

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

Bakalářská práce

Vznik a zánik obce

Akademický rok: **2018/2019**

Předkládá: *Adam Koutný*

Vedoucí práce: *JUDr. Petr Triner*

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: Adam KOUTNÝ
Osobní číslo: R16B0054P
Studijní program: B6804 Právní specializace
Studijní obor: Veřejná správa
Téma práce: Vznik a zánik obce
Zadávající katedra: Katedra veřejné správy

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Sídla a jejich rozmístění
3. Veřejná správa, samospráva a státní správa
4. Základní územně samosprávné celky
5. Vznik a zánik obce
6. Obec Malesice
7. Závěr

Rozsah bakalářské práce: cca 40 stran
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná

Seznam doporučené literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Petr Triner
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: 31. března 2018
Termín odevzdání bakalářské práce: 31. března 2019

V Plzni dne 13. března 2019

Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci na téma "Vznik a zánik obce" zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.“

V Plzni dne 30. března 2019

.....

Adam Koutný

Poděkování

„Na tomto místě bych rád poděkoval mému vedoucímu bakalářské práce, doktoru Petru Trinerovi, za jeho pomoc, rady, připomínky a ochotu. Bez jeho pomoci by tato bakalářská práce nemohla být předložena v požadované kvalitě. Dále děkuji panu starostovi, Bc. Aleši Tolarovi, za provedený rozhovor a další rady, které mi pomohly práci směřovat správným směrem.“

Obsah

Úvod.....	7
1. Sídla a jejich rozmístění	8
1.1 Struktura sídel	8
1.1.1 Usedlost.....	8
1.1.2 Sídlo	9
1.1.3 Sídelní prostor.....	9
1.2 Teorie centrálních míst	10
1.2.1 Walter Christaller.....	10
1.2.2 Löschova modifikace	13
1.3 Urbanismus	14
2. Veřejná správa, samospráva a státní správa.....	16
2.1 Veřejná moc a veřejná správa	16
2.1.1 Pojem veřejná správa	16
2.1.2 Princip decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity	17
2.2 Samospráva	19
2.2.1 Územní samospráva	21
2.2.2 Princip subsidiarity a Charta místní samosprávy	22
2.3 Státní správa	23
2.3.1 Přímí vykonavatelé	23
2.3.2 Nepřímí vykonavatelé	24
2.4 Územní modely	25
3. Základní územně samosprávné celky	26
3.1 Obec.....	26
3.1.1 Pojem obec	26
3.1.2 Občané obce	26
3.1.3 Druhy obcí.....	27
3.2 Věcná působnost obcí a právní předpisy obcí	28
3.2.1 Samostatná působnost obcí a obecně závazné vyhlášky	29
3.2.2 Přenesená působnost obcí a nařízení.....	29
3.2.3 Typy obcí dle míry pravomocí	30
3.3 Orgány obce	32
3.3.1 Zastupitelstvo	33

3.3.2	Rada	35
3.3.3	Starosta	36
3.3.4	Obecní úřad	37
3.3.5	Komise rady	39
3.3.6	Zvláštní orgány	39
4.	Vznik a zánik obce	40
4.1	Území obce	40
4.2	Sloučení obcí	41
4.2.1	Místní referendum	43
4.3	Připojení obce	45
4.4	Oddělení obce	46
4.5	Územní změny na základě dohody	48
4.6	Další změny území obce	49
4.7	Zánik obcí	49
5.	Obec Malesice	52
5.1	Historie a významná místa	52
5.2	Proces připojení	53
5.3	Problematický rozvoj	56
5.3.1	Vodovod a kanalizace	56
5.3.2	Možnost budoucího vývoje	57
	Závěr	60
	Cizojazyčné resumé	61
	Zdroje	62
	Knižní	62
	Internetové	63
	Právní předpisy	65
	Judikatura	66
	Ostatní	66
	Přílohy	67

Úvod

Tato bakalářská práce se věnuje tematickému okruhu obcí, jakožto základním územně samosprávným celkům. Cílem práce je tuto problematiku přiblížit a zeširoka popsat postavení obcí v rámci právního řádu České republiky, přičemž podstatná část práce se věnuje právě problému vzniku a zániku obcí. Získané poznatky byly ověřeny na skutečně připojené obci v rámci praktického příkladu s cílem ověřit a porovnat právní správnost tohoto procesu. Zároveň přináší sumarizaci objevených skutečností a pokouší se odhadnout další vývoj.

V první kapitole se autor pokouší přiblížit čtenáři problematiku vzniku a zániku sídel neprávní formou. Slouží k poukázání na skutečnost, že na tento proces lze nahlížet i jiným než právním pohledem, který využívá různé neprávní disciplíny.

Druhá kapitola se potom věnuje obecně termínu veřejné správy a jejímu základnímu rozdělení. Má-li být problematika vzniku a zániku obcí plně pochopena, je nutno chápat tento fenomén v rámci kontextu celého právního řádu. Právně vyžadované kroky tohoto procesu, i subjekt, jehož se týkají, se totiž nedějí ve vakuu, nýbrž v rámci určitého právního řádu.

Třetí kapitola se věnuje již čistě obcí a dochází tak ke konkretizaci hlavního subjektu územní samosprávy z předchozí kapitoly. Nalézají se obecné vytyčení základních pojmů, vymezení obecních orgánů a jejich pravomocí, i rozbor dvou druhů působnosti obecních orgánů, spolu s právními předpisy, které mohou vydávat.

Čtvrtá kapitola se zabývá samotným vznikem a zánikem obcí, obecnímu a katastrálnímu území a vojenským újezdům. Primárně se věnuje třem základním způsobům vzniku a zániku, které právní řád zná. Vedle toho však zmiňuje a popisuje i další případy, kdy dochází ke změně územních hranic. S rámci toho je v této kapitole rozebrán též fenomén místního referenda.

Pátá kapitola slouží k ověření nabytých znalostí z předchozích kapitol. V rámci Plzně byl vybrán příklad fakticky zaniklé obce Malesice, která se 1. 1. 2003 stala, spolu s Dolním Vlkyšem, součástí statutárního města Plzeň, a to v podobě plzeňského devátého obvodu. K tomuto zániku došlo právě procesem připojení. Práce se zaměřuje na zákonnost postupu a na zkoumání dalších problémů, které proces přinesl. Zároveň byl za účelem získání detailnějších informací proveden rozhovor se starostou Plzně 9 – Malesice, panem Bc. Alešem Tolarem.

1. Sídla a jejich rozmístění

Tato úvodní kapitola představuje jeden z možných pohledů na problematiku vzniku a zániku obcí, jakožto novodobých lidských sídel. Cílem je v krátkosti ukázat, že lze na toto téma nahlížet i jiným než právním pohled, zejména potom přístupem vědních disciplín, jako je urbanismus či regionální ekonomie. Existuje totiž mnoho faktorů, které mohou vznik a zánik obcí ovlivnit, a které v sobě právní pohled není schopen zahrnout.

1.1 Struktura sídel

Historicky lidský druh ke svému úspěšnému přežití potřeboval jistotu existence bezpečného místa, kde by byl chráněn před smrtelnými nástrahami okolního světa. Díky své racionalitě a vynalézavosti byl schopen v jednotlivých fázích svého vývoje budovat stavby a objekty, které mu tuto jistotu poskytovaly. Obce, jak je známe dnes, nejsou totiž ničím jiným, než lidskými sídly zbudovanými s využitím současných technologií. Je proto nezbytné pokusit se tento pojem blíže popsat. Obecně se dá říci, že se jedná o komplexní provázaný systém, sestávající z třech hlavních prvků – usedlostí, sídel a osídlení, neboli sídelního prostoru.¹

1.1.1 Usedlost

Nejnižším a základním stavebním kamenem celého systému lidských sídel je usedlost, někdy též označována jako sídelní jednotka. Tento pojem představuje každé, tedy stálé i nestálé lidské obydlí trvalého, či dočasného pobytu člověka. Takový prostor mohl být vedle obytné funkce vytvořen i za účelem bezpečného výkonu práce, uchování věcí a vzácných komodit, nebo k provádění rituálních a náboženských akcí. Tyto jednotky mají nejčastěji podobu různých budov a domů, jakožto výsledku stavební činnosti člověka.² V rané fázi lidského vývoje však mívala i podobu skrýší a jednoduchých přístřešků, jejichž podoba se odvíjela od klimatických podmínek. Člověk od počátku své existence dával přednost sdružování s ostatními členy svého druhu. Z hlediska přežití pro něj bylo toto řešení nejvýhodnější, neboť zjistil, že ve společnosti ostatních má mnohem větší prostor pro rozvoj a

¹ VOTRUBEC, Ctibor. *Lidská sídla, jejich typy a rozmístění ve světě*. Praha: Academia, 1980. ISBN 21-016-80 str. 33

² PETRUSEK, Miloslav, Hana MAŘÍKOVÁ a Alena VODÁKOVÁ. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-718-4311-3. str. 1360

uplatnění svých schopností. Významným faktorem byla také potřeba vytvářet bezpečné prostředí pro výchovu potomků a zajistit přežití lidského druhu.³ Tomu odpovídá i prostorová skladba a četnost usedlostí, kdy osamocené jednotky zpravidla neměly valný strategický význam a rychle zanikaly. Naopak spojením více těchto základních jednotek vzniká složitější prvek, kterým je sídlo.

1.1.2 Sídlo

Sídlem se rozumí prostorově a geograficky oddělené seskupení lidských jednotek v krajině. Základní dělení sídel je na vesnická a městská⁴. K shluku těchto usedlostí na jednom místě obvykle vede přítomnost lokálně význačného prvku, kvůli kterému se lidé rozhodli založit v daném prostoru sídlo a zužitkovat tak výhodu, kterou jim místo poskytlo. Z tohoto důvodu má vznik sídel trvalejší charakter, než vznik prostých usedlostí, které slouží řádově jednotlivcům. Náročnost na zbudování sídel je totiž díky jejich rozsahu mnohem vyšší, a zároveň jsou společensky mnohem hodnotnější. Přejít od rozptýlených usedlostí ke vzniku sídel lze pozorovat zejména na začátku neolitické revoluce, tedy v době přechodu člověka od lovu a sběru k počátkům trvalejšího zemědělství. V té době vznikají první stálá sídla.⁵ První zmínky o stálých lidských sídlech lze nalézt na Blízkém východě⁶ v oblasti tzv. úrodného půlměsíce. Jedním z nejstarších je městské sídlo Jericho, jehož nejzákladnější vrstvy pochází z dob 10. - 9. tisíciletí př. n. l. a mezi další patří například Çatal Hüyük či Hacilar.⁷

1.1.3 Sídelní prostor

Sídelní prostor je potom samotným vrcholem lidského osídlení Země. Je to veškerý prostor osídlený člověkem a tvoří komplexní a navzájem propojený systém, sestávající z jednotlivých sídel a sídelních jednotek. Souvisejícím pojmem je potom osídlení, což je hodnota, udávající počet sídel na jednotku plochy. Podle sídelní skladby v prostoru lze

³ VOTRUBEC, Ctibor. *Lidská sídla, jejich typy a rozmístění ve světě*. Praha: Academia, 1980. ISBN 21-016-80 str. 60

⁴ VOTRUBEC, Ctibor. *Lidská sídla, jejich typy a rozmístění ve světě*. Praha: Academia, 1980. ISBN 21-016-80 str. 983

⁵ DOBERSKÝ, Josef. *Osídlení našich krajů a vývoj měst*. Praha: Orbis, 1953. Edice přednášek pro osvětové besedy, str. 12

⁶ pozn.: oblast severovýchodní Afriky, jihozápadní Asie a jihovýchodní Evropy

⁷ HRŮZA, Jiří a Josef ZAJÍC. *Vývoj urbanismu*, vyd. 2. Praha: Vydavatelství ČVUT, 2002, ISBN 80-010-2551-9, str. 8, 15-17

osídlení dělit na koncentrické, neboli soustředné, kam patří města a vesnice, nebo rozptýlené, neboli disperzní, což jsou samoty a tzv. rozptýlené vesnice.⁸

1.2 Teorie centrálních míst

1.2.1 Walter Christaller

S prostorovým rozmístěním lidských sídel úzce souvisí teoretický přístup, jenž se snaží najít v tomto rozmístění určitou logiku a souvztažnosti mezi různými měřitelnými prvky. Jedním z takových přístupů je teorie centrálních míst, někdy označována jako teorie prostorové rovnováhy. V roce 1826 vydal německý ekonom a agronom Johann Heinrich von Thünen práci *Izolovaný stát*, ve které se zabýval prostorovým modelem hospodářství. Největším přínosem práce, jejíž podklady tvoří data sbíraná od roku 1810, bylo prokázání vztahu mezi výší nákladů na dopravu určité komodity a místem jejího vzniku.⁹ Člověk se tím pádem snaží nalézt optimální střední vzdálenost, do které se mu vyplatí produkt či službu dovážet, a která je výhodná pro všechny účastníky trhu.

Tuto teorii rozvinul o více než století později německý geograf Walter Christaller v knize *Centrální místa v jižním Německu*, vydané v roce 1933¹⁰. Práce si kladla za cíl vysledovat zákonitosti mezi počtem, rozmístěním a velikostí sídel v relativně pravidelné a husté sídelní síti tehdejšího jižního Německa. Christaller zde prokázal existenci vztahu hierarchického uspořádání, které se projevuje prostorovým seskupením sídel do realitvně pravidelných útvarů. Základním předpokladem je tvrzení, že malá sídla jsou schopna jen omezené produkce zboží a služeb v rámci vlastních možností. Lidé si však žádají rozmanitější sortiment, pro nějž jsou ochotni dopravit se do většího střediska, které je pro ně v dosažitelné vzdálenosti. Důležitou roli zde hraje časová náročnost a dopravní náklady. Sídla tak tvoří vzájemně propojenou síť různého stupně, tzv. centrality. Zároveň platí pravidlo pro vzdálenost mezi sídly stejného stupně centrality, že čím vyšší tento stupeň je, tím vzdálenější je sídlo stejného stupně.¹¹ Význam centra a jeho stupeň centrality se dále nehodnotí podle počtu obyvatel, nýbrž podle rozsahu poskytovaných služeb a nabízeného zboží. Toto centrum

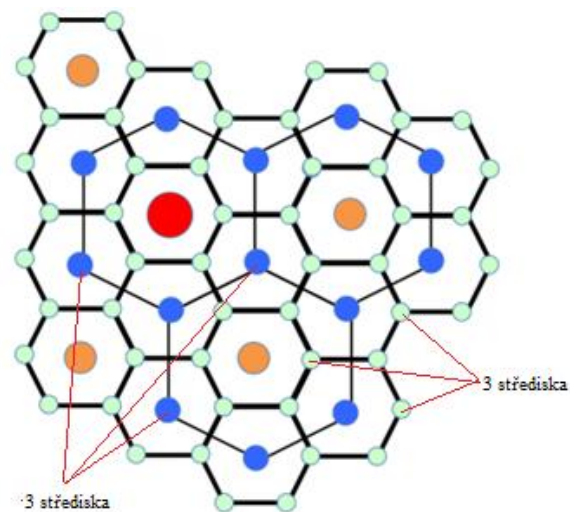
⁸ VOTRUBEC, Ctibor. *Lidská sídla, jejich typy a rozmístění ve světě*. Praha: Academia, 1980. ISBN 21-016-80 str. 33

⁹ Johann Heinrich von Thünen GERMAN AGRICULTURALIST. [online]. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/biography/Johann-Heinrich-von-Thunen>

¹⁰ Die zentralen Orte in Süddeutschland [online]. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: <https://catalog.hathitrust.org/Record/000919960>

¹¹ PETRUSEK, Miloslav, Hana MAŘÍKOVÁ, Alena VODÁKOVÁ. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-718-4311-3 str. 1290

zároveň obsluhuje okolní sídla nižšího stupně a tento přístup se nazývá princip obslužnosti. Větší sídla, která kolem sebe mají sídla nižšího stupně, se pak nazývají středisky. Teorie v principu obslužnosti pracuje s modelem konstantního poměru vzniku středisek vyššího a nižšího stupně. Ten je vyjádřen koeficientem $k = 3$, tzn., že ke vzniku obslužného střediska vyššího řádu je zapotřebí 3 menších středisek. Později byly vedle principu obslužnosti odvozeny další modely pro oblasti dopravy a administrativy s rozdílným koeficientem. Christaller ve výsledku dochází k závěru, že reálná podoba sídelních soustav v jednotlivých zemích je směsí těchto třech modelů.¹²



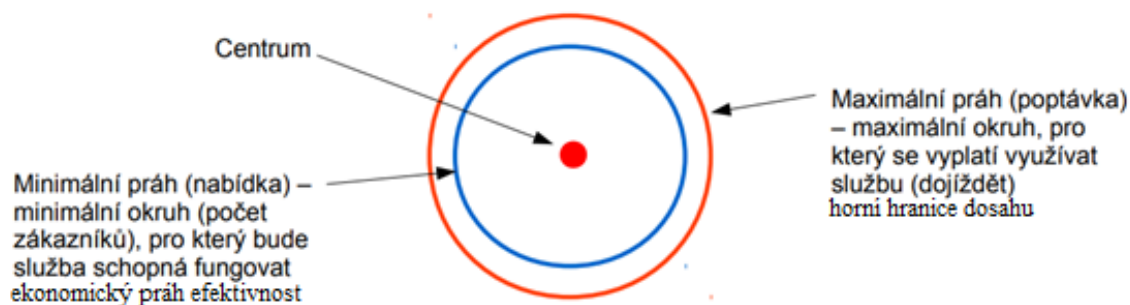
(obr. 1) síťovitá struktura středisek ve tvaru šestiúhelníků, hierarchie $k=3$

S touto teorií se váže několik důležitých termínů, úskalí a omezení při aplikační činnosti. Prvním pojmem je tzv. horní hranice dosahu. Jedná se o maximální vzdálenost, kterou jsou lidé ochotni urazit za účelem získat danou službu či zboží. Dražší, či méně často spotřebovávané statky, tak mají tuto hranici vyšší než statky levnější a každodenní. Druhým pojmem je ekonomický práh efektivity, což je minimální vzdálenost, představující oblast, ve které poskytovatel statku musí svou činnost nebo produkt nabízet, aby se mu produkce vyplatila.¹⁴ Grafická ilustrace kombinuje oba pojmy dohromady.

