

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Hana Havlíková (diplomantka)

PŮSOBNOST OBCÍ A KRAJŮ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 29.4. 2014

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Podpis

Obsah

1. Úvod.....	4
2. Vývoj územní správy	4
2.1 Období let 1848- 1918	4
2.1.1 Okresy	9
2.2 Územní samospráva 1918-1945	10
2.3 Národní výbory 1945-1990	14
2.4 Vývoj po roce 1990	16
3. Působnost územních samosprávných celků	18
3.1 Evropská Charta místní samosprávy	23
3.2 Dualismus práva	24
3.3 Samostatná působnost	26
3.3.1 Vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů	29
3.3.2 Hospodaření	30
3.3.3 Obecně závazné vyhlášky	31
3.3.4 Referendum.....	36
3.3.5 Obecní policie	38
3.3.6 Místní poplatky	40
3.3.7 Pravomoc zastupitelstva kraje podávat návrhy zákona	41
3.4 Spolupráce obcí a krajů v rámci samostatné působnosti.....	42
3.5 Přenesená působnost	45
3.5.1 Obec s pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností.....	48
3.5.2 Nařízení.....	50
3.5.3 Smlouvy obcí o výkonu přenesené působnosti.....	52
4. Orgány územních samosprávných celků	53
4.1 Zastupitelstvo	54
4.2 Rada obce a kraje	57
4.3 Starosta a hejtman	59
4.4 Obecní a krajský úřad.....	61
4.5 Orgány zastupitelstva a rady	62
4.5.1 Výbory	62
4.5.2 Komise	63
5. Kontrola a dozor v oblasti samostatné a přenesené působnosti.....	63

5.1	Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti.....	64
5.2	Dozor v oblasti samostatné působnosti	65
5.3	Dozor v oblasti přenesené působnosti.....	67
6.	Závěr	68

1. Úvod

Tato diplomová práce se zabývá zákonným vymezením působnosti krajů a obcí s krátkým historickým exkursem do vývoje veřejné správy od roku 1848 po současnost. Bude se zabývat jednotlivými složkami samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků i jejich normotvornou činností a s využitím dostupné judikatury se pokusí rozvést, co je vlastně obsahem zákonného zmocnění územních samosprávných celků k vydávání vlastních právních předpisů a jaké jsou jeho limity. Dále se budu věnovat srovnání úpravy české právní úpravy s úpravou evropskou, obsaženou v Evropské Chartě místní samosprávy. Cílem této diplomové práce je srovnat vymezení působnosti krajů a obcí, ať už v oblasti samostatné či přenesené, a případně poukázat na některé odlišnosti v tomto vymezení.

2. Vývoj územní správy

2.1 *Období let 1848- 1918*

Za habsburské monarchie byla novodobá právní úprava správy přijata v důsledku liberální revoluce roku 1848. Jako ústavní východisko pro úpravu toho, co nazýváme samostatnou působností obcí, je možno považovat ustanovení § 33 a § 34 Stadionovy ústavy z března 1849, kde ustanovení § 33 písm. c) zmiňuje samosprávu obcí jako jedno ze základních práv obce. Kromě ústavní úpravy existoval rámcový říšský zákon o obcích č. 170 ze 17. března 1849, který vycházel ze zásady, že *základem svobodného státu je svobodná obec*, vyjádřené již v jeho uvozovacím patentu. Tento zákon rovněž rozděloval obecní působnost na přirozenou (samosprávnou) a přenesenou

(státní správu).¹

Samospráva se netýkala pouze obcí, vytvořeny byly i vyšší stupně. V historii českých zemí tvořily vyšší korporace okresy a země. Vytvoření vyšší územní samosprávy umožňoval článek XVII. rámcového zákona obecního z roku 1862, který uvádí: „*Mezi obec a sněm zemský vložit se může zákonem zemským zastupitelstvo okresní, župní nebo krajské.*“ K vytvoření takového článku samosprávy došlo z historických zemí v Čechách, zatímco na Moravě ani ve Slezsku nebyla okresní ani krajská zastupitelstva zřízena.² Usnesení okresních a krajských výborů měli provádět okresní a krajské prezidenti, tedy státní úředníci, kterým měli okresní a krajské starostové sdělovat usnesení příslušných výborů.³ Obecní zákon č. 170/1849 ř.z. se o působnosti okresů a krajů zmiňuje jen velmi okrajově. Pouze sděluje, že působnost přirozená se vztahuje na všechny věci, které se v první řadě dotýkají příslušného svazu, a že má být mezi komunálními svazy zastupována tak, aby vyšší svaz obstarával takové úkoly, které se dotýkají buď jeho celého, nebo několika nižších svazů v něm spojených.⁴

Co se týče statutárních měst, hned v provizorním obecním zákoně č. 170/1849 ř.z. v § 6 bylo řečeno, že hlavní zemská a krajská města obdrží zvláštní statut a nebudou se řídit obecním zřízením. Statutární města tak tvořila zvláštní skupinu obcí, která se vyznačovala několika typickými znaky. Tak především zřízení a působnost každého jednotlivého statutárního města byla upravena zvláštním zemským zákonem a tyto obce nebyly podrobeny všeobecným obecním zřízením platným pro příslušnou zemi. Nejdůležitějším znakem statutárních měst bylo, že jejich působnost byla mnohem širší než působnost venkovských obcí, poněvadž zahrnovala i působnost politického úřadu první instance, tedy okresního hejtmanství. Pokud obstarávaly obecní orgány politickou správu, byly nazývány magistráty. Rozdíl oproti okresním hejtmanstvím spočíval v tom, že zatímco hejtmanství byla organizována podle osobního principu, byly magistráty organizovány podle kolegiálního principu a purkmistr jako předseda magistrátu měl toliko právo zastavit usnesení, které se přičilo zákonu. Vláda mohla statutárním městům

¹ SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy 1848-1948*. Eurolex Bohemia, 2003. str. 46

² KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Wolters Kluwer, 2010. str. 7

³ SCHELLE, K. opak. cit., str. 47

⁴ SCHELLE, K. opak. cit., str. 48

odejmout pravomoc politického úřadu první instance. Statutární města podléhala bezprostředně zemskému politickému úřadu.

Dne 31. prosince 1851 došlo k obnovení absolutistického režimu, ústava byla zrušena a byly vydány tzv. *Zásady o organických zařízeních v korunních zemích rakouského císařského státu*. Podle těchto *Zásad* obstarávaly politickou správu okresní úřady v okresech, krajské úřady ve větších zemích a místodržitelství v zemích. Vedle státních úřadů byla ponechána samospráva jen místních obcí.⁵

V roce 1862 byl pak vydán rámcový říšský obecní zákon č. 18/1862 ř.z. Tento zákon byl v některých svých částech přímo použitelný (např. v ustanovení, že akty pražského sboru obecních starších podléhají instituční kontrole zemského výboru), ostatní části nebyly realizovatelné bez prováděcích zákonů na zemských úrovních. V Čechách jím byl prováděcí zákon publikován pod č. 7/1864 z.z., na Moravě č. 4/1864 z.z. a ve Slezsku č. 17/1863 z.z.

Působnost obce vymezovalo ustanovení § 28 zákona č. 7/1864 z.z. Toto ustanovení obsahovalo nejprve odstavec obecně vymezující samostatnou působnost jako právo obce samostatně se usnášet na věcech které: „*se předkem a nejprve prospěchu obce dotýče a v mezích jejích vlastními silami opatřeno a provedeno býti může*“⁶ a dále výčet záležitostí, které zvláště obci přísluší. Tímto výčtem byla do samostatné působnosti obce svěřena hlavně správa obecního jmění a záležitostí domovského a měšťanského práva, udržování cest na území obce, chudinská péče o občany obce a záležitosti bezpečnosti. Obec musela při výkonu samostatné působnosti dbát souladu s říšskými a zemskými zákony. Obecní řády umožňovaly obcím vydávat nařízení v mezích zákonů bez výslovného zákonného zmocnění pro území své obce v oboru policejním. Při nezákonnosti nařízení mohl okresní úřad zakázat jeho výkon, obec se mohla odvolat k zemskému úřadu, takové odvolání nemělo odkladný účinek. Ustanovení § 29 zák. č. 7/1864 z. z. obsahuje obecné vymezení přenesené působnosti obce. Do přenesené působnosti podle tohoto ustanovení bylo řazeno obstarávání určitých veřejných záležitostí, které byly obci delegovány státem (obecnými a zemskými zákony).

Na tomto místě bych se zamyslela nad srovnáním tehdejší právní úpravy

⁵ SCHELLE, K. opak.cit., str. 49

⁶ HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vyd. Melantrich, 1937, str. 192

s úpravou dnes platnou. § 28 zák. č. 7/1864 z. z. v prvním odstavci obsahoval všeobecné vymezení samostatné působnosti obce a další odstavce obsahovaly výčet pravomocí, které náležely do samostatné působnosti obce. Ustanovení tohoto všeobecného prvního odstavce koresponduje s ustanovením § 35 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen OZř), který mimo jiné stanoví, že do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce, nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

Současná úprava tedy obsahuje výslovné omezení, které vyjadřuje speciální postavení působnosti krajů, jak ji vymezuje zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen KZř) a dále výkonu přenesené působnosti, které zákon svěřuje orgánům obcí. Obdobnou funkci (tedy vyjádření postavení působnosti obce vůči působnosti vyšších územních samosprávných celků) má v právní úpravě z roku 1864 slovní spojení „*co se předkem a nejprve prospěchu obce dotýče*“. Již v polovině 19. století tak nalzáme v právní úpravě působnosti obcí myšlenku, která je již pevně zakotvena nejen v našem současném právním řádu, ale i v mezinárodní právní úpravě místní samosprávy – totiž, že samospráva se má odehrávat na úrovni co nejbližší občanům.⁷ Důležitými pojmy úpravy zák. č. 7/1864 z. z. jsou dále podle názoru J. Hoetzela, se kterým se ztotožňuji, pojmy „*v mezích jejich*“ a „*vlastními silami*“. Jak J. Hoetzel podotýká, výraz „*v mezích jejich*“ může být chápán buď jako vymezení místní působnosti obce, kdy se působnost obce uskutečňuje pouze v území vymezeném hranicemi obce, nebo jako hranice rozhodovací činnosti obce v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt práva, který jednostranně určuje občanu práva a povinnosti (J. Hoetzel ji nazývá jako *vrchnostenskou správu*), která nemůže být uskutečňována mimo okruh obcí vymezené věcné působnosti. Zatímco J. Hoetzel považuje všeobecný první odstavec úpravy z roku 1864 za vymezení nevvrchnostenské pravomoci obce, zastávám osobně spíše názor, že tento odstavec v sobě zahrnuje jak pravomoc nevvrchnostenskou, tak i vrchnostenskou. V zájmu obce a jejích občanů je (pokud se budeme držet definice vrchnostenské správy podle J. Hoetzela) i určování jednostrannými příkazy a zákazy, co právem je a co není.⁸

⁷ srov. HOETZEL, J. opak. cit., str. 193, zák. č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy a § 35 odst. 1 OZř

⁸ Srov. HOETZEL, J. opak. cit., str. 15

Zajímavé je i srovnání obou úprav z hlediska taxativnosti či demonstrativnosti výčtu pravomocí, patřících do samostatné působnosti obce. Výčet pravomocí obce v samostatné působnosti obsažený v § 28 úpravy z roku 1864 je podle J. Hoetzela demonstrativní v oblasti nevrchnostenské pravomoci obce, zatímco v oblasti pravomoci vrchnostenské se jedná o výčet taxativní. Pravomoci obce v samostatné působnosti v platné právní úpravě vymezují ustanovení § 35 a násl. OZř s tím, že výčty pravomocí obce jsou uvedeny zejména v ustanovení § 84, §85 a § 102OZř. Tyto výčty jsou podle mého názoru demonstrativní jak v oblasti vrchnostenské správy, tak i správy nevrchnostenské. V oblasti nevrchnostenské pravomoci není podle mého názoru pochyb o demonstrativnosti těchto výčtů. Není v silách zákonodárce postihnout v jednom právním předpise veškeré situace, ve kterých obec požívá nevrchnostenské pravomoci v rámci samostatné působnosti. Na demonstrativní vymezení v oblasti vrchnostenské pravomoci obce poukazuje podle mého názoru jak ustanovení § 35 odst. 2 věta první, kde se píše o záležitostech patřících *zejména* do samostatné působnosti obce (pozn. kurziva použita autorkou) a dále ustanovení § 84 odst. 2 písm. y), které obsahuje výhradní zmocnění zastupitelstva obce plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem, aniž by zde bylo určeno, zda se bude jednat o pravomoc vrchnostenskou či nevrchnostenskou. Podle mého názoru se může jednat o oba případy a bude záležet na zákonodárci, zda určí, že zastupitelstvo bude vykonávat tyto úkoly jednostrannými příkazy a zákazy, či jiným způsobem.

