě je zmíněno jen zastupitelstvo, lze odvodit jeho nadřazené postavení mezi obecními orgány. Zastupitelstvo má i právo odvolat radu a to dokonce jako celek (krom náměstků a starosty či primátora) Z. Koudelka k principu nadřazenosti říká: „Zastupitelstvo může danou věc rozhodnout i po rozhodnutí rady. Jeho rozhodnutí je prioritní.“. Dle Koudelky je tedy třeba se v tomto momentě řídit pravidlem, že ústavní norma má vyšší právní sílu než zákon. Na názorovém protipólu se ocitá E. Matrasová a V. Šlauf, kteří tvrdí, že existují pravomoci rady v samostatné působnosti, které na sebe zastupitelstvo převést nemůže. Do jejích kompetencí patří zejména zabezpečování hospodaření obce, schvalování rozpočtu, zřizování komisí a odborů obecního úřadu. Dle zákona připravuje rada podklady pro jednání zastupitelstva a dále je jí zákonem umožněno vydávat nařízení v přenesené působnosti, kontrolovat úkoly plněné obecním úřadem, ukládat pokuty ve

---

<sup>31</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení

věcech samostatné působnosti, rozhodovat o nájemních smlouvách s obcí, schvalovat účetní uzávěrku obce a zabezpečovat hospodaření dle schváleného rozpočtu obce.

Pokud rada není volena, vykonává její pravomoci starosta, či jiný orgán, kterému je svěřena pravomoc rady. Radu tvoří starosta, místostarosta a radní volení z řad zastupitelstva. Rada se nevolí pokud je členů zastupitelstva méně než 15.

Co se jednání rady týče, její schůze jsou neveřejné a rada má možnost přizvat k jednání další osoby. Neveřejnost ovšem neznačí utajení průběhu a výsledku tohoto jednání, resp. dokumentů které jsou podkladem jednání, kde v této věci se v obdobném smyslu vyjádřil i nejvyšší správní soud. Tajné jsou pochopitelně ty skutečnosti, o kterých to zákon stanoví. Rada se schází dle potřeby, nicméně je možné, že zastupitelstvo určí intervaly, ve kterých se má rada scházet, což se ovšem v praxi stává minimálně. Na jednáních je obligatorně účasten tajemník, pokud v dané obci působí. Dle §101 odst. 2 je rada schopna se usnášet, pokud je přítomná nadpoloviční většina radních, kdy k přijetí usnesení je nutná nadpoloviční většina všech. Ze schůze rady se pořizuje zápis podepsaný starostou, místostarostou a jiným radním, a to do 7 dnů od konání zasedání. Rada také obligatorně vydává jednací řád, určující pravidla pro své jednání.<sup>32</sup>

*„Odpověď na otázku, zda žádost stěžovatelky byla zamítnuta po právu, anebo neprávem, znamená vyřešit následující nabízející se okruhy otázek: především je nutno se zabývat odpovědní na otázku, zda stěžovatelka požádala o informace podle zákona č. 106/1999 sb., o svobodném přístupu k informacím, pokud by tomu tak nebylo, a tato právní norma by nebyla aplikovatelná, pak nemá ani smyslu hovořit o omezení práva na informace. Omezení práva předpokládá, že takové právo existuje a bylo uplatněno. Pokud by odpověď na tuto otázku byla kladná, pak je nutno vyřešit vztah obecního zřízení a zákona č. 106/1999 Sb., v tom smyslu, zda a do jaké míry*

---

<sup>32</sup> Zákon č. 128/ 2000 Sb., o obecním zřízení

*je zákon lex specialis vůči obecné normě o poskytování informací z oblasti veřejné správy.*“<sup>33</sup>

Za nejtěžejnější pravomoci rady, považují ty, které jsou vymezeny v §102 odst. zákona o obcích. Hovořím zejména o možnosti vydávat nařízení obce, rozhodovat ve věcech právnických osob, kdy obec je jediným společníkem, zabezpečovat hospodaření, stanovit počet pracovníků v úřadu, ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce a rozhodovat o nájemních smlouvách a smlouvách o výpůjčce. Co se týče těchto pravomocí, taxativně vymezených v předmětném odstavci, zákon vylučuje, aby si tyto záležitosti vyhradilo zastupitelstvo, nicméně může zastupitelstvo o těchto věcech rozhodnout v konkrétním případě. Pravomoci dle §102 odst. 2 ovšem rada nesmí delegovat starostovi nebo obecnímu úřadu, s výjimkou záležitostí vyjmenovaných v písmenu k a m, což je ukládání pokut a nájemní smlouvy a výpůjčky. *Rada zabezpečuje hospodaření obce, a v případě potřeby zajišťuje také přijímání rozpočtových opatření, a to v rozsahu stanoveném zastupitelstvem. Rozsah, v němž zastupitelstvo obce radě vymezí pravomoc provádět rozpočtová opatření, je na úvaze a rozhodnutí zastupitelstva, může jít o vymezení takového rozsahu prostřednictvím druhu rozpočtového opatření stejně jako na základě finanční částky, která bude předmětem takových opatření, a lze si představit, že zastupitelstvo svěří radě i provádění rozpočtových opatření v celém rozsahu, kdy zastupitelstvo samozřejmě může takovéto rozhodnutí změnit.*<sup>34</sup>

## **2.2e) Starosta**

Starosta dle zákona o obcích zastupuje obec navenek a je volen zastupitelstvem z jeho řad. Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů a dle odst. 4 písm. B plní úkoly

---

<sup>33</sup> J.Vedral, L.Váňa, J.Břeň, S. Pšenička, Zákon o obcích, Komentář, 1.vydání, Praha: C.H.Beck, 2008 strana 524

J.Vedral, L.Váňa, J.Břeň, S. Pšenička, Zákon o obcích, Komentář, 1.vydání, Praha: C.H.Beck, 2008 strana 529

zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, kde v této souvislosti s tímto ustanovením vyvstávají otázky týkajících se pracovněprávních vztahů. U starostů obcí se při plnění této pravomoci uplatní § 5 odst. 2 zákoníku práce, podle něhož je-li veřejná funkce vykonávána v pracovním poměru, řídí se tento pracovní poměr zákoníkem práce. Právní postavení se však posuzuje i dle zákona o obcích. Podle § 2 odst. 8 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků plní starosta úkoly vedoucího úřadu v obcích, městských obvodech a městských částech, kde není zřízena funkce tajemníka nebo kde není tajemník ustaven. Jde o plnění pracovněprávních úkonů, které upravuje zákon č. 312/2002 Sb. Starosta se v těchto případech, kdy řeší pracovněprávní otázky, dostává do pozice vedoucího úřadu.

*„Starosta může po policii ČR požadovat spolupráci při zajištění místních záležitostí týkajících se veřejného pořádku. Tyto otázky jsou podrobněji upraveny v nařízení vlády č. 397/1992 Sb., kterým se stanoví podrobnější úprava vztahů policie ČR k orgánům obcí a obecní policii, a to konkrétně §4 nařízení vlády č. 397/1992 Sb. Podle tohoto ustanovení policejní útvary při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku plní úkoly uložené jim obecní radou, pokud je obec není schopna zajistit vlastními silami a prostředky, přičemž o způsobu provedení jednotlivých úkolů rozhoduje ředitel policejního útvaru. Pokud budou příslušníci policie plnit úkoly při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku společně s obecní policií, dohodne ředitel (velitel) policejního útvaru společný postup s osobou, která řídí obecní policii.“<sup>35</sup>*

Pokud starosta rozhoduje o majetkových dispozicích, které by učinil bez vědomí a souhlasu zastupitelstva, může toto založit trestní odpovědnost dle §329 trestního zákona, přičemž vědomost členů zastupitelstva musí vyplývat ze znalosti konkrétních podkladů, nikoli jen z neformálních informací poskytnutými starostou, či jinou osobou.

---

<sup>35</sup> J.Vedral, L.Váňa, J.Břeň, S. Pšenička, Zákon o obcích, Komentář, 1.vydání, Praha: C.H.Beck, 2008 strana 544

Starosta také odpovídá za informování veřejnosti o Činnosti obce dle §103 odst. 4. Je to navazující ustanovení na §97, který říká, že obec informuje občany o činnosti orgánů obce a dále jiným způsobem v místě obvyklým. *Ustanovení § 103 odst. 4 písm. E v poznámce pod čarou nelogicky odkazuje na zákon o svobodném přístupu k informacím, který se však podle §2 odst. 1 vztahuje na „územní samosprávné celky a jejich orgány“, povinnými subjekty podle tohoto zákona jsou tedy jak obce, tak současně jejich orgány, což má zřejmě odrážet rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností, i tak je ale nelogické, aby za veškeré poskytování informací ze strany obce a jejich orgánů odpovídal starosta.*<sup>36</sup>

Dle písmena f stejného odstavce pak starosta zabezpečuje výkon přenesené působnosti úřadu, pokud není zřízen tajemník. Dle mého názoru se však jedná o ustanovení poměrně zbytečné, jelikož v §110 odst. 4 je napsána de facto totožná informace. Co se samostatné působnosti týče, vykonává starosta ty pravomoci, které mu určí rada. Může se tedy jednat a jakoukoliv pravomoc v této oblasti, která není výslovně vymezena zastupitelstvu, či radě.