¹² SZCZYRBA, Zdeněk, Josef KUNC a Jiří VYSTOUPIL. *Ekonomická a sociální geografie: Geografie služeb*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-114-4. str. 272

¹³ grafické znázornění hierarchie $k=3$; *The Marketing Principle of Central Place Theory* [online]. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: https://www.e-education.psu.edu/geog597i_02/node/681, upraveno

¹⁴ *Přednáška z předmětu KMA/SGG: Otakar ČERBA* 5. 3. 2007 [online]. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: http://old.gis.zcu.cz/studium/sgg/Materialy/Teorie_centralnich_mist.pdf



15

(obr. 2) ekonomický práh efektivnosti a horní hranice dosahu okolo centra

Aby bylo možno tuto teorii využít, je potřeba, aby byly splněny následující předpoklady:

- prostorem je homogenní rovina s rovnoměrnou dopravní dostupností;
- užití jednoho typu dopravy a přiměřenost dopravních nákladů;
- rovnoměrné rozmístění populace;
- střediska vyššího stupně poskytují zboží a služby střediskům v okolí;
- spotřebitelé k dopravě využívají racionálně nejkratší cestu;
- poskytovatelé služeb a výrobci se snaží pokrýt co největší oblast trhu;
- spotřebitelé mají stejný příjem, požadavky na služby a spotřební chování

Největší slabinou tohoto modelu je jeho statická a neflexibilita. Teorie vůbec nepočítá s vnějšími zásahy jako je státní moc, přírodní podmínky, historické, národnostní, etické, náboženské a jiné vlivy. Model také nepočítá s technologickým pokrokem v oblasti dopravy a přítomností iracionálního chování účastníků trhu. Reálný rozvoj sídelních soustav také ukázal, že výsledný model nemá podobu pravidelné geometrické sítě, nýbrž že centra se nejčastěji objevují v tzv. pásech koncentrace. Technologický pokrok, a s tím související rozvoj sídel, se totiž nejrychleji šíří liniově v koridorech, a sice poblíž velkých dopravních tahů.¹⁶ V praxi se christallérovým teoretickým východiskům nejvíce přiblížily oblasti států Iowa a Wisconsin ve Spojených státech amerických, kde probíhal v 80. letech 20. století

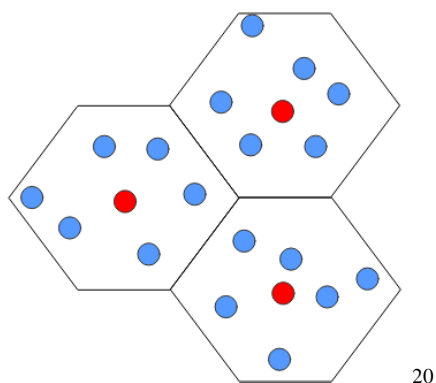
¹⁵ Přednáška z předmětu KMA/SGG: Otakar ČERBA 5. 3. 2007 [online]. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: http://old.gis.zcu.cz/studium/ssg/Materialy/Teorie_centralnich_mist.pdf str. 9

¹⁶ PETRUSEK, Miloslav, Hana MAŘÍKOVÁ, Alena VODÁKOVÁ. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-718-4311-3 str. 1290

empirický výzkum na toto téma.¹⁷ Dále byla teorie využita při vzniku střediskových obcí v dobách ČSSR.¹⁸

1.2.2 Lösschova modifikace

Německý ekonom August Lössch v roce 1940 teorii dále modifikoval ve své práci *The Spatial Organization of the Economy* a zaměřil se na vztahy a rozmístění velkých průmyslových podniků. Lösschovo vylepšení spočívalo v použití různě velkých sítí pro různé zboží a služby. Kombinací a vzájemným skládáním těchto sítí přes sebe, lze dostat model mnohem bližší realitě. Lössch dále popírá tvrzení, že každé z centrálních míst musí nabízet všechny služby a zboží, jako střediska nižšího stupně kolem něj. Roli podle něj hraje též lokální specializace a unikátnost středisek, vyvolávající rozdíl ve výskytu tržní nabídky. Jeho model je dále, na rozdíl od Christallérova, vystavěn tzv. odspodu, tedy od sídel s nejnižší hierarchií, k sídlům vyššího řádu. Výsledkem této modifikace je tak struktura s jedním společným centrem a středisky nižšího řádu v jeho okolí, avšak bez přítomnosti geometricky přesné síťovité struktury.¹⁹



(obr. 3) Lösschova modifikace

¹⁷ *Central-place theory ECONOMICS AND GEOGRAPHY: The Editors of Encyclopaedia Britannica* [online]. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/central-place-theory>

¹⁸ *Středisková soustava osídlení – moderní utopie, nebo tradiční nástroj uspořádání prostoru?* [online]. OF 2/2012: Lukáš Kalecký, Fakulta životního prostředí, Česká zemědělská univerzita v Praze, 29. 5. 2012 [cit. 2019-03-14]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6544450>

¹⁹ *Kapitola 3. Teorie centrálních míst, KMA/DBG2* [online]. ZČU [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: <http://old.gis.zcu.cz/studium/dbg2/Materialy/html/ch03.html>

²⁰ *Location Theory by August Losch* [online]. [cit. 2019-01-05]. Dostupné z: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c2/Location_Theory_by_August_Losch-sr.svg, upraveno

1.3 Urbanismus

Disciplínou, zabývající se vznikem a návrhem sídel je potom urbanismus. Návrh lidských sídel byl od počátku neolitické revoluce předmětem hlubokých úvah a lidstvo si od té doby prošlo řadou pokusů a omylů při hledání vyhovující koncepce sídelního uspořádání. Zde je však třeba upozornit na zajímavou skutečnost. Přejchod od kočovného způsobu života k usedlému zemědělství a chovu dobytka probíhal v různých světových oblastech v odlišné době, o čemž svědčí fakt, že některé kultury kočují neustále. Vývoj sídelní koncepce tak probíhal v každé části světa svým způsobem a vyvíjel se podle tamních přírodních, kulturních a dalších socio-demografických podmínek. Z historického hlediska je tedy urbanismus relativně mladou disciplínou, neboť se zabývá především stálými a trvalejšími sídly.

Termín *urbanismus* je odvozen od latinského slova *urbs*, jež bývá překládáno jako město. Poprvé tento termín použil španělský architekt a designér Ildefonso Cerd ve svém díle *Obecná teorie urbanizace (Teoría General de la Urbanización)* z roku 1867, kde vymezil město jako komplexní fyzické prostředí a nikoliv jako pouhé lidské společenství. Při pokusu o nalezení přesné definice však nastává problém individuálního výkladu jednotlivých autorů. Řešením je příklon k jakémusi obecně uznávanému světovému proudu, jež urbanismus chápe jako samostatnou tvořivou a vědeckou disciplínu, která se věnuje oblastem rozvoje, tvorby a usměrňování vývoje osídlení na všech úrovních, a která se snaží o směřování k optimálnímu vývoji sídelních struktur, včetně nalézání ekologické rovnováhy, ochrany kulturního dědictví a zajištění udržitelného rozvoje. Cílem této disciplíny tedy není návrh jednotlivých staveb, čímž se odlišuje od architektury. Vznik urbanismu jako moderní samostatné vědní disciplíny lze potom datovat na začátek 20. století, kdy docházelo k velkému rozvoji městských sídel, měst, obcí a sídlišť, a bylo potřeba ucelené zpracování městského prostředí pro potřeby bydlení, rekreace a dopravy. Relativně nedávné první užití tohoto pojmu však neznamena, že by urbanismus ve své podstatě do té doby neexistoval. V historických pramenech se lze setkat s blízkým pojmem *stavba měst* již u Aristotela ve 3. století př. n. l. a tento termín se prakticky dodnes vyvíjí paralelně s urbanismem. Za průkopníka v této oblasti bývá dále považován Hippodamos z Milétu a jeho koncepce ideálního řeckého města s pravoúhlou sítí ulic z 5. století př. n. l. Dalším úzce souvisejícím pojmem je *územní plánování*, které bývá také často

užíváno jako synonymum. Urbanismus lze též chápat jako vědní obor, který je tvořen souborem dalších disciplín.²¹

Ačkoliv jednoznačná definice neexistuje, následuje výčet alespoň některých z mnoha, jež pocházejí od českých autorů. Tento obor lze popsat jako „*soubor pracovních metod a postupů sloužících k záměrnému formování lidského osídlení a zejména měst.*“²² Pojem urbanismu s hlediska teoretické vědní disciplíny „... *kteřá se zabývá procesy urbanizace, využitím sídelního prostoru, uspořádáním a utvářením urbánního prostředí lidských sídel a osídlení, jejich fungováním, obnovou a rozvojem.*“²³ či „... *je vědecký a umělecký obor, který se zabývá technicko-účelovým uspořádáním a společensko-kulturním posláním města.*“. Někteří autoři zároveň vyzdvihují důležitost kulturního, výtvarného a zároveň praktického hlediska. Vedle teoretického vědního přístupu existují i další, např. urbanismus jako disciplína o plánování a plánovacím procesu, viz.: „... *je disciplína, jejímž cílem je utvářet a rozvíjet sídelní útvary (města, vesnice) jako funkční a vyvážené celky. Urbanistické projektování navrhuje uspořádání sídel, jejich částí a navazujících částí krajiny a navazuje tak na krajinnou a jinou architekturu.*“²⁴, či disciplína uměleckého a tvůrčího projektování. Toto rozdělení však v sobě nese již velmi jemné odlišnosti a nuance, pro něž by bylo třeba se tématu věnovat hlouběji.

²¹ ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra, Urbanismus jako věda: historicko-lingvistické pojednání o pojetí urbanismu In: HOLUBEC. *Člověk, stavba a územní plánování: sborník ke kolokviu*. Praha: Fakulta stavební ČVUT v Praze, katedra sídel a regionů, 2006. ISBN 978-80-01-05655-4 str. 10-18

²² HRŮZA, Jiří. *Slovník soudobého urbanismu*. Praha: Odeon, 1977

²³ ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra, Markéta ČABLOVÁ a Jan KOUTNÝ. *Urbanismus a územní plánování*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2002. ISBN 80-719-4415-7 str. 117

²⁴ MAIER, Karel. *Urbanistická čítanka: vybrané texty urbanistické literatury XX. století: 1, Klasikové moderního urbanismu. Urbanismus jako prostorové utváření měst*. Praha: Česká komora architektů, 2000. ISBN 80-902735-3-X, 127 str.

2. Veřejná správa, samospráva a státní správa

Vznik a zánik obcí se v právním pojetí uskutečňuje v rámci určitého fungujícího právního systému České republiky. Následující kapitola se snaží tento systém a jeho fungování z hlediska státní správy a samosprávy blíže popsat, přičemž se zaměřuje zejména na postavení obcí v rámci tohoto systému.

2.1 Veřejná moc a veřejná správa

S pojmem veřejná správa se úzce váže pojem veřejná moc, jež představuje možnost oprávněných orgánů autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, které jsou s orgány této moci v nerovném postavení. Nerovnost vztahů, výskyt podřízenosti a nadřízenosti a povinnost některého subjektu uposlechnout vůli jiného i přes rozpor s jeho zájmy, je jedním z charakteristických znaků veřejné moci. Tato moc je bezpodmínečně spjata s existencí suverénního státu, který je jejím prvotním nositelem, a který disponuje mocenskými donucovacími prostředky. Někdy se proto užívá pojem státní moc jako synonymum. Veškeré další subjekty, které tuto moc vykonávají, tak své oprávnění odvozují právě od státu. Stát samotný pak tuto moc vykonává skrze orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Tato klasická dělba moci je pak legislativně zakotvena v čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. (dále jen „Ústava“). Vždy je však třeba mít na paměti, že veškeré autoritativní úkony veřejnomocenských orgánů musí být v souladu se zákonnými mantinely, což reprezentuje čl. 2 odst. 3. Ústavy a čl. 4 odst. 1. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a v teorii práva se toto omezení nazývá zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

2.1.1 Pojem veřejná správa

Samotnou veřejnou správu potom lze vymezit funkčním a organizačním pojetím. Funkčně je veřejná správa chápána jako nástroj a soubor všech správních činností a úkonů, jež se snaží zajistit realizaci a naplnění určitého cíle, a které slouží občanům ke správě věcí veřejných, konaných ve veřejném zájmu. Funkční pohled pak zahrnuje rovněž negativní vymezení veřejné správy, jako soubor všech těchto úkonů a činností, které však jsou

nezákodárného a nesoudního charakteru, z čehož vyplývá evidentní zaměření na realizaci moci výkonné²⁵.

Organizační pojetí potom veřejnou správu chápe jako soubor všech institucí a orgánů, jež jsou nadány k výkonu těchto úkonů.²⁶ Právě správa věcí veřejných ve veřejném zájmu je to, čím se tato správa odlišuje od správy soukromé, která se soustředí na oblast soukromých záležitostí. Veřejnou správu lze dále dělit na vrchnostenskou a nevrchnostenskou, kde první z nich představuje formu výkonu veřejné moci delegovanými orgány pomocí ukládání příkazů a zákazů. Správa nevrchnostenská potom bývá označována jako správa pečovatelská, využívající více soukromé právo. Patří sem např. zřizování nemocnic, zajištění úklidu veřejných prostor, provozování školských a divadelních institucí aj.²⁷

Veřejná správa může být vykonávána formou státní správy, územní a zájmové samosprávy, nebo tzv. zbytkové veřejné správy. Ostatní, či zbytková veřejná správa, je vykonávána subjekty, které nejsou představiteli samosprávy ani státní správy, a přesto zajišťují plnění veřejně prospěšných úkolů a činností.²⁸ Na tomto výkonu se tedy mohou podílet i subjekty se soukromoprávním postavením. Příkladem mohou být soukromé školy, nestátní zdravotnická zařízení, podniky městské hromadné dopravy, zdravotní pojišťovny, knihovny, veřejné ústavy, nebo zákonem zřízené veřejné instituce, jako je Česká televize²⁹, Český rozhlas³⁰, Česká tisková kancelář³¹, které poskytují tzv. veřejnou službu ve svých oblastech.³²

2.1.2 Princip decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity

Dualistické rozdělení výkonu veřejné správy mezi státní správu a samosprávu umožňuje další rozčlenění podle toho, jakým způsobem k tomuto dělení dochází a jakým způsobem jsou upraveny vztahy mezi jednotlivými orgány. Někdy se hovoří o organizačních

²⁵ pozn.: stále však platí princip tzv. *rule of law*, tedy vláda práva (veřejného). Veškeré úkony i jejich vykonavatelé tak jsou nadále „kontrolováni“ mocí soudní a musí se držet v mantinelech daných mocí zákonodárnou

²⁶ OCHRANA, František, Jan PŮČEK a David ŠPAČEK. *Veřejná správa: Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky* [online]. 2015. Brno: Masarykova univerzita Ekonomicko-správní fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPACEK.pdf, str.24-27

²⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. str. 15-17

²⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9., str. 21

²⁹ *Zákon o České televizi* [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-483>

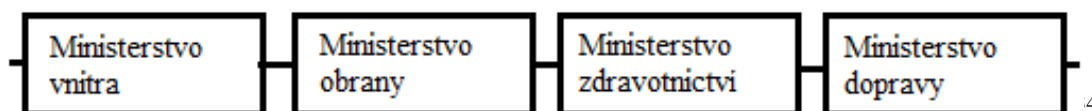
³⁰ *Zákon o Českém rozhlasu* [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-484>

³¹ *Zákon o České tiskové kanceláři* [online]. [cit. 2019-01-20]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-517>

³² OCHRANA, František, Jan PŮČEK a David ŠPAČEK. *Veřejná správa: Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky* [online]. 2015. Brno: Masarykova univerzita Ekonomicko-správní fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPACEK.pdf, str. 34

principech veřejné správy, což jsou zásady a způsoby organizace, používané při vytváření veřejné správy a jejich dílčích částí. Jedním z těchto principů je princip decentralizace a dekoncentrace státní moci. Státní moc může být centralizována v jednom bodě, kde zároveň bude veškerý výkon správy státu koncentrovat jeden ústřední orgán. Rozdělí-li se kompetence tohoto orgánu mezi další subjekty stejné úrovně, hovoří se o horizontální dekoncentraci. Rozhodne-li se některý z těchto orgánů pravomoci dále dělit a vytvořit si vlastní podřízené suborgány, které k němu budou v podřízeném postavení, hovoří se o dekoncentraci vertikální. Stále však platí, že dochází k rozptylu státní moci mezi instituce, které svěřené pravomoci vykonávají jménem státu.

Decentralizací se pak rozumí přenos státní moci na nestátní subjekty, které ji následně vykonávají svým vlastním jménem, prostředky a na vlastní zodpovědnost. Tyto subjekty tak jsou na hlavním centru závislé jen z hlediska jeho primárních nepřenositelných funkcí, zejména zákonodárství a soudnictví. V decentralizovaných svěřených oblastech však neplatí vztahy nadřízenosti a podřízenosti.³³ Tímto státním sebeomezením a svěřením výkonu určitých pravomocí správy veřejných záležitostí nestátním subjektům, se z výkonu státní moci fakticky stává výkon samostatné působnosti. V kontextu českého prostředí je ideálním příkladem vertikální dekoncentrace výkon státní správy orgány obcí v přenesené působnosti a decentralizací výkon územní a zájmové samosprávy v samostatné působnosti.



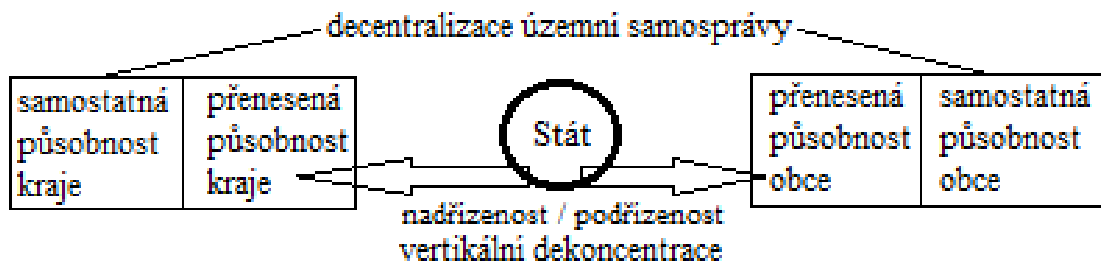
(obr. 4) příklad horizontální dekoncentrace

³³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 167

³⁴ vlastní tvorba



(obr. 5) příklad vertikální dekoncentrace



(obr. 6) ukázka decentralizace a vertikální dekoncentrace na výkonu samostatné a přenesené působnosti

2.2 Samospráva

Samospráva je po státní správě druhá nejdůležitější větev veřejné správy a představuje decentralizační projev státní moci, čímž se stává na státní správě do určité míry nezávislou. Samospráva tak disponuje částí výkonné moci na základě státní delegace, je však vždy podřízena zákonu a suverénní moci státu.³⁷ Základní podmínkou je, že samotný výkon státem svěřených činností je prováděn jinými než státními orgány, které mají vlastní právní subjektivitu, a které byly státem legálně aprobovány. Tyto orgány se nazývají veřejnoprávní korporace a představují sdružení osob se společným cílem a snahou o realizaci veřejného zájmu.³⁸ Ve svěřených oblastech pak subjekty samosprávy vykonávají samostatnou působnost vlastním jménem, vlastními prostředky a na svou odpovědnost.