Říšský zákon obecní z roku 1859 nehovořil již o přirozené a přenesené působnosti, ale rozlišoval dvojí „účel“ místních obcí, a to: péči o vnitřní záležitosti obecní (aby obce *„měly na zřeteli a zvyšovaly prospěchy či interesy, které mají co korporace společně s jednotlivými občany“*) a obstarávání veřejných záležitostí (*„zákonem nebo zvláštním nařízením v okršku obecním jim svěřené“*). Obec podle obecního zřízení podléhala doзору jak vyšších obcí tak i státu. Obce v rámci jednoho politického okresu mohly uzavírat veřejnoprávní smlouvy pro společný výkon své působnosti nebo pro zakládání společných ústavů. Takové smlouvy musely být schváleny zemským orgánem. Při neschopnosti zabezpečit výkon své působnosti mohlo být takové spojení i nucené zemským zákonem přijatým zemským sněmem a podepsaný panovníkem.

2.1.1 Okresy

V zemích byly zřizovány od 1. 1. 1850 okresy, v jejichž čele stál okresní hejtman, s okresním hejtmanstvím jako orgánem státní správy, na který přešel základní výkon správy po zrušení poddanství. Rozsah působnosti okresního hejtmanství byl vyložen v zásadách pro organizaci politických správních úřadů z roku 1849. Okresní hejtmané měli dbát na vyhlášení a provádění zákonů, starat se o bezpečnost, veřejný pořádek a pokoj v rámci správního obvodu. Z taxativně vypočtených povinností jim patřila evidence obyvatelstva, statistická evidence, pomoc při doplňování stravování a ubytování vojska, příprave pro armádu, dohled nad správou obecní, církevní, školskou a nadačními záležitostmi, péče o hranice, udržování silnic a vodních cest, činnost při vybírání daní, záležitosti zemědělské, dozor nad spolky, tiskem a shromážděními, sestavování seznamu porotců. V samostatném oboru působnosti měl státní politický úřad vykonávat nad obcemi jen kontrolu právní, tj. měl dohlížet na to, aby obce nepřekračovaly meze své působnosti a nečinily nic protizákonného. Právním státních politických úřadů dále však bylo provést opatření, jestliže obec nekoná povinnosti, které na ni byly zákonem vloženy. Místodržitelství v dohodě s okresním nebo zemským výborem mohlo sesadit z úřadu ty členy představenstva obce, kteří se při výkonu funkcí samostatné působnosti dopustili hrubého porušení svých povinností. Rozsáhlejší dozor nad orgány samosprávy prováděly státní politické úřady při výkonu přenesené působnosti. Stížnosti šly vždy ke státním úřadům, a to buď politickým, finančním nebo soudním, podle toho, do jakého oboru ta která záležitost patřila.⁹

Zastupitelské okresy tvořily vedle obcí samosprávnou linii tzv. dvoukolejně veřejné správy. Tato samosprávná linie byla na úrovni okresů organizačně oddělena od politické státní správy, představované okresním politickým úřadem v čele s okresním hejtmanem.¹⁰ Rozsah působnosti okresního zastupitelstva se měl vztahovat na všechny záležitosti vnitřní, které se měly týkat společného dobra okresu a osob k němu náležejících. Mimo to jim mohl být přikázán dohled nad správou jmění obcí a jejich ústavů, dále schvalování důležitých výkonů týkajících se zvláště obecního rozhodování a rozhodování v odvoláních proti usnesení obecního zastupitelstva v oboru samostatné působnosti obcí. V zemích, kde by okresní nebo krajská zastupitelstva nebyla zřízena,

⁹ SCHELLE, K. opak. cit., str. 58

¹⁰ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 8

měl tyto záležitosti spravovat zemský výbor.¹¹

Nová organizace politické správy, která se podstatnou měrou dotkla i okresů, byla zavedena na základě kabinetního přípisu císaře ze dne 31. 12. 1851 a uvedena v život od května 1855, kdy znovu došlo k spojení soudnictví a správy v tzv. smíšených okresních úřadech. V čele nových okresů stáli tzv. okresní představení, kteří byli odpovědní za nerušený výkon správy. Pravomoc okresních představených byla velmi široká a v podstatě se kryla s pravomocí bývalých okresních hejtmanů. Nově byla zdůrazněna pravomoc v otázkách manželských, tj. udělování souhlasu k uzavření manželství, bez něhož nemohl nikdo uzavřít sňatek. Instituce okresních hejtmanství byla opět zavedena po roce 1868. Stalo se tak na základě prosincové ústavy, která důsledně oddělila moc soudní od moci správní. Oproti původní kompetenci přibýly povinnosti v souvislosti s volbami. Okresnímu hejtmanství příslušel dohled a příprava voleb do říšské rady i do zemských sněmů. Bylo to jak vyhlášení voleb, tak pořizování volebních seznamů, což bylo složitou záležitostí vzhledem k majetkovým cenzům. Okresní hejtmanství vydávalo legitimační listy a vysílalo okresní komisaře k řízení voleb. V souvislosti s rozvojem samosprávy příslušela okresnímu hejtmanství i oprávnění, která můžeme charakterizovat jako právo dohledu nad orgány samosprávy. V Čechách se od roku 1864 vedle okresních hejtmanství zřizují samosprávná okresní zastupitelstva v čele s okresním představeným.

2.2 Územní samospráva 1918-1945

Co se týče úpravy postavení obcí, zůstaly v historických zemích po vzniku republiky v platnosti již citované zákony – říšský rámcový zákon obecní z roku 1862 a zemská obecní zřízení z let 1863 a 1864 (ve znění pozdějších právních předpisů). Vedle rakouské správní soustavy už v posledních měsících války došlo k zřízení národních výborů v některých okresech a obcích. Tyto národní výbory měly revoluční mimoprávní charakter, často vstupovaly do pravomocí správních úřadů, které byly podle recepční normy zachovány. Tyto národní výbory zabezpečovaly nejrůznější úkoly v oblasti hospodářské, sociální, zásobovací, bezpečnostní, vojenské a další. Samotná jejich

¹¹ SCHELLE, K. opak. cit., str. 60

činnost však byla nejednotná, většinou bezkonceptní, soustředující se na řešení místních problémů. Od svého vzniku se národní výbory snažily získat směrnice, jimiž by byla jejich činnost regulována. K jejich přijetí však nikdy nedošlo, národní výbory se měly řídit podle své vlastní úvahy s tím, že nemají činit nic závažnějšího bez vědomí ústředních orgánů.¹² Samostatnost národních výborů byla postupně omezována a stále více se stávaly podřízenými okresních hejtmanství. V obavě, aby nenahradily původní rakouskou správní organizaci nakonec byly rozpuštěny usnesením vlády ze dne 4.12. 1918.

Po rozbití habsburského soustátí a vyhlášení samostatného československého státu dosavadní rakouské správní orgány na úrovni obcí a okresů přecházely do podřízenosti pražského Národního výboru. Okruh jejich správní činnosti ani personální obsazení se neměnilo. Po roce 1918 se obce řídily dosavadními zemskými obecními řády, až 7. 2. 1919 Národní shromáždění přijalo zákon č. 76/1919 Sb., který měnil a doplňoval rakouský zákon o obecním zřízení. Tento zákon platil pouze pro české země a navíc se jednalo pouze o částečnou kodifikaci, reagující nejnútnejšími změnami a doplňky na zastaralá a nedostatečná ustanovení dosavadních obecních zřízení. Byly jím přijaty změny terminologie obecních orgánů – obecní výbor se stal obecním zastupitelstvem, představenstvo s radou starších se změnilo na radu s radními a představený v starostu. Novela také počítala s mimořádnými orgány pro obce – vládní komisař a správní komise společně nebo jeden z nich řídili obce, pokud bylo rozpuštěno obecní zastupitelstvo. V oblasti působnosti obecních orgánů nedošlo k výraznějšímu posunu. Pouze § 20 stanovil pět oblastí, jejichž správa měla přejít na politické orgány. Jednalo se o věcné náklady na obecní školství, bezpečnost a polní policii, zdravotnictví a mravnostní policii, stavbu a udržování silnic a správu chudobinců a dobročinných ústavů.

Státní správa převzatá Československou republikou z rakousko-uherské monarchie se stala problémem, který bylo třeba urychleně vyřešit. Dosavadní veřejná správa byla těžkopádná, problémem byl i odlišný správní systém v rámci zemí, zejména na Slovensku byl systém zcela jiný. Rovněž převzatá dvojkolejnost se ukázala jako překážka dalšího rozvoje správního systému, se kterou je třeba se vypořádat. Z tohoto

¹² SCHELLE, K. opak. cit., str. 117

důvodu byl 29. 2. 1920 přijat zákon o zřízení okresních a župních úřadů, oficiálně publikován pod č. 126 Sb. z. a n. Podle tohoto zákona měly v republice vnitřní správu vykonávat župní a jim podřízené okresní úřady. Župní úřady potom měly být podřízeny přímo ministerstvu vnitra, pokud na základě ustanovení některých jiných předpisů nevyplývala jejich podřízenost v některých otázkách jiným ústředním orgánům. Po dobu pěti let od počátku účinnosti zákona byla vláda zmocněna provádět menší změny hranic mezi župami. Na župní úřady přecházela správa rozsahu působnosti zemských politických správ, zemských sněmů a zemských výborů. Zákon o zřízení okresních a župních úřadů č. 126/1920 Sb. umožňoval zastupitelstvu omezenou delegovanou novotvorbu, a to prováděcí předpisy k zákonům na základě zmocnění vlády, v mezích zákonů a nařízení statuty župních ústavů a zařízení a předpisy o správě jmění obcí, okresů a žup a o dozoru nad hospodařením s tímto jměním. Podmínkou platnosti župních předpisů byl souhlas Ministerstva vnitra, který byl dán po dohodě s příslušným resortním ministerstvem. Působnost zastupitelstva se vztahovala na kontrolu a podporu veřejně prospěšných podniků a institucí pro kulturně vzdělávací, zdravotní a sociální účely, pokud nešlo o úkoly čistě místní povahy, na které stačily prostředky okresu nebo obce. Mělo také částečnou kontrolní pravomoc vůči okresním úřadům. Okresní úřady měly vykonávat ve svém obvodu vnitřní správu, jež podle dosud platných předpisů příslušela okresním hejtmanstvím a zastupitelským okresům. V oblasti hospodářské do působnosti okresního výboru měly náležet věci týkající se „*společného prospěchu okresu a jeho obyvatel*“, nebo které přesahovaly zájem jednotlivých obcí, případně ty, které nemohly být jejich silami obstarávány. V rámci této působnosti mohl okresní výbor zřizovat různá zařízení a ústavy. V některých případech by mohlo na základě usnesení župního zastupitelstva a se souhlasem župana dojít ke spojení okresních výborů k provedení společných zařízení nebo opatření. Okresní výbor byl také povinen se účastnit při provádění usnesení župního zastupitelstva způsobem, který by určilo toto usnesení nebo nařízení župního výboru. V neposlední řadě vykonávaly dozor nad obcemi. V §8 župního zřízení jsou vyjmenovány čtyři případy kompetenčních přesunů: mezi župními a okresními úřady, mezi jednotlivými župními úřady, ze župního úřadu na ministerstvo vnitra a z úřadu župního na úřady jiné. Kompetenční přesuny mezi župní a okresním úřadem a župními úřady mezi sebou byly omezeny řadou ustanovení. Mohly být provedeny pouze nařízením ministerstva vnitra v dohodě s případným zúčastněným

ministerstvem a pouze v prvních pěti letech účinnosti zákona. Župní zřízení se však na území Čech nerealizovalo (jiná byla situace na Slovensku) a nikdy neproběhly volby okresního výboru ani župního zastupitelstva. V roce 1927 bylo zákonem č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy zrušeno v Čechách neustavené župní zřízení. Nižšími správními jednotkami se staly okresy, jejichž obvody a sídla určila vládní nařízení č. 93 a 174/1928 Sb. Okresní úřady začaly vykonávat působnost, jež podle do té doby platných předpisů patřila okresním politickým správám a zastupitelským okresům. Na zemské úřady přešla správa, jež podle tehdy platných předpisů příslušela zemským správám politickým. Co se týče pravomoci správních orgánů, nejdiskutovanějšími se staly články 3, 4 a 10 organizačního zákona. V článku 3 bylo stanoveno. „*politické úřady ve svých úředních obvodech mohou vydávati příkazy a zákazy v zájmu veřejném nutné – jak ve způsobu všeobecných nařízeních, tak i pro jednotlivé případy.*“ Jako právní statky policejně chráněné byl uveden veřejný pořádek, veřejný klid, mravnost a veřejná bezpečnost. Trestní sazby za přestupky mohly být ukládány bez újmy trestního stíhání, což znamenalo, že jeden delikt mohl být stíhán dvakrát, administrativně a soudně. Z dnešního pohledu jde o situaci nepochopitelnou, v moderním demokratickém státě je již pevně zakotvena zásada, že jeden čin může být posuzován pouze jako trestný čin nebo pouze jako přestupek.¹³