V neposlední řadě pak starosta svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce. Toto ustanovení opět nevylučuje možnost usnesení orgánu obce o tom, že zasedání bude řídit jiný orgán. Jak jsem již zmiňoval na počátku své práce, starostové se dlouhodobě umisťují na předních příčkách v hodnocení důvěry mezi ostatními ústavními institucemi. Může za tím stát mimo jiné i fakt, že funkce starosty je dle mého, veřejností pojmána spíše jako funkce reprezentativní.<sup>37</sup>

## **2.2g) Tajemník**

Organizuje práci magistrátu, vnitřní správy a informačního systému, řeší mzdovou a pracovněprávní problematiku, provádí právní úkony v

---

<sup>36</sup> J.Vedral, L.Váňa, J.Břeň, S. Pšenička, Zákon o obcích, Komentář, 1.vydání, Praha: C.H.Beck, 2008 strana 545

<sup>37</sup> Zákon č. 128/ 2000 Sb., o obecním zřízení

pracovněprávních vztazích, řídí, koordinuje a kontroluje činnost zaměstnanců magistrátu města. Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta. Tato funkce je obligatorně zřízena ve statutárních městech. Tajemníka jmenuje a odvolává primátor se souhlasem ředitele krajského úřadu.

Do roku 2000 mohly funkci tajemníka obecního úřadu zřizovat pouze ty obce, v nichž obecní rada zřídila alespoň dva odbory obecního úřadu. Od účinnosti nového zákona může tuto funkci zřídit kterákoli obec podle svého uvážení. Ty, v nichž působí pověřený obecní úřad (tj. obecní úřad, který vykonává přenesenou působnost pro více obcí ve správních obvodech) a statutární město ji tedy musí zřídit povinně. Dříve byl tajemník jmenován radou, nikoliv starostou jako dnes. Za další krom k „demokratizaci veřejné správy“ považují i ustanovení o nemožnosti tajemníka mít funkci v politické straně či hnutí, což ovšem nevylučuje možnost být členem politické strany. Toto ustanovení se objevilo v právním řádu také až v roce 2000 s přijetím nového zákona o obecním zřízení. Oproti úpravě v minulém století lze tedy konstatovat, že postavení tajemníka bylo novelou posíleno a jeho závislost na volených orgánech výrazně snížena. Naopak se však zvýšila závislost tajemníka na starostovi (primátorovi), kdy starosta je oprávněn stanovit a ukládat tajemníkovi pracovní úkoly, organizovat, řídit kontrolu jeho práce a dávat mu závazné pokyny, což vyplývá nepřímo již z §109, který říká, že starosta je z hlediska organizační struktury v čele úřadu a v § 110 je výslovně uvedeno, že tajemník je odpovědný starostovi za plnění úkolů jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Z judikátu Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. března 2014, sp. zn. 21 Cdo164/201 , k této věci vyplývá, že nic nebrání tomu, aby starosta v rámci své pravomoci „pověřil“ úředníka – zaměstnance obce - výkonem činností, které vykonává tajemník, a které by jinak vykonával sám.<sup>38</sup>

## **2.2f) Obecní úřad**

Obecní úřad je legislativně zakotven v § 109 zákona o obcích. Obecní úřad je orgánem obce úředního typu, kterému přísluší zabezpečovat plnění

---

<sup>38</sup> Zákon č. 128/ 2000 Sb., o obecním zřízení

úkolů obce **úředního charakteru**. Do jeho struktury se zařazuje starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazené do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Z pohledu vnitřní organizace se obecní úřad u středně velkých a větších obcí zpravidla člení na jednotlivé odbory a ty se pak dále, příp. ještě dělí na oddělení. U malých obcí s malým počtem zaměstnanců obce zařazených od obecního úřadu se obecní úřad obvykle takto nečlení.

Primární funkcí obecního úřadu v samostatné působnosti je plnění úkolů, uloženými mu zastupitelstvem či radou a rozhodování v záležitostech stanovených zvláštním zákonem. Pomáhá také výborům a komisím v jejich činnosti. Co se týče přenesené působnosti, vykonává ji obecní úřad dle §61 odst. 1 písm. 1 krom těch pravomocí, které patří do působnosti jiného orgánu. Na starosti má také zřízení úřední desky a podávání informací žadatelům. Ke zřízení úřední desky, které je zakotveno v §26 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, je ve stejném paragrafu stanovena i povinnost obecního úřadu obsah desky zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zajímavostí u této povinnosti je, že právnická obec doposud nenalezla shodu na tom, zda nevyvěšení obecně závazné vyhlášky dálkovým přístupem, má za následek neplatnost takové vyhlášky či ne, a toto je předmětem mnoha soudních sporů.

Co se struktury úřadu týče, může rada zřídit pro jednotlivé úseky činnosti úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou zaměstnanci obce, kteří jsou zařazení do obecního úřadu. V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu. Obecní úřad lze také považovat za sídlo ostatních orgánů obce a zastřešující složku jejich úředních úkonů. Zákonná úprava právního postavení obcí mezi obcemi diferencuje, čemuž odpovídá i rozlišení obecních úřadů v „běžných“ obcích. Dále tzv. pověřených obecních úřadů a nakonec obecních úřadů v obcích s rozšířenou působností.<sup>39</sup>

### **2.3.)Kraj a jeho orgány**

Kraje jakožto územní jednotky v České republice původně představovaly jiný typ správní jednotky, než je tomu dnes. Od středověku

---

<sup>39</sup> Zákon č. 128/ 2000 Sb., o obecním zřízení

do 19. Století se totiž jednalo o správní celky stojící mezi panstvími a zeměmi. První „novodobé“ kraje, respektive pokus o jejich vytvoření jsme mohli sledovat po roce 1949, kdy jimi komunistický režim nahradil tehdejší země. Ovšem velmi brzo se tato koncepce ukázala jako nevhodná. Tyto celky byly velmi malé a mnoho hospodářských oborů se vymykalo jejich hranicím. Ke konci 50tých let bylo tedy třeba přistoupit k reformě krajského zřízení. V roce 1960 tedy vzniklo 7 nových územních celků zákonem 36/1960 Sb., o územním členění státu, kde v důvodové zprávě k zákonu stálo, že Kraje jsou vytvořeny převážně z území s obdobným nebo navazujícím hospodářským charakterem, s příbuznou hospodářskou problematikou s podmínkami dalšího jejich rozvoje a s přihlédnutím k přírodním podmínkám a poloze. Ovšem toto v praxi nebylo zdaleka naplněno, když sociální geograf Martin Hampl se tehdy vyjádřil k novému uspořádání následovně: *„Kraje z roku 1960 byly neorganickými celky, které nejsou vhodné zvláště pro zavedení regionální samosprávy. Výběr krajských měst a vymezení těchto krajů mimo jiné navozovaly oprávněný regionální patriotismus. Příkladem extrémních řešení odporujících přirozené spádovosti obyvatelstva bylo podřízení Liberce Ústí nad Labem nebo Olomouce Ostravě. Za extrémní „nepřirozenost“ je možno označovat i vedení hranic mezi oběma moravskými kraji (např. přerušeni vazby Olomouc - Prostějov). „Kraje z roku 1960 (např. Severomoravský kraj) představují ekonomicky nesourodé a v územně spádové podobě převážně umělé celky“.*<sup>40</sup>

Po roce 1989 probíhaly diskuze o transformaci územní samosprávy, a ústava z 1992 tehdy umožňovala návrat k zemskému zřízení užívané v Rakousku-Uhersku do roku 1918 a v Československu v letech 1927–1948. Příznivci tohoto řešení byli zejména z moravské části republiky. Z mého pohledu nejzajímavější návrh přišel v roce 1995 z pera poslanců Jiřího Drápela a Jaroslava Sýkory, kteří navrhovali rozdělení na země pražské, východočeské, západočeské, moravské a slezské. Nakonec se do konečného zvažování dostaly jen návrhy o 9 krajích, kdy iniciátory byli zejména poslanci tehdejší ODA v čele s Josefem Ježkem, a návrh který nakonec byl prosazen,

---

<sup>40</sup> Hampl M., článek regionální diferenciaci společnosti ze dne 26.10.2010, dostupný z: [geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2009/03/g10-1-1hampl.pdf](http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2009/03/g10-1-1hampl.pdf)



tedy 14 krajů, částečně kopírující kraje z let 1949 – 1960. Hlavními prameny současného rozdělení je tedy jednak čl. 99 a násl. Ústavy, a zákon 347/1997 o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Kraje definitivně vznikly v roce 2000 a samosprávné kompetence získaly na základě zákona 128/2000 Sb., o krajích. Volby se konají dle zákona č. 130/2000 Sb.<sup>41</sup>