³⁵ vlastní tvorba

³⁶ vlastní tvorba

³⁷ pozn.: stát představuje primární zákonodárné centrum, disponuje donucovacími nástroji, soustavou soudů a věznic, policií a dalšími celostátními institucemi, jež mají nepřenositelný charakter, neboť se vyžaduje společný a jednotný postup

³⁸ pozn.: na rozdíl od korporací soukromoprávních není jejich primárním cílem dosažení zisku, ale plnění veřejného zájmu

V samosprávných otázkách je pak takový subjekt nadán mocenskou pravomocí veřejnoprávního rozhodování a tvorbou vlastních mocenských aktů, které však nesmějí být v rozporu s pravidly, stanovenými zákonodárnou mocí.³⁹ Samosprávou je zajištěna vyšší pluralita mocí, která vede k větší svobodě jedince. Zejména bez existence územní samosprávy by nebylo možné mluvit o plně demokratickém a svobodném systému vlády. Někdy se o samosprávě hovoří jako o tzv. „čtvrté“ moci ve státě.⁴⁰ Dále je třeba upozornit na možný výklad pojmu samospráva v soukromém pojetí, ve kterém je reprezentována realizací tzv. občanské společnosti za účelem uspokojení soukromých potřeb⁴¹.

Základní dělení samosprávy podle působnosti je na územní a zájmovou. Pro oba druhy pak platí společné charakteristické znaky, kterými jsou:

- **Zákonný základ**
 - o subjekty územní a zájmové samosprávy jsou zřízeny na základně zvláštního zákona ve formě veřejnoprávní korporace
- **Právní základ**
 - o subjekty územní a zájmové samosprávy jsou samostatné právnické osoby odlišné od státu, mají vlastní právní subjektivitu a vystupují svým jménem
- **Územní/činnostní základ**
 - o existence území, na kterém je činnost vykonávána; existence lidské činnosti, na kterou zájmová samospráva působí, a kterou reguluje
- **Ekonomický základ**
 - o subjekty mohou hospodařit dle vlastního rozpočtu a vlastnit majetek
- **Osobní základ**
 - o činnost samosprávného subjektu vždy doléhá na určitou skupinu fyzických či právnických osob⁴²

³⁹ PRŮCHA, Petr. Jak řídit kraj, město, obec: rukověť územní samosprávy. Brno: Masarykova universita, 2002. ISBN 80-210-2954-4, str. 6-7

⁴⁰ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4, str. 12

⁴¹ pozn.: tímto se rozumí správa soukromoprávních korporací – sdružení, družstev a jiných PO. Tyto subjekty nemají veřejnoprávní oprávnění a členství v nich je založeno na dobrovolnosti

⁴² KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. str. 20-22

2.2.1 Územní samospráva

Územní samospráva je reprezentována tzv. územně samosprávnými celky. S tímto pojmem se lze setkat v čl. 8 Ústavy, kterým je těmto celkům garantováno právo na samosprávu, přičemž se mu dále věnuje celá hlava VII. Ústavy. Při spojení s čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1, 2 a 3 Ústavy pak lze zobecnit, že se těmito celky rozumí veřejnoprávní korporace s vlastním majetkem, které hospodaří dle vlastního rozpočtu, jsou samostatně spravovány zastupitelstvem, a které jsou územní jednotkou státu a územním společenstvím občanů s právem na samosprávu. Jde tedy o právo a možnost těchto společenstev spravovat v zájmu místního obyvatelstva určitou část věřených záležitostí v zákonem stanovených mezích a na svou odpovědnost. Stát do činnosti těchto celků pak může zasahovat pouze v případech, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to pouze zákonem stanoveným způsobem – čl. 101 odst. 4 Ústavy. V České republice existují dle čl. 99 Ústavy územní samosprávné celky dvojího druhu. Obce, jež jsou základní územně samosprávné celky a kraje, které představují vyšší územně samosprávné celky.⁴³ Rozvíjející legislativou je zejména *ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územně samosprávných celků*⁴⁴, *zákon č. 128/2000 Sb. o obcích*⁴⁵ (dále jen „obecní zřízení“), *zákon č. 129/2000 Sb. o krajích*⁴⁶ (dále jen „krajské zřízení“) a *zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze*.⁴⁷ Neméně podstatné jsou příslušné zákony, rozvíjející čl. 102 Ústavy, stanovující čtyřleté funkční období zastupitelstev a výhradu zákona, stanovující podrobnosti. Konkrétně se jedná o *zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí*⁴⁸ a *zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů*⁴⁹. Mezi další legislativu patří zákony o místním a krajském referendu, o rozpočtovém určení daní, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, o finanční kontrole ve veřejné správě,

⁴³ Ústava České republiky: ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů. : *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*[online]. [cit. 2019-01-14]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

⁴⁴ *Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků* [online]. [cit. 2019-03-14]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-347>

⁴⁵ *Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁴⁶ *Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení)* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

⁴⁷ *Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-131>

⁴⁸ *Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>

⁴⁹ *Zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-130>

místních poplatcích, obecní policii aj.⁵⁰ Vedle krajů ve smyslu vyšších územně samosprávných celků existují též kraje ve dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.⁵¹ Kraje jsou v obou případech vymezeny pomocí okresů, jejichž území je rozčleněno na jednotlivé obce dle zvláštního předpisu.⁵² Tato informace je podstatná pro ty případy, kdy by došlo ke změnám území obce vlivem změn hranic vyšších územně samosprávných celků, či krajů ve smyslu zákona č. 36/1960 Sb., viz dále.

2.2.2 Princip subsidiarity a Charta místní samosprávy

Se samosprávou a všemi s ní souvisejícími aspekty nutně vyvstává otázka, jaký výkon pravomocí, v jaké míře a v jaké působnosti by měl být na samosprávu převeden, a co by mělo být naopak ponecháno státní správě. Odpověď na tento problém poskytuje tzv. princip subsidiarity, který zakotvuje Evropská charta místní samosprávy ve svém čl. 4 odst. 3., jež zní: „Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.“⁵³ Orgánům územní samosprávy se tedy dává přednost a k přesunu na různé ústřední úrovně dochází pouze v případech, jsou-li pro to závažné důvody. Tyto etatické centrální subjekty by se tedy měly používat spíše podpůrně, resp. subsidiárně.

Evropská charta místní samosprávy je rámcová mezinárodní smlouva, která byla otevřena k podpisu všem členským státům Rady Evropy ve Štrasburku 15. října 1985 a pro Českou republiku vstoupila po ratifikaci v platnost 1. září 1999. Charta představuje kodifikaci určitých základních principů a elementárních bodů, na kterých by měla být samospráva signatářských států vystavěna. Podpisem smlouvy se signatářský stát zavazuje k dodržování alespoň 20 odstavců Charty, z nichž 10 musí být z čl. 12, který obsahuje výčet těch nejdůležitějších bodů. Při nesplnění některého z odstavců může dojít k přijetí smlouvy s výhradami, což se stalo i v případě ratifikace Českou republikou, která si vyhradila přijetí 6 odstavců.

⁵⁰ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. Územní samosprávné celky. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. Skripta (Institut pro místní správu). ISBN 978-80-86976-21-1, str. 11

⁵¹ Zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu [online]. [cit. 2019-03-09]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1960-36>

⁵² Vyhláška č. 564/2002 Sb. o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy [online]. [cit. 2019-03-14]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-564>

⁵³ Sdělení č. 181/1999 Sb. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-181>

2.3 Státní správa

Státní správa obecně při realizaci výkonné moci státu představuje jednu z větví veřejné správy, jež se snaží svým výkonným, podzákonným a nařizovacím charakterem o realizaci regulačních a řídicích prvků. Řídící prvek představuje snahu státní správy dosáhnout ve společnosti předem stanovených cílů, stavů či chování. Prvek regulace pak znamená snahu zastabilizovat určitý žádoucí stav. Zjednodušeně řečeno, podstatou a posláním státní správy je realizace a provádění výkonné moci státu a jeho zákonů.

Podzákonný charakter státní správy představuje již zmíněnou zásadu, že při výkonu správy jsou veškeré mocenské kroky striktně vázány zákony a ostatními, na základě zákona vydanými právními předpisy. K regulaci či realizaci stanoveného cíle pak je státní správa v rámci své působnosti oprávněna vydávat mocenské akty, které mají vůči jejím adresátům v nerovném postavení nařizovací charakter. K vydání takových aktů však orgány státní správy potřebují zmocnění zákonným právním předpisem. Legální zakotvení potom lze nalézt v čl. 79 odst. 3 Ústavy a terminologicky se takové akty nazývají derivativní, neboli odvozené.⁵⁴ Dále se zde mezi subjekty státní správy ve vertikální rovině uplatňují vztahy nadřízenosti a podřízenosti, takže přenos výkonných pravomocí z vyšších orgánů na nižší se uskutečňuje na základě dekoncentračního principu.

Významný je také čl. 79 odst. 1 Ústavy, kde je uvedena tzv. výhrada zákona při zřizování a stanovování působnosti ústředních a jiných správních úřadů, jakožto přímých vykonavatelů státní správy.

2.3.1 Přímí vykonavatelé

Základní rozdělení státní správy se odvíjí od toho, kdo je jejím nositelem a vykonavatelem. Podle toho se rozlišuje státní správa vykonávána přímo a nepřímo. Orgány vykonávající státní správu přímo jsou fakticky součástí státu, neboť z hlediska jejich právní formy jsou organizačními složkami státu (dále jen „OSS“). Tento pojem zakotvuje *zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*⁵⁵. Tyto

⁵⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. str. 60-65

⁵⁵ Zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-219>

orgány nemají právní ani ekonomický základ, takže postrádají vlastní právní subjektivitu i majetek. Jejich jednání se fakticky považuje za jednání státu a z hospodářského hlediska jsou součástí některé z kapitol státního rozpočtu.⁵⁶

Přímé vykonavatele lze dále dělit podle jejich odpovědnostního postavení a územní působnosti na tyto orgány:

- Vláda
- Ústřední orgány státní správy
- Další ústřední orgány státní správy
- Další správní úřady s celostátní působností
- Územní správní úřady
- Veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory – Policie ČR, Hasičský záchranný sbor aj.

2.3.2 Nepřímí vykonavatelé

Druhou kategorií tvoří nepřímí vykonavatelé státní správy. Sem lze zařadit veškeré nestátní subjekty, tedy ne OSS, jež jsou zákonem nadány k výkonu určitých pravomocí. V těchto svěřených oblastech se stále uplatňuje princip dekoncentrace, a tudíž se zde vyskytují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Do této kategorie patří obce a kraje, jakožto veřejnoprávní korporace při svém výkonu přenesené působnosti, a fyzické a právnické osoby soukromého práva v zákonem stanoveném rozsahu. Jedná se např. o Stanice technické kontroly, lesní, myslivecké a rybářské stráže aj.⁵⁷

⁵⁶ OCHRANA, František, Jan PŮČEK a David ŠPAČEK. *Veřejná správa: Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky* [online]. 2015. Brno: Masarykova univerzita Ekonomicko-správní fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPAC EK.pdf, str.256-276

⁵⁷ *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost* [online]. Brno: JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D, JUDr. Bc. Filip Rigel, 2009 [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx str. 5 a 9-12

2.4 Územní modely

Podle poměru, v jakém je v území rozdělen výkon územní státní správy a územní samosprávy, lze popsat tři světově užívané modely fungování územní veřejné správy⁵⁸:

- **Anglický, či angloamerický model**
 - územní veřejná správa je v plné šíři vykonávána samosprávou, která však podléhá kontrole parlamentu. Nedochozí zde tak k dělení na územní státní správu a samosprávu.
- **Francouzský, kontinentální, či dvoukolejný model**
 - vznikl za Velké francouzské revoluce. V území vedle sebe existují nezávislé oddělené orgány státní správy i samosprávy.
- **Smíšený, spojený, německý, či středoevropský model**
 - státní správa využívá infrastruktury územní samosprávy k přenosu některých pravomocí. Orgány územní samosprávy pak státní správu vykonávají v přenesené působnosti. V těchto přenesených činnostech tedy samosprávné orgány nejednají samostatně, ale vystupují jako orgány státní správy a rovněž zde platí podřízený vztah k nadřízenému státnímu orgánu. Tento model je uplatňován i v České republice.⁵⁹

⁵⁸ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4, str. 13

⁵⁹ *Modely veřejné správy* [online]. Mendelova univerzita v Brně [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=13032

3. Základní územně samosprávné celky

3.1 Obec

Práce v předchozí kapitole poskytla přehled ústavních základů územní samosprávy a její zařazení a postavení v rámci kontextu veřejné správy. Dále se bude věnovat dle čl. 99 Ústavy čistě obcím, jakožto základním územně samosprávným celkům.

3.1.1 Pojem obec

Obec je základní územně samosprávné společenství občanů tvořící územní celek, jež je vymezen katastrálními hranicemi území obce. Obec je veřejnoprávní korporací s vlastní právní subjektivitou a majetkem, která hospodář dle vlastního rozpočtu. V právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost za veškeré učiněné právní jednání. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území, zajišťuje plnění potřeb svých občanů a při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem. Toto stručné shrnutí plně vystihuje zákonný, právní, ekonomický, osobní a územní základ samosprávy, jež byl popsán v předchozí kapitole.

Vedle toho se lze setkat se sociologickým a správním pohledem, podle kterého je obec „... územní společenství, ve kterém dochází k vzájemnému působení a interakci místních obyvatel a institucí, při dosahování hospodářských, sociálních a kulturních cílů.“ a „... je nejnižší územní a správní jednotka, která má charakter venkovského nebo městského sídla...“.⁶⁰

3.1.2 Občané obce

Občané obce tvoří osobní základ, z něhož je přímo volen vrcholný orgán místních samospráv, kterým je zastupitelstvo. Občanem obce je každá fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, a která je v obci přihlášená k trvalému pobytu. Občané, jež zároveň dosáhli věku 18 let, se mohou přímo, či nepřímo zapojit do správy veřejných záležitostí, neboť jsou nadáni aktivním a pasivním volebním právem. Vedle toho mohou hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se na zasedáních zastupitelstva, nahlížet do rozpočtu

⁶⁰ PETRUSEK, Miloslav, Hana MAŘÍKOVÁ a Alena VODÁKOVÁ. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-718-4311-3. str. 699-700

či podávat orgánům obce podněty a připomínky. Podá-li alespoň 0,5% občanů obce podepsanou žádost na projednání určité záležitosti v samostatné působnosti zastupitelstvem či radou, musí být záležitost na zasedání těchto orgánů projednána. Kromě aktivního a pasivního volebního práva a práva hlasovat v místním referendu, mají zmíněná oprávnění i fyzické osoby starší 18 let, kteří na území obce vlastní nemovitost.

Všechna tato práva přísluší též cizincům starším 18 let, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu. Musí tak ale být stanoveno patřičnou mezinárodní smlouvou, již je Česká republika vázána.⁶¹

3.1.3 Druhy obcí

Pojem „obec“ je základní terminologické označení pro nejnižší jednotku územní samosprávy. V České republice jich bylo k 1. lednu 2018 takových jednotek evidováno 6 258. V obecním zřízení se však lze setkat i s jiným pojmenováním samosprávných jednotek, kterými jsou městys, město, statutární město a jeho obvody, či části.

Na začátek je potřeba upozornit, že samotné označení obec, městys a město, nemá jiný než symbolický význam. Rozhodně zde nelze hledat rozdíly v pravomocích, plynoucích z odlišného označení. Termínem obec se vlastně dá označit každá z 6 258 existujících municipalit, včetně hlavního města Prahy, jež je zároveň vyšším územním samosprávným celkem s postavením dle zvláštního zákona. Existuje-li nějaký rozdíl v míře pravomocí, je dán pouze rozsahem a šíří kompetencí v přenesené působnosti, jejichž výkon byl „obci“ svěřen. Rozhodně neplyne ze samotného odlišného označení město či městys.

Městys je velikostním typem územní jednotky někde na pomezí města a vesnice. Právní řád tento status znal do únorového převratu roku 1948, kdy došlo k jeho zrušení. Znovu obnoven byl novelou obecního zřízení z roku 2006. Dle aktuální právní úpravy existuje na toto označení, stejně jako na označení město, historický nárok, užívala-li obec toto označení před 17. květnem 1954, a požádá-li o stanovení předsedu Poslanecké sněmovny. Neexistuje-li historický nárok, může obec přesto návrhem požádat o přidělení tohoto označení předsedu Poslanecké sněmovny, který tak stanoví po vyjádření vlády. Městysů bylo k 1. lednu 2018 evidováno 226.

⁶¹ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. Územní samosprávné celky. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. Skripta (Institut pro místní správu). ISBN 978-80-86976-21-1, str. 18-19

Za město je označena obec, která plní zákonnou podmínku alespoň 3000 obyvatel. Stanovuje tak po vyjádření vlády předseda Poslanecké sněmovny na návrh obce. Pokles obyvatel pod tuto hranici nemá na označení statusem města vliv, a zároveň nabytí statusu historickým způsobem této zákonné podmínce minimálního počtu obyvatel nepodléhá. Vyjádření vlády připravuje Ministerstvo vnitra po posouzení zákonných a pomocných kritérií, přijatých vládním usnesením č. 418 z 2. května 2001.⁶² Vládní stanovisko však pro předsedu Poslanecké sněmovny není závazné. Konečné rozhodnutí tak náleží výhradně předsedovi, jež je vázán pouze zákonným kritériem počtu obyvatel. Celkem bylo na území státu k 1. lednu 2018 605 měst.⁶³

Statutární města potom představují obce, které mohou své katastrální území členit do městských obvodů, či městských částí s vlastními samosprávnými orgány. Fakticky tím lze vytvořit tzv. dvoustupňovou správu města, vedoucí k jejímu efektivnějšímu výkonu a realizaci jednoho ze znaků principu subsidiarity. Výčet těchto měst je taxativně stanoven v §4 odst. 1 obecního zřízení, ale ne všechna vyjmenovaná města se musí územně členit. O rozčlenění na části, či obvody rozhoduje zastupitelstvo obce, které je v takovém případě povinno vydat statut města, jež má podobu obecně závazné vyhlášky. Statut obsahuje zejména vymezení území městských obvodů, nebo částí, pravomoci nových samosprávných orgánů v oblasti samostatné i přenesené působnosti a jejich vzájemnou součinnost s orgány města. Dále upravuje peněžní zdroje a hospodaření s majetkem města, jež je částím, nebo obvodům, svěřen.⁶⁴ Městské části či obvody jsou organizačními jednotkami města.⁶⁵ V obecním zřízení je problematika podrobně rozebrána v hlavě VIII.

3.2 Věcná působnost obcí a právní předpisy obcí

Věcnou působnost obcí, vymezenou jako okruh činností a pravomocí subjektů veřejné správy v rámci úpravy a regulace určitých společenských vztahů, lze dále dělit na působnost samostatnou a přenesenou.