Právním základem organizace obecní samosprávy i ve třicátých letech zůstala novela habsburského obecního zřízení z roku 1919, doplněná první a druhou finanční novelou z dvacátých let a některými dalšími předpisy vztahujícími se především k volebnímu právu do obecních zastupitelstev. Funkce starosty se stávala stále více součástí státního aparátu v důsledku zvýrazňování přenesené působnosti obcí, jejíž výkon především náležel starostům. V rámci této působnosti, která se ovšem od tzv. vlastní působnosti obce odlišovala pouze v českých zemích, protože uherský obecní řád nic takového neznal, musely obce vykonávat na požádání státních orgánů doručování, výslechy v policejním trestním řízení, musely spolupůsobit ve věcech volebních, živnostenských, zdravotních, zemědělských, dopravních, při policejním vyhoštění, při civilních sňatcích, při povinném nemocenském a starobním pojištění, při přechodném ubytování četnictva atd. Při výkonu této působnosti nemusel starosta ani vyčkat usnesení obecního zastupitelstva a mohl jednat bez jeho rozhodnutí a své opatření dát

¹³ Srov. § 2 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích

zastupitelstvu jen dodatečně schválit.

Již v době 2. republiky a následně za Protektorátu Čechy a Morava došlo k výraznému oslabení samosprávy a centralizaci státu. Česká správa se dostávala pod kontrolu a nakonec pod bezprostřední řízení říšských správních orgánů. Okresy, kde sídla okresních úřadů byla obsazena německým vojskem, ale část obvodu zůstala ve správě československého státu, byly přikázány pod správu nejbližšího okresního úřadu. Po uskutečnění okupace byly zřizovány německé správní instituce, kterým příslušely všechny záležitosti německé správy a německých státních občanů na území protektorátu. Současně jim příslušel dohled nad správou autonomní, tedy nad okresními hejtmany a obecní samosprávou. Jednotkou německé správy se stal tzv. *oberlandrát* v čele se stejnojmenným úředníkem, považovaným za inspektora německého státního ministra. Oberlandráty podléhaly říšskému protektorovi a od roku 1943 německému ministrovi v protektorátu. V červnu roku 1942 říšský protektor nařízením přenesl část agendy oberlandrátů a část agendy říšského protektora na autonomní orgány, které ji začaly vykonávat „z příkazu říše“. Tím došlo k odstranění dosavadní, byť mnohdy pouze formální, dělby na říšskou a protektorátní místní správu.

2.3 Národní výbory 1945-1990

Součástí úvah o poválečném uspořádání Československa byla i problematika státní správy. V této souvislosti byla nastolena otázka kontinuity či diskontinuity poválečné státní správy se státní správou z první republiky. Téměř všechny politické síly, které se diskusí o poválečném uspořádání Československa zúčastnily se přiklonily spíše k principu diskontinuity. V tomto okamžiku se také znovu objevuje myšlenka obnovit tradici národních výborů. Kompetence národních výborů měla odpovídat působnosti a pravomoci prvorepublikových samosprávných orgánů a měla být nadále rozšířena o bezprostřední úkoly státní správy, jakož i ty, které by vláda národním výborům předala. Místní národní výbory na osvobozeném území byly vytvářeny revoluční cestou, okresní pak nepřímou volbou skrze zvolené volitele z místních národních výborů a zemské volbou skrze delegáty zvolené týmiž voliteli. V obcích a okresech s převážnou většinou státně nespolehlivého obyvatelstva měli být namísto národních výborů jmenováni správní komisaři nebo komise a k nim, podle místních poměrů, přiřazeni ke spolupráci zástupci státně spolehlivého obyvatelstva. Národní

výbory podle dekretu prezidenta republiky č. 16 a 17/1945 Sb., navrhovaly a vybíraly osoby, které zastávali funkci soudů z lidu, žalobců a zapisovatelů na lidových soudech se zrádci a kolaboranty a v českých zemích dále stíhaly jejich méně závažné trestné činy z období druhé světové války podle dekretu prezidenta republiky č. 138/1945 Sb., o trestání některých provinění proti národní cti. Národní výbory se podílely i na řešení národnostní otázky. Organizovaly například odsun německého obyvatelstva a zajišťovaly osídlení pohraničí, vydávaly osvědčení o národní a státní spolehlivosti aj. Významné úkoly připadly národním výborům i v oblasti hospodářského života, zejména při zavádění národních správ, přípravě znárodnění a provádění konfiskace. Konfiskace majetku Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů, na jejichž majetek se konfiskace vztahovala podle dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. a navazujících prováděcích předpisů, nastávala přímo ze zákona, ale o tom, zda jsou splněny předpoklady k ní, rozhodoval okresní národní výbor. Proti jeho rozhodnutí byl opravný prostředek k zemskému národnímu výboru. Odvolací orgán též mohl kdykoli během řízení celou záležitost okresnímu národnímu výboru odejmout a sám rozhodnout v první instanci, přičemž o odvolání v tomto případě rozhodoval ministr vnitra. Místní národní výbory byly povinny učinit okresnímu národnímu výboru oznámení o tom, který majetek nalézající se v obvodu jejich působnosti bude pravděpodobně podléhat konfiskaci.

Na základě vládního nařízení č. 120/1946 Sb., o obnovení národních výborů na podkladě výsledků voleb do ústavodárného Národního shromáždění, zaniklo dnem ustanovení místního národního výboru obecní či městské zastupitelstvo, ne obec coby právní subjekt. Obdobně v případech okresních a zemských národních výborů zaniklo pouze okresní či zemské zastupitelstvo, ne okres či země jako územní samosprávné korporace. Z uvedeného vyplývá, že i nadále zůstaly obce, okresy a země jako územní korporace, jako právnické osoby veřejného práva, zatímco národní výbory měly povahu orgánů.¹⁴

Ústava z 9. května 1948 už nepočítá se zeměmi, naopak zakotvuje systém krajských národních výborů. Národní výbory charakterizovala jako nositele a vykonavatele státní moci, aniž by ovšem činila rozdíl mezi státní správou a samosprávou. Národním výborům byl svěřen výkon správy ve všech jejích oborech,

¹⁴ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 24

zároveň se účastnily i na fungování dalších sfér státního aparátu i ekonomiky. Ustanovení § 131 odst. 2 stanovilo obecně zásadu, že národní výbor nižšího stupně je podřízen národnímu výboru vyššího stupně. Toto ustanovení, jak podotýká Kopecký, znamenalo zánik samosprávy v právním smyslu slova. Byla jí odstraněna nezávislost nižších úřadů (v tomto případě výborů), která byla nahrazena vztahem nadřízenosti a podřízenosti ve všech oblastech správy. Dalším důkazem je ustanovení § 149 odst. 2, který sice hovoří o *komunálním vlastnictví* jako jedné formě národního majetku, který by sloužil obyvatelstvu některého správního celku, ale tato úprava nebyla dalším legislativním vývojem respektována. Tím zanikl též ekonomický základ územní samosprávy.¹⁵ V padesátých letech na krajské národní výbory postupně přecházela pravomoc některých zrušených úřadů (v roce 1949 katastrálních úřadů, obchodních a živnostenských komor, zemských a okresních úřadů na ochranu práce, školských rad, pozemkových úřadů aj).

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, zavádí institut tzv. *samostatné působnosti národního výboru*. Záležitosti, zařazené do této samostatné působnosti (jako byla např. péče o zlepšování životního prostředí, úrovně bydlení a uspokojování dalších potřeb občanů) měl národní výbor vykonávat „*samostatně, řídíce se jen zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy*.“ Národní výbor nebyl při výkonu samostatné působnosti podřízen interním pokynům a směrnicím vyšších národních výborů a ústředních orgánů státní správy. Tato „samostatnost“ však byla limitována jednak finančními možnostmi národních výborů, jednak politickým systémem jedné vládnoucí strany.¹⁶

2.4 Vývoj po roce 1990

Po událostech roku 1989 nastává v důsledku demokratické revoluce doba změn. Jedním z nejdůležitějších se jeví odstranění starého modelu státní správy a jeho nahrazení systémem novým, který by odpovídal demokratickému zřízení s obnovením prvku územní samosprávy jako podstatné náležitosti demokratického právního státu.

V únoru roku 1990 se vláda usnesla na dvoufázové reformě veřejné správy. V první fázi měly být k 31. 12. 1990 zrušeny krajské národní výbory a vytvořena

¹⁵ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 31

¹⁶ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 34

dvoustupňová soustava národních výborů, kde základní jednotkou bude samosprávná obec s maximálním rozsahem prvoinstančního výkonu správy a druhou instancí budou okresní národní výbory. Ve druhé fázi reformy měly být vyřešeny příjmové zdroje a ekonomické základy pro činnost správních orgánů, neboť ekonomická samostatnost je jedním z předpokladů existence samosprávy. Usnesením vlády č. 163 ze dne 6. 6. 1990 však došlo k ukončení činnosti národních výborů všech stupňů ke dni voleb do místních zastupitelských orgánů. Vystala tedy otázka, na jakém principu bude nový systém veřejné správy postaven. Usnesením vlády č. 234 ze dne 22. 8. 1990 byla zřízena vládní komise pro zemské zřízení, jejímž hlavním úkolem bylo zpracovat základní možné modely uspořádání ČR. Tento úkol nebyl jednoduchý, komise musela počítat i s možností oddělení Slovenska.

Ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. byla hlava sedmá Ústavy 1960, upravující národní výbory, naplněna novým obsahem a v nově znějícím čl. 87 bylo národním radám uloženo, aby svým zákonem stanovily ve kterých věcech se obce pověřují výkonem státní správy.

Problémem však byly nejednotné názory na to, na jaké úrovni má být zaveden vyšší stupeň samosprávy (tedy zda na zemské, krajské či regionální úrovni). Tento problém se promítl i do kompromisního znění původního čl. 99 Ústavy, který zněl „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.*“¹⁷ K zavedení vyšší formy územní samosprávy došlo přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. S účinností od 1. ledna 2000 jím bylo vytvořeno 14 vyšších územních samosprávných celků. Reforma veřejné správy se dále projevila přijetím nového obecního zřízení (zákon č. 128/2000 Sb.) a krajského zřízení (zákon č. 129/2000 Sb.).

V tomto oddíle jsem se pokusila podat stručný přehled vývoje právní úpravy územních samosprávných celků od poloviny 19. století po současnost. V dalších oddílech této práce se budu zabývat působností krajů a obcí z hlediska platné právní úpravy.