## 2.2a) Zastupitelstvo Kraje

Co se pravomocí krajského zastupitelstva týče, v mnoha znacích se shoduje se zastupitelstvem obce, samozřejmě s ohledem na větší teritoriální působnost. (např. dle §36 o krajích, týkajících se majetkoprávních jednání kraje, jsou pravomoci takřka totožné, jen s vyššími finančními limity. Proto se v části o krajském zastupitelstvu budu zabývat zejména podstatnými rozdíly v pravomocích oproti obcím) Pravomoci vyhrazené zastupitelstvu kraje se dají rozdělit na záležitosti veřejnoprávní povahy a na rozhodování o právních jednáních kraje. Za největší „privilegium“ oproti obcím, považuji možnost krajského zastupitelstva dle §35 odst. 2, předkládat poslanecké sněmovně návrhy zákonů. Osobně považuji za smutné, že tuto možnost využívají krajská zastupitelstva velmi sporadicky. Otázkou pro člověka nezasvěceného pak zůstává, zda je toto způsobeno nedostatečnou iniciativou zastupitelů, a nebo příliš centralistickým pojetím zákonodárné moci, kdy reálné prosazení tohoto návrhu je značně obtížné. Částečnou odpověď můžeme nalézt v krátkém článku bývalého rady asociace krajů na stránkách [moderniobec.cz](http://moderniobec.cz) :

*„Žádná centrální vláda na světě asi nemá příliš ráda, když se jí regiony pletou do tvorby zákonů! Přesto naše vyšší územní samo-správné celky – kraje prostřednictvím návrhů zákonů, které svým usnesením přijímají krajská zastupitelstva, do legislativního procesu se projednávání a schvalování zákonů občas vstupují. S výsledkem vždycky velmi nejistým. Přitom je zajímavé, že mnohdy pro návrh zákona hlasují v krajském zastupitelstvu členové i těch politických stran, které potom v Poslanecké sněmovně krajský návrh zákona nepodpoří nebo přímo zamítnou. Vláda má přitom podle čl. 44 odst. 1 Ústavy ČR právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, tj. i k těm, které*

---

<sup>41</sup> Malast J. , Teoretická východiska obecní samosprávy v ČR, Západočeská univerzita v Plzni 2016 – strany 215 a násl.

*předložily kraje. Samozřejmě i v případě, že vláda vysloví ke krajskému návrhu zákona svoje negativní stanovisko, definitivně vždy rozhodne o osudu návrhu (i toho krajského) až Poslanecká sněmovna. Ale názor vlády, která má v koalici většinu ve sněmovně, bývá v praxi většinou rozhodující.*

*Kraje za dobu své existence podaly už asi desítky nejrůznějších návrhů zákonů, počínaje třeba těmi ekonomickými – rozpočtové určení daní – nebo čistě politickými – jako naposledy třeba návrh Jihomoravského kraje o krajském referendu. Podle mě mají kraje vždycky větší šanci na úspěch tehdy, když se pro konkrétní návrh zákona získá podpora nejlépe všech 14 (včetně Prahy) krajů a návrh zákona je řádně předjednáán v rámci Asociace krajů ČR, a tam získá plnou podporu. Potom to je sice formálně podle Ústavy ČR stále návrh zákona zastupitelstva jednoho vyššího územního samosprávného celku, ale co do svého obsahu má všeobecnou podporu všech krajů! A to je pro osud návrhu zákona velmi důležité, třeba i proto, že každý poslanec je z nějakého kraje a kraj na něj může působit cestou vysvětlování a přesvědčování, že návrh zákona je ve prospěch i jeho kraje a občanů kraje“<sup>42</sup>*

Za další stěžejní pravomoci krajského zastupitelstva pak považuji zejména vydávání obecně závazných vyhlášek kraje, schvalování rozpočtu kraje, možnost předkládání návrhů Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů a pravomoc koordinace územního obvodu a schvalování územní strategie.

Obdobně jako zastupitelstvo obce, i zastupitelstvo kraje vykonává svou působnost na zasedáních. Ta se schází podle potřeby, nejméně jedenkrát za tři měsíce. K platnému usnesení, rozhodnutí nebo volbě je třeba nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Dle §45 krajského zřízení, <sup>43</sup>„klesne-li počet zastupitelů o více než polovinu oproti počtu stanovenému v §31, a nejsou-li náhradníci do doby, než bude zvoleno zastupitelstvo nové, zabezpečuje jeho úkoly stávající zastupitelstvo.“ Zastupitelstvu však nepřísluší vykonávat působnost podle §35 odst. 2 a §36 s výjimkou přijímání rozpočtových opatření a stanovení pravidel rozpočtového provizoria.

---

<sup>42</sup> Judr. Miroslav Dýma – článek ze dne 19.4.2015 ze stránek moderniobec.cz)

<sup>43</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., O krajském zřízení

### **2.3.b) Rada kraje**

Co se rady kraje týče, zmíním jen drobné niance oproti radě obce, jelikož funkce a obsazení jsou takřka totožné, pochopitelně s rozdílem, že místo starosty je členem hejtman. Jako u rady obce je hlavním těžištěm plnění úkolů samosprávy. V přenesené působnosti koná, jen stanoví-li tak zákon (například při vydávání nařízení kraje). Při svém výkonu je jako u obcí odpovědná zastupitelstvu. Pokud v průběhu funkčního období klesne počet radních tak, že rada není usnášeníschopná, a na nejbližším zasedání nedojde k nápravě, bude vykonávat její působnost zastupitelstvo až od zvolení potřebného počtu členů rady. Zastupitelstvo může svěřit tento výkon i hejtmanovi. Rada vykonává pravomoci i po ukončení funkčního období zastupitelstva až do zvolení rady nové.

Co se počtu radních týče, může jich být 9 nebo 11, v závislosti na tom, zda se jedná o kraj nad 600 000 obyvatel, nebo pod. Krajská rada má za úkol vyřizovat návrhy, připomínky a podněty obcí. Co se týče právních jednání kraje, má rada pravomoc poskytovat dotace a návratné finanční výpomoci do 200 000 Kč. Do stejné výše může i rozhodnout o zastavení movitých věcí, či vzdát se práva. V jednotlivých případech pak může rozhodnout o poskytování věcných a finančních darů do výše 100 000 Kč. Mezi další důležité pravomoci pak řadím zejména zabezpečování hospodaření dle schváleného rozpočtu, přezkoumávání opatření přijaté krajským úřadem v samostatné působnosti. Rada také stanovuje počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, a do zvláštních orgánů kraje a do organizačních složek.

Co se zaměření radních týče, nejčastějšími rezorty jsou investice a majetek, doprava, školství a sport, zemědělství, zdravotnictví, či regionální rozvoj.

V kraji Plzeňském máme v současné době 9 radních, přičemž v čele rady stojí hejtman Josef Bernard, který má na starosti také oblast oblasti bezpečnosti a krizového řízení, strategického rozvoje, vnějších vztahů, sportu,

neziskových organizací a dozoru nad činností Centrálního nákupu, příspěvkové organizace.<sup>44</sup>

### 2.3.c) Hejtman

Slovo hejtman jako takové, má v České historii značnou prestiž, jelikož od 16. Století, až do roku 1918 byli zemští hejtmani zástupci panovníka v čele českých zemí (s výjimkou Čech). Do roku 1945 pak stáli okresní hejtmani v čele okresů. V České republice pak byla funkce hejtmana zřízena, respektive obnovena v roce 2000 kdy kraje jakožto vyšší územněsprávní celky vznikly. V Praze se funkce hejtmana nazývá primátor.<sup>45</sup>

Hejtman kraje je orgánem zastupující kraj navenek, a má se zastupitelstvem obcí a zastupitelstvem kraje, obdobné pravomoci jako starosta, přizpůsobené k potřebám kraje, kdy zejména podepisuje právní předpisy kraje, odpovídá za informování občanů a činnosti kraje, jmenuje ředitele krajského úřadu po souhlasu ministerstva. Dále vykonává věci v samostatné a přenesené působnosti, které musí stanovit zastupitelstvo, rada, nebo zákon. Na zasedáních zastupitelstva a rady řídí zasedání, a na konci podepisuje zápis z jednání rady. Náměstek hejtmana opět analogicky se starostovými zástupci vykonává funkci hejtmana při jeho neschopnosti, či nepřítomnosti. Pokud není místo hejtmana jmenován, plní tuto funkci některý z členů rady. Zastupitelstvo může jmenovat náměstků hejtmana i několik, a svěřit jim některé úkoly. Hejtman plní také obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a řediteli. Obdobně se starostou hejtman pozastaví výkon usnesení rady, má-li za to, že je usnesení nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva dle §62 o krajích.<sup>46</sup>

Hejtmana volí zastupitelstvo z řad svých členů, přičemž zastupitelstvu je hejtman ze své funkce odpovědný. Rada může v rozsahu své pravomoci ukládat hejtmanovi úkoly. Hejtman sice stejně jako v případě starosty zastupuje kraj navenek, ovšem na rozdíl od starosty nestojí v čele krajského úřadu.

Jako zajímavost doplním, že mezi lety 2000 až 2008 byla drtivá většina

---

<sup>44</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., O krajském zřízení

<sup>45</sup> *Vojáček. L., Schelle K., Knoll V., České právní dějiny. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010*

<sup>46</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., O krajském zřízení

hejtmanských pozic obsazena členy ODS, jejichž „šňůru nadvlády“ pak přerušila oranžová vlna ČSSD, která obsadila 13 krajských vedoucích pozic, mimo kraje Ústeckého, který připadl členovi KSČM.

### **2.3.d) Krajský úřad**

Krajský úřad dle zákona o krajích plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí., respektive vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu.

Na rozdíl od kraje samotného, krajský úřad nedisponuje právní subjektivitou.