⁶² USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 2. května 2001 č. 418 + P o určení kritérií pro posouzení návrhů obcí na stanovení městy vládou a o vyjádření vlády k žádostem obcí o stanovení městy [online]. [cit. 2019-02-09]. Dostupné z: https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/27A94F8B2D5170DAC12571B6006D26BE

⁶³ *Malý lexikon obcí České republiky - 2018* [online]. [cit. 2019-02-09]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/61601876/32019918003.pdf/bd506c06-9f65-47f3-92cd-8dc80b4b340f?version=1.0>

⁶⁴ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4, str. 11 a 20-23

⁶⁵ *Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128 §20 odst. 2>

3.2.1 Samostatná působnost obcí a obecně závazné vyhlášky

V rámci samostatné působnosti obce pečují o všestranný rozvoj svých území, zajišťují plnění potřeb svých občanů a vykonávají jim státem svěřené samosprávné pravomoci vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost, přičemž dbají ochrany a plnění veřejného zájmu. Úprava v §7 odst. 1, a rozvíjejícím §35 odst. 1 obecního zřízení pak stanoví, že obce spravují své záležitosti samostatně v tzv. samostatné působnosti. Do té patří záležitosti, jež jsou v zájmu obce a jejich občanů, a které do této působnosti svěřil zákon, přičemž nesmí být vyhrazeny vyššímu územně samosprávnému celku, či vykonávány v přenesené působnosti. Do této sféry státní a krajské orgány mohou zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to pouze zákonem stanoveným způsobem.

V rámci samostatné působnosti mohou zastupitelstva dle čl. 104 odst. 3 Ústavy vydávat obecně závazné vyhlášky, jako originální právní předpisy. Povinnosti mohou být tímto předpisem ukládány jen v případech, jež stanoví §10 obecního zřízení, jehož písmeno d) odkazuje i na další zákonná zmocnění.⁶⁶ Jedná se např. o právo na zavedení místních poplatků, zřizování obecní policie, zřizování a správu zdravotnických a předškolních zařízení, základních škol atp. Obec se při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí pouze zákonem. V ostatních záležitostech samostatné působnosti také jinými právními předpisy, jež byly vydány na základě zákona. Není-li zákonem přímo stanoveno, že se výkon dané činnosti děje v přenesené působnosti, platí, že se vždy jedná o působnost samostatnou. Tento prvek bývá označován jako tzv. zbytková klauzule. Do této působnosti lze dále řadit rozhodování o územních změnách, vnitřní organizaci některých orgánů samosprávného celku, hospodaření, zřizování a zakládání obecních právnických osob a organizačních složek aj.⁶⁷

3.2.2 Přenesená působnost obcí a nařízení

Územní samosprávné celky, resp. jejich orgány, mohou být ale také ze zákona nadány výkonem státní správy. Tento přenos pravomocí má právní základ v čl. 105 Ústavy, a dále jej rozvíjí §7 odst. 2, §11 a §61 obecního zřízení. Byl-li zákonem svěřen výkon státní správy

⁶⁶ *Přehled zákonných zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků* [online]. [cit. 2019-02-09]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/prehled-zakonných-zmocneni-k-vydani-ozv-uzemne-samospravných-celku.aspx>

⁶⁷ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. Skripta (Institut pro místní správu). ISBN 978-80-86976-21-1, str. 39-40

některému z orgánů obce, vykonává ji tento orgán jako svou přenesenou působnost. V rámci přenesené působnosti mohou dle čl. 79 odst. 3 Ústavy a §11 odst. 1 obecního zřízení orgány územní samosprávy vydávat na základě a v mezích zákona právní předpisy, mají-li k tomu zákonné zmocnění. Tímto derivativním právním předpisem je nařízení obce, k jehož vydávání je kompetentní rada, či zastupitelstvo obce. Při vydávání nařízení se obce řídí zákony a jinými právními předpisy. V ostatních záležitostech přenesené působnosti též usnesením vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a podobnými interními normativními akty. Tyto akty samy o sobě však obecním orgánům nemohou ukládat povinnosti, neboť zde opět platí výhrada zákona. Územní samosprávný celek je oprávněn vykonávat tuto působnost ve svém správním obvodu. Za výkon činností v přenesené působnosti také obcím náleží finanční náhrada ve formě příspěvku⁶⁸ ze státního rozpočtu.⁶⁹

Mezi činnosti přenesené působnosti patří například úkony, jež typově náleží do oblastí, označených v §1 vyhlášky č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků⁷⁰ jako výkon správních činností.⁷¹

3.2.3 Typy obcí dle míry pravomocí

Podle stupně rozsahu zákonem svěřeného výkonu pravomocí v přenesené působnosti lze obce rozdělit do třech kategorií. Zákonné východisko pak představuje §61 odst. 1 obecního zřízení.

Prvním typem jsou obce I. stupně se základním rozsahem přenesených pravomocí, tzv. „jedničkové“ obce. U této kategorie platí, že katastrální území obce je zároveň jejím správním obvodem. Proto se do této kategorie dá zařadit všech 6 258 obcí, neboť každá má svůj územní základ. V základním rozsahu obce vykonávají například: evidenci obyvatel a přihlašování k trvalému pobytu, evidenci a platby poplatků za psy, za svoz komunálního odpadu či vydávání povolení kácení stromů.⁷²

⁶⁸ Příspěvek na výkon státní správy: MVČR [online]. [cit. 2018-11-10]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

⁶⁹ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> §7, §8, §11, §35, §61

⁷⁰ Vyhláška č. 512/2002 Sb. o zvláštní způsobilosti úředníků územních samosprávných celků [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-512> §1

⁷¹ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. Územní samosprávné celky. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. Skripta (Institut pro místní správu). ISBN 978-80-86976-21-1, str. 53

⁷² Přenesená působnost obce Libhošť [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupné z: <https://www.libhost.cz/prenesena-pusobnost-obce-libhost/d-29116>

Obce II. stupně s pověřeným obecním úřadem mají v přenesené působnosti rozšířenou územní působnost. Jejich správní obvod je zvětšen o katastrální území jiných obcí, čímž fakticky dochází ke tvorbě spádových oblastí. Pověřenému obecnímu úřadu jsou podřízeny matriční odbory a stavební úřady. Obce II. stupně jsou zároveň obcemi I. stupně. K 10. říjnu 2018 bylo takových obcí evidováno 393.⁷³

Nejvíce pravomocí mají obce III. stupně s rozšířenou působností, přičemž platí, že jsou zároveň obcemi se základním i pověřeným obecním úřadem. Rozšířená působnost je věcně vymezena ve zvláštních právních předpisech. Jedná se například o vydávání občanských a řidičských průkazů, cestovních dokladů, živnostenských oprávnění atp. Patří sem také pracoviště vidimace a legalizace a pracoviště Czech POINT. Ty však nejsou výkonem činnosti omezeny na daný správní obvod a jejich službu může využít každý, bez ohledu na trvalý pobyt v dané obci.⁷⁴

Důležité je zmínit, že se mezi jednotlivými kategoriemi obcí neuplatňuje princip nadřízenosti a podřízenosti. Kategorie vyjadřuje pouze rozdílný rozsah přenesených pravomocí, který stejně může být stanoven pouze zákonem. Dozor a kontrolu nad výkonem přenesené působnosti vykonává krajský úřad zákonem stanovenými prostředky. Krajský úřad také obcím při výkonu přenesené působnosti poskytuje metodickou a odbornou pomoc. Dle §63 obecního zřízení se obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu obce III. stupně, mohou veřejnoprávní smlouvou dohodnout na přesunu výkonu přenesené působnosti na orgány jedné obce. Ta pak bude vykonávat přenesenou působnost zcela nebo zčásti pro orgány takových obcí, jež jsou uvedeny v uzavřené veřejnoprávní smlouvě.⁷⁵

Dle §64 odst. 2 a §66 odst. 2 zákona obecního zřízení je výčet obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností dán zvláštním zákonem.⁷⁶ Zvláštním právním

⁷³ *Pověřené obecní úřady* [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/rso/poverene_obecni_urady

⁷⁴ *Tabulka s agendami: MVČR* [online]. [cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>

⁷⁵ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. Územní samosprávné celky. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. Skripta (Institut pro místní správu). ISBN 978-80-86976-21-1, str. 54

⁷⁶ *Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností* [online]. [cit. 2018-11-10]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-314>

předpisem je také přesně vymezen správní obvod těchto obcí.⁷⁷ Jejich počet k 10. říjnu 2018 činil 206.⁷⁸

3.3 Orgány obce

Veřejnoprávní korporace mohou navenek jednat jen prostřednictvím svých orgánů, složených z jednotlivých funkcionářů. Dle obecního zřízení, které se orgánům věnuje v §5, tvoří orgány obce zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce a komise rady, byl-li jim svěřen výkon přenesené působnosti. V případě, že je tento orgán zřízen v obci s označením městys, město, statutární město, městská část, či obvod, bude přívlastek orgánu upraven podle tohoto názvu, např. zastupitelstvo a rada města, úřad městské části atp. Zcela odlišné terminologické označení lze nalézt u statutárních měst, která mají namísto obecního úřadu a starosty, magistrát a primátora, a místo místostarosty náměstka.⁷⁹

Obecní orgány lze rozlišit podle:

- složení a způsobu rozhodování:
 - o **kolegiální** – tvořeno více osobami, zastupitelstvo, rada, komise rady; většinový princip
 - o **individuální** – tvořeno jedincem, starosta
- způsobu ustavování:
 - o **přímá volba občany obce** – zastupitelstvo
 - o **volené z řad zastupitelstva** – rada, starosta
 - o **jiný způsob** – komise, zvláštní orgány obce
- právního zakotvení:
 - o **ústavně zakotveno** – zastupitelstvo
 - o **zákonně zakotveno** – ostatní orgány z obecního zřízení⁸⁰

⁷⁷ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb. o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-388>

⁷⁸ *Obce s rozšířenou působností* [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/rso/obce_s_rozsirenou_pusobnosti

⁷⁹ *Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> §5

⁸⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001*, 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-720-1272-X, str. 89

3.3.1 Zastupitelstvo

Zastupitelstvo je vrcholným orgánem obce ve věcech samostatné působnosti, neboť se jedná o jediný orgán, jenž je zakotven Ústavou v čl. 101 odst. 1 a 2. Zastupitelstvo je tvořeno členy, kteří jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva jednou za čtyři roky. Jedná se o kolegiální orgán, volený osobami s volebním právem a s trvalým pobytem na území obce. Počet členů zastupitelstva je vymezen kategoricky dle počtu obyvatel obce k 1. lednu roku, kdy mají proběhnout volby. Přesný počet zastupitelů na další funkční období si zastupitelstvo zvolí nejpozději 85 dnů před dnem nových voleb. Nestanoví-li si zastupitelstvo jinak, zůstává počet členů ve stejném počtu, jako tomu je v jeho končícím funkčním období.

Počty jsou rozděleny následujícím způsobem:

- do 500 obyvatel: 5 až 15 členů
- od 501 do 3 000 obyvatel: 7 až 15 členů
- od 3 001 do 10 000 obyvatel: 11 až 25 členů
- od 10 001 do 50 000 obyvatel: 15 až 35 členů
- od 50 001 do 150 000 obyvatel: 25 až 45 členů
- nad 150 000 obyvatel: 35 až 55 členů⁸¹

Nové volby vyhláší prezident republiky, přičemž za den vyhlášení se považuje den, kdy bylo jeho rozhodnutí publikováno ve Sbírce zákonů. Mandát nového člena zastupitelstva vzniká po ukončení hlasování jeho zvolením a složením slibu na prvním ustavujícím zasedání zastupitelstva. Odmítnutí slibu, nebo složení slibu s výhradou vede k zániku mandátu. Funkce člena zastupitelstva může být tzv. uvolněná, či neuvolněná z pracovního poměru. Vůči uvolněným členům zastupitelstva vystupuje starosta jako statutární orgán zaměstnavatele a jejich odměna je stanovena zvláštním právním předpisem.⁸² Neuvolněným členům, kteří nejsou v pracovním poměru, obec poskytuje odměnu, jejíž výši si stanoví usnesením. Existuje-li u neuvolněných členů pracovní poměr, poskytne jim jejich zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy. Neuvolněné pozice zpravidla nevyžadují

⁸¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001*, 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-720-1272-X, str. 90-96

⁸² Nařízení vlády č. 318/2017 Sb. o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků [online]. [cit. 2019-02-09]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-318>

pracovní nasazení v plném rozsahu. To, jaká funkce bude uvolněná a neuvolněná, si zastupitelstvo stanovuje samo svým usnesením.

Zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jednou za 3 měsíce. Jednání svolává a většinou také řídí starosta. Ten je také povinen svolat zasedání, požádá-li ho o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva či hejtman kraje. Z průběhu zasedání se do 10 dnů pořizuje zápis, který podepisuje starosta či místostarosta a pověřený ověřovatel. Tento zápis musí být uložen k nahlédnutí na obecním úřadě. Zasedání zastupitelstev jsou veřejná a obecní úřad musí o jejich konání, místě, čase a programu patřičným způsobem informovat na úřední desce alespoň 7 dní předem. Podrobnosti o průběhu schůzí a jednání jsou uvedeny v jednacím řádu zastupitelstva. Zastupitelstvo je usnášeníschopné při přítomnosti nadpoloviční většiny všech jeho členů, což je také minimální hranice k platnému přijetí jeho usnesení.⁸³

Členové zastupitelstva disponují následujícími základními pravomocemi:

- **iniciativní** – člen je oprávněn předkládat návrhy na jednání zastupitelstva
- **interpelační** – je oprávněn vznášet dotazy, připomínky a podněty na ostatní členy
- **informační** – je oprávněn požadovat od zaměstnanců obecního úřadu informace o věcech, souvisejících s výkonem jeho funkce, nebrání-li tomuto poskytnutí zákon⁸⁴

Mezi hlavní povinnost členů zastupitelstva podle §83 obecního zřízení patří aktivní účast na zasedáních zastupitelstva a dalších orgánů, jejichž je členem, a plnění úkolů, které mu tyto orgány uložily. Za nesplnění této povinnosti však neexistuje žádná sankce. Další povinností je snaha vyvarovat se střetu zájmů, přičemž je člen povinen sdělit tuto možnou skutečnost před zahájením jednání. V případě pochybností může být člen vyloučen z projednávání dané záležitosti. Tuto problematiku dále rozvíjí zákon o střetu zájmů, podle kterého je dlouhodobě uvolněný člen zastupitelstva veřejným funkcionářem.⁸⁵

Zastupitelstvo si jako své iniciativní a kontrolní orgány může zřizovat výbory, jejichž předsedou musí být člen zastupitelstva, a jejichž počet členů je vždy lichý. Obligatorně se pak zřizuje výbor finanční a kontrolní. Hlásilo-li se při posledním sčítání lidu v obecním územním

⁸³ pozn.: speciálním případem je rozhodování o místním referendu, kde je k platnému usnesení potřeba prostá většina

⁸⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001*, 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-720-1272-X, str. 97

⁸⁵ *Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů* [online]. [cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159> §1 odst. 1 písm. o) a p)

obvodu alespoň 10% občanů obce k jiné než české národnosti, zřizuje obec na návrh též výbor pro národnostní menšiny.⁸⁶

Zastupitelstvo rozhoduje v samostatné působnosti v záležitostech, vyjmenovaných v §84 a 85 obecního zřízení. Zároveň si může vyhradit i další pravomoci, jež patří do samostatné působnosti obce, nejsou-li vyhrazeny radě. V přenesené působnosti rozhoduje jen při vydávání nařízení, a to jen v případech, kdy se v obci nevolí rada.⁸⁷

3.3.2 Rada

Výkonným kolektivním orgánem obce v samostatné působnosti je rada, která je ze své činnosti odpovědná zastupitelstvu obce. Rada zajišťuje plnění zastupitelstvem přijatých usnesení, a zároveň mu připravuje návrhy a podklady pro jednání. V přenesené působnosti rozhoduje, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Rada se skládá ze starosty, jednoho, či více místostarostů, a dalších členů, zvolených z řad členů zastupitelstva. Zastupitelstvu vedle toho náleží pravomoc stanovit přesný počet členů rady obce. Počet radních musí být vždy lichý a v rozpětí od 5 do maximálně 11 členů. Zároveň platí pravidlo, že počet členů rady nesmí překročit jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. V obcích, které mají méně než 15 členů zastupitelstva, se rada nevolí. Její pravomoc potom vykonává starosta spolu se zastupitelstvem, na něž přejdou pravomoci, vyjmenované v §102 odst. 4. obecního zřízení. Radě je vyhrazeno rozhodovat ve věcech samostatné působnosti, vymezených v §102 obecního zřízení, s výjimkou vydávání nařízení, jež patří do působnosti přenesené. Rada zabezpečuje též rozhodování v ostatních záležitostech samostatné působnosti, jež si dle §84 odst. 4 nevyhradilo zastupitelstvo, nebo jež mu přímo nenáleží. Výkon těchto zbytkových pravomocí může rada zcela nebo zčásti svěřit obecnímu úřadu či starostovi.⁸⁸

Schůze rady obce jsou neveřejné a konají se dle potřeby. Jednání zpravidla svolává a řídí starosta. Rada ze své schůze pořizuje do 7 dnů zápis, který podepisuje starosta se svým zástupcem nebo jiným členem rady. Tento zápis musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí pro členy zastupitelstva. Další podrobnosti o jednání rady jsou stanoveny v jednacím řádu rady obce. Radě dále přísluší přijímání organizačního řádu, jenž se týká

⁸⁶ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z:

https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128_§35,§67_a_následující,§84_a_85,§117_a_následující

⁸⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001*, 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-720-1272-X, str. 97-100

⁸⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 232-233

činnosti obecního úřadu. K usnášeníschopnosti a k přijetí platného usnesení či rozhodnutí je potřeba přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů rady, resp. jejich souhlas. Rada, spolu se starostou, své pravomoci vykonává i po ukončení funkčního období zastupitelstva, a to do doby, než je zvolena rada nová, resp. nový starosta. Jelikož je rada ze své činnosti odpovědná zastupitelstvu, má zastupitelstvo možnost jednotlivé radní odvolávat, čímž jejich členství v radě zaniká. Je-li rada odvolána jako celek a není-li zároveň zvolena rada nová, vykonává své pravomoci až do zvolení rady nové. Rada si jako své iniciativní a poradní orgány zřizuje komise, jež jí jsou ze své činnosti odpovědné.⁸⁹