¹⁷ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 38

3. Působnost územních samosprávných celků

Působnost územních samosprávných celků je oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých společenských vztahů, na určitém území, vůči určitému okruhu osob a v určitém čase. Funkční působnost, jak ji popisuje J. Hoetzel, znamená rozvrh kompetence mezi různé stupně téže úřední kategorie nebo mezi různé orgány veřejného vrchnostenského svazu. Týká se také otázky, kdo je instancí odvolací a kdo dozorčí.¹⁸

Územní působnost má základní význam pro posouzení, zda ten, komu byl přikázán určitý okruh veřejných úkolů, má působnost celostátní, regionální nebo místní, tj. na menším prostoru než státní území.¹⁹ Obce i kraje mají právním řádem vymezená území. Území obce je vymezeno hranicemi obce a katastrálními územími vedenými v katastru nemovitostí podle zák. č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (dále jen katastrální zákon) ve znění pozdějších předpisů (srov. § 1 a § 18 odst. 2 OZř). Území jednotlivých krajů je dokonce upraveno ústavním zákonem (úst. zák. č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky), který ve svém čl. 2 stanoví, že hranice vyšších územních samosprávných celků, tedy krajů, mohou být měněny pouze zákonem. Přesné vymezení území jednotlivých územních samosprávných celků je důležité v tom ohledu, že jejich věcná působnost, svěřená jim právním řádem, může být vykonávána pouze na tomto území. Stojí za povšimnutí, že v oblasti samostatné působnosti obce zákon mluví o území obce, kdežto při výkonu přenesené působnosti operuje s pojmem správní obvod (§ 61 odst. 1 písm. a) OZř). Důvodem pro takové rozlišení podle mého názoru je, že území správního obvodu se nemusí vždy shodovat s územím obce, dalším argumentem je odlišné postavení obce při výkonu samostatné a přenesené působnosti, kdy při výkonu samostatné působnosti má postavení samostatného subjektu, oproti tomu při výkonu přenesené působnosti se jedná o postavení orgánu státu.

V případě výkonu přenesené působnosti si stát ponechává možnost jednostranně určit a měnit hranice působnosti jednotlivých obecních úřadů, to koneckonců odpovídá i

¹⁸ HOETZEL, J. opak. cit., str. 94

¹⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Beck, 2009. str. 118

jinému režimu výkonu přenesené působnosti, jak bude popsán dále. Stát, v tomto konkrétním případě prostřednictvím vyhlášky Ministerstva vnitra²⁰, stanoví správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. V samotném obecním zřízení se pak objevuje v ustanovení § 65 odst. 1 právo krajského úřadu rozhodnout o výkonu přenesené působnosti nebo její části jiným obecním úřadem, pokud orgán obce nevykonává své povinnosti podle § 7 odst. 2 OZř. Podobně je tento institut upraven v § 66b odst. 1 OZř, který se však týká neplnění povinností obecním úřadem obce s rozšířenou působností a rozhodující instancí je zde Ministerstvo vnitra. Obecní zřízení však v ustanoveních § 63 odst. 1 a § 66a odst. 1 umožňuje, aby i samotné obce uzavřením veřejnoprávní smlouvy upravily otázku výkonu přenesené působnosti. Zákon zde pouze stanoví pro smlouvy podle § 63 OZř podmínku, že se může jednat pouze o obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností a předmětem této veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí, a pro veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 66a odst. 1, že mohou být uzavírány pouze mezi obcemi s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu.

V oblasti výkonu samostatné působnosti je případné rozšíření územní působnosti obce podle mého názoru bezpředmětné. Do samostatné působnosti obce, jak je vymezena v ustanovení § 35 odst. 1 OZř, totiž patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce. Podle ustanovení § 7 OZř obec spravuje své záležitosti samostatně. V případě ustanovení § 46 OZř, o spolupráci mezi obcemi, § 49 OZř, o svazku obcí, a § 55 OZř o spolupráci s obcemi jiných států, se podle mého názoru nejedná o rozšíření územní působnosti jedné obce na úkor druhé, jako tomu je v případech výkonu přenesené působnosti. Ani při vytvoření svazku obcí podle ustanovení § 49 OZř se totiž obce nevzdávají ani nijak neomezují okruh své územní působnosti. Jistou výjimku však představují koordinační veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 3a zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, kdy se jedná o rozšíření územní působnosti obecní policie jako orgánu jedné obce na území jiné obce.²¹

Působnost obce a kraje se vztahuje zásadně na všechny osoby nacházející se na

²⁰ Zák. č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, § 3

²¹ Srov. HÁLOVÁ, M. *Veřejnoprávní smlouvy* in *Právník* 3/2012, str. 262-263

jejich území. Tyto osoby lze rozčlenit do několika skupin – občané obce nebo kraje (ve smyslu ustanovení §16 odst. 1 OZř a § 12 odst. 1 KZř), cizince s trvalým pobytem na území obce nebo kraje (ve smyslu ustanovení § 17 OZř a § 13 KZř), kteří mají stejná oprávnění jako občané, osoby, které jsou vlastníky nemovitostí na území obce nebo kraje, fyzické a právnické osoby, které zde vyvíjejí nebo hodlají vyvíjet určitou aktivitu a dále osoby, které nespádají ani do jedné z předcházejících kategorií, ale v danou chvíli se nacházejí uvnitř hranic obce nebo kraje.²² Nelze však bez dalšího konstatovat, že působnost územního samosprávného celku se omezuje pouze na osoby nacházející se na jeho území. Jako příklad bych uvedla obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků o poplatcích za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle ustanovení § 10b zák. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, které se vztahují na všechny osoby, mající na území obce trvalý pobyt či vlastníci na území obce stavbu určenou pro individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům. Nezáleží přitom, zda se dotyčné osoby na území obce vůbec zdržují.

Věcnou působností rozumíme oblast společenských vztahů v rámci veřejné správy, které jsou upravovány a spravovány příslušným subjektem veřejné správy v rámci jeho činnosti. Věcná působnost může být vymezena různými způsoby – od obecného vymezení, s jakým se setkáváme v textu § 2 odst. 2 OZř věta první (*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.*), až po demonstrativní a taxativní výčty (jako příklad demonstrativního výčtu nám může posloužit ustanovení § 35 odst. 2 OZř, jako výčet taxativní ustanovení § 38 odst. 3 OZř). Může se řídit zásadou prevence, jak ji popisuje J. Hoetzel²³, kdy je určitá agenda přidělena nejen určitému úřadu, ale jako „pojistka“ i úřadu mu nadřazenému, aby tak byl zajištěn její řádný výkon v případě, že by nižší orgán z jakéhokoli důvodu nemohl tuto agendu vykonávat, nebo by ji vykonávat odmítl. Tato zásada našla své vyjádření v ustanovení § 66b odst. 1 OZř, který stanoví oprávnění Ministerstva vnitra rozhodnout o tom, že v případě, neplní-li obecní úřad obce s rozšířenou působností povinnosti podle § 7 odst. 2, tedy pokud nevykonává činnosti patřící do okruhu přenesené působnosti, bude tyto povinnosti vykonávat obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností.

Věcná působnost územních samosprávných celků se člení na dvě skupiny - na tzv.

²² HENDRYCH, D. opak. cit., str. 147-148

²³ HOETZEL, J. opak. cit., str. 92

působnost vlastní (samostatnou, přirozenou, samosprávnou) a na tzv. působnost cizí (přenesenou, delegovanou). Ústavním základem tohoto tzv. smíšeného modelu územní veřejné správy, uplatňovaného nejen na úrovni obcí, ale i krajů, je čl. 105 Ústavy ČR, který stanoví, že orgánům územní samosprávy lze svěřit výkon státní správy, stanoví-li tak zákon.²⁴ V prvním případě se jedná o věci, jejichž vykonávání náleží obci a kraji jakožto korporacím odlišným od státu, tyto záležitosti vykonávají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Ve druhém jde o ty záležitosti veřejné správy, které náleží jiné korporaci (především státu), které jsou však na územní samosprávný celek „přeneseny“ (a to právními předpisy nebo na základě nich opatřením státních orgánů, případně též v dohodě se zúčastněným samosprávným celkem) a orgány obcí a krajů je vykonávají jménem státu. Je velmi důležité přesně určit hranici mezi samostatnou a přenesenou působností, aby bylo zřejmé, v jakých právních podmínkách se ta která agenda svěřená územnímu samosprávnému celku nebo jeho orgánu vykonává. Zatímco při výkonu záležitostí z první skupiny vystupují obce a kraje jako samostatné právnické osoby svým jménem a na vlastní odpovědnost, při výkonu agend státní správy přenesených na samosprávný celek mají jeho orgány v podstatě postavení nižších státních orgánů. V rámci tzv. cizí (přenesené) působnosti přísluší obcím a krajům plnění některých úkolů státní správy, je však také eventuálně možné, aby vykonávaly některé záležitosti přenesené vyššími samosprávnými korporacemi. Zatímco výkon tzv. obecní a krajské samosprávy, náležící do samostatné působnosti, je výrazem decentralizace veřejné správy (nositelem správy je jiný subjekt než stát), plnění agend v rámci přenesené působnosti znamená pouze dekoncentraci státní správy (jedná se o nepřímý výkon státní správy jinými subjekty než státními)²⁵. Rozdělení veřejné správy vykonávané orgány územních samosprávných celků na samostatnou a přenesenou působnost má význam také z hlediska subjektu rozhodování. Do skupiny samostatné působnosti by měly být řazeny především takové záležitosti, které se dotýkají v první řadě života obyvatel obce a kraje, jejichž význam tento rámec nepřesahuje a které z tohoto důvodu právní řád ponechává k relativně samostatnému rozhodování těmto celkům (ovšem v souladu se zákony a případně i dalšími obecně závaznými právními předpisy). Agendy vykonávané v přenesené působnosti naopak přesahují svým významem rámec těchto celků, do této působnosti by měly být řazeny takové záležitosti, u nichž má stát zájem na možném

²⁴ HENDRYCH, D. opak. cit. str.

²⁵ HOETZEL, J. opak. cit., str. 84

intenzivnějším ovlivňování jejich výkonu.²⁶

Rozdíly v rámci obou skupin působnosti zpravidla existují v rozsahu oprávnění orgánů státní správy vůči obcím, krajům a jejich orgánům (zda mohou měnit, rušit či sistovat akty jejich orgánů, zda mohou vydávat těmto orgánům interní pokyny, zda a za jakých podmínek mohou státní orgány odejmout obci její působnost). Záležitosti samostatné působnosti územní samosprávný celek vykonává zásadně vlastními prostředky (s možnými dotacemi ze státního rozpočtu), plnění agend státní správy bývá naproti tomu zpravidla zajišťováno z finančních prostředků státu. Rozdíly mezi výkonem veřejné správy v rámci samostatné či přenesené působnosti by neměly být naproti tomu tak výrazné z hlediska objektů správy (občanů a právnických osob jakožto adresátů správních aktů či jiných forem jednání orgánů územního samosprávného celku). Z pohledu těchto osob jde o výkon veřejné správy nezávisle na tom, zda vystupují orgány obce nebo kraje v rámci samosprávy či při výkonu státní správy, orgány obcí a krajů mohou proto vůči vně stojícím osobám zasahovat jen v případech a za podmínek stanovených zákonem (eventuálně na základě zákona), těmto osobám by měly být přiznány též právní prostředky k ochraně jejich práv a oprávněných zájmů.

Územní samospráva jako jedna z větví veřejné správy je ve své značné části stejně jako státní správa činností podzákonného, výkonného a nařizovacího charakteru. S uvedeným vymezením samosprávy není nijak v rozporu to, že územní samospráva má i právotvornou funkci, tedy že sama právní předpisy tvoří. Tvorba práva veřejnou správou není v rozporu s principem demokratické dělby moci. Obecně je totiž tato právotvorná činnost územní samosprávy zvláštní formou provádění zákonů – jde o tvorbu právních předpisů od zákonů odvozených a podzákonných. Tvorba podzákonných právních předpisů je zároveň i tím, co odlišuje moc výkonnou od moci soudní. Obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky jsou tedy mj. i právotvornými subjekty v souladu se svým postavením subjektů veřejné správy.²⁷

²⁶ HENDRYCH, D. opak. cit., str. 158

²⁷ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. C. H. Beck. 2003. str. 45

3.1 *Evropská Charta místní samosprávy*

Česká republika je od 1. 9. 1999 vázána Evropskou Chartou místní samosprávy²⁸ (dále jen Charta). Dle čl. 3 odst. 1 Charty se výrazem „*místní samospráva*“ označuje „*právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.*“ Práva zaručená Chartou územní samosprávě jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou.

Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva (zatímco klasické mezinárodní smlouvy o lidských právech se zabývají především individuálními právy). Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, nejsou přímo uplatnitelná (self-executing). Charta není vybavena nástroji svého prosazování, chybí mechanismus vyřizování stížností ze strany samosprávy na její porušování ze strany států-smluvních stran. Jsou k dispozici jen politické nástroje; smluvní strany mají povinnost informovat Radu Evropy o změnách legislativní úpravy (čl. 14), Rada Evropy připravuje pravidelné zprávy o stavu územní samosprávy a v jejím rámci působí tělesa reprezentující územní samosprávu i instituce sledující stav a vývoj územní samosprávy v jednotlivých členských státech, v první řadě Kongres místní a oblastní samosprávy v Evropě.²⁹

Podle ustanovení čl. 3 odst. 2 Charty samosprávu vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné. Toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referendum nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon. Čl. 4 odst. 1 Charty stanoví, že rozsah místní samosprávy je určen ústavou státu a jeho zákony. V odstavci třetím tohoto článku je stanoveno, že odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti. Vyjádřením tohoto článku je v české

²⁸ Evropská charta místní samosprávy je dokumentem Rady Evropy a byla přijata ve Štrasburku dne 15. října 1985. Česká republika k ní přistoupila v roce 1999 a v platnost vstoupila 1. září 1999. Charta byla publikována ve Sbírce zákonů jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Pl. ÚS. 34/2002, nalus.usoud.cz

právní úpravě rozdělení územních samosprávných celků a nižší (obce) a vyšší (kraje) a vymezení jejich působnosti. Důraz v tomto vymezení je kladen na působnost obcí, které jsou občanovi nejbližší a mohou tak nejlépe reagovat na rozdílné a rychle se měnící požadavky, zatímco kraj zde plní roli „koordinátora“ a zajišťuje funkce, které obce zajišťovat nemohou, ať už z důvodu finančních či jiných.

3.2 *Dualismus práva*

Územní samosprávné celky jsou v čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR označeny jako *veřejnoprávní korporace*. To ovšem neznamená, že by snad operovaly pouze ve sféře práva veřejného, ale operují i ve sféře soukromého práva a využívají jeho právních instrumentů při plnění svých úkolů. Dualismus práva veřejného a soukromého, který se objevuje při výkonu působnosti územními samosprávnými celky je otázkou, na kterou se snaží najít odpověď celá řada autorů³⁰ a v neposlední řadě také judikatura. Členění na právo veřejné a právo soukromé není striktní a prošlo v historii nemalým vývojem. Existuje mnoho teorií, které se snaží na základě rozdílných kritérií určit, jaké právní vztahy spadají do kategorie práva veřejného a jaké do práva soukromého. Jako příklad bych uvedla tři, které zmiňuje J. Hoetzel. Jedná se o *teorii zájmovou*, pro kterou je určující, zda je právem sledován soukromý či veřejný zájem a která stanoví, že zájem veřejný stojí nad zájmem soukromým. Dále se jedná o *teorii mocenskou*, která rozlišuje veřejné a soukromé právo podle toho, zda účastníci právního vztahu jsou k sobě navzájem v poměru nadřízenosti a podřízenosti. Výrazem této teorie jsou jednostranné akty ze strany státní moci. A jako třetí se uvádí *teorie organická*, která klade váhu na to, zda se subjekt ocitá v určitém právním poměru z důvodu svého členství v některém veřejném svazu nebo ne. Sama norma potom stanoví, jaké členství je pro ni rozhodující a zda na subjekt hledí jako na člena.³¹ *V moderní společnosti se nezřídka prolínají prvky veřejného a soukromého práva tak, že nelze zcela jednoznačně veškerou činnost té či oné instituce označit pouze za veřejnoprávní či pouze za soukromoprávní. Lze si představit, že určitá instituce podle povahy konkrétní činnosti může v určitých vztazích vystupovat jako soukromoprávní, v jiných jako veřejnoprávní subjekt. Je proto třeba vážit, o jaký druh konkrétní činnosti té které instituce se jedná.*³² Obec i kraj vystupují

³⁰ Např. BERAN, K. *Právníkové osoby veřejného práva*. Linde Praha, 2006.

³¹ HOETZEL, J. opak. cit., str. 29 an.

³² I. ÚS 41/98, nalus.usoud.cz

při výkonu své působnosti jednak jako subjekty veřejné moci (např. při vydávání nařízení) a jednak jako právnické osoby soukromého práva (např. pokud si obec najme obchodní korporaci na údržbu obecní zeleně). Pokud územní samosprávný celek vystupuje při výkonu působnosti jako subjekt veřejné moci, tzn. především jednostranně ukládá povinnosti (příkazy a zákazy) a vystupuje tak v nadřazeném postavení vůči jiným fyzickým a právnickým osobám, vztahují se na něj ta ustanovení Ústavy a LZPS, která stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (např. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 11 odst. 5 LZPS). V tomto případě pro územní samosprávný celek jako vykonavatele veřejné moci platí zásada „*co není dovoleno, je zakázáno*“, tedy může vykonávat veřejnou moc jen v těch případech a těmi prostředky, které stanoví zákon. Jako na projev této zásady můžeme pohlížet na teorii omezené subjektivity územních samosprávných celků tak, jak ji ve svých dílech popisují K. Beran a D. Hendrych. K. Beran ji popisuje jako vázanost subjektu právem, která podle něj znamená povinnost subjektu strpět skutečnost, že mu právní řád určuje rozsah způsobilosti k právům a povinnostem. Teprve podle toho, jaký rozsah práv a povinností právní řád subjektu přiznává, vstupuje subjekt do právních vztahů s třetími osobami.³³ D. Hendrych poznamenává, že princip omezené subjektivity spočívá v tom, že ve veřejném právu právní řád může poskytnout subjektu jen tolik právní subjektivity, kolik jej jí potřeba k tomu, aby byly pokryty sledované zájmy členů, nikoli však ty zájmy, které korporace nesleduje.³⁴ Naproti tomu v té části obecní a krajské působnosti, která povahu veřejné moci nemá (např. hospodaření s majetkem), vystupují v zásadě jako kterýkoli jiný subjekt soukromého práva. Zůstávají i v tomto případě veřejnoprávní korporací, vystupují však tak, jako kdyby byly právnickými osobami soukromého práva., tzn. platí pro ně zásada přesně opačná, tedy „*co není zakázáno, je dovoleno*“, resp. že mohou činit, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nuceny činit, co zákon neukládá.

Shora uvedené dvě oblasti výkonu samostatné působnosti Hoetzel nazývá vrchnostenská a nevrchnostenská správa a rozlišuje je podle toho, zda stát vystupuje jako subjekt práva určovat pro občana jednostrannými příkazy a zákazy, co je pro něj právem a co není.³⁵

³³ BERAN, K. opak. cit., str. 21

³⁴ HENDRYCH, D. opak. cit., str. 108

³⁵ HOETZEL, J. opak. cit., str. 15

3.3 Samostatná působnost

Je typické, že samostatná působnost obcí není státem řešena na ústavní úrovni nijak podrobně. Čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR pouze stanoví, že ve věcech samosprávy rozhoduje zastupitelstvo obce, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Dále Ústava ČR stanoví, že působnost zastupitelstev může být určena pouze zákonem (čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR). To v důsledku znamená, že zákonodárce má velkou možnost sám určit, jaké záležitosti ponechá na úpravu územním samosprávným celkům. Jak poznamenává ve svém díle J. Hoetzel: „*Jsmo již příliš právnicky daleko, aby někdo myslil, že samostatná působnost obce je nějakým jejím přirozeným právem předstátním, nezávislým na státním zákonodárství: kdyby nebylo zákonů, neměli bychom vůbec obcí.*“³⁶ Ústavně jsou dále garantovaná práva územních samosprávných celků vlastnit majetek, hospodařit podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR) a vydávat obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR). Do těchto práv, jako i do ostatních práv územních samosprávných celků (byť upravených „pouhým“ zákonem), může stát zasahovat jen, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví (toto oprávnění státu je vyjádřeno v čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR). Podrobnější vymezení samostatné působnosti nacházíme až v obecním a krajském zřízení.

Český zákonodárce, podobně jako zákonodárci okolních států, nejprve vymezuje samostatnou působnost územních samosprávných celků obecně jako záležitosti, které jsou v zájmu územního celku a jeho občanů (srov. ustanovení § 35 odst. 1 OZř a § 14 odst. 1 KZř). V případě obcí však jen za podmínky, že nejsou zákonem svěřeny krajům, nebo nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Formulace tohoto ustanovení obecního zřízení, jakož i ustanovení čl. 104 odst. 2 Ústavy, dává jasně na srozuměnou subsidiární postavení působnosti obcí k působnosti krajů v záležitostech samostatné působnosti. Dále zákonodárce v ustanovení § 35 odst. 2 OZř rozšiřuje okruh záležitostí spadajících do samostatné působnosti obce odkazem na ustanovení § 84, 85 a 102 (s výjimkou vydávání nařízení obce) a konstatováním, že obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje o vytváření podmínek pro rozvoj

³⁶ HOETZEL, J. opak. cit., str. 195

sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Tento paragraf otevírá dveře rozšíření okruhu záležitostí spadajících do samostatné působnosti speciálními zákony, jako je např. zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, podle kterého může obec regulovat nakládání s odpadem na svém území (§ 17 odst. 2), nebo zák. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, upravující samostatnou působnost obce, zejména pokud jde o zřizování a zajišťování činnosti základních škol (§ 124 odst. 2).

Obsah samostatné působnosti obce je konkretizován v ustanoveních § 84, 85 a 102 OZř. Jedná se o pravomoci, zákonem svěřené zastupitelstvu a radě obce. Jak naznačuje rozdělení pravomocí zastupitelstva obce do dvou paragrafů (§ 84 a 85 OZř), lze samostatnou působnost obce rozdělit na hospodářskou činnost obce, jejímž obsahem je nakládání s majetkem obce, a na činnost obce v oboru veřejné správy. Jiné rozdělení samostatné působnosti obce uvádí ve svém díle J. Hoetzel³⁷. Ten rozděluje agendu obce na činnosti fakultativní a obligatorní. U fakultativních úkolů je ponecháno na vůli samosprávného celku, zda a jakým způsobem bude tyto úkoly vykonávat, kdežto u úkolů obligatorních má stát zvýšený zájem na jejich výkonu.

Při výkonu samosprávné působnosti územní samosprávné celky ani jejich orgány nikomu hierarchicky podřízeny nejsou, ale správní řád s pojmem „nadřízený orgán“ nicméně operuje v ustanovení § 178 odst. 2 věta první SpŘ. Jedná se tu o situace, kdy je v řízení, na které se vztahuje správní řád, přípustný opravný prostředek, o kterém je příslušný rozhodnout orgán vyšší instance, který tak vystupuje ve funkci „nadřízeného orgánu“. Nadřízeným správním orgánem obce se v této situaci rozumí krajský úřad a nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí, v řízení vedeném v samostatné působnosti, Ministerstvo vnitra. Vystupuje-li krajský úřad (popř. jiný orgán kraje) vůči orgánu obce vykonávajícímu samostatnou působnost jako nadřízený orgán podle § 178 odst. 2 věta první SpŘ, jde ze strany krajského úřadu o výkon přenesené působnosti, tak jak to stanoví § 67 odst. 1 písm. a) KZř. Podle §14 odst. 4 KZř kraj při výkonu samostatné působnosti spolupracuje s obcemi a nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti, je tedy vyloučeno, aby působnost orgánů kraje jako nadřízených orgánů, která předpokládá zásah do samostatné působnosti obce, byla působností samostatnou. Takový závěr by byl v rozporu i s čl. 104 odst. 2 Ústavy

³⁷ HOETZEL, J. opak. cit., str. 194

ČR, který obecně předpokládá rozdělení kompetencí v oblasti zemní samosprávy mezi obec a kraj a vylučuje jejich vzájemné překrývání. V § 90 odst. 1 písm. c) SpŘ je stanoveno, že odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Jedná se o ochranu ústavně zaručeného práva na samosprávu, protože odvolací orgán by tak svým rozhodnutím rozhodoval namísto samosprávného orgánu a nahrazoval tak jeho vůli. Stejný úkol, tedy ochranu práva na samosprávu, má i ustanovení § 131 odst. 3 SpŘ, které vylučuje změny příslušnosti při výkonu samostatné působnosti. Je tak vyloučena atrakce a delegace rozhodování, která by v důsledku znamenala omezení práva na samosprávu.