Struktura je stejná jako u úřadu obecního, tedy odbory a oddělení. Pracovněprávní vztahy zaměstnanců kraje se řídí zejména zákoníkem práce a zákonem o úřednících územních samosprávných celků (zákon č. 312/2002 Sb.). V čele stojí ředitel krajského úřadu, který je zaměstnancem kraje. Za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti je odpovědný hejtmanovi. Ředitel krom jiného dodává Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce, plní funkcí statutárního orgánu zaměstnavatele na níž navazuje pravomoc vydávat zejména organizační a pracovní řád, spisový řád a skartační řád krajského úřadu. Hlavním účelem krajského úřadu je pak v přenesené působnosti provádět dozor nad výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům obcí podle zvláštního právního předpisu.

Příklady agend v samostatné působnosti:

- příprava materiálů pro jednání rady kraje a zastupitelstva kraje
- poskytování informací
- spolupráce s médii
- vydávání věstníku kraje

Příklady agend v přenesené působnosti

- poskytování informací
- organizování integrovaného záchranného systému na území kraje
- Evidence obyvatel

- dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí
- Státní správa na úseku školství<sup>47</sup>

### 3)Praktická část

#### 3.1)Zastupitelstvo a normotvorná pravomoc

##### 3.1.a) Obecně závazné vyhlášky

Co se týče pojmání samostatné působnosti v judikatuře ústavního soudu, byly v přístupu k „volnosti“ vydávání obecně závazných vyhlášek poměrně značné rozpory, mezi pojetím centralistickým a etatistickým. Pro ilustraci uvádím judikát ve věci návrhu na zrušení tržního řádu města Přerov, který konstatoval že „Pokud obec zjistí, že řešená otázka není podle své povahy upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy, a jedná-li se současně o otázku místního významu z výše uvedených generelně vymezených oblastí (§14. Odst.2 zákona o obcích), je obec oprávněna v rámci samostatné působnosti využít některou z forem činnosti, které jí zákon k realizace samostatné působnosti nabízí“<sup>48</sup>

Dále potvrdil, že „obecně závazné vyhlášky jsou svojí povahou primárním pramenem práva, obec jimiž totiž může upravovat i takové vztahy a záležitosti, které upravené jinou normou dosud nejsou.“ Soudci Hollander a Procházka však k tomuto nálezu připojili rozporné stanovisko, kde uvedli, že při připuštění možnosti obcí vydávat OZV v oblasti samosprávy dané zákonem, ale bez zákonného zmocnění (jen v rámci realizace ústavního práva) se obec dostává na pozici územních celků ve federaci. Dle soudce Koudelky je však tento názor třeba odmítnout, neboť „realizací čl.104.odst.3. ústavy, se obec nikdy nemůže dostat na pozici federace, jelikož OZV nemohou být vydávány v rozporu se zákonem. Ve federaci se může dostat zákon subjektu federace, do rozporu se zákonem federace, věc pak řeší zkoumání, který ze zákonů je vydán v souladu s ústavním rozdělením kompetencí mezi federaci a její subjekty“

Až do roku 2007 zůstal tento nálezn jako jediný, který odmítal uznání pravomoci obcí vydávat OZV v samostatné působnosti ukládající povinnost

<sup>47</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., O krajském zřízení

<sup>48</sup> Nález -Pl.ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007

bez výslovného zákonného zmocnění. Podstatná změna v přístupu k posuzování zákonnosti OZV přišla v roce 2007, kdy ministerstvo vnitra navrhovalo zrušení části OZV města Jirkova, ve které město nařizovalo povinnosti vlastníkům a uživatelům veřejné zeleně. Ministerstvo argumentovalo, že ustanovení je v rozporu s čl.11 odst. 4 LZPS. (Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu) a dále, že daná otázka je již upravena zákonem o rostlinolékařské péči, který ukládá povinnost zjišťovat a odstraňovat škodlivé organismy tak, aby nevznikala škoda jiným.

Při posuzování zákonnosti užil ÚS test čtyř kroků a zmínil, že právo VÚSC na vydávání OZV je zakotveno v čl. 104 odst.3, přičemž přesto, že ve svých rozhodnutích zdůrazňoval, že obce jsou dle tohoto ustanovení zmocněny k originální normotvorbě, často ve svých nálezech tento závěr relativizoval tím, že pro uložení povinnosti v OZV musí být obec tak či tak výslovně zmocněna zákonem. ÚS tedy v návrhu na zrušení této vyhlášky konstatoval, že „registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy, a z tohoto důvodu **opouští dosavadní restriktivní ustanovení čl. 104. Odst.4.** Dále konstatoval, že dané ustanovení „je nutno interpretovat v linii dosavadních nálezů ÚS tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání OZV. K vydávání OZV v mezích své věcné působnosti, i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují. (krom ukládání daní a poplatků) Na základě toho pak ÚS zamítl návrh ministerstva na zrušení předmětné OZV. Nález ús ze dne 11.12.2007 spis.značka PL.ÚS. 45/06

V nálezu Pl. ÚS 63/04 připravovaném soudkyní zpravodajkou Eliškou Wagnerovou byl pro přezkum obecně závazných vyhlášek poprvé použit takzvaný test čtyř kroků, jehož použití je doložitelné i například v nálezu Pl.ÚS 62/04 a nálezu Pl. ÚS 32/05<sup>49</sup>Ústavní soud při použití této metody postupně posuzuje: pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky (zda ji vydal oprávněný orgán stanoveným způsobem na základě zákonného zmocnění)<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Nález ÚS 32/05 ze dne 10. 1. 2006

<sup>50</sup> Nález ÚS Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005

- zda obec nepřekročila svou věcnou působnost, tzn. nejednala ultra vires
- zda obec nezneužila svoji působnost (to znamená, zda výkon moci v oblasti, kterou obec smí upravovat, nesleduje nezákonný účel)
- obsah vyhlášky kritériem nerozumnosti (posouzení, zda rozhodnutí není absurdní)<sup>51</sup>

V oblasti samostatné působnosti mají tedy obce i kraje autonomní postavení. Kraj je vyšší, ale nikoliv nadřízenou úrovní samo-správy. Podle zákona o obcích mohou orgány kraje zasahovat do samostatné působnosti obcí jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví. V oblasti přenesené působnosti platí princip nadřízenosti a podřízenosti, kraj v těchto vztazích vystupuje jako instančně vyšší úroveň ve vztahu ke všem obcím bez ohledu na jejich kategorie – tedy k malé obci i velkému městu, k obci se základním rozsahem výkonu státní správy a třeba k obci s rozšířenou působností.

Samostatnou působnost vykonává každý územní samosprávný celek pouze na svém území, zatímco přenesenou působnost může vykonávat pro správní obvod větší, než je jeho vlastní území – typickým příkladem je obec s rozšířenou působností. Připomínám, že jak zákon o obcích, tak zákon o krajích obsahují ustanovení, které stanoví, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost územních samosprávných celků a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o působnost samostatnou.

Vztahy mezi krajem a obcí jsou upraveny zejména v základních právních předpisech upravujících postavení a působnost územních samosprávných celků, tedy zejména v zákoně o obcích a zákoně o krajích. Tyto zákony ovšem poskytují pouze základní rámec, který je doplněn právní úpravou vzájemných vztahů a vazeb kraje a obce v dalších zákonech upravujících jednotlivá odvětví veřejné správy.

Zákon o krajích dále pak stanoví, že při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi, pokud je to možné, předem projedná s obcemi opatření dotýkající se jejich působnosti. Obce i kraje si poskytují na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon svých působností.<sup>5253</sup>

<sup>51</sup> Nález ÚS 32/05 ze dne 10. 1. 2006

<sup>52</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., O obecním zřízení

<sup>53</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., O krajském zřízení



Vztahy obce a kraje jsou tedy velmi rozmanité a vždy záleží na tom, o jakou oblast se jedná a jakými pravidly se konkrétní vztahy řídí. Některé vztahy jsou postaveny na principu nadřízenosti a podřízenosti, jiné na principu rovnoprávnosti, smluvní volnosti, a vzájemné spolupráce.<sup>54</sup>

*„Další věcné oblasti, v nichž mohou obce realizovat svou normotvornou pravomoc mohou vyplývat ze zvláštních zákonů. Úpravy ve zvláštních zákonech, které výslovně předvídají možnost vydat obecně závaznou vyhlášku, nemusí znamenat, že by obec nemohla vydat obecně závaznou vyhlášku regulující i jiné otázky, např. v zájmu zajištění záležitostí veřejného pořádku, což mohou regulovat dle §10a Například §24 odst. 2 zákona 246/2006 sb., na ochranu zvířat proti týrání stanoví: „Obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů“. Ústavní soud se v nálezu Pl. ÚS. 46/06 zabýval návrhem na zrušení vyhlášky města Mariánské Lázně, která zakázala v tomto městě volný pohyb psů a koček. Zákonná úprava §24 přitom neupravuje regulaci pohybu jiných zvířat než psů. Ústavní soud však dovodil za legitimní regulaci pohybu i jiných zvířat než psů, založenou na oprávnění obce stanovovat povinnosti dle §10 a) a c). Počínaje tímto nálezem, nevylučuje judikatura Ústavního soudu situace, že obec reguluje vyhláškou záležitost, která je již regulována na úrovni zákona. Východiskem je porovnání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že by obec nesměla regulovat určitou záležitost jen z důvodu, že již je regulována na úrovni zákona. Za přípustné se např. považuje, pokud obec zakáže požívání alkoholu, na některých veřejných prostranstvích, ačkoli existuje zákonná regulace.“ (viz. nález Pl. ÚS. 33/05)<sup>55</sup>*