3.3.3 Starosta

Starosta je volen a odvoláván zastupitelstvem z řad svých členů a zastupitelstvu je též ze své funkce odpovědný. Zastupitelstvo též volí jednoho či více místostarostů, coby zástupců starosty, kterým může být svěřen výkon některých úkolů v samostatné působnosti. U statutárních měst s primátorem je zástupcem náměstek primátora. Byl-li starosta ze své funkce zastupitelstvem odvolán, nebo se své funkce vzdal, a nebyl-li zároveň zvolen starosta nový, vykonává jeho pravomoci, až do chvíle zvolení nového starosty, zastupitelstvem určený místostarosta. Nebyl-li takový místostarosta určen, vzdal-li se této funkce, nebo byl-li současně se starostou také odvolán, pověří zastupitelstvo výkonem pravomocí starosty některého ze svých členů. Starosta je tedy ze zákona povinně existujícím orgánem obce, avšak nemusí být vždy fakticky personálně obsazen.⁹⁰

Zákonnou podmínkou je, že starosta i místostarosta musí být občanem České republiky. Spolu s místostarosty je členem rady obce a společně s pověřeným místostarostou podepisuje právní předpisy obce. Taktéž svolává a zpravidla řídí zasedání rady a zastupitelstva obce a spolu s ověřovateli podepisuje zápis z těchto jednání. Jeho hlavní pravomoci jsou vymezeny v §103 odst. 4. obecního zřízení. Mimo to vykonává pravomoci rady v obcích, kde se rada nevolí. Výjimku představují takové pravomoci, jež byly svěřeny přímo zastupitelstvu. Zároveň vykonává pravomoci v samostatné působnosti, jež mu svěřila rada ze zbytkové pravomoci, kterou si nevyhradilo zastupitelstvo obce. Starosta může pozastavit výkon usnesení rady, domnívá-li se, že je nesprávné. Toto pozastavené usnesení se

⁸⁹ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> §99 a následující, §99 - §102

⁹⁰ Právní postavení starosty obce: JUDr. JAN BŘEŇ, *kategorie Legislativa* [online]. 2011 [cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/pravni-postaveni-starosty-obce/>

pak na nejbližší schůzi předloží zastupitelstvu, které jako jediné může rozhodnout o jeho zrušení.⁹¹

Obecní zřízení zmiňuje v prvním odstavci §103, že starosta zastupuje obec navenek. Starostu nutno chápat jako představitele obce, jenž vystupuje jejím jménem ve vnějších právních vztazích, avšak v případě soukromého práva samotné oprávnění rozhodovat o právních jednáních náleží ze zákona v podstatě jen radě a zastupitelstvu. Tyto dva orgány tak v zásadě tvoří vůli obce ve věcech soukromého práva, přičemž právní jednání, jež vyžadují jejich schválení, jsou bez tohoto absolutně neplatná, viz §41 odst. 2 a 3 obecního zřízení. Starosta tak nemá postavení statutárního orgánu ve smyslu občanského zákoníku, a může činit platné právní jednání jen tehdy, vychází-li toto jednání z vůle patřičných orgánů. Může tedy vůli jménem obce navenek sdělovat, ale nikoliv ji sám tvořit.⁹² Toto samozřejmě neplatí v rozhodování o záležitostech, jež byly starostovi přímo svěřeny.

Se souhlasem ředitele krajského úřadu dále starosta jmenuje a odvolává tajemníka a vystupuje vůči němu, stejně jako vůči uvolněným zastupitelům, jako statutární orgán zaměstnavatele. Není-li funkce tajemníka zřízena, nebo není-li tajemník ustanoven, plní dané úkoly starosta. Jedná se zejména o zajišťování výkonu přenesené působnosti a plnění úkolů zaměstnavatele dle zvláštních předpisů vůči zaměstnancům obce. Po projednání s ředitelem krajského úřadu může rovněž svěřit komisím rady výkon přenesené působnosti v určitých záležitostech. Zároveň může dle §106 obecního zřízení zřizovat v případech stanovených zvláštními zákony zvláštní orgány obce, jež představují výkon přenesené působnosti. Mimo to má pravomoc jmenovat, odvolávat a stanovovat plat vedoucím odborů v případě, kdy v obci není zřízená rada.⁹³

3.3.4 Obecní úřad

Obecní úřad tvoří starosta, jeden či více místostarostů, zaměstnanci obce, zařazení do obecního úřadu, a tajemník, je-li tato funkce zřízena. V čele úřadu stojí starosta, čímž lze obecní úřad označit za monokratický orgán. Starosta je tak: „... *v rámci obecního úřadu*

⁹¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 234-237

⁹² nález III.ÚS 721/2000 ze dne 10. 7. 2001 N 103/23 SbNU 39 K neplatnosti úkonu starosty obce bez rozhodnutí obecního zastupitelstva - obec Březová[online]. 2000 [cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/III.US721/2000>

⁹³ *Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128_§99_a_následující_§103_-_§108

nadřazen všem osobám, které obecní úřad tvoří.“⁹⁴ Obecní úřad v samostatné působnosti plní úkoly mu uložené zastupitelstvem a radou obce, a pomáhá komisím rady a výborům zastupitelstev s jejich činností. Zároveň je dle §109 odst. 3 písm. a) č. 3. obecního zřízení povinen rozhodovat v případech samostatné působnosti, stanovených tímto či zvláštním zákonem. V přenesené působnosti, jejíž výkon byl tomuto orgánu svěřen zvláštním zákonem, potom obecnímu úřadu celkově připadá naprostá většina všech záležitostí z této působnosti. Vyplývá tak z §109 odst. 3 písm. b), podle kterého jsou z výkonu činností v přenesené působnosti obecním úřadem vynechány pouze záležitosti, které jsou výjimečně svěřeny jiným orgánům. Mezi tyto výjimky patří pravomoc rady, resp. zastupitelstva, vydávat nařízení, oprávnění starosty zřizovat v této působnosti zvláštní orgány obce, a oprávnění starosty pověřovat po konzultaci s ředitelem krajského úřadu komise rady výkonem přenesené působnosti.

Vnitřní struktura obecního úřadu není žádným právním předpisem pevně stanovena. Rada, resp. zastupitelstvo obce, sice může rozdělovat pravomoci v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení, avšak finální způsob, pro který se nakonec rozhodne, je čistě na jejím uvážení, ve kterém přihlíží zejména k místním poměrům a podmínkám.

Na obecním úřadě s výkonem přenesených pravomocí v základním rozsahu může být zřízena funkce tajemníka fakultativně. Naopak obecní úřady s pověřeným úřadem a s rozšířenou působností ji zřizují obligatorně. Tajemník je zaměstnancem obce, odpovědný z výkonu úkolů v samostatné i přenesené působnosti starostovi. Tajemník zajišťuje výkon přenesené působnosti, plní úkoly mu uložené zastupitelstvem, radou a starostou, vydává spisový, skartační a pracovní řád a další interní směrnice. Zároveň vystupuje v roli statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce, zařazených do obecního úřadu. Uzavírá a ukončuje s nimi pracovní poměr, stanovuje jim plat a navrhuje radě jmenování vedoucích odborů obecního úřadu. Tajemník se také může účastnit zasedání zastupitelstva a rady s poradním hlasem, přičemž mu náleží nejen právo vyjadřovat se a vystupovat na jednání, ale též právo podávat rozhodovací návrhy, např. navrhnout odvolání vedoucího odboru aj.⁹⁵

⁹⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 238-239

⁹⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001*, 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-720-1272-X, str. 117-120

3.3.5 Komise rady

Rada může jako své iniciativní a poradní orgány zřizovat komise. Náplň jejich činnosti, názvy, počet členů, ani podrobnější pravidla nejsou zákonem přesně stanoveny. Tyto záležitosti jsou tak čistě na uvážení rady, stejně jako volba předsedů a jednotlivých členů. Na rozdíl od předsedů výborů zastupitelstev, předseda komise nemusí být členem zastupitelstva. Takto ustanovené komise ještě nejsou orgánem obce, neboť mají velmi omezené pravomoci, a nenáleží jim rozhodovací právo. Jejich účelem a iniciativní funkcí je zejména předkládání námětů a stanovisek radě. Příkladem lze uvést komisi pro výstavbu a rozvoj města, kulturní, dopravní, bytovou, sportovní, legislativní, investiční či školskou komisi.

Starosta může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit těmto komisím výkon přenesené působnosti. Tím se z této komise již stává orgán obce s výkonným a rozhodovacím oprávněním v dané svěřené oblasti přenesené působnosti. Předsedou takové komise může být pouze osoba, jež prokázala ve svěřené oblasti zvláštní odbornou způsobilost, nestanoví-li zmocňovací zákon jinak. Komise se usnává nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů. Ze své činnosti je odpovědná radě a ve věcech přenesené působnosti starostovi.⁹⁶

3.3.6 Zvláštní orgány

Stanoví-li tak zvláštní zákon, zřizuje starosta dle §106 obecního zřízení zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti, a zároveň odvolává a jmenuje jejich členy. V čele orgánu může být opět jen osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v dané oblasti. Příkladem je komise pro projednávání přestupků, povinná povodňová komise v obcích s rozšířenou působností, či komise pro sociálně-právní ochranu dětí. Výjimku zde tvoří dobrovolné zřízení povodňové komise v ostatních obcích, kde jinak tato pravomoc náleží radě. I tyto dobrovolně zřízené komise však mají postavení zvláštního orgánu. Nezřídí-li rada tuto komisi, přechází plnění úkolů při ochraně před povodněmi na ni.⁹⁷ V čele těchto zvláštních orgánů může ze zákona stát i sám starosta, např. zmíněná povodňová komise.⁹⁸

⁹⁶ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. Územní samosprávné celky. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. Skripta (Institut pro místní správu). ISBN 978-80-86976-21-1, str. 74-75

⁹⁷ Zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a změně některých zákonů [online]. [cit. 2019-02-12]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-254§99> a následující, §78 a §79

⁹⁸ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 242-243

4. Vznik a zánik obce

4.1 Území obce

Území obce představuje jeden ze základů územní samosprávy. Je to prostor, v němž obce vykonávají různé druhy svých působností. Takové území je vymezeno hranicemi, jež obce vzájemně oddělují. Vznik a zánik obcí se přímo dotýká změn v tomto území.

Obec může být dle §18 odst. 2. obecního zřízení tvořena jedním či více katastrálními územími. Dle prvního odstavce zmíněného paragrafu potom každá část území státu, s výjimkou území tzv. vojenských újezdů, náleží do území některé z obcí. Samotný pojem katastrální území přibližuje §2 písm. h) *zákona č. 256/2013 o katastru nemovitostí*⁹⁹, dle kterého se jedná o územně technickou jednotku, tvořenou místopisně uzavřeným a v katastru společně evidovaným souborem nemovitostí. Katastrální území tak tvoří souvislé, místopisně uzavřené území, jehož hranice se kryjí s územím obce. Zároveň se jedná o území unikátně náležící dané obci. Nemůže se tedy stát, že by jedno katastrální území patřilo více obcím. Správu katastru pak zajišťuje Státní správa zeměměřičství a katastru.¹⁰⁰ Do katastru lze nahlédnout v online dostupné mapě.¹⁰¹

Zmíněné vojenské újezdy upravuje *zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky*¹⁰², dle kterého se jedná o vymezenou část území státu, určenou k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil, tvořící zároveň územně-správní jednotkou. Státní správa je na území újezdu vykonávána újezdním úřadem, v jehož čele stojí přednosta, který je vojákem z povolání. Újezdní úřad je zároveň orgánem vojenským, podřízeným ministerstvu obrany, jehož ministr zároveň rozhoduje o služebním zařazení přednosty do čela újezdního úřadu. Zřízení, změna, či zrušení újezdu a újezdních úřadu, může být provedena jen zvláštním zákonem. Zvláštní právní předpis také stanoví způsob evidování nemovitostí a označování hranic újezdu. Na území újezdu se nelze přihlásit k trvalému pobytu a ke vstupu je potřeba zvláštního povolení místně příslušného úřadu.

⁹⁹ *Zákon č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí* [online]. [cit. 2019-02-07]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-256>

¹⁰⁰ pozn.: tuto správu tvoří Český úřad zeměměřičský a katastrální, Katastrální úřady, Zeměměřičské a katastrální inspektoráty a Zeměměřičské úřady, viz <https://www.cuzk.cz/O-resortu/Struktura-resortu.aspx>

¹⁰¹ *Katastrální mapa* [online]. [cit. 2019-02-07]. Dostupné z: <https://geoportal.cuzk.cz/geoprohlizec/?wmcid=485>

¹⁰² *Zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky* [online]. [cit. 2019-02-13]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-222> §30 - §32, §36

Co se týče změn území obcí, zná platná právní úprava následující situace:

- **sloučení** dvou a více obcí a vznik nové obce
- **připojení** jedné či více obcí k existující obci
- **oddělení** části obce a vznik nové obce
- změny území obcí **na základě dohody**, přičemž nedochází ke sloučení, připojení ani oddělení
- územní změny způsobené **změnou jiných územních jednotek**¹⁰³

4.2 Sloučení obcí

Sloučením dvou a více obcí dochází k faktickému vzniku zcela nové obce, přičemž jednotlivé původní obce zanikají. Obecní zřízení se slučováním věnuje v §19 odst. 1, podle kterého ke sloučení obcí může dojít formou vzájemně uzavřené obligatorní dohody za podmínky, že spolu obce katastrálně sousedí. Území nové obce je pak tvořeno územím jednotlivých obcí. Nová obec nese primárně název jedné z obcí, která se sloučení zúčastnila. Má-li být název zcela nový, musí k němu dát souhlas Ministerstvo vnitra.

Obec, která vznikne tímto způsobem, je zároveň právním nástupcem obcí, jež při tomto procesu zanikly. Zaniklé obce tedy okamžikem sloučení ztrácí právní subjektivitu a tímto okamžikem dochází i k zániku jejich orgánů. Nová obec se tak stává příjemcem výnosu daní, které tvořily příjem zaniklých obcí, vlastníkem majetku a finančních prostředků zaniklých obcí, i vlastníkem zakladatelských a zřizovatelských práv k právnickým osobám a organizačním složkám těchto obcí. Přechod práv a závazků při tomto nástupnictví se týká občanskoprávních, obchodněprávních, pracovněprávních, i jiných, například kompetenčních vztahů. Na orgány nové obce totiž přechází kompetence, jež náležely orgánům zaniklých obcí. Dle některých názorů je dohoda o sloučení veřejnoprávní smlouvou, přestože takto obecním zřízením není označena.¹⁰⁴

Výčet povinných položek, jež tato dohoda o sloučení obcí musí obsahovat, je dán v §19 odst. 5 obecního zřízení. Dohoda musí obsahovat konkrétní a úplné datum, k jakému dni ke sloučení dochází, název nové obce a sídlo jejích orgánů, výčet katastrálních území nové

¹⁰³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 77-81

¹⁰⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 82-83

obce, určení právních předpisů jednotlivých obcí, které zůstanou nadále v platnosti po celém území nové obce, a konečně, určení majetku, finančních prostředků, právnických osob, organizačních složek, a ostatních práv a závazků nové obce. Zvláštností je, že přestože je určení názvu nové obce jednou z povinných položek zmíněné dohody, připouští obecní zřízení v §19 odst. 2 možnost, že se dotčené obce na tomto názvu nedohodnou, a tak nemůže být součástí této dohody. Nastane-li taková situace, rozhoduje o názvu nové obce Ministerstvo vnitra.

Co se týká právních předpisů, jejichž kontinuální platnost je vymezena v dohodě, nastává u nich rozšíření územní působnosti na celé katastrální území nové obce. Platnost ostatních právních předpisů, vydaných slučovanými obcemi, okamžikem sloučení zaniká. Tento zánik platnosti však neplatí u konkrétních správních aktů a u opatření obecné povahy, vydaných orgány obcí, jež sloučením zanikly. Pokud je alespoň jedna ze slučovaných obcí městem, je nově vzniklá obec taktéž městem. Stejně pravidlo platí i pro označení městys.¹⁰⁵

Rozhodnutí o uzavření dohody o sloučení obcí náleží výhradně do kompetence zastupitelstev jednotlivých obcí, přičemž toto rozhodnutí musí být řádným způsobem zveřejněno. Do 30 dnů od zveřejnění může být podán návrh na konání místního referenda o této záležitosti. Byl-li takový návrh podán, je k platnému uzavření slučovací dohody zároveň potřeba souhlasu v místním referendu. Není-li v této lhůtě podán návrh na konání místního referenda o této záležitosti, postačí k uzavření dohody platné rozhodnutí zastupitelstev zainteresovaných obcí. Rozhodnutí zastupitelstev o sloučení obcí, a případné rozhodnutí přijaté v místním referendu, se před samotným uzavřením dohody oznámí krajskému úřadu. Nově vzniklá obec má také povinnost zaslat opis slučovací dohody Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřičskému a katastrálnímu a příslušnému finančnímu a katastrálnímu úřadu.

Dle §58 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb. dochází vznikem nové obce ke konání nových voleb do zastupitelstva. V takovém případě zašlou do 30 dnů Ministerstvu vnitra starostové dotčených obcí prostřednictvím krajského úřadu návrh na vyhlášení nových voleb do zastupitelstva nově vzniklé obce. Ministr vnitra vyhlásí nové volby do 30 dnů od obdržení návrhu. Nové volby však nelze konat v posledních 6 měsících funkčního období

¹⁰⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 84

zastupitelstev slučovaných obcí.¹⁰⁶ Dojde-li ke sloučení či oddělení části obce, bude přesný počet volených zastupitelů dán dle §68 odst. 5 Ministerstvem vnitra podle kategorií počtu obyvatel nové obce.¹⁰⁷

Sloučení a připojení obcí je možné provést jen k počátku kalendářního roku. Po vzniku nové obce do doby, než bude zvoleno nové zastupitelstvo, je dle §98 odst. 1 písm. c) Ministerstvem vnitra stanoven dočasný správce obce, který zajišťuje výkon určitých úkolů v oblasti samostatné působnosti. Správce může stanovit pravidla rozpočtového provizoria, schvaluje rozpočet a závěrečný účet obce, podílí se na přípravě nových voleb, spravuje majetek obce a zastupuje ji navenek atp. Zároveň stojí v čele obecního úřadu a svolává ustavující zasedání zastupitelstva, kterým jeho činnost správce obce končí. Jeho činnost je také ukončena zvolením starosty nové obce. Na ustavujícím zastupitelstvu předá nově zvolenému zastupitelstvu zprávu o výsledcích hospodaření a dalších činnostech za dobu, po kterou v obci vykonával tuto funkci.¹⁰⁸

4.2.1 Místní referendum

Návrh na konání místního referenda se řídí *zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu*.¹⁰⁹ Návrh na konání místního referenda o sloučení, připojení nebo oddělení části obce se řídí stejnými podmínkami a musí splňovat stejné náležitosti, jako ostatní návrhy na konání referenda, podané dle tohoto zákona. Jediný rozdíl představuje minimální hranice, potřebná k přijetí takového rozhodnutí o změně území obce.