Podobně jako samostatná působnost obce v obecním zřízení je vymezena samostatná působnost kraje v § 14 odst. 1 a 2 krajského zřízení. Podle nich patří do samostatné působnosti kraje záležitosti, které jsou v zájmu kraje a jeho občanů, pokud nejde o přenesenou působnost kraje, některé takové činnosti jsou pak demonstrativně vypočteny. Podle odst. 2 tohoto ustanovení patří do samostatné působnosti činnosti uvedené v § 11, 35, 36 a 59 KZř, s výjimkou vydávání nařízení kraje, a dále záležitosti, které svěří do samostatné působnosti kraje zákon. Z ustanovení čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR lze dovodit, že věci územní samosprávy, svěřené zákonem zastupitelstvu kraje, nemohou být současně svěřeny i zastupitelstvu obce, protože kraj je územním samosprávným celkem, jehož je obec vždy ve smyslu personálním a územním součástí. *„Pokud by krajům měly být svěřeny jen ty záležitosti, které jsou v zájmu všech občanů celého kraje, bylo by asi, vzhledem ke členitosti krajů, takovýchto záležitostí poměrně málo, pokud by však mělo jít i o záležitosti, které jsou v zájmu jen některých občanů kraje na části území kraje, pak se nutně vnucuje otázka, kde je hranice mezi samostatnou působností kraje a obce, jinými slovy kde začínají a končí záležitosti, které jsou již pouze v zájmu obce a nejsou svěřeny krajům.“*³⁸ Podle mého názoru se vymezení samostatné působnosti obcí, obsažené v § 35 odst. 1 a 2 OZř, a samostatné působnosti krajů, vymezené v § 14 odst. 1 KZř, částečně překrývají, vymezení samostatné působnosti krajů je však ustanovením speciálním. Zákonodárce podle mého názoru chtěl dosáhnout stavu, ve kterém by byl zajištěn i výkon činností, které sice patří do

³⁸ VEDRAL, Josef; VÁŇA; BŘEŇ; PŠENIČKA. *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání. Beck, 2008. str. 189

samostatné působnosti obcí, ale obce je nemohou fakticky realizovat, např. z důvodu nedostatku finančních prostředků či absenci kvalifikovaných pracovníků.

3.3.1 Vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů

V ustanovení § 35 odst. 2 věta druhá a třetí OZř je uvedeno, že obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Ačkoli krajské zřízení neobsahuje podobné vymezení samostatné působnosti kraje, příslušné speciální zákony, které dávají tomuto ustanovení obecního zřízení konkrétní obsah, obsahují i vymezení působnosti kraje.

Pokud jde o ochranu a rozvoj zdraví, na obce jako na jakékoli právnické osoby se vztahují příslušná ustanovení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a k němu vydaných prováděcích předpisů. Obec může vystupovat jako provozovatel nebo zřizovatel veřejného vodovodu, škol a předškolních zařízení a zdravotnických zařízení (zák. č. 160/1992 a zák. č. 245/2006 Sb.) Obec může dále obecně závaznou vyhláškou stanovit pro území obce nebo jeho část provedení ochranné dezinsekce a deratizace (§96).

Samostatnou působnost obce v oblasti dopravy upravuje především zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Podle ustanovení § 19c obec zajišťuje tzv. ostatní dopravní obslužnost, čímž se rozumí zajištění dopravních potřeb územního obvodu obce nad rámec základní dopravní obslužnosti území kraje (na zajištění tzv. ostatní dopravní obslužnosti uzavírá obec s dopravcem závazek veřejné služby a hradí ze svého rozpočtu prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci plněním závazků veřejné služby) a podle § 21a zákona o silniční dopravě mohou obce svými obecně závaznými vyhláškami regulovat provozování taxislužby na svém území.

Samostatná působnost týkající se poskytování informací vyplývá ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zákona č. 123/1998 Sb., o právu na

informace o životním prostředí a ze zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb.

3.3.2 Hospodaření

Již Ústava ČR ve svém čl. 101 odst. 3 zaručuje územním samosprávným celkům právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Způsobnost územních samosprávných celků k majetkovým úkonům pokládá celá řada autorů za jeden ze základních znaků veřejnoprávní korporace i veřejnoprávní subjektivity územních samosprávných celků vůbec.³⁹ Rozpočtové hospodaření územních samosprávných celků se řídí především zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon upravuje příjmy a výdaje rozpočtů krajů a obcí. Obsah příjmů a výdajů je u obcí a krajů v zásadě shodný, drobné odchylky reflektují pouze odlišné postavení krajů v rámci hierarchické struktury veřejné správy. Schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce a kraje je vyhrazeno jejich zastupitelstvům (§ 84 odst. 2 písm. b) OZř a § 35 odst. 2 písm. i) KZř). V ustanovení § 22 odst. 7 zák. č. 250/2000 Sb., je stanovena pravomoc obecního a krajského úřadu v samostatné působnosti rozhodovat o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně, jak je vymezena v ustanovení § 22 odst. 1 tohoto zákona. Přezkum těchto rozhodnutí je ustanovením § 22 odst. 8 zák. č. 250/2000 Sb., svěřen do přenesené působnosti krajského úřadu, pokud v první instanci rozhodoval obecní úřad, v případě rozhodnutí úřadu městské části hlavního města Prahy je přezkumnou institucí Magistrát hlavního města Prahy, a pokud rozhodnutí o odvodu a penále vydal magistrát hlavního města Prahy nebo krajský úřad, je jeho přezkoumáním pověřeno Ministerstvo financí. Tento zákon dále v ustanovení § 23 vypočítává druhy organizací územních samosprávných celků, které tyto celky mohou zřizovat a zakládat k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Ustanovení tohoto paragrafu je rozvedením pravomocí zastupitelstva územního samosprávného celku, tak jak je vymezeno v obecním a krajském zřízení (srov. § 84 odst. 2 písm. b), c), d) OZř a § 35 odst. 2 písm. j) KZř).

Veřejnoprávní charakter územních samosprávných celků vede k tomu, že právní řád stanoví některá zvláštní pravidla pro uskutečňování jejich majetkoprávních úkonů.

³⁹ Např. HENDRYCH, D. opak. cit., str. 108, BERAN, K. opak. cit., str.

Tato zvláštní pravidla by měla přispívat k transparentnosti a hospodárnosti nakládání s komunálním majetkem.⁴⁰ Některé právní úpravy podmiňují platnost určitých majetkoprávních úkonů orgánů samosprávných jednotek schválením příslušného orgánu státu nebo vyšší samosprávné jednotky. Právní úkon obce, k němuž nebyl dán předchozí souhlas příslušného orgánu, ať už zastupitelstva nebo rady obce, je od počátku neplatný. Absolutní neplatnost právního úkonu nelze zhojit dodatečným souhlasem příslušného orgánu. Napravit uvedenou chybu lze jen podepsáním nové smlouvy po obdržení nového souhlasu. Rozhodují-li obce v majetkoprávních věcech, toto rozhodnutí není správním aktem. Proti majetkovým rozhodnutím nelze uplatnit opravné prostředky podle správního řádu ani správní žalobu, lze se proti nim bránit jen občanskoprávní cestou. Dalším specifikem majetkoprávních úkonů územních samosprávných celků je, územní samosprávné celky nesmí, až na výjimky, ručit za závazky fyzických a právnických osob (srov. § 38 odst. 3 OZř a § 17 odst. 3 KZř). Aby byla zajištěna transparentnost nakládání s majetkem územního samosprávného celku, je stanovena jejich povinnost zveřejňovat záměr dispozic s nemovitým majetkem před rozhodnutím o majetkoprávním úkonu. Tato povinnost se objevuje v ustanoveních § 36 OZř a § 18 KZř.

Obec vede evidenci svého majetku podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Zadávání zakázek obcí podléhá právní regulaci veřejných zakázek. Obec je oprávněna se souhlasem Ministerstva financí na základě § 27 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech vydávat komunální dluhopisy, jejichž vydáním může regulovat případnou zadluženost obecního rozpočtu. § 38 upravuje základní práva a povinnosti obce při hospodaření se svým majetkem, včetně povinnosti uplatňovat práva obce vyplývající ze závazků fyzických a právnických osob. V tomto ustanovení je obci rovněž uložena povinnost uchovávat doklady o poskytnutí finančních prostředků státem nebo krajem na pořízení majetku po celou dobu, po kterou má tento majetek ve vlastnictví. Jedná se o závaznou povinnost, která jde nad rámec lhůt stanovených zvláštními právními předpisy pro uchovávání účetních dokladů.

3.3.3 Obecně závazné vyhlášky

⁴⁰ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 265

Ústavní základ pro vydávání právních předpisů obcemi stanoví čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR: „*Zastupitelstva (obce a kraje) mohou vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky.*“ Toto oprávnění mohou obce využít k úpravám společenských vztahů v rámci své samostatné působnosti. Jedná se tedy o pramen práva, jehož tvůrcem není stát, ale od státu odlišný subjekt. Obec může obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti řešit jen ty úkoly veřejné správy, které jsou zákonem, a to zejména právě zákonem o obcích, do její samostatné působnosti svěřeny. Další podmínkou je pak to, aby tak učinila způsobem, který neodporuje ústavním zákonům, mezinárodním smlouvám podle čl. 10 Ústavy ČR, zákonům a právním předpisům, vydaným ústředními orgány státní správy k jejich provedení. V žádném případě však obec nesmí obecně závaznou vyhláškou upravovat takové otázky, které jsou svěřeny k úpravě pouze zákonu⁴¹. Obecně závazné vyhlášky mají charakter podzákoných právních předpisů. Problémová byla otázka, zda je obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky, které jednostranně určují práva a povinnosti občanů, pouze na základě výslovného zákonného zmocnění, nebo může tuto působnost vykonávat i bez tohoto zmocnění. Do konfliktu se zde dostává ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 LZPS. Podle čl. 4 odst. 1 LZPS mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 LZPS nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá s ustanovením čl. 8, 99, 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, který dává územním samosprávným celkům obecnou normotvornou pravomoc.⁴² Je vidět posun názorů obsažených v judikatuře Ústavního soudu, který se v citovaném nálezu z roku 1993 sice přiklonil k názoru, že pro jednostranné určení práv a povinností v obecně závazné vyhlášce je třeba vždy výslovného zmocnění zákona, ale který postupem času tento svůj názor přehodnotil, aby v roce 2006 rozhodl takto: „...*ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již*