### **3.2.)praktické možnosti dalšího rozvoje zvláštních orgánů samospráv**

Dl §106 zákona o obcích V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a

<sup>54</sup> (Judr. Miroslav Dýma Ph.d. – článek ze dne 14.8.2014 ze stránek [moderniobec.cz](http://moderniobec.cz)

<sup>55</sup> Kopecký M., Průcha P., Havlan P., Janeček J. –Zákon o obcích, komentář, Praha: Wolters Kluwer a.s., 2015, strana 20 – 21

odvolává jejich členy. V případech stanovených zvláštními zákony vykonává zvláštní orgán obce s rozšířenou působností státní správu pro správní obvod obce s rozšířenou působností

V čele zvláštního orgánu obce může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Pro prokázání zvláštní odborné způsobilosti osoby stojící v čele zvláštního orgánu obce platí obdobně ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.<sup>56</sup>

Starosta zpravidla nemusí zřizovat tyto orgány obligatorně, avšak např. v §38 odst. 1 ZSPO je stanoveno, že starosta obce s rozšířenou působností zřizuje jako zvláštní orgán obce komisi pro sociálně-právní ochranu dětí., na druhé straně, nikde v legislativě není zakotveno, jak sankcionovat případné nezřízení tohoto orgánu. Dle komentáře zákona o obcích JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D., by pak tuto státní správu vykonával nejspíše obecní úřad. Zákon také stanoví, že ustanovení o prokázání zvláštní způsobilosti se nevztahuje na orgány, v jejich čele stojí starosta. Příkladem takového orgánu může být povodňová komise.

### **3.3) Obec a její statutární orgán**

Na otázku, jaký orgán má právo za obec jednat, je-li společníkem obchodní společnosti, tedy kdo je statutárním orgánem obce, se v literatuře setkávám s značně odlišnými názory. Jak už tomu často v těchto sporných otázkách bývá, i zde je to způsobeno zejména rozdíly z ústavní a teoretickoprávní charakteristikou obce. Pokud bychom se totiž zaměřili čistě na ústavu, v jejíž mezích se musí pohybovat nižší normy, dozvíme se, že ústava předpokládá, že do úvahy při rozhodování, kdo je oprávněn za obec jednat, zná ústava jen zastupitelstvo. O starostovi a radě v ní nenajdeme ani zmínku. Na podporu „ústavní verze“ se vyjadřuje i JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., kdy zmiňuje, že: *„Obec je subjektem veřejnoprávním. Tato její veřejnoprávní podstata zůstává zachována, i když vystupuje v soukromoprávních vztazích. Proto při charakteristice orgánů obce je nutné vždy vyjít především ze základních*

---

<sup>56</sup> Zákon 128/2000 Sb., O obecním zřízení

*předpisů, upravujících obecní samosprávu jako veřejnoprávní korporaci. Tímto předpisem je na prvním místě ústava, následně zákon o obcích, a teprve subsidiárně lze použít soukromoprávní předpisy, zejména občanského zákoníku upravující statutární poměry právnických osob.*<sup>57</sup>

Názorová protistrana, zastávající tezi, že za obec jedná navenek v plném rozsahu starosta, argumentuje v tom smyslu, že dle občanského zákoníku má mít každá právnická osoba statutární orgán, který za ní v právních vztazích jedná. Toto tvrzení podporuje i §103 odst. 1 zákona o obcích, který deklaruje že obec je navenek zastupována starostou. Tady ovšem narážíme na právní teorii, kdy občanský zákoník základním zákonným předpisem **práva občanského**. (Např. oproti ABGB z 1811, který byl považován za základní předpis práva obecně)

### **3.4.) Opatření obecné povahy**

Mezi právotvornou pravomoc orgánu obcí a krajů patří i možnost vydávat tzv. opatření obecné povahy, které mají v Českém právním řádu poněkud odlišný význam od mnohých jiných evropských právních subkultur. Dle §171 zákona č. 5000/2004 Sb., není opatření obecné povahy ani právním předpisem, ani rozhodnutím. Inspirací k zavedení tohoto institutu do českého právního řádu byla úprava švýcarská a německá, která ovšem má v dispozici předpisu upravující tento institut poměrně rozsáhlejší význam, když jej označuje za specifickou formu správního aktu, kde není konkrétně určen objekt, či subjekt. Jelikož se může subjekt vydělit jen druhově, vymyká se tento institut v „německé verzi“, a rozšiřuje tak pojem správního aktu dle jeho „klasického pojetí“, kdy například v §35 německého zákoníku je definován jakožto „každé opatření, či rozhodnutí, které učiní úřad k regulaci jednotlivých případů ve veřejném právu, a které má bezprostřední účinek na venek. Zaměřuje-li se správní akt na obecné znaky určitých, či určitelných osob, nebo se dotýká veřejnoprávní věci, nebo jejího užívání veřejností, jedná se o

---

<sup>57</sup> JUDr. Zdeněk Koudelka, PH.D – Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000, Linde Praha, a.s. 2000 – strana 111, 112

všeobecně opatření“. Dokonce v původním návrhu správního řádu, byl pozitivně definován jako „úkon správního orgánu v určité věci, které se přímo dotýká zájmů, práv a povinností blíže **neurčeného** okruhu osob“. *Negativní vymezení opatření obecné povahy v SPŘ má důsledky jak materiální, tak procesní. SPŘ ponechává na zvláštních zákonech, aby podle povahy věci stanovily, ve kterých případech a za jakých podmínek má být vydáno opatření obecné povahy namísto právního předpisu nebo rozhodnutí. Rovněž SPŘ dává procesní volnost zvláštním zákonům, aby mohly upravit postup při vydávání opatření obecné povahy, než je upravuje SPŘ, kromě výjimek kterými jsou povinnosti orgánů: zveřejnit návrh opatření obecné povahy, přijímat připomínky k návrhu, zabývat se jimi a vyřídit je, a opatření obecné povahy zveřejnit formou obecně závazné vyhlášky resp. Umožnit každému, aby se s jejím obsahem seznámil.* Proti opatření obecné povahy není přípustný žádný opravný prostředek, lze však připomínkovat, či uplatnit námítky. Správní orgán má povinnost přizvat všechny potencionálně dotčené osoby k jejich podání.

### **3.5) Odpovědnost územní samosprávy**

Územní celky z podstaty věci plně odpovídají za škodu způsobenou při výkonu samostatné působnosti. Za výkon přenesené v první řadě odpovídá stát. V tomto případě jde o absolutní objektivní odpovědnost. Při náhradě škody se jedná o ušlý zisk, náklady řízení. A škodu jako takovou. Při nesprávném úředním postupu má právo na náhradu ten, komu škoda vznikla. U nezákonného rozhodnutí je možno škodu uplatnit jen, pokud toto rozhodnutí bylo zrušeno či změněno, a pokud nejde o případ zvláštního zřetele hodný, je nutné aby účastník subsidiárně využil všechny opravné prostředky, které připadají v úvahu. Škoda v přenesené působnosti se nejdříve uplatňuje u ústředního orgánu státu, kterým je ministerstvo financí, pokud jinak nelze určit. V tomto případě musí orgány rozhodnout do 6 měsíců, až poté má účastník možnost řešit věc soudní cestou. Subjektivní promlčecí lhůta je pak v délce 3 let, od chvíle kdy se poškozený o škodu dozvěděl, a 10 let je lhůta objektivní. V případě že stát nahradí škodu, způsobenou územní samosprávou v přenesené působnosti, má možnost tuto náhradu vymáhat skrz

regres v takové míře, v jaké se orgán na tomto pochybení podílel. Obdobně je tomu i naopak, kdy orgán vydal nesprávné rozhodnutí, při kterém byl vázán závazným právním názorem státního orgánu. Územní samosprávný celek má pak právo na regresní náhradu od osob, které se na nezákonném nebo nesprávném úředním postupu podílely. Promlčecí doba u regresní náhrady trvá 1 rok, od zaplacení náhrady škody.<sup>58</sup>

### **3.6) orgány obcí a krajů a správní řízení**

Důležitost samosprávných orgánů spatřuji i ve faktu, že z důvodu, že se účastní správního řízení, kde jakožto „zástupci veřejné moci“, mohou nepřímo doplňovat i hmotné právo. Ve správním řízení se totiž často zjistí, že konkrétní hmotněprávní normy jsou obtížně aplikovatelné, ba dokonce vyjdou najevo nesoulady mezi různými úpravami, či jiné vnitřní rozpory právních předpisů. Toto potvrzuje i soudní judikatura kde právní věta z nálezů ústavního soudu zní: „*maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva.....vylučuje ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti*“. V tomto judikátu soud vycházel nejspíše z článků 2 odst. 3 ústavy, čl. 2 odst. 2 listiny, které říkají, že veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech stanovených zákonem. Tady v případě zjištění těchto „chyb v normativním systému“ je už řada na legislativních orgánech, aby tento systém zdokonalovali. Správní orgány a jejich působnost jsou vymezeny na začátku správního řádu, kde uvádí jejich výčet a zavádí pro ně legislativní zkratku „správní orgán“. Kterými jsou: orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, popřípadě jiné orgány a fyzické a právnické osoby za určitých situací, a to tehdy pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Požadavky na výkon správních působností jsou nejobecněji vyjádřeny v základních zásadách činnosti správních úřadů, které jsou vyjádřeny v první a druhé hlavě správního řádu.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Hendrych D. a kolektiv, *Správní právo. obecná část*, 9.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016 – Strana 433 a násl.