Občané obce mají touto formou možnost podílet se na správě veřejných záležitostí přímo. Hlasovací právo má každá tzv. oprávněná osoba, tedy taková osoba, která má zároveň právo volit do zastupitelstva. Místní referendum se koná tajným hlasováním, pomocí všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. V referendu lze rozhodovat o otázkách náležících do samostatné působnosti, přičemž výčet nepřipustných položek, o nichž referendum konat nelze, se nachází v §7 zmíněného zákona. Otázka, o které se v referendu

¹⁰⁶ *Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů* [online]. [cit. 2019-02-15]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491> §58

¹⁰⁷ *Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> §3 odst. 6, §19, §24, §68 odst. 5, §98

¹⁰⁸ *Nikdo nechce být starostou. Volby nebudou, obce převezme přidělený správce*: [online]. 24. ZÁŘÍ 2018, TOMÁŠKAČMÁR [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/SUZMh/nikdo-nechce-byt-starostou-volby-nebudou-obce-prevezme-prideleny-spravce>

¹⁰⁹ *Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu* [online]. [cit. 2019-02-16]. Dostupné: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22>

rozhoduje, musí být položena jednoznačně, a musí na ní být možno odpovědět slovem „ano“, či „ne“.¹¹⁰

Místní referendum lze zahájit dvěma způsoby. Buď se na konání usnese samotné zastupitelstvo obce, nebo tzv. přípravný výbor podá skrze svého zmocněnce obecnímu úřadu spolu s přílohou tzv. přípravný návrh. Členem přípravného výboru může být jen oprávněná osoba a návrh může být podán jen tehdy, byl-li podepsán zákonem stanoveným počtem oprávněných osob. Tento počet je dán kategoriemi dle počtu obyvatel obce nebo její části, kde se má referendum konat. Tyto kategorie jsou zákonem je konkretizovány v §8 odst. 2 zmíněného zákona. Přílohu návrhu tvoří právě podpisová listina. Splňuje-li přípravný návrh a podpisová listina zákonné podmínky a náležitosti z §10 a §11 tohoto zákona, rozhodne zastupitelstvo usnesením o vyhlášení referenda spolu s určením dne jeho konání. Nesplňuje-li požadované náležitosti, nebo nelze-li o navržené otázce konat referendum, rozhodne o jeho nevyhlášení.

U místního referenda je nutné rozlišovat jeho platnost a závaznost. Rozhodnutí v referendu je platné, jestliže se hlasování zúčastnilo alespoň 35% oprávněných osob, tedy osob s hlasovacím právem, jimž ve výkonu tohoto práva nebrání žádná skutečnost z §4 zmíněného zákona. Rozhodnutí je závazné, pokud v referendu pro určitou možnost hlasovala nadpoloviční většina zúčastněných oprávněných osob. Tato množina zúčastněných, jež některé z variant dala více než 50% hlasů, musí zároveň představovat alespoň 25% ze všech oprávněných osob s právem hlasovat. Tento prvek představuje pojistku před závazností takového referenda, kde by se voliči z určitého důvodu rozhodli použít prázdné hlasovací obálky, či jinak zneplatněné hlasovací lístky.

V záležitostech sloučení, připojení nebo oddělení obcí je tato hranice přijetí přísnější. Rozhodnutí je v těchto záležitostech přijato, pokud se pro něj v referendu vysloví nadpoloviční většina všech oprávněných osob. V případě oddělení části obce se referendum koná v té části obce, která se chce oddělit. U sloučení a připojení obcí pak v těch obcích, kde byl návrh na konání podán.¹¹¹

¹¹⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 84

¹¹¹ *Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu* [online]. [cit. 2019-02-16]. Dostupné: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22-§2-13, §48>

4.3 Připojení obce

Připojení obce k další obci je v mnoha ohledech velmi podobné procesu slučování obcí. Jedná se o situaci zakotvenou ve 3. odstavci §19 obecního zřízení, podle kterého se obec může na základě obligatorní dohody připojit v jiné obci. Opět platí podmínka, že spolu obce musejí katastrálně sousedit. Zákon hovoří o připojení obce v jednotném čísle. Lze však uvažovat i o situaci, kdy by došlo k připojení více obcí. Podstatou tohoto procesu je, že obec, která se chce připojit, tímto aktem fakticky zaniká. Zánik má stejné následky jako u procesu slučování, tedy zánik veřejnoprávní korporace a jejích orgánů. Zaniklá obec se tak stává součástí jiné obce a rozšiřuje její katastrální území o své vlastní. Zároveň nese název obce, ke které se připojila.

Stejná je také pravomoc zastupitelstev dotčených obcí rozhodnout o uzavření dohody o připojení a možnost konání místního referenda tam, kde je o to řádným způsobem ve stanovené lhůtě požádáno. Pro dohodu o připojení platí stejné náležitosti a podmínky jako pro dohodu o sloučení. Musí zde tedy být přesný den, měsíc a rok, kdy dochází k připojení, výčet katastrálních území obce po připojení, určení právních předpisů, které zůstanou na území obce nadále v platnosti, určení majetku a finančních prostředků, práv a závazku atp. Jediným rozdílem, oproti jinak shodným znakům s dohodou o sloučení, je možnost absence stanovení nového názvu obce a sídla jejích orgánů. Tyto údaje jsou totiž z povahy samotného připojení jasně dány. Právní předpisy, vydány zanikající obcí, zůstanou nadále v platnosti spíše ve výjimečných případech a mnohem častěji nastane situace, kdy na území připojované obce začnou platit předpisy té obce, ke které se připojila. Těmto předpisům se tak rozšíří jejich územní působnost. Platnost opět nezaniká u konkrétních správních aktů a opatření obecné povahy, vydaných některým z orgánů zaniklé obce.¹¹²

Stejně jako u sloučení je tomu i v případě právního nástupnictví v případě majetku, finančních prostředků, výnosu daní dle zvláštního zákona, právnických osob, organizačních složek, zřizovatelských a zakladatelských práv atd. Právním nástupcem je v tomto případě obec, která tímto procesem nezaniká. Oznamovací povinnost krajskému úřadu platí také obdobně. Obec, která nezaniká, také zasílá opis dohody stejným institucím, jako obec vzniklá sloučením. Připojení lze taktéž provést jen k počátku kalendářního roku. Institut dočasného správce obce, mimořádných nových voleb, ani určení počtu zastupitelů ministerstvem vnitra

¹¹² KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. str. 110-111

se zde však nepoužije. Občané zaniklé obce tak nemohou být členy zastupitelstva obce, ke které se připojili, až do konání dalších řádných voleb.¹¹³

4.4 Oddělení obce

Proces oddělení části obce je dle §20a obecního zřízení jedním ze způsobů, jak může vzniknout nová obec. Ta může dle tohoto ustanovení také vznikat změnou nebo zrušením vojenského újezdu, což bude rozebráno v následující podkapitole.

U tohoto procesu platí, že se určitá část obce chce od této obce oddělit, čímž vznikne obec zcela nová. Přitom platí, že tato část obce musí mít samostatné katastrální území a musí sousedit nejméně se dvěma obcemi. Přípustná je i varianta, kdy oddělující se část obce sousedí jen s jednou obcí a cizím státem, přičemž musí tvořit souvislý územní celek. Po oddělení musí nová obec mít alespoň tisíc občanů a tyto vyjmenované podmínky platí identicky i pro tu zbývající část obce, od které se nově vzniklá obec oddělila. Na rozdíl od sloučení či připojení zákon obligatorně vyžaduje souhlasné rozhodnutí v místním referendu. Souhlas je získán od občanů, žijících na území oddělované části obce. Pouhé rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí zde tedy není postačující. Dojde-li k oddělení jedné či více částí v obci s označením „město“, zůstává městem i nadále taková obec, která dále nese jeho název nebo jeho část. U městysů toto pravidlo platí obdobně.

V oddělované části obce její občané ustanoví přípravný výbor pro konání referenda. Ten je tvořen nejméně třemi členy, přičemž jejichž celkový počet musí být vždy lichý. Přípravný výbor ohledně této záležitosti je účastníkem řízení a může být ustanoven pouze jeden. Členem výboru mohou být jen občané obce s trvalým pobytem v té části, která se odděluje. Tento výbor podle §21 odst. 3. obecního zřízení navrhuje uspořádání místního referenda, podílí se na jeho přípravě a provedení, podílí se na přípravě samotného návrhu na oddělení části obce a jedná za vznikající obec při uzavírání dohody při rozdělování majetku.

Návrh může být podán, pokud jej svým podpisem podpořil procentuelně stanovený počet oprávněných osob z oddělující se části. Přesný počet pak stanovuje §8 odst. 2 zákona o místním referendu. O návrhu na vyhlášení místního referenda rozhoduje opět obecní zastupitelstvo. Na základě kladného výsledku referenda o této záležitosti podá obec návrh

¹¹³ *Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128 §19, §24>

krajskému úřadu na oddělení té části obce, kde bylo referendum rozhodnuto. Protože je užitá formulace, že návrh podává obec, přičemž není blíže konkretizováno, který orgán, a zároveň se nepochybně jedná o záležitost v samostatné působnosti, platí, že návrh podává dle §102 odst. 3. obecního zřízení rada, pokud si tuto pravomoc nevyhradilo zastupitelstvo, nebo pokud tuto pravomoc rada nesvěřila starostovi. Zároveň může tato pravomoc náležet starostovi tam, kde se rada nevolí. Pokud tento orgán po skončení referenda, ve kterém se obyvatelé k oddělení vyjádřili kladně, nepodá návrh krajskému úřadu do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků tohoto referenda, nebo v návrhu na oddělení provede nepřípustné změny, jež by byly v rozporu s rozhodnutím přijatým v referendu, může návrh podat jakýkoliv občan obce. Obec také po vyhlášení výsledků referenda žádá Ministerstvo vnitra o souhlas s názvem oddělující se části obce.¹¹⁴

O oddělení části obce rozhoduje místně příslušný krajský úřad v přenesené působnosti. Návrh obce na oddělení musí obsahovat náležitosti, uvedené v §22 odst. 2 obecního zřízení a jeho součástí je, pokud se na ní strany dohodly, písemná dohoda o oddělení mezi obcí a přípravným výborem. Dohoda se týká rozdělení majetku obce mezi původní a nově vzniklou obec. Nedojde-li ke shodě, bude majetek rozdělen zákonem daným postupem podle odst. 4. daného paragrafu, přičemž majetek na nově vzniklou obec v takovém případě přechází dnem jejího vzniku. Pokud návrh bude splňovat všechny zákonné podmínky, nemá krajský úřad možnost jakéhokoliv uvážení a musí rozhodnout o jeho schválení. Krajský úřad zasílá opis pravomocného rozhodnutí stejným institucím, co zastupitelstvo obce vzniklé sloučením.¹¹⁵

Část obce se může oddělit jen k počátku kalendářního roku, a zároveň se návrh na oddělení části obce krajskému úřadu musí podat nejpozději do 30. června předchozího kalendářního roku. Na území nově oddělené obecní části platí právní předpisy obce, od které se oddělila, a to do doby, než jsou zrušeny či nahrazeny předpisy novými. Protože je oddělení části obce procesem, vedoucím ke vzniku nové obce, opět se zde uplatní §58 zákona o volbách do zastupitelstev obcí o vyhlášení nových voleb. Starosta obce, od které se její část odděluje, Ministerstvu vnitra prostřednictvím krajského úřadu zasílá návrh na vyhlášení nových voleb do 30 dnů ode dne vzniku nové obce. Do 30 dnů od obdržení návrhu ministr vnitra vyhlásí nové volby. Ministerstvo vnitra zde také stanovuje počet členů zastupitelstva nově vzniklé obce a do doby, než je zvolen starosta, jmenuje dočasného správce obce.

¹¹⁴ *Území obce, postupy a důsledky jeho změn (metodická pomůcka)* [online]. [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g5mYpPNMRbkJ:https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/dokument-y-ouvs-uzemi-obce-postupy-a-dusledky-pdf.aspx+&cd=3&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>

¹¹⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. str. 109

Původní obec musí do třech měsíců od ustavujícího zasedání zastupitelstva nové obce předat majetek, který nové obci náleží.¹¹⁶

Je zřejmé, že celkově jsou podmínky pro oddělení části obce oproti předchozím dvěma procesům nastaveny přísněji. To představuje snahu zákonodárce zamezit častému dělení obcí a vytváření velkého množství malých municipalit, kde by byl problém zajistit efektivní výkon správy. Obcím je tak nepřímým doporučením volit cestu připojení či sloučení ve „větší“ celek.

4.5 Územní změny na základě dohody

Územní změny hranic obcí, které nejsou způsobeny sloučením, připojením ani oddělením, lze provádět i na základě dohody mezi obcemi. Dohoda se projedná s příslušným katastrálním úřadem a její uzavření se oznamuje stejným institucím, kterým obec vzniklá sloučením zasílá opis dohody, s výjimkou Ministerstva vnitra. Navrhování změn katastrálního území, stejně jako pravomoc ke schvalování dohod o změně hranic obce, přísluší dle §84 odst. 2 písm. j) zastupitelstvu obce. Pro tyto změny zde tak není potřeba dalšího souhlasu daného v referendu.¹¹⁷

Obecní zřízení ani žádný další zákon tuto problematiku dohod o změně hranic detailněji neupravují. Lze však dovodit, že by v takové dohodě mělo být uvedeno, jakým způsobem by se hranice měly změnit, od kdy ke změně dojde, a zároveň by měly být zodpovězeny majetkoprávní otázky. Změnou hranic fakticky dochází ke změně územní působnosti daných obcí a jejich orgánů. To platí i pro právní předpisy těchto obcí, přičemž mají-li existovat výjimky, aby na změněném území obce platily nadále předpisy původní, měla by tato skutečnost být upravena taktéž v uzavřené dohodě. Stejně jako dohoda o sloučení, připojení a oddělení obce, je i dohoda o změně hranic považována svou povahou za veřejnoprávní smlouvu.

Zákon č. 106/2016 Sb.¹¹⁸ vložil do obecního zřízení §26a, který přinesl nástroj na řešení situací, kdy území některé obce, nebo jeho část, je součástí katastrálního území obce jiné. Tím vzniká nesoulad mezi hranicemi obcí a hranicemi katastrálních území, kdy by se

¹¹⁶ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> §3 odst. 6, §20a, §21-24, §68 odst. 5, §98

¹¹⁷ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> §26, §26a §84 odst. 2 písm. j),

¹¹⁸ Zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb. a další předpisy [online]. [cit. 2019-02-20]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-106>

tyto měly shodovat. Nastane-li taková situace, vyzve Ministerstvo vnitra tyto obce, aby do jednoho roku od zjištění této skutečnosti uzavřely výše popsanou dohodu o změně hranic. Pokud tak obce v této lhůtě neučiní, rozhodne z moci úřední Ministerstvo vnitra o změně těchto hranic, přičemž věc projedná s příslušným katastrálním úřadem. Při rozhodování budou zohledněny historické hranice obce, současné územní vazby, vlastnictví pozemků a staveb, i výsledky konaných místních referend, představující vyjádření názoru občanů v této záležitosti.¹¹⁹

4.6 Další změny území obce

Ke změně hranic obce může dojít také změnou území vyšších územně samosprávných celků či hranic státu. Změna hranic kraje může být provedena pouze na základě zákona a změna státní hranice na základě zákona ústavního. Změnou hranic obcí by byla i změna kraje podle zákona o územním členění státu. Podle tohoto zákona se podstatná změna území kraje, stejně jako změna jeho sídla, provádí pouze zákonem. Provádění jiných změn na území kraje přísluší vládě.¹²⁰

Dle §20a obecního zřízení může nová obec vzniknout též změnou či zrušením vojenského újezdu. Od 1. 1. 2016 došlo *zákonem č. 15/2015 Sb., o hranicích vojenských újezdů*¹²¹ ke zrušení vojenského újezdu Brdy a ke změně území vojenských újezdů Boletice, Březina, Hradiště a Libavá. Spolu s tím došlo zároveň ke změně hranic krajů. Touto skutečností vzniklo šest nových obcí: Polná na Šumavě, Bražec, Doupovské Hradiště, Město Libavá, Kozlov a Luboměř pod Strážnou. Území ze zrušeného a změněných vojenských újezdů, na kterém nevznikla nová obec, rozšířilo katastrální území některé z celkem 57 okolních obcí.¹²²

4.7 Zánik obcí

Zánikem obce se rozumí faktický zánik orgánů obce a veřejnoprávní korporace jako celku. Jak vyplývá z předchozích podkapitol, obce mohou podle aktuální právní úpravy

¹¹⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, str. 88-89

¹²⁰ *Zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu* [online]. [cit. 2019-02-07]. Dostupné z: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1960-36_§15

¹²¹ *Zákon č. 15/2015 Sb. o hranicích vojenských újezdů* [online]. [cit. 2019-02-20]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2015-15>

¹²² *OPTIMALIZACE VOJENSKÝCH ÚJEZDŮ* [online]. Ministerstvo obrany České republiky – VHÚ Praha, 2015: 1. vydání [cit. 2019-02-20]. Dostupné z: http://www.vojujezd-brezina.cz/assets/File.ashx?id_org=1412&id_dokumenty=1301 str. 8-9

zaniknout dvěma způsoby, a to sloučením dvou a více obcí, či připojením jedné a více obcí k jiné.

Počet obcí zaniklých připojením v jednotlivých správních obvodech obcí s rozšířenou působností eviduje Český statistický úřad ve svém Malém lexikonu obcí České republiky, podle kterého na území republiky zaniklo od roku 1930 do roku 2016 celkem 5 751 obcí. Z toho nejvíce v období 50. a 70. let.¹²³ V těchto každoročně vycházejících lexikonech lze též nalézt informace o územních změnách oproti prvnímu lednu předchozího roku. Zajímavá je též publikace Statistický lexikon obcí z roku 2013, která obsahuje výčet zaniklých a sloučených obcí mezi lety 2005 a 2013. Zde by bylo vhodné upozornit na drobnou terminologickou odchylku. Publikace totiž ve dvou případech užívá pojem „*sloučení*“, např. v případě obce „*Nemíž... obec sloučena s obcí Tehov.*“¹²⁴ Dle textové části územního plánu této obce však „*Ke dni 1. 1. 2009 byla připojena k obci Tehov část obce Nemíž (do 31. 12. 2008 samostatná obec Nemíž).*“¹²⁵ Český statistický úřad byl na tuto nesrovnalost upozorněn a přislíbil opravu. Protože údaj o zániku obce sloučením nelze dohledat, lze usoudit, že tento institut nebyl nikdy využit.