⁴¹ Pl. ÚS. 20/95, nalus.usoud.cz

⁴² Pl. ÚS 5/93, nalus.usoud.cz

obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností“.⁴³ Problematika případné nutnosti zákonného zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky obce se promítá i do otázky, zda je obecně závazná vyhláška originární nebo sekundární pramen práva. Zatímco Ústavní soud zastává názor, že obecně závazné vyhlášky jsou originárním pramenem práva⁴⁴, M. Kopecký a P. Holländer jsou opačného názoru.⁴⁵ Podle jejich názoru zmocnění obsažené v Ústavě a obecním zřízení je důvodem sekundárnosti obecně závazných vyhlášek. Hlavním problémem rozporu mezi těmito dvěma názory je skutečnost, jak budeme pohlížet na ustanovení § 10 obecního zřízení. Jedná se o zákonné zmocnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky, nebo pouze o zpřesnění ústavního zmocnění k téže činnosti? Podle mého názoru je třeba se zamyslet, na základě jakého ustanovení tohoto paragrafu byla ta která obecně závazná vyhláška vydána. Pokud se tak stalo na základě ustanovení písm. d) tohoto paragrafu, a tudíž i na základě zmocnění obsaženého ve zvláštním zákoně, není podle mého názoru pochyb o tom, že předmětná vyhláška je sekundárním pramenem práva. Situace je ovšem jiná, pokud byla obecně závazná vyhláška vydána na základě některého z jiných ustanovení § 10 OZř, např. k zabezpečení záležitostí místního pořádku. Ustanovení písm. a), b), c) § 10 OZř jsou podle mého názoru snahou zákonodárce vymezit, ve kterých oblastech územní samosprávný celek k vydání obecně závazné vyhlášky žádné jiné než ústavní zmocnění nepotřebuje, a v kterých je tudíž obecně závazná vyhláška originárním pramenem práva. V neposlední řadě bych uvedla i názor S. Kadečky v návaznosti na názor P. Průchy. Podle něj se územní samospráva vyznačuje tím, že jejím subjektem je veřejnoprávní korporace od státu odlišná, nezávislá a státní správě nepodřízená, byť státem aprobovaná. Samospráva proto na rozdíl od státní správy nezahrnuje jen aspekt výkonný, jejím posláním je totiž (v první řadě) realizace její vlastní samosprávné moci. Imanentním aspektem samosprávné moci je tak mimo jiné „*prvotní mocenská pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechává volný prostor samosprávným orgánům z hlediska její tvorby*

⁴³ Pl. ÚS 45/06, nalus.usoud.cz

⁴⁴ Pl. ÚS 63/04, nalus.usoud.cz

⁴⁵ HOLLÄNDER, P. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek in Právní regulace místní (a regionální samosprávy), 2008, str. 330, KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 139

(*pravomoc k tvorbě vlastních mocenských aktů*).⁴⁶ Tento argument podle něj svědčí pro originárnost obecně závazných vyhlášek územních celků.

Ústavní soud již také poskytl řešení otázky, zda může územní samosprávný celek svou obecně závaznou vyhláškou upravovat záležitosti, které sice spadají do jeho samostatné působnosti, ale jsou již upraveny jinými právními předpisy. Rozhodujícím kritériem je podle Ústavního soudu: „*Identifikace předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.*“⁴⁷ Ústavní soud zde požaduje, aby vyhlášky vždy upravovaly místní záležitosti, v případě stanovení nežádoucího jednání se musí jednat o jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného a které má místní charakter.⁴⁸

Obecně závazná vyhláška může upravovat např. zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pravidla dodržování čistoty na veřejných prostranstvích, provozní nebo ústavní řády veřejně přístupných zařízení v majetku obce. Do kategorie obecně závazných vyhlášek se řadí také obecně závazná vyhláška obce, kterou se zavádějí místní poplatky. Zda, které druhy a v jaké výši (v souladu se zákonem) zavede obec místní poplatky, je věcí jejího volného uvážení. Pokud jde o ukládání povinností těmito vyhláškami, respektuje se ustanovení čl. 4 odst. 1 LZPS a stanoví se zákonem, kdy lze povinnosti ukládat obecně závaznou vyhláškou obce. Rozšiřují se oprávnění obcí, aby mohly napříště z důvodů vymezených zákonem povolit určité činnosti jen na některých místech, resp. je na některých místech zakázat.

Podmínkou platnosti obecně závazných vyhlášek obcí je, jak stanoví text § 12 odst. 1 OZř, jejich vyhlášení. To se provádí vyvěšením obecně závazné vyhlášky na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Předpokládá se, že obec v zájmu informování veřejnosti bude uveřejňovat své předpisy ještě dalšími způsoby, např. v místním tisku, místním rozhlase, vývěskami apod. Účinnosti nabývá právní předpis

⁴⁶ KADEČKA, S. opak. cit., str. 46 a PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Masarykova univerzita. Brno. 1995. str. 25

⁴⁷ Pl. ÚS 13/09, nalus.usoud.cz

⁴⁸ Pl. ÚS 13/09, nalus.usoud.cz

obce patnáctým dnem po vyhlášení (§ 12 odst. 2 OZř). Nově se stanoví, aby obec zasílala právní předpis obce v závislosti na tom, zda se jedná o obecně závaznou vyhlášku nebo o nařízení, příslušnému dozorovému orgánu (§ 12 odst. 6 OZř). V případě obecně závazné vyhlášky je příslušným orgánem Ministerstvo vnitra, v případě nařízení obce je to krajský úřad.

Ústavněprávní základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek kraje je stejný jako u obdobných právních předpisů obce. Pravomoc krajského zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky kraje a sám název tohoto místního právního předpisu je odvozen z čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích v platném znění pak stanoví v § 6, že zastupitelstvo kraje může obecně závaznou vyhláškou kraje, vydanou v mezích samostatné působnosti kraje, stanovit povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon. K tomu nutno dodat ve smyslu ustanovení čl. 4 LZPS, že přitom se má dbát toho, aby povinnosti místním právním předpisem byly ukládány na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Na rozdíl od zákona o obcích, zákon o krajích nestanoví ani obecně okruh záležitostí, které lze obecně závaznou vyhláškou kraje upravit. Jako příklad zvláštního zákona, který svěřuje krajům úpravu určitých věcí obecně závaznou vyhláškou kraje, bych uvedla zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech. Tento zákon v § 43 stanoví, že kraji přísluší v samostatné působnosti zpracovávat plán odpadového hospodářství kraje pro jím spravované území a jeho změny. Plán odpadového hospodářství kraje musí být v souladu se závaznou částí řešení plánu odpadového hospodářství České republiky a jejími změnami. Plán odpadového hospodářství kraje obsahuje závaznou a směrnou část. Závazná část řešení odpadového hospodářství kraje stanoví zejména opatření k předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností, zásady pro nakládání s komunálními odpady, zásady pro nakládání s nebezpečnými odpady, zásady pro vytváření jednotné a přiměřené sítě zařízení pro nakládání s odpady a podíl recyklovaných odpadů. Plán odpadového hospodářství kraje se zpracovává na dobu nejméně 10 let a musí být změněn při každé zásadní změně podmínek, na jejichž základě byl vypracován. Závazná část řešení odpadového hospodářství kraje je závazným podkladem pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství.

Platnost a vyhlášení obecně závazných vyhlášek kraje je upraveno odchylně, než tomu tak je u obcí. V textu § 8 odst. 2 KZř je stanoveno, že obecně závazná vyhláška kraje nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje. Podle § 8 odst. 3 KZř je pak dnem vyhlášení obecně závazné vyhlášky kraje rozeslání příslušné částky Věstníku kraje. Obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po jejím vyhlášení, pokud není stanoven pozdější počátek účinnosti (§ 8 odst. 4 KZř). U obou „typů“ obecně závazných vyhlášek (tedy u obecních i krajských), právní řád stanoví možnost dřívějšího nabytí jejich účinnosti (srov. § 12 odst. 2 věta druhá OZř a § 8 odst. 5 KZř). V obou případech je však stanovena podmínka naléhavého obecného zájmu na dřívějším nabytí účinnosti a obecně závazná vyhláška nemůže nikdy nabyt účinnosti před svým vyhlášením.

3.3.4 Referendum

Za ústavní základ možnosti konat referendum obecně je možné považovat ustanovení čl. 21 odst. 1 LZPS, který stanoví, že občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Obecní zřízení je v souvislosti s úpravou místního referenda lakonické, v ustanovení § 60 pouze říká, že místní referendum je upraveno zvláštním zákonem a v ustanovení § 84 odst. 2 písm. i) svěřuje vyhlášení místního referenda zastupitelstvu obce. Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

V místním referendu je možno rozhodovat o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Místní referendum nelze konat o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města, o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města. Dále místní referendum nelze konat, jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, o uzavření

veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti nebo o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce a jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců (srov. § 7 zák. č. 22/2004 Sb.). Obecní zřízení výslovně připouští možnost konání místního referenda v případě územních změn obce, jak je popisují ustanovení § 19 odst. 4, § 20 odst. 1 a § 21 odst. 1 OZř.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, připouští možnost výrazného zásahu do působnosti obecního zastupitelstva a potažmo i do samostatné působnosti obce. V ustanovení § 57 odst. 1 písm. b) stanoví možnost přípravného výboru obrátit se na soud v případě, že zastupitelstvo obce konání místního referenda nevyhlásí, ačkoli byly splněny všechny podmínky pro jeho konání, nebo z důvodu, že podle jeho názoru o předmětné věci nelze konat referendum. V takovém případě pak rozhodnutí soudu o návrhu v takové věci nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce. Soud se tak ocitá v postavení zastupitelstva obce, které o návrhu na vyhlášení místního referenda rozhoduje, tedy je pak povinen i sám zkoumat, zda by se rozhodovalo o věcech, které patří do samostatné působnosti obce, a zda neexistuje některý z důvodů vymezených v §7 zákona o místním referendu, který by jeho konání vylučoval.⁴⁹ Podle mého názoru se jedná o závažný zásah soudní moci do výkonu samosprávy. Do konfliktu se tu dostává ustanovení čl. 8 a čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR zaručující samosprávu územních samosprávných celků na straně jedné a právo občana na soudní ochranu, vyjádřené v ustanovení čl. 36 odst. 1 LZPS spolu s čl. 21 odst. 1 LZPS a čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, zaručujících právo občana spolupodílet se na výkonu veřejné správy. Souhlasím s tím, že rozhodnutí zastupitelstva územního samosprávného celku o nevyhlášení referenda má být přezkoumatelné soudem. Podle mého názoru však rozhodnutí soudu nemá nahrazovat rozhodnutí zastupitelstva územního celku. Více logickým krokem by přece bylo pouhé zrušení takového rozhodnutí zastupitelstva.

Krajské zřízení obsahuje ustanovení o krajském referendu v § 12 odst. 2 písm. g), kde je stanoveno, že občan kraje, který dosáhl věku osmnácti let má právo hlasovat v krajském referendu za podmínek, které stanoví zvláštní zákon, a § 35 odst. 2 písm. t), ve kterém je do pravomoci zastupitelstva kraje svěřeno rozhodování o vyhlášení krajského referenda. Výše zmiňovaným zvláštním zákonem je zákon č. 118/2010 Sb., o

⁴⁹ Rozhodnutí NSS č. 1818/2009. Sbírka rozhodnutí NSS, 5/2009

krajském referendu a změně některých zákonů. Problematickým může být ustanovení § 6 odst. 2, který stanoví, že krajské referendum lze konat jen na celém území kraje. Toto ustanovení se mi nejeví jako šťastně zvolené, neboť jeho důsledkem je, že k otázce, která se může vztahovat jen na část území kraje, nebo se dotýkat jen vybrané skupiny obyvatel, se musí vyjádřit všichni obyvatelé kraje. Vzhledem k územní velikosti krajů také nepřichází v úvahu velké množství otázek, o kterých by bylo možno konat referendum, navíc by zajištění konání referenda bylo finančně náročné. K vyjádření jejich názoru zákon občanům kraje poskytuje množství jiných právních prostředků, jako jsou návrhy, podněty, petice a stížnosti.

3.3.5 Obecní policie

Obecní zřízení v ustanovení § 35a odst. 2 stanoví, že obce mohou zřizovat obecní policii, její zřízení a činnost potom upravuje zvláštní zákon. Právní úpravu institutu obecní policie provádí zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii (dále jen zákon o obecní policii). Podle výslovného ustanovení § 1 odst. 1 tohoto zákona, je obecní zastupitelstvo oprávněno zřídit a zrušit formou obecně závazné vyhlášky obecní policii. Její zřízení je právem, nikoli povinností obecního zastupitelstva. Obecní policie je orgánem obce, který je zřizován a zrušován obecním zastupitelstvem obecně závaznou vyhláškou v rámci samostatné působnosti. Obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce (§ 1 odst. 2 zákona o obecní policii). Pokud jsou tomuto orgánu ukládány i některé povinnosti, jež se překrývají s působností jiných orgánů nad uvedený rámec, jsou v zásadě omezeny jen na bezprostřední zákrok či nezbytný úkon, prováděný strážníkem, směřující k případnému následnému řešení jiným orgánem nebo institucí.