<sup>59</sup> Hendrych D. a kolektiv, *Správní právo. obecná část*, 9.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016 –strana 245 a násl

### 3.2.a) Správní trestání

Co se týče rozsahu pravomocí orgánů samosprávných celků, správní trestání hraje ve výčtu podstatnou roli. Právní úprava projednávání přestupků je založena na principu, že se zpravidla přestupek projednává v místě, v jehož obvodu se skutek stal, a ve kterém je tedy věcné a místně příslušný orgán. V některých případech může být příslušný i orgán, ve kterém má pachatel trvalé bydliště (55 odst. 2 přestupkového zákona). Jinou místní příslušnost pak mohou upravit i jiné zákony (typicky celní přestupek projednává ten celní orgán, který pochybení zjistil). Dle §52 přestupkového zákona, je k řízení o přestupku oprávněný jednak obecní úřad, či zvláštní orgán obcí zřízený (typicky komise, zřízené dle §53 odst. 3 přestupkového zákona), popřípadě jiné správní orgány, určí-li tak zákon. Dle §95a spadá řešení přestupků do přenesené působnosti obce. Krom obcí mohou přestupky řešit např. celní, katastrální a finanční úřady. Funkční příslušnost se řídí generálními pravidly, kdy v případě zřízení komise či jiného orgánu, zákon stanoví složení, a způsob rozhodování tohoto orgánu.<sup>60</sup>

Vlastnímu projednání přestupku orgánem nepředchází zvláštní stádium, jehož účelem by bylo zjistit, zda podezření ze spáchání skutku vůči konkrétní osobě odůvodňuje zahájení řízení. Samosprávné orgány mají právo požadovat součinnost v řízení, která je vymezena v §58 až 60 přestupkového zákona, kdy jednak státní orgány jsou povinny předat příslušnému orgánu přestupky, pokud k jejich řešení nejsou příslušné, popřípadě, v zákonem stanovených případech provést nezbytná šetření ke zjištění podezřelé osoby a zajištění důkazních prostředků. Dále jsou obce oprávněny požadovat od orgánů policie a jiných státních orgánů žádost o provedení potřebných úkonů, a to jak před, tak po zahájení přestupkového řízení. Krom tohoto obecného ustanovení pak zvláštní zákony upravují i speciální případy této součinnosti (typicky §44 zákona o policii). Dalším „důkazem moci“ samosprávných orgánů, je povinnost občana podat správním orgánům vysvětlení, nezbytné k prověření došlého oznámení o přestupku dle § 60 přestupkového zákona. Při nesplnění povinnosti má orgán právo uložit pořádkové pokuty, a to i opakovaně. Úprava podání vysvětlení v přestupkovém zákoně, je úpravou speciální vůči

---

<sup>60</sup> Sládeček, V. Obecné správní právo. 3., Praha: Wolters Kluwer ČR. 2013, strana 207

správnímu řádu. U přestupků se v zásadě uplatňuje zásada oficiality. Orgán musí stíhat a projednávat všechny činy v jeho příslušnosti, o kterých se dozví. Výjimky z tohoto pravidla jsou uvedeny v §68 přestupkového zákona. Konkrétně se jedná o skutky proti občanskému soužití, vymezené v §49 odst. 1, písmeno b až d, tedy ublížení na zdraví a vyhrožování touto ujmou. Po návrhu na projednání další postup určuje příslušný orgán.<sup>6162</sup>

*„Pokud není přestupek projednán v blokovém, nebo v příkazním řízení, nařídí v prvním stupni správní orgán obligatorně ústní řízení, a přizve všechny účastníky. Je-li obviněný mladistvý, vyzoomí též jeho zákonného zástupce a orgán sociálněprávní ochrany dětí. Ústní jednání má klíčový význam pro zajištění práv obviněného, zejména na obhajobu, právo klást otázky svědkům, navrhopvat důkazy, apod. Efektivní uplatnění těchto práv předpokládá, že obviněnému budou vytvořeny podmínky pro to, aby projednání mohl být přítomen. Zákon taxativně stanoví případy, kdy není třeba projednat za jeho přítomnosti. Ústní jednání je zásadně neveřejné dle §49 odst. 2 správního řádu, ů 49 odst. 3 však stanoví, že správní orgán vyhoví návrhu účastníka uvedeného v §27 odst. 1 přestupkového zákona, na jednání veřejného a ústního, nemůže-li být způsobena újma ostatním účastníkům. Oprávnění obviněného domáhat se veřejného ústního jednání vyplývá též z čl. 5 odst. 1 ÉULP.“<sup>63</sup>*

Český právní řád pochopitelné umožňuje opravné prostředky vůči rozhodnutím orgánů veřejné správy, samosprávné celky nevyjímaje. Soudní řád správní (zákon č.150/2002 sb.), nabyt účinnosti v roce 2003. Na rozdíl od „klasických procesních řádů“ (správní, osř, trestní), se odlišuje tím, že upravuje krom procesu, i „otázky organizace soudů a postavení soudců). Souvisí to nejspíše s faktem, že zákon o soudech a soudcích, v době kdy byl přijat, počítal ještě s jinou rozhodovací strukturou ve věcech správního

---

<sup>61</sup> Zákon č. 200/1990 Sb.o přestupcích

<sup>62</sup> Hendrych D. a kolektiv, *Správní právo. obecná část, 9.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016 – Strana 534 a násl.*

<sup>63</sup> Průcha, P.: *Správní právo – obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno:Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2004, ISBN 80-210-3350-9, str. 570*

soudnictví. Ruku v ruce s novou organizací správního soudnictví, pak byl změněn zákonem 151/2002. Bylo by však neefektivní, pokud by organizace a činnost nejvyššího správního soudu, byly upraveny přímo v SŘS.

### **3.7) Kontrola obcí a krajů**

§129 a násl. zákona o obcích upravuje kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti, kde zákon říká, že „Nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, kontrolují výkon samostatné působnosti svěřené orgánům obcí Ministerstvo vnitra a výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí krajské úřady v přenesené působnosti“ a „Magistráty územně členěných statutárních měst v přenesené působnosti kontrolují výkon samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst“, přičemž je nutno důsledně rozlišovat pojmy dozor a kontrola, kdy dozor, se tedy uplatňuje zejména v našem případě skrz kraje, kterým byla svěřená tato moc v přenesené působnosti, kdy dozor se provádí průběžně formou následného posouzení zákonnosti. Zejména se bavíme například o obecně závazných vyhláškách, nebo usnesení a jiná rozhodnutí orgánů samosprávy. Při tomto výkonu dozoru je kraj oprávněn od obce zejména požadovat informace, potřebné pro výkon dozoru, navrhnout obci změnu, či zrušení obecně závazné vyhlášky a pochopitelně požadovat po obci plnění zákonné povinnosti. Pokud obec neučiní nápravu, zabezpečí náhradní výkon na návrh krajského úřadu Ministerstvo vnitra, jestliže nesplněný úkol může provést někdo jiný. Náklady pak platí obec. Odporuje-li vyhláška zákonu, musí obec napravit do 30 dnů, pokud se tak nestane, navrhne kraj ministerstvu pozastavení vyhlášky, o čemž bývá vyrozuměn starosta. Nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti vyhlášky podá ministr vnitra Ústavnímu soudu návrh na její zrušení. Obdobný postup nastává při rozporu jiného právního aktu v rozporu se zákonem, s tím rozdílem, že příslušný v následné fázi nemusí být jen soud ústavní.

Dozor nad výkonem přenesené působnosti vykonává ministerstvo vnitra a krajský úřad. V tomto případě se zjišťuje soulad nařízení obce se zákony, soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření obce, které nejsou nařízeními obce, se zákony, jinými právními předpisy. Obecně se dá konstatovat, že



Odporuje-li na řízení obce zákonu, postupuje se obdobně jako při dozoru nad výkonem samostatné působnosti. Obdobně je tomu i se zveřejňováním rozhodnutí týkajících se pozastavení ú činnosti nebo zrušení na řízení obce.