V této souvislosti je také vhodné zmínit pojem tzv. části obce dle §27 obecního zřízení. Tímto pojmem se rozumí evidenční jednotka s vlastním názvem, jež je tvořena budovami s popisnými a evidenčními čísly, které jí jsou přiděleny v jedné číselné řadě na jednom souvislém území. Právě názvy části obce jsou nejčastěji převzaty z názvu zaniklých obcí, osad, či z historicky daného názvu území, na kterém se část obce nachází. Příkladem může být zaniklá obec Fláje, která zanikla důsledkem výstavby vodního díla. Tato obec je nyní stejnojmennou částí obce Český Jiřetín.¹²⁶

Historicky obce zanikaly zejména v důsledku válečných konfliktů a přírodních katastrof. Díky trvalejšímu charakteru těchto sídel je obyvatelé neměli důvod dobrovolně opouštět. Došlo-li přesto ke skutečnosti, která ve svém důsledku k zániku vedla, zpravidla se obyvatelé museli nedobrovolně podřídit vyšší, politické nebo vojenské moci.¹²⁷ V posledním

¹²³ *Zaniklé obce po roce 1930 (obce připojené k jiné obci)* [online]. [cit. 2019-02-22]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/46186417/32019917101.pdf/fce4bb75-3e2e-4257-87f3-59c8fd8ce66e?version=1.0>

¹²⁴ *Přehled změn v územním členění a názvech obcí a jejich částí, ke kterým došlo v období od 2. 1. 2005 do 1. 1. 2013* [online]. [cit. 2019-02-26]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20567175/76894037.pdf/c1404448-5c57-442c-a880-7eb3bb66bfe1?version=1.0> str. 1

¹²⁵ ÚZEMNÍ PLÁN TEHOV Textová část: Mgr. Josef Kokta starosta obce Tehov [online]. Zhotovitel: ING. ARCH. MARIE HORVÁTHOVÁ: 2011 [cit. 2019-02-26]. Dostupné z: <http://www.tehov-obec.cz/file.php?nid=1918&oid=2128190> str. 3

¹²⁶ *OBEC ČESKÝ JIŘETÍN* [online]. [cit. 2019-02-22]. Dostupné z: <https://www.cesky-jiretin.cz/>

¹²⁷ DOBERSKÝ, Josef. Osídlení našich krajů a vývoj měst. Praha: Orbis, 1953. Edice přednášek pro osvětové besedy, str. 185

století se na území České republiky lze setkat i s dalšími důvody zániku. Patří mezi ně například těžba nerostných surovin, zejména hnědého uhlí na severozápadě Čech, vysídlování pohraničí za minulého režimu a budování hraničních pásem s Rakouskem a Německem¹²⁸ po roce 1950¹²⁹, vznik vodních děl a nádrží, vznik vojenských újezdů a ochranných pásem jaderných elektráren Temelín a Dukovany. Desítky obcí též zanikly v důsledku druhé světové války. Vedle obcí, zaniklých v důsledku zřízení i nadále existujících vojenských újezdů, existují též obce, jež zanikly v důsledku zřízení již zaniklých vojenských újezdů. Patří mezi ně vojenské újezdy Brdy, Panenská, Dobrá Voda, Prameny, Milovice – Mladá a Ralsko. Zaniklé obce dle vyjmenovaných kategorií lze spolu s jejich historií a popisem nalézt v přehledném seznamu pod tímto odkazem.¹³⁰

Příkladem zániku je též bývalá obec Malesice, která se 1. 1. 2003 připojila ke statutárnímu městu Plzni a vytvořila tak devátý plzeňský obvod. Práce tento problém v následující kapitole podrobí bližšímu zkoumání.

¹²⁸ *Železná opona v Československu - studie: Tereza Mašková (autorka) Ľubomír Morbacher (spoluautor)*[online]. 16. 5. 2013 [cit. 2019-03-14]. Dostupné z: <https://www.ustrcr.cz/data/pdf/hranice/studie.pdf> str. 4 a 5

¹²⁹ *Zákon č. 69/1951 Sb. o ochraně státních hranic* [online]. [cit. 2019-02-22]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1951-69>

¹³⁰ *Databáze zanikleobce.cz* [online]. [cit. 2019-02-22]. Dostupné z: <http://www.zanikleobce.cz/> kategorie „Podle důvodu zániku“

5. Obec Malesice

5.1 Historie a významná místa

První písemné zmínky o této obci lze nalézt z roku 1239, kdy byla držena ve vlastnictví Zdeslavem, synem Ratmírovým. V pramenech mezi lety 1297 až 1321 se objevuje informace o stavbě nedalekého hradu Kyjova, k němuž potom Malesice patřily. Dodnes se z něj dochovaly malé terénní reliktů a kousek severně od hradu se nalézají přírodní památka Malesická skála.¹³¹ Roku 1384 nechal v obci arcibiskup Jan z Jenštejna postavit gotický kostel sv. Jiří. Obec i přilehlý kyjovský statek postupně střídaly své majitele. Malesická tvrz je poprvé zmíněna v závěti Anny Šefránkové z roku 1503. Mezi lety 1713 až 1753 patřila obec i s tvrzí hrabatům Barbovým z Wachsesteinu, kteří roku 1730 vybudovali na místě staré tvrže nový barokní zámek, k jehož výstavbě posloužily kameny z nedalekého hradu. Zajímavostí je, že po roce 1945 se zámek stal majetkem plzeňských vysokých škol, které ho po požáru roku 1948 opravily a přeměnily na studenckou kolej. Dle katastru nemovitostí zámek nyní patří soukromoprávní korporaci a není tak majetkem města.¹³²

Zámek s obcí opět měnily své majitele, až se roku 1807 stal vlastníkem hrabě Hugo Damián Ervín, jehož rod se zde usadil na celé století. Roku 1917 byl majetek prodán svobodnému rytíři Karlu Škodovi z Plzně, po jehož smrti se vlastníkem stal jeho bratr Emil Škoda. Ten panství i zámek pronajal Janu Pretlovi. Roku 1939 se Malesice připojily k Velkoněmecké říši a z obce bylo vystěhováno 65 českých rodin. Po osvobození Plzně sídlil v zámku štáb americké armády a z obce bylo odsunuto 35 Němců a 160 říšských uprchlíků. Obec na svých stránkách též vede podrobnou kroniku.¹³³

V obci se nachází několik občanských sdružení, fotbalový oddíl, sbor dobrovolných hasičů, mateřská škola a další občanská vybavenost. Významným objektem je také Malesický dvůr, který veřejnosti slouží jako sportovně-kulturní zařízení pro pořádání zápasů, plesů a jiných akcí. V současnosti v obci probíhá výstavba nových rodinných domků a v blízké budoucnosti se plánuje výstavbu rozšířit směrem k sedmému plzeňskému obvodu, Radčicím,

¹³¹ *Přírodní památka Malesická skála: Magistrát města Plzně Odbor životního prostředí* [online]. [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: https://ozp.plzen.eu/priroda/chranena-uzemi/chap_2071/chranena-uzemi.aspx

¹³² *Vlastník zámku: informace z katastru nemovitostí* [online]. [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: <https://www.ikatastr.cz/#kde=50.08427,14.51186,19&info=50.08431,14.51177>

¹³³ *Historie obvodu: Kronika obce ve formátu PDF*: [online]. Poslední aktualizace: 22. 11. 2018, Vít Hejtmánek: Plzeň [cit. 2019-03-14]. Dostupné z: <https://umo9.plzen.eu/zivot-v-obvodu/mestsky-obvod-plzen-9-malesice/historie-obvodu/>

čímž by fakticky došlo k jejich vzájemnému stavebnímu propojení. Zajímavostí je, že Malesice jsou jediným městským obvodem, který nemá vybudovaný vodovod a kanalizaci.¹³⁴

Plzeň 9 – Malesice se v současnosti skládá ze dvou obecních částí a katastrálních území, a to z Malesic a Dolního Vlkýše.¹³⁵ O Dolním Vlkýši se písemné prameny poprvé zmiňují kolem roku 1115, kdy byla ves v držení majetku kladrubského kláštera. Kolem roku 1900 ves patřila k hejtmanství Stříbra. Nejvýznamnější památkou obce je zrekonstruovaná kaplička sv. Jiří s nově odlitým zvonem. V této části obce je zřízen osadní výbor.¹³⁶ V komunálních volbách roku 2018 byl starostou plzeňského devátého obvodu zvolen pan Bc. Aleš Tolar¹³⁷, se kterým byl proveden rozhovor na téma připojení obce.

5.2 Proces připojení

Malesice a Dolní Vlkýš byly spolu s obcí Lhota do 1. ledna 2003 samostatnými obcemi. Tímto datem vstoupila v účinnost dohoda o připojení obcí Malesice a Lhota k územně členěnému statutárnímu městu Plzni dle §19 odst. 3. obecního zřízení. Zároveň byly zřízeny dva nové městské obvody, Plzeň 9 – Malesice a Plzeň 10 – Lhota. Na katastrálním území připojované obce Malesice spolu s územím Dolního Vlkýše byl zřízen devátý obvod. Na území obce Lhota a na katastrálním území Lhota u Dobřan potom obvod desátý. Legislativně se proces připojení striktně držel zákonem vyžadovaných podmínek.

Nejprve došlo usnesením zastupitelstev dotčených obcí k přijetí rozhodnutí o připojení a ke schválení obsahu dohody o připojení. Ze strany statutárního města Plzně se tak stalo usnesením zastupitelstva č. 329/2002 ze dne 30. května 2002 a usnesením č. 561/2002 z 3. října 2002. Zastupitelstvo obce Malesice usnesení č. 47/2002 a 48/2002 přijalo 27. května 2002 a usnesení č. 96/2002 a 97/2002 dne 16. září roku 2002. Obec Lhota též přijala patřičná usnesení v datech, uvedených v přístupové dohodě. Rozhodnutí o připojení bylo řádným způsobem zveřejněno a v žádné ze zúčastněných obcí nebyl v zákonné lhůtě podán návrh na konání místního referenda o této záležitosti.

¹³⁴ *Plzeň Malesice - rozhovor s lídrem Alešem Tolarem* [online]. [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: <http://www.prozdraviasport.cz/aktuality/plzen-malesice-rozhovor-s-lidrem-alesem-tolarem>

¹³⁵ *Městská část Plzeň 9 – Malesice: Územně identifikační registr ČR* [online]. [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: <http://www.uir.cz/mestske-casti-a-obvody/559199/Plzen-9-Malesice>

¹³⁶ *Historie Malesic: Plzen.eu* [online]. [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: <https://umo9.plzen.eu/zivot-v-obvodu/mestsky-obvod-plzen-9-malesice/historie-obvodu/historie-obvodu.aspx>

¹³⁷ *Plzeň 9 – Malesice: KOMUNÁLNÍ VOLBY 2018* [online]. [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: <https://www.irozhlaz.cz/volby/komunalni-volby-2018/plzen-9-malesice-559199>

Dohoda nabyla platnosti dnem, kdy byla podepsána smluvními stranami, tedy 27. listopadu 2002. Účinnosti následně nabyla již zmíněným 1. lednem 2003. Za smluvní strany vystupoval tehdejší primátor města Plzně Ing. Jiří Šneberger a jeho náměstek Ing. Petr Náhlík, starosta obce Malesice Ludvík Lexa a jeho místostarosta Miroslav Kuneš, a starosta a místostarostka obce Lhota. Na základě takto souhlasně přijaté dohody schválilo zastupitelstvo města Plzně dne 12. prosince 2002 svým usnesením č. 680 obecně závaznou vyhlášku č. 11/2002 „o vyhlášení dohody o připojení obcí Malesice a Lhota ke statutárnímu městu Plzni a o působnosti některých vyhlášek připojovaných obcí“.¹³⁸ Vyhláška nabyla účinnosti stejným dnem co dohoda o připojení.

Dohoda musela dále obsahovat zákonem stanovené náležitosti. Sídlo plzeňských celoměstských orgánů se připojením daných obcí nijak nezměnilo. Sídlo nově zřízených úřadů městských obvodů zůstalo i nadále v dosavadních budovách, kde do té doby sídlily obecní úřady těchto připojovaných obcí. Co se právních předpisů týče, zůstaly na území nového městského obvodu v platnosti následující obecně závazné vyhlášky a nařízení:

- a) vyhláška č. 1/1995 ze dne 26. května 1995, o místních poplatcích; ve znění vyhlášky č. 4/1999 ze dne 24. ledna 2000;
- b) vyhláška č. 2/1999 ze dne 22. února 1999, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj;
- c) vyhláška č. 1/2001 ze dne 17. prosince 2001, kterou se stanoví systém sběru, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu, způsob prokazování, využívání nebo odstraňování komunálního odpadu a systém nakládání se stavebním materiálem (vyhláška o odpadech);
- d) vyhláška č. 2/2001 ze dne 17. prosince 2001, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů;
- e) vyhláška č. 2/2002 ze dne 24. června 2002, o stanovení koeficientu pro výpočet daně z nemovitostí¹³⁹

Jak je v dohodě uvedeno dále, na tyto právní předpisy se dnem připojení nahlíží jako na předpisy, jež byly vydány městem Plzeň. Jejich územní působnost je zároveň omezena

¹³⁸ VYHLÁŠKA ZASTUPITELSTVA MĚSTA PLZNĚ č. 11/2002 [online]. Plzeň, 2002 [cit. 2019-02-27]. Dostupné z: <https://vyhlasky.plzen.eu/soubor/77>

¹³⁹ Dohoda o připojení obcí Malesice a Lhota k městu Plzeň [online]. Plzeň, 2002 [cit. 2019-02-27]. Dostupné z: <https://www.plzen-lhota.cz/download-attachment/nh5lzR2T41dsua4CwxrXsfRjm3qn22HY4mVs7ZG1Nv4>, str. 2

pouze na příslušný městský obvod. Připojením také došlo k rozšíření územní působnosti právních předpisů, které byly městem Plzeň opravdu vydány, a které mají bez dalšího platnost pro celé katastrální území města. Takové právní předpisy byly od tohoto okamžiku účinné i na území nových obvodů. Výjimku tvořily předpisy, které upravovaly odlišně výši poplatků, daňové koeficienty a práva a povinnosti místních občanů. V takovém případě dostal přednost právní předpis připojované obce z uvedeného výčtu. Právní předpis č. 2/1999 ze dne 22. února 1999, o místních poplatcích, mohl být dle dohody zrušen nebo změněn zastupitelstvem města Plzně pouze tehdy, bude-li s tím zastupitelstvo nově vzniklého obvodu souhlasit.

V důsledku přijetí přístupové dohody také došlo ke změně Statutu města vyhláškou č. 12/2000.¹⁴⁰ V dohodě jsou dále uvedeny podrobnosti o trvalé či operativní správě nemovitého a movitého majetku městským obvodem či specializovanými příspěvkovými organizacemi. Dnem připojení se rozpočty daných obcí změnilly na rozpočty městských obvod. Při hospodaření s jejich prostředky tak následně učiněné kroky musí být v souladu s rozpočtovými pravidly, která jsou upravena Statutem města. Dohoda též udává podmínky tvorby závěrečného účtu připojovaných obcí.

Ze smluv vyplývající závazky a pohledávky, které byly uzavřeny připojovanými obcemi, přechází dnem připojení na statutární město. Stejně tak je tomu v případě pracovněprávních vztahů zaměstnanců těchto obcí. Takové vztahy v souladu se zákoníkem práce dnem připojení též přecházejí na město Plzeň a nově vzniklý městský obvod je tímto okamžikem příslušný k plnění úkolů zaměstnavatele. Příspěvkové organizace daných obcí se stávají dnem připojení příspěvkovými organizacemi města Plzně. Stejně tak tomu je v případě organizačních složek těchto obcí, přičemž jejich řízení v plném rozsahu přísluší orgánům nově vzniklých městských obvodů. Na město Plzeň také dnem připojení přešla společenská práva k obchodním společnostem a členská práva k družstvům, kterých byly dotčené obce společníky nebo členy. Byla-li do dne připojení daná obec členem svazků obcí či zájmového sdružená právnických osob, stává se připojením tímto členem rovněž město Plzeň.

¹⁴⁰ Vyhláška statutárního města Plzně č. 12/2002, o změnách a doplnění vyhlášky statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města [online]. Plzeň, 2002 [cit. 2019-03-01]. Dostupné z: <https://vyhlasky.plzen.eu/soubor/78> str. 1

V nově vzniklých obvodech byl do zasedání ustavujících zastupitelstev tajemníkem města Plzně jmenován správce z řad členů zastupitelstva připojovaných obcí.¹⁴¹ Zákonný podklad pro tento institut lze nalézt v §136 obecního zřízení.

5.3 Problematický rozvoj

5.3.1 Vodovod a kanalizace

Jak již bylo v práci zmíněno, Malesice jsou jediným plzeňským obvodem, který ještě nemá vybudovaný vodovod a kanalizaci. Jak při rozhovoru upozornil pan starosta, tato skutečnost je způsobena jednou z posledních vět v části ostatních ujednání přístupové dohody. Město Plzeň se vedle příslibu zajištění dopravní obslužnosti daných obvodů do konce roku 2003 zavázalo také k zajištění podmínek „... pro efektivní výkon veřejné správy v nových městských obvodech na úrovni srovnatelné se stávajícími městskými obvody... učiní vše nezbytné, k vyrovnání podmínek života svých občanů v nových městských obvodech s podmínkami ve srovnatelných stávajících městských obvodech.“.¹⁴² Poslední věta však situaci konkretizuje, že město Plzeň zajistí zejména realizaci odkanalizování nově vzniklého desátého obvodu, který již v té době měl na vodovod a kanalizaci zpracován projekt a měl vydané územní rozhodnutí. Výstavba tak ve Lhotě pokračovala ve druhé etapě a dne 27. září 2018 byla stavba za 155 miliónu oficiálně zahájena. Dokončena by měla být v listopadu roku 2020.¹⁴³

V případě Malesic však přístupová dohoda žádný příslib neuvádí, a tak se realizace tohoto projektu v blízké budoucnosti jeví jako značně problematická. Útvar koncepce a rozvoje města Plzeň si sice v roce 2008¹⁴⁴, 2015¹⁴⁵ a 2017¹⁴⁶ nechal zpracovat studii na tuto stavbu, dle které je na vodovod zpracována projektová dokumentace a vydáno územní rozhodnutí na stavbu s názvem „Vodovod Malesice“. Pro splaškovou kanalizaci je dle

¹⁴¹ Dohoda o připojení obcí Malesice a Lhota k městu Plzeň [online]. Plzeň, 2002 [cit. 2019-02-27]. Dostupné z: <https://www.plzen-lhota.cz/download-attachment/nh5lzR2T41dsua4CwrxSfRjm3qn22HY4mVs7ZG1Nv4> str. 3-4

¹⁴² Dohoda o připojení obcí Malesice a Lhota k městu Plzeň [online]. Plzeň, 2002 [cit. 2019-02-27]. Dostupné z: <https://www.plzen-lhota.cz/download-attachment/nh5lzR2T41dsua4CwrxSfRjm3qn22HY4mVs7ZG1Nv4> str. 5

¹⁴³ VODÁRNA PLZEŇ a.s. zahájila výstavbu splaškové kanalizace v MO Plzeň 10: Plzeň, 27. září 2018 [online]. [cit. 2019-03-01]. Dostupné z: <https://www.vodarna.cz/vodarna-plzen-a-s-zahajila-vystavbu-splaskove-kanalizace-v-mo-plzen-10/>

¹⁴⁴ PLZEŇ - MALESICE - DOLNÍ VLKÝŠ územní studie - vodovod, kanalizace: ING. ARCH. IRENA LANGOVÁ a zpracovala ING. ALENA MEDUNOVÁ [online]. Plzeň [cit. 2019-03-08]. Dostupné z: https://podkladystav.plzen.eu/index.php?dir=Uzemni_studie_UP_Plzen%2F%DAMO+Plze%2F+9+-+Malesice%2FPlze%2F+-+Malesice%2C+Doln%ED+Vlk%FD%9A%2F

¹⁴⁵ Plzeň – Malesice, doplnění splaškové kanalizace, Vodohospodářský podnik a.s. Studie: Ing. Vraný, Choholatý [online]. Plzeň, 2015 [cit. 2019-03-08]. Dostupné z: <https://ukr.plzen.eu/download.aspx?dontparse=true&FileID=28299>

¹⁴⁶ PLZEŇ, MALESICE ÚZEMNÍ STUDIE 12/2017: Ing. arch. Irena Langová a autorský tým [online]. Plzeň [cit. 2019-03-08]. Dostupné z: https://usneseni.plzen.eu/bin_Soubor.php?t=r&id=5118

poslední studie projekt zpracován ve stupni dokumentace pro stavební povolení a je vydané stavební povolení. Jak však upozorňuje pan starosta, město Plzeň má vedle toho zpracovaný dokument o prioritách výstavby vodohospodářských děl, dle kterého jsou tyto stavby stále na 14. a 22. místě.¹⁴⁷ Tyto priority byly 8. března 2018 doplněny informativní zprávou, podle které v červnu roku 2013 došlo k vydání územního rozhodnutí na projekt Odkanalizování Malesic a Dolního Vlkýše a dne 1. 8. 2017 bylo vydáno stavební povolení. Na malesický vodovod bylo územní rozhodnutí vydané s platností do roku 2018.¹⁴⁸ Dokument o vodohospodářských prioritách mimo to uvádí odkanalizování Lhoty na 13. a výstavbu lhotského vodovodu na 21. místě.