Pojmenování „místní záležitosti veřejného pořádku“, jakožto tematický základ pro činnost obecní policie, lze dešifrovat jako souhrn společenských vztahů, které vznikají, rozvíjejí se a zanikají na místech veřejných a veřejnosti přístupných, které jsou upraveny právními i neprávními normativními systémy, jejichž zachování je významné pro zajištění klidného a bezporuchového chodu společnosti, odehrávající se v konkrétním místě, kdy však jsou obcí stanovena obecně závaznou vyhláškou další pravidla dodržování veřejného pořádku, zakazující některá jednání charakterizovaná jako přestupek a platná v konkrétní lokalitě, při jejichž zjištění následuje zpravidla

*sankce.*⁵⁰

Úkoly obecní policie jsou vymezeny v ustanovení § 2 zákona o obecní policii. Obecní policie tak při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku a dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití, dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce, podílí se v rozsahu stanoveném tímto zákonem nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, podílí se na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění stanovených tímto nebo zvláštním zákonem činí opatření k jeho obnovení, podílí se na prevenci kriminality v obci, provádí dohled nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích v obci, odhaluje přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce, poskytuje za účelem zpracování statistických údajů Ministerstvu vnitra na požádání údaje o obecní policii.

Obecní policii řídí starosta nebo jiný člen zastupitelstva obce pověřený zastupitelstvem obce. Na návrh takovéto osoby zastupitelstvo obce může pověřit plněním některých úkolů při řízení obecní policie určeného strážníka (srov. § 3 odst. 1 a 2 zákona o obecní policii). Nejčastější variantou v praxi je pak řízení obecní policie určeným strážníkem, popřípadě jiným členem zastupitelstva, přičemž starosta obvykle do věcí řízení obecní policie v zásadních a koncepčních záležitostech více či méně zasahuje.

Místní působnost obecní nebo městské policie určuje ustanovení § 1 odst. 2 tak, že je dána rámcem působnosti obce. Tudíž docházím k názoru, že místní působnost obecní policie je dána hranicemi území konkrétní obce. Zákon o obecní policii však v ustanovení § 1 odst. 5 umožňuje, aby místní působnost obecní policie byla rozšířena i na území jiné obce, pokud tak stanoví zákon. Jedná se o případy předvídané v ustanovení § 3a odst. 1, který stanoví, že obec nebo obce, které nezřídily obecní policii, mohou uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji), která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této

⁵⁰ MACEK, Pavel. HÁJEK, Vladimír. *Obecní policie*. 2. rozšíř. vyd. Policejní akademie ČR, 1998. str. 44

smlouvy. Veřejnoprávní smlouva vyžaduje ke svému uzavření nebo změně obsahu souhlas krajského úřadu. O udělení souhlasu rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti ve správním řízení podle zvláštního zákona. Veřejnoprávní smlouva musí obsahovat označení obcí, které jsou jejími smluvními stranami, určení rozsahu úkolů podle tohoto nebo zvláštního zákona, které bude obecní policie vykonávat na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a které jsou smluvními stranami této smlouvy, jakož i den, od kterého bude obecní policie tyto úkoly vykonávat a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem těchto úkolů. Obec, která obecní policii nezřídila a je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, vydá strážníkovi obce druhé smluvní strany této smlouvy písemné zmocnění, kterým prokazuje oprávněnost výkonu pravomoci na jejím území. Dalším případem rozšíření územní působnosti obecní policie na území jiné obce je poskytnutí strážníků obci, na jejímž území byl vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav, nebo stav ohrožení státu. Úpravu této situace obsahují §3b a §3c zákona o obecní policii. I v tomto případě se rozšíření územní působnosti obecní policie děje uzavřením veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi.

3.3.6 Místní poplatky

Obce mohou v samostatné působnosti vybírat místní poplatky. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích v platném znění (dále jen zákon o místních poplatcích), vymezuje jednotlivé druhy místních poplatků a stanoví zejména, kdo je plátcem poplatku, zda je to fyzická nebo právnická osoba, v jakém případě může obec poplatek zvýšit a v jakém rozsahu a dále kdo je od poplatku osvobozen. Zákon dále umožňuje obcím u některých místních poplatků stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo paušální částkou.

Zavedení místních poplatků stanoví obec obecně závaznou vyhláškou (srov. § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích). Ta upravuje podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatku. Pokud jde o poplatek za užívání veřejného prostranství, obecně závazná vyhláška stanoví místa, která v obci tomuto poplatku podléhají. Veřejné prostranství definuje § 34 OZř jako všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostranství přístupná každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví

k tomuto prostoru. Veřejným prostranstvím nejsou lesy a zemědělská půda. Rozhodující je tedy objektivní podmínka veřejné přístupnosti pozemků.⁵¹ Do této definice lze zahrnout i prostory, které nemají charakter uzavřeného objektu, veřejným prostranstvím jsou tedy i volně přístupné pasáže v domech, které nejsou stavebně odděleny.⁵²

Samotné rozhodnutí obce pro výběr místních poplatků i určení jejich výše při respektování zákonné horní hranice je v samostatné působnosti obce. Spornou otázkou je zařazení správy místních poplatků. Zákon o obcích zařazuje do samostatné působnosti obce hospodaření a rozpočet obce, s čímž je výběr místních poplatků jako příjem obce pevně svázán. Vlastní správu vybírání místních poplatků provádí obecní úřad v přenesené působnosti, což výslovně stanoví zákon o místních poplatcích. Od roku 2003 je tak nesystémově správa místních poplatků zařazena v přenesené působnosti, byť jejich stanovení je v samostatné působnosti a jsou zdrojem rozpočtu obce jako významného materiálního základu samosprávy obce. Existují dva právní názory na zařazení snížení a promíjení poplatků z důvodu odstranění tvrdosti. První názor, zastávaný například Zdeňkem Koudelkou v jeho díle „*Samospráva*“⁵³, řadí tuto otázku do samostatné působnosti obce, neboť i když je tato činnost součástí správy poplatku, zákon o poplatcích ji svěřuje obci a nikoli obecnímu úřadu v přenesené působnosti. Naopak Jiří Grospič a Karel Svoboda v díle „*Místní právní předpisy a jejich tvorba*“⁵⁴ zastávají názor, že tato působnost obce se zřetelem k tomu, že jde o správní řízení na žádost poplatníka, náleží obecnímu úřadu jako výkon přenesené působnosti obce.

3.3.7 Pravomoc zastupitelstva kraje podávat návrhy zákona

Kraje jsou oprávněny ovlivňovat celostátní legislativu. Tato pravomoc je jim dána přímo Ústavou ČR (čl. 41 odst. 2), která stanoví, že návrh zákona je též oprávněno podat zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. V zákoně o krajích je tato jejich pravomoc zařazena v § 35 odst. 2 písm. a) pod působnosti vyhrazené zastupitelstvu kraje, a to předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně. V zákoně o hlavním městě Praze je tato pravomoc stanovena pod § 59 odst. 2 písm. a).

⁵¹ Pl. ÚS 21/02, nalus.usoud.cz

⁵² usnesení č. 19/1995 Sb. ÚS

⁵³ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Linde, 2007.

⁵⁴ GROSPÍČ, Jiří. SVOBODA, Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Oeconomica, 2005

Zákonodárná iniciativa krajů se ovšem řídí pravidly, které pro zákonodárny proces stanoví zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění. Jednací řády vyšších územních samosprávných celků zpravidla obsahují zvláštní část, která upravuje postup při projednávání návrhů zákonů podávaných Poslanecké sněmovně. V nich jsou stanovena pravidla pro navrhování a projednávání návrhů zákonů v zastupitelstvu, zejména jsou stanoveny i náležitosti, které takové návrhy musí obsahovat v souladu s požadavky, které stanoví zákon a jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Jednací řády vyšších územních samosprávných celků mohou i stanovit okruh navrhovatelů takového zákona. Může jím být rada kraje, člen zastupitelstva kraje, skupina členů zastupitelstva a ze zákona takové oprávnění náleží též výborům zastupitelstva, oprávněným své návrhy předkládat zastupitelstvu.

Právo zastupitelstva navrhovat zákony patří do samostatné působnosti kraje. Rozsah tohoto ústavně zaručeného práva zákonodárné iniciativy není nijak omezen, lze však předpokládat, že zastupitelstva vyšších územních samosprávných celků budou tohoto práva využívat především ve sféře zákonodárné úpravy samostatné a přenesené působnosti krajů. Ke každému návrhu zákona podává své stanovisko vláda, což odpovídá jejímu ústavnímu postavení jako vrcholného orgánu výkonné moci, jež je odpovědný Poslanecké sněmovně za provádění zákonů.

3.4 Spolupráce obcí a krajů v rámci samostatné působnosti

Při výkonu samostatné působnosti mohou obce a kraje spolupracovat vzájemně mezi sebou nebo i s územními samosprávnými celky jiných států a být členy jejich sdružení. Vzájemná spolupráce a její formy jsou upraveny v ustanoveních § 46 a násl. OZř a v § 24 a násl. KZř. Těmito ustanoveními není dotčena neformální spolupráce obcí a krajů, např. výměna zkušeností, spolupráce v oblasti kulturní, tělovýchovné apod. Ustanovení nevylučují ani spolupráci územních samosprávných celků s jinými subjekty na základě zvláštních zákonů. Vzhledem k tomu, že obce a kraje jsou veřejnoprávními institucemi, nemohou pro vzájemnou spolupráci použít ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti. Jinak je tomu ale v případě spolupráce mezi územními samosprávnými celky na straně jedné a právníky nebo fyzickými osobami na straně druhé v občanskoprávních vztazích, kdy tato zákonná ustanovení použít lze, jak stanoví § 54 OZř a § 27 KZř.

Ráda bych se na tomto místě zastavila u dobrovolného svazku obcí podle ustanovení § 49 a násl. OZř jako jedné z forem spolupráce mezi obcemi a pokusila se upozornit na některé odlišnosti mezi platnou právní úpravou této otázky a úpravou obsaženou v zák. ČNR č. 367/1990 Sb., tedy úpravou předchozí.

Svazek obcí je právnickou osobou s vlastní právní subjektivitou.⁵⁵ Zákon vymezuje základní pravidla pro jeho vytvoření a okruh činnosti svazku obcí, do kterého patří jen úkoly ze samostatné působnosti obce. Tento okruh činnosti svazku obcí, jak jej demonstrativně vymezují ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) až f) OZř je podle mého názoru jen shrnutím oblastí, kde se svazku obcí nejčastěji využívá, zákon zde poskytuje obcím velký prostor pro to, aby si samy upravily konkrétní předmět činnosti ve stanovách, které jsou přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí.⁵⁶ Nicméně určitá omezení pro předmět činnosti svazku obcí si představit lze. Jako příklad bych uvedla vydávání obecně závazných vyhlášek obce, kdy je jen těžko myslitelné, že by snad obec toto oprávnění smlouvou převedla na svazek obcí.

Co se týká uzavírání, změny obsahu, zrušení či vypovězení smlouvy o vytvoření svazku obcí, obecní zřízení pouze v ustanovení § 47 OZř stanoví, že na spolupráci mezi obcemi nelze použít ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti. Vystává tedy otázka, jakým právním předpisem se obce mají v těchto otázkách řídit. Smlouva o vzniku dobrovolného svazku obcí je veřejnoprávní smlouvou, jak ji definuje ustanovení § 159 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen SpŘ). V tomto ustanovení se hovoří o veřejnoprávní smlouvě jako o dvoustranném nebo vícestranném úkonu, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Vznik, změna a zánik svazku obcí se tedy řídí ustanoveními § 159 a násl. SpŘ s tím, že svazek obcí nabývá právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí (srov. § 49 odst. 4 OZř).

Na tomto místě bych také ráda provedla srovnání platné právní úpravy s právní úpravou předchozí, tj. zák. ČNR č. 367/ 1990 Sb., o obcích ve znění pozdějších právních předpisů. Zatímco v platné právní úpravě je vznik a zánik upraven v OZř a SpŘ