Co se týče kontroly, dá se dělit na kontrolu krajů (potažmo Prahy) a kontrolu obcí. V případě krajů se zaměřuje zejména na prověření výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku, tzn. správnosti vedení správních řízení z hlediska jak formálního – uplatňování zejména správního řádu, tak i věcného – uplatňování zvláštních právních předpisů. Dále se prověřují ty úkoly krajů na úseku výkonu přenesené působnosti, které vyplývají z právních předpisů neodvětvového charakteru. Konkrétně se tedy jedná o prověrku kontrolního systému krajů a jeho úrovně při kontrole výkonu přenesené působnosti obcí, provádění dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí, rozhodování, že pro obec, která neplní povinnosti zákonem svěřeného rozsahu státní správy, bude přenesenou působnost vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu tato obec patří udělování souhlasu s veřejnoprávními smlouvami obcí a s jejich změnami. Co se týče věcného zaměření kontroly, tam již mají orgány v podstatě volnou ruku. V případě obcí jsou kontrolovány v podstatě náhodně, dle výběru kontrolního úřadu. Zvláštní zřetel je kladen na kontrolu činnosti obcí s rozšířenou působností v souvislosti s veřejnoprávními smlouvami. Nejdůležitější částí kontrol je však kontrola úrovně vedených správních řízení. Krajské úřady po kontrole s obsahem protokolu seznamují ředitele krajského ú řádu, starostu nebo jím pověřeného zástupce, umožňují těmto zástupcům podání písemných a zdůvodněných námitek. Úloha Ministerstva vnitra v procesu kontroly spočívá zejména v tom, že zpracovává plán kontrol krajů, a ve spolupráci s kontrolními orgány určuje termíny kontrol, „ vyhodnocuje a kontroluje plnění plánu kontrol. <sup>64</sup>

### **3.8).Evropský standart územní samosprávy**

---

<sup>64</sup> Malast J. , Teoretická východiska obecní samosprávy v ČR, Západočeská univerzita v Plzni 2016 – strana 294 a násl.

Pokud pomínu cca polovinu 19. Století a tzv. jaro národů, je myšlenka na garanci samosprávy více prosazována po roce 1945. Tuto problematiku výtečně popsal A.Gasser v díle „Gemeindefreiheit als Rettung Europa“. Bezprostředně po válce vznikala na evropském území rada evropských obcí, snažíc se o přijetí charty základních práv samosprávy, což se povedlo v roce 1953 na konferenci ve Versailles. Podobné aktivity se v polovině 50. let dostaly pod ochranu rady Evropy. Od roku 1957 se začínají scházet první pravidelné konference. Předchůdce dnešních kongresů místních a regionálních samospráv.

Doporučení RE, č. 615 z roku 1970, se vrací ke starším formulacím komunální charty, a dospívá k vyjádření devíti principů místní samosprávy, které byly vesměs zapracovány – ve zpřesněné podobě – i do konečného textu charty. Od počátku 70. let se uskutečňují prakticky ve všech rozhodujících západoevropských státech důležité kroky reformy místní správy – probíhá různorodý integrační progres na základní komunální úrovni a zároveň je v mnoha státech též redefinována úloha národních vlád. V 80. letech našla normativní podpora regionální reformy odezvu i v Evropské unii. Teoretičtí i političtí stoupenci unie považovali otázku decentralizace za důležitý problém, který je nutno řešit jak na úrovni státu, tak i celoevropsky. Otázka odstátnění moci byla v pozornosti kritiků silných vládních centrech. EU se neměla stát novým silným vládním centrem, a mohla proto rovněž sloužit jako nástroj odstátnění. Řešení problému centralizace a subsidiarity tak otevřelo obecnější problém optimalizace místa vlády. Stálá konference místních a regionálních orgánů Evropy byla v roce 1994 přetvořena v Kongres evropských a místních regionálních orgánů, složený z komory místních orgánů a komory regionů. Tato organizace chrání zájmy více než 200 000 samosprávných orgánů Evropy. Hlavními cíli tohoto orgánu je posilování přímé spolupráce místních a regionálních orgánů, zapojení místní a regionální vlády do procesu evropského sjednocení na základě ideálů a principů, navrhnout výboru ministrů rady Evropy opatření k podpoře místní samosprávy, udržovat kontakty s mezinárodními organizacemi a být

partnerem národních a evropských sdružení místních a regionálních orgánů.

65

### 3.8a) Evropská charta místní samosprávy

Evropská charta místní samosprávy je základním evropským standardem práva na místní samosprávu. V roce 1985 byla podepsána prvními 11ti státy. V platnost pak vstoupila v roce 1988. Česká republika se pak připojila spolu se Slovenskem, Albánií a Litvou mezi lety 1999 až 2001. Charta zakotvuje nutnost zakotvení místní samosprávy v ústavě a zákonech, a zejména požaduje samostatnost v záležitostech utváření vlastních organizačních struktur, určení podmínek pro výkon volených funkcí a získávání kvalifikovaných pracovníků. Vymezuje také správní dohled nad činností místní samosprávy a pravidla pro získávání financí. Opravňuje samosprávy ke spolupráci a vytváření vlastních sdružení.<sup>66</sup>

*Česká republika není vázána všemi ustanoveními Charty. Učiněné výhrady souvisí s odlišnou právní úpravou a v některých případech s neexistencí vnitrostátní právní úpravy, která by reflektovala veškerá ustanovení Charty. První výhrada se vztahuje k rozsahu místní samosprávy, kdy je v Chartě zakotvena možnost, aby se místní společenství dovolila orgánu, který na ně přenesl pravomoci, pokud to lze, upravit si výkon přenesených pravomocí dle svého uvážení s přihlédnutím k místním podmínkám. Naše výhrada souvisí se zákonným zmocněním a s kogentní povahou norem veřejného práva, které nedávají místním společenství dispozici k úpravě výkonu pravomoci dle místní potřeby a podmínek. Pro místní správu u nás platí, že je zaveden jednotný systém výkonu přenesených pravomocí. Česká republika učinila též výhradu k čl. 6 odst. 2 Charty, který upravuje služební podmínky zaměstnanců místní samosprávy. Při uskutečnění výhrady byl pravděpodobně český stát veden myšlenkou, že naše právní úprava nemůže zajistit takový rozsah poskytnutých práv zakotvených v Chartě. Zaměstnanci místní správy spadají do působnosti zákona o platu a*

---

<sup>65</sup> Hendrych D. a kolektiv, Správní právo. obecná část, 9.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016 – strana 542 a násl.

<sup>66</sup> Evropská charta místní samosprávy (Europe charter of local self-government) vstup v platnost 1.9.1988

*odměně, kterému podléhají všichni zaměstnanci rozpočtových organizací. Poslední a nejvýznamnější výhrada se týká financování místní samosprávy. Výhrada souvisí zejména s odlišnou právní úpravou v oblasti finančního práva a s odlišnou koncepcí daňové soustavy a systému přerozdělování vybraných finančních prostředků. V našem právním řádu je systém přerozdělení finančních prostředků předem daný zákonem a místní samospráva nemá možnost ovlivňovat výši daňové sazby. Jiná situace je u tzv. místních poplatků, které vybírají přímo obce. Náš právní řád také nezná institut tzv. místních daní tak jak je uveden v čl. 9 odst. 3 Charty. Česká republika učinila též výhradu k té části Charty, která se týká ochrany finančně slabších místních společenství Česká republika je tedy vázána celkem 13ti odstavci, které jsou ovšem defacto deklaratorní povahy.<sup>67</sup>*

Ustanovením Evropské charty je často vytýkána až přílišná obecnost, popřípadě jejich těžká praktická realizace, způsobená různými podmínkami v různých zemích. Zde se bavíme zejména o Anglii a Francii. Rozvoj regionální samosprávy není typický jen pro státy rady Evropy, ale i pro státy EU , kdy regionalizace Evropy je reakce na nebezpečí přílišné centralizace.

### **3.8b) Regionální charta místní samosprávy**

Návrh na Evropskou chartu regionální samosprávy byl přijat v roce 1997 jakožto doporučení kongresu místní a regionální samosprávy. Návrh v podstatě navazoval na Evropskou chartu místní samosprávy a její zásady, a rozšiřuje její obsah a celý koncept decentralizace. Tento návrh však nemohly mnohé státy přijmout, vzhledem k nedostatku vyšších stupňů samosprávy (odlišné geografické a politické podmínky) a nebo naopak k velké diverzifikaci stupňů samosprávy.

Evropská charta regionální samosprávy krom deklarování ústavního zakotvení samosprávy, vylučuje možnost zúžení jejího obsahu skrz předpisy nižší právní síly, a požaduje možnost samosprávy více se účastnit na projednávání celostátních záležitostí. Dále charta požaduje více samostatnosti

---

<sup>67</sup> *Epravo.cz – Článek ze dne 16.9.2001 – autor Marie Janšová*

v oblasti vybírání daní a dává samosprávám větší možnost zastoupení před evropskými institucemi, a taktéž národní vlády mají povinnost konzultovat záležitosti se samosprávami.<sup>68</sup>

### 3.9) Obce, Kraje a finance

Co se hospodaření obcí týče, od roku 2012 se obce v průměru nacházejí v zelených číslech, kdy např. v roce 2015 skončily české obce v přebytku 21,8 miliard korun, podobně jako v roce 2016. Pro rok 2017 se očekává přebytek o něco nižší, ovšem je třeba zdůraznit, že skutečná výše přebytku závisí na celkových realizovaných investicích. Celkový dluh obcí se také průměrně od roku 2013 také snižuje každoročně. Okolo 3500 obcí z celkových cca 6250 dokonce hospodaří bez zcela bez dluhu. Průměrná výše zadlužení se pak pohybuje lehce nad hranicí 16 %. Z tohoto pak logicky vyvstává otázka, zda obce neinvestují až příliš málo vzhledem k vyrovnaným, až přebytkovým rozpočtům. Nejdůležitější zdroje příjmů obcí jsou samozřejmě ty daňové (cca 68% z příjmů celkových)

*V plnění daní se pozitivně projevuje současná pozitivní ekonomická situace v ČR, dále i zvyšování platů ve veřejném a soukromém sektoru a v neposlední řadě vliv opatření, jejichž hlavním smyslem je zvýšení efektivity při výběru daní. Konkrétně se jedná o zavedení kontrolního hlášení k DPH, či rozšiřování režimu přenesení daňové povinnosti (reverse charge). Další opatření mají preventivní charakter jako např. zákon o prokazování původu majetku nebo zřízení centrální databáze základních informací o účtech fyzických a právnických osob. Do budoucna lze v souvislosti se zavedením evidence tržeb očekávat další nárůst daňového inkasa.<sup>69</sup>*

Hlavním předpisem, který se týká způsobu financování a následného využití financí je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových

---

<sup>68</sup> Hendrych D. a kolektiv, Správní právo. obecná část, 9.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016 – strana 542 a násl.