Jak uvádí technický náměstek primátora města Plzně, Pavel Šindelář, stavba vodovodu a kanalizace pro Malesice je již dlouhodobě plánována a projektována.¹⁴⁹ Zajímavostí zde je jakási bezmocnost orgánů městského obvodu či části vůči orgánům města, tedy vůči prvnímu stupni správy ve statutárních městech. Výčet těchto pravomocí totiž není obecním zřízením nikde doslova upraven. Jednotlivé části tohoto předpisu, které se zabývají pravomocemi obecních orgánů, je tak nutno chápat jednotně pro oba stupně správy statutárních měst, tedy chápat §5 odst. 2 a 3 obecního zřízení v návaznosti na jeho hlavu IV. Z toho vyplývá, že orgány městské části či obvodu tak nemají možnost zasahovat do činnosti orgánů města. Starosta, ani jiný orgán městské části, tak například nemůže podávat návrhy na projednání, a postrádá též iniciační a interpelační pravomoc. Jednou z pravomocí, kterou starosta městské části či obvodu disponuje, je potom možnost účastnit se a vyjadřovat se na jednání městského zastupitelstva, neboť toto právo je všeobecně dáno právy občanů obce a veřejnou povahou zasedání zastupitelstva.

5.3.2 Možnost budoucího vývoje

Z rozhovoru vyplynula nespokojenost vedení městského obvodu s nynějším stavem a s nemožností situaci nikterak změnit. Hlavní důvod této nespokojenosti pan starosta spatřuje v problematickém získávání finančních prostředků pro jeho obvod. Důvodem, proč se dle

¹⁴⁷ Priority vodohospodářských staveb města Plzně: Zastupitelstvo města Plzně 16.3.2017 [online]. Plzeň [cit. 2019-03-08]. Dostupné z: https://usneseni.plzen.eu/bin_soubor.php?id=390404&t=p

¹⁴⁸ INFORMATIVNÍ ZPRÁVA Ve věci: Financování jednotlivých akcí zařazených v materiálu Priority vodohospodářských staveb města Plzně: Zastupitelstvo města Plzně dne: 8. března 2018 [online]. Plzeň [cit. 2019-03-08]. Dostupné z: https://usneseni.plzen.eu/bin_soubor.php?id=415493&t=p

¹⁴⁹ Sucho v praxi. Školka v Plzni je bez vody. Rodiče musí vozit děti do sousední obce [online]. ČR: 10. 1. 2019, Barbora Němcová [cit. 2019-03-01]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/sucho-v-praxi-skolka-v-plzni-je-bez-vody-rodice-musi-vozit-deti-do-sousedni-obce-63740>

jeho slov okolní malé obce rozvíjejí mnohem rychlejším tempem, je nemožnost městského obvodu či části požádat o dotaci napřímo. Tyto malé obce jsou totiž samostatnými subjekty, které mohou využít některou z vypsanych výzev a podat žádost na využití dotací z regionálních operačních programů strukturálních fondů Evropské unie, či jiných, národních dotačních programů. Díky tomu mají zajištěné finanční krytí a mohou obec s určitou mírou jistoty koncepčně rozvíjet. Městský obvod či část jsou však odkázáni na to, jakou dotaci získá samo statutární město, a jaký dotační program na dané období vypíše.¹⁵⁰ V případě stavby kanalizace pro Lhotu tak byla městem získána a poskytnuta dotace kolem 89 milionů z operačního programu Životní prostředí v rámci strategie ITI.¹⁵¹ Každý městský obvod si také může vypisovat vlastní dotační programy.¹⁵²

Z tohoto důvodu pan starosta upozornil, že jednou z variant, jak tento problém vyřešit, je opětovné oddělení obce. Malesice by se tak staly plnohodnotným přímým žadatelem o dotace a veškeré tyto záležitosti spolu s odpovědností by měly ve své dikci. Vedle výhod by však tento proces přinesl řadu úskalí. Obec by například musela vyřešit vlastní dopravní obslužnost či správu mateřské školky a dalších zařízení. Mateřská škola je vhodným demonstrativním příkladem, neboť ji obvod má v tzv. operativní správě. Pan starosta s mírnou nadsázkou uvádí, že téměř jedinou pravomocí, která mu náleží, je zajišťování chodu a údržby školy, tedy např. zajišťování tekoucí teplé vody, bezpečnost, sečení ploch atp. Veškeré náklady a výdaje na mzdy zaměstnanců, materiální investice stejně jako volba otevírací doby atp. je v dikci města Plzně. Oddělení a vznik samostatné obce by tedy přineslo možné výhody v rychlejším rozvoji infrastruktury na jedné straně, ale nárůst těchto administrativně-správních úkonů na straně druhé. Ideálním, ač nepříliš pravděpodobným řešením, by dle pana starosty byla větší otevřenost ze strany městského zastupitelstva a naslouchání problémům těchto menších městských obvodů. Roli však hraje i politická rovina, kdy se zastupitelé snaží investovat peníze do míst, která jsou dle jejich přesvědčení důležitější. To je logický krok, který uznává i pan starosta. Při rozvedení této myšlenky do absolutních důsledků by totiž mnohamilionová investice do stavby vodovodu a kanalizace politické garnituře, v ideálním případě, přinesla zisk hlasů zejména takových voličů, kterých se stavba osobně dotkne. Při pohledu na počet obyvatel devátého obvodu je pak zřejmé, že hledání investičních variant a

¹⁵⁰ *Granty a dotace Města Plzeň* [online]. [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/urad/granty-a-dotace/>

¹⁵¹ *VODÁRNA PLZEŇ a.s. zahájila výstavbu splaškové kanalizace v MO Plzeň 10: Plzeň, 27. září 2018* [online]. [cit. 2019-03-01]. Dostupné z: <https://www.vodarna.cz/vodarna-plzen-a-s-zahajila-vystavbu-splaskove-kanalizace-v-mo-plzen-10/>

¹⁵² *Dotace obvodu Plzeň 3* [online]. [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: <https://umo3.plzen.eu/urad-a-samosprava/transparentni-urad/dotace-obvodu/>

alternativ investovat do míst s větším populačním zastoupením, je odůvodnitelným politickým krokem.

Mezi další překážky, které momentálně brání realizaci oddělení, patří též nedostatečný zákonem stanovený minimální počet obyvatel městského obvodu. Do zákonného limitu jednoho tisíce totiž schází kolem sta obyvatel. Větší problém však pan starosta spatřuje v nejistém výsledku referenda. Není totiž zcela jasné, jak by se po zahájení tohoto procesu obyvatelé rozhodli, a zda by vůbec byla splněna podmínka minimální účasti. Důvodem je pravděpodobně nedostatečný zájem o správu veřejných záležitostí ze strany především starších obyvatel obvodu. Oddělením by také pravděpodobně došlo ke zmenšení výše finančních prostředků v obecním rozpočtu, neboť by se rozpočtové zdroje řídily jinými koeficienty než těmi, které jsou stanoveny přímo městem Plzeň pro jeho městské obvody. Město Plzeň totiž poskytuje štědré finanční ohodnocení na územní plochy, označené jako zemědělské či lesní, a právě takových ploch je dle pana starosty v této oblasti velmi mnoho. Díky tomu Malesice každoročně hospodaří se zhruba osmimiliónovým rozpočtem.

Při všech těchto popsanych skutečnostech lze další vývoj jen těžko odhadovat, neboť závisí na mnoha proměnlivých faktorech. Přesto se jedná o velmi zajímavou problematiku a bude jistě užitečné a přínosné tento případ i nadále sledovat.

Závěr

Práce se čtenáři pokoušela přiblížit a popsat problematiku vzniku a zániku obcí spolu s postavením základních územně samosprávných celků. Věnovala se též rozboru pravomocí obecních orgánů, jejich působnosti a právním předpisům, které mohou vydávat. Z tématu vzniku a zániku obcí se věnovala především procesu slučování, připojení a oddělení obcí, ale přiblížila též různé problémy dalších možných změn v katastrálním území obce. V této návaznosti jsou rovněž zmíněna data ohledně vzniku a zániku obcí v souvislosti s vojenskými újezdy.

Problematika vzniku a zániku obcí, jak jej zná obecní zřízení, není na první pohled tak zřejmá a jasná, jak by se mohlo zdát. Svědčí o tom nalezená nesrovnalost v datech Českého statistického úřadu, kdy je dle dostupných dat zcela evidentní, že došlo k záměně pojmů sloučení a připojení. Tento drobný detail v podobě špatného právního označení by mohl vést k chybným výsledkům a nesprávné terminologické interpretaci takových prací, které by tento zdroj bez další kontroly považovaly za bezvadný. Ze zjištěných poznatků dále plyne fakt, že institut vzniku nové obce za pomoci procesu sloučení nebyl doposud využit.

Na příkladu připojením zaniklé obce Malesice práce upozorňuje na nemožnost orgánů městských části a obvodů jakkoliv zasahovat do činnosti orgánů městských. Je pravda, že tato informace nepřímo plyne z ustanovení o obecních orgánech v obecním zřízení. Teprve v praxi se však lze setkat s reálnými důsledky. Existuje-li v městském obvodu či části určitý problém, nemají tyto orgány dostatečné množství pravomocí, jak přinutit městské orgány konat a situaci řešit. Příkladem může být zmíněná problematická stavba kanalizace pro plzeňský devátý obvod a nemožnost získat na tuto a další stavby uspokojivou dotaci.

Rostoucí frustrace tak může vést k vytváření variant jak situaci řešit. V případě zkoumané obce může být jednou z nich též proces oddělení, čímž by fakticky došlo ke znovuoživení obce Malesice. Taková obec by na původní nebyla nikterak závislá a mohla by za využití dotací zrychlit rozvoj své infrastruktury. Nebýt součástí statutárního města s sebou však ve zkoumaném případě nese i další řadu rozličných problémů. Je tak na úvaze daných orgánů posoudit potenciální benefity a rizika, které by toto řešení přineslo. Velikou roli hraje též těžko popsatelná politická rovina. Závěrem proto nelze jednoznačně říci, jaké další kroky subjekty podniknou. Po právní stránce práce v procesu připojení nenalezla žádný problém. Přesto se jedná o velmi zajímavé téma, jehož vývoj bude přínosné i nadále sledovat.

Cizojazyčné resumé

This bachelor thesis attempted to introduce the reader to the problems of the creation and abolition of municipalities together with the position of the basic territorial self-governing units. It also analyzed the powers of municipal authorities and the law regulations they may issue. The topic of the creation and abolition of municipalities was mainly devoted to the process of merging, joining and separating municipalities, but also related various problems of other possible changes in the cadastral territory.

The problematics of the creation and abolition of municipalities is not as obvious and clear at first sight as it might seem. This is evidenced by the discrepancy found in the data of the Czech Statistical Office, when, according to available data, it is evident that the terms merger and join were confused. This tiny detail in the form of a bad legal term could lead to erroneous results and misinterpretation of such works, which would consider this source impeccable without further control. The findings has shown that the institute of a new municipality with the help of the merger process has not yet been used.

The example on the municipality of Malesice, which has joined to Pilsen, was given. The thesis points out the impossibility of the municipal district authorities to interfere in any way with the activities of the municipal authorities. If there is a specific problem in a city district or its part, these authorities do not have enough powers to force the city authorities to act and deal with the situation. An example may be the mentioned problematic construction of the sewerage system for the Pilsen ninth district – Malesice, and the impossibility of obtaining a satisfactory subsidy for this and other bulding projects.

Growing frustration can thus lead to variants of how to deal with the situation. In the case of the investigated municipality, one of them may also be the separation process, which would, in fact, restore the village of Malesice. Such a municipality would not depend on the original and could use the subsidies to accelerate the development of its infrastructure. However, not being a part of the statutory city in this case also carries a number of different problems. It is thus at the discretion of the competent authorities to assess the potential benefits and risks that this solution would bring. The hard-to-describe political level also plays a its role. Consequently, it is not possible to say unambiguously what further steps the operators will take. There was no legal problem in the joining process. Nevertheless, it is a very interesting topic and its future development is worth of the next research.

Zdroje

Knižní

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4

DOBERSKÝ, Josef. *Osídlení našich krajů a vývoj měst*. Praha: Orbis, 1953. Edice přednášek pro osvětové besedy

HRŮZA, Jiří a Josef ZAJÍC. *Vývoj urbanismu*, vyd. 2. Praha: Vydavatelství ČVUT, 2002, ISBN 80-010-2551-9

HRŮZA, Jiří. *Slovník soudobého urbanismu*. Praha: Odeon, 1977

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6

KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001*, 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-720-1272-X

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

MAIER, Karel. *Urbanistická čítanka: vybrané texty urbanistické literatury XX. století: 1, Klasikové moderního urbanismu. Urbanismus jako prostorové utváření měst*. Praha: Česká komora architektů, 2000. ISBN 80-902735-3-X

PETRUSEK, Miloslav, Hana MAŘÍKOVÁ a Alena VODÁKOVÁ. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-718-4311-3

PRŮCHA, Petr. *Jak řídit kraj, město, obec: rukověť územní samosprávy*. Brno: Masarykova universita, 2002. ISBN 80-210-2954-4

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9

SZCZYRBA, Zdeněk, Josef KUNC a Jiří VYSTOUPIL. *Ekonomická a sociální geografie: Geografie služeb*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-114-4

ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra, Urbanismus jako věda: historicko-lingvistické pojednání o pojetí urbanismu In: HOLUBEC. *Člověk, stavba a územní plánování: sborník ke kolokviu*. Praha: Fakulta stavební ČVUT v Praze, katedra sídel a regionů, 2006. ISBN 978-80-01-05655-4

ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra, Markéta ČABLOVÁ a Jan KOUTNÝ. *Urbanismus a územní plánování*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2002. ISBN 80-719-4415-7

VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. Skripta (Institut pro místní správu). ISBN 978-80-86976-21-1

VOTRUBEC, Ctibor. *Lidská sídla, jejich typy a rozmístění ve světě*. Praha: Academia, 1980. ISBN 21-016-80

Internetové

<https://albatros.odok.cz>

<https://www.britannica.com>

<https://catalog.hathitrust.org>

<https://www.cesky-jiretin.cz>

<https://www.czso.cz>

<http://www.dvs.cz>

<https://www.e-education.psu.edu>

<https://echo24.cz>

<https://geoportal.cuzk.cz>

<https://www.ikatastr.cz>

<https://www.irozhlas.cz>

<https://is.mendelu.cz>

<https://is.muni.cz>
<https://www.libhost.cz>
<https://moderniobec.cz>
www.mvcr.cz
<http://old.gis.zcu.cz>
<https://ozp.plzen.eu>
<https://www.plzen.eu>
<https://www.plzen-lhota.cz>
<https://podkladystav.plzen.eu>
<http://www.prozdraviasport.cz>
<https://www.seznamzpravy.cz>
<http://www.tehov-obec.cz>
<http://www.uir.cz>
<https://ukr.plzen.eu>
<https://umo3.plzen.eu>
<https://umo9.plzen.eu>
<https://upload.wikimedia.org>
<https://usneseni.plzen.eu>
<https://www.vodarna.cz>
<http://www.vojujezd-brezina.cz>
<https://vyhlasky.plzen.eu>
<https://www.zakonyprolidi.cz>
<http://www.zanikleobce.cz>

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

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

Zákon č. 69/1951 Sb. o ochraně státních hranic

Zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu

Zákon č. 483/1991 Sb. o České televizi

Zákon č. 484/1991 Sb. o Českém rozhlasu

Zákon č. 517/1992 Sb. o České tiskové kanceláři

Zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích

Zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů

Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze

Zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a změně některých zákonů

Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

Zákon č. 22/2004 Sb. místním referendu

Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů

Zákon č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí

Zákon č. 15/2015 Sb. o hranicích vojenských újezdů

Zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb. a další předpisy

Nariadení vlády č. 318/2017 Sb. o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků

Vyhláška č. 388/2002 Sb. o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Vyhláška č. 512/2002 Sb. o zvláštní způsobilosti úředníků územních samosprávných celků

Vyhláška č. 564/2002 Sb. o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy

Sdělení č. 181/1999 Sb. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Judikatura

nález III. ÚS 721/2000 ze dne 10. 7. 2001 N 103/23 SbNU 39 *K neplatnosti úkonu starosty obce bez rozhodnutí obecního zastupitelstva - obec Březová*
<http://kraken.slv.cz/III.US721/2000>

Ostatní

Rozhovor s Bc. Alešem Tolarem, starostou Plzně 9 – Malesice, dne 22. února 2019.

Přílohy

Součástí práce nejsou žádné přílohy.