<sup>69</sup> Článek z deníku veřejné správy ze dne 3.1.2017., Ing. Miroslav Matej, Ph.D., ředitel odboru financování územních rozpočtů MF ČR.

pravidlech územních rozpočtů. zákon upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, jimiž jsou obce a kraje, a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků. Upravuje také zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků V § 7 a 8 jsou uvedeny zdroje příjmů obcí a krajů, v třetí části jsou uvedena pravidla pro rozpočtový proces

### **3.9a) Aktuální otázky týkající se obcí a financí**

V kontextu s momentálním děním okolo orgánů obcí a krajů, bych akcentoval zejména ústavní stížnost z řad senátorů, která se týká návrhu zákona o rozpočtové, respektive jeho části, který se týká pravidel rozpočtové odpovědnosti samosprávných celků. K návrhu na přezkum ústavním soudem, se připojilo 60 senátorů. Takto vysoké číslo je poměrně nezvyklé v českých poměrech. Podstatou zákona je, že pokud se obec chce zadlužit nad 60% svého ročního příjmu, počítaného z průměru za poslední roky, bude muset vykazovat přebytkové hospodaření, v opačném případě přijde o část výnosů z daní, což je dle senátorů v rozporu s článkem ústavy, který dává samosprávným celkům možnost hospodařit dle jimi schváleného rozpočtu.

Dle mého názoru, je přinejmenším zvláštní, že tento zákon byl přijat jako „klasický“, nikoliv ústavní, jelikož zasahuje do ústavně zaručených práv obcí, Už jen pro to, že po některých příštích volbách, nebude třeba kvalifikované většiny ke zrušení tohoto zákona.

Další, dle mého významnou aktualitou z oblasti obcí a financí je nově platný zákon ze dne 19.7.2017, č. 243/2000 sb., kterým se mění zákon o rozpočtovém určení daní. Tento zákon přinese od 1.1.2018 navýšení podílu obcí na DPH cca o 2% na 23.58%. Dalším pozitivem na tomto zákonu je, že vzešel ze zákonodárné iniciativy Libereckého a Pardubického kraje, jelikož jak uvádím již v předchozí části mé práce. Počet zákonodárných iniciativ ze stran krajů byl historicky v hrubém nepoměru k iniciativám poslaneckým. Očekává se, že tato změna přinese do rozpočtu obcí přes 8 miliard korun.

Jako další pozitivní legislativu v souvislosti se samosprávou a její ekonomikou, vnímám usnesení vlády č. j. 781/17, jehož návrh z kabinetu Bohuslava Sobotky společně předložili 1. místopředseda vlády a

ministr životního prostředí Richard Brabec a ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová. Konkrétně část usnesení o **Pravidlech pro uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy**. Ve zkratce jde o to, že při nákupech státní správy a samosprávy, budou zodpovědné orgány zohledňovat více širší sociální, environmentální a regionálně ekonomické dopady. Bude usilovat o využití své kupní síly a svých možností k výběru výrobků, služeb a prací s nižším dopadem na životní prostředí, bude přispívat k cílům udržitelnosti na místní, regionální, národní a mezinárodní úrovni, k posílení sociální odpovědnosti a zavádění nových udržitelnějších výrobních a spotřebních vzorců, k podněcování inovací a pobídek průmyslu k vývoji výrobků a služeb s minimálními negativními environmentálními dopady.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Pořad České televize Události, komentáře, ze dne 26.2 .2017, dostupné z <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1096898594-udalosti-komentare/dily/>

## 4) Závěr a zdroje

Mou závěrečnou práci v bakalářském studijním programu jsem se rozhodl věnovat tématu orgánům obcí a krajů. Svou práci jsem rozdělil na části teoretickou a praktickou, tudíž doufám, že krom „akademických znalostí“, může být práce přínosná z hlediska pochopení systému, a úlohy samosprávy ve společnosti, a může být zajímavá i pro „náhodného čtenáře, právního laika.“. Každý občan ČR je zároveň i občanem nějaké obce a kraje, a měl by mít základní povědomí o samosprávném aparátu, ve kterém žije.

Ústavně zaručené právo na samosprávu je plně rozvinuto do právních předpisů, na „české poměry“ v poměrně přehledné podobě, zejména v zákoně o obcích nebo krajích, a aplikace těchto předpisů je relativně jasná.

Cílem práce bylo souhrné zpracování problematiky obcí a krajů, se zaměřením na jednotlivé orgány a jejich pravomoci jak po teoretické, tak i praktické stránce. K tomu bych poznamenal, že toto oddělení zcela jistě neznamena, že pro laika je nutné nastudovat nejdříve teoretickou část. Mohl bych spíše jen doporučit aby, jednotlivé teoretické úseky byly vždy doplněny o její praktickou realizaci.

Ve své první verzi práce, jsem pojal práci až příliš popisně, čemuž jsem se snažil vyvarovat ve své „aktuální verzi“, kde krom historických souvislostí spojených se samosprávou na českém území a popisem jednotlivých orgánů obcí a krajů, jsem práci široce doplnil zejména o mezinárodní pohled, rozšířil stránkový limit na požadovaný, a zejména doplnil literární zdroje o požadované knihy. (zejména Kopecký a Koudelka), V neposlední řadě jsem se snažil celou práci zpřehlednit a dát jí jasnější strukturu, odstranit překlapy a další stylistické chyby (například korektní práce z poznámkovým aparátém)

Domnívám se, že cíle práce, uvedené na úvodu jsem splnil a pevně věřím, že práce bude úspěšně obhájena, stejně tak, jako že mi poznatky získané z této práce pomohou jak při navazujícím studiu oboru veřejné správy, tak při psaní diplomové práce, a v neposlední řadě i při jednání s úřady a zejména orgány obcí a krajů.



## **Seznam použité literatury:**

### **Knižní publikace:**

*Vojáček. L., Schelle K., Knoll V., České právní dějiny. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010*

Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2004, ISBN 80-210-3350-9

L.Valeš a kolektiv, Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006  
strana 198-199

Kopecký Martin - Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 2. Vydání, Wolters Kluwer

JUDr.Klíma Karel, CSc.,Dr.hab., Odpovědnost územní samosprávy, Metropolitní univerzita Praha 2014

J.Vedral, L.Váňa, J.Břeň, S. Pšenička, Zákon o obcích, Komentář, 1.vydání, Praha: C.H.Beck, 2008

Zdeněk Koudelka, Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003 – nakladatelství Linde Praha a.s., 2003 – isbn 80-7201-403-x –

Miroslav Dýma článek ze dne 14.8.2014 ze stránek [moderniobec.cz](http://moderniobec.cz)

Zdeněk Koudelka, Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000, Linde Praha, a.s. 2000 – strana 111, 112

Sládeček, V. Obecné správní právo. 3., Praha: Wolters Kluwer ČR. 2013, strana 207

Malast J. , Teoretická východiska obecní samosprávy v ČR, Západočeská univerzita v Plzni 2016

Hendrych D. a kolektiv, Správní právo. obecná část, 9.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016

## **Soudní rozhodnutí**

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2010, čj. 4 Ans 13/2008 – 87, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.03.2008, čj. 3 As 13/2007 – 75

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2011, čj. 6 As 40/2004 – 62

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14.5.2012, čj. 5 Tdo 1452/2012-52

Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994 č. 35/1994 Sb.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2010, čj. 4 Ans 13/2008 – 87

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.03.2008, čj. 3 As 13/2007 – 75

Nález -Pl.ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007

## **Právní předpisy**

Zákon č. 128/ 2000 Sb., o obecním zřízení

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajském zřízení

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků

Zákon 65/1960 Sb. O národních výborech

Zákon 367/1990 Sb., O obcích (obecní zřízení)

Ústavní zákon 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

Zákon č. 106/1999 Sb. Zákon o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích

Evrpopská charta místní samosprávy (*Europe charter of local self-government*) vstup v platnost 1.9.1988

## **Další zdroje**

Milada Halíková, 1.8.2016, článek, Legislativní změny a dokončení reformy veřejné správy, dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6718160>

Pořad České televize Události, komentáře, ze dne 26.2 .2017, dostupné z <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1096898594-udalosti-komentare/dily/>

Hampl M., článek regionální diferenciace společnosti ze dne 26.10.2010, dostupný z: [geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2009/03/g10-1-1hampl.pdf](http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2009/03/g10-1-1hampl.pdf)

Pořad České televize Souvislosti Jana Pokorného, díl ze dne 6.4.2016 – Čím více demokracie, tím méně práv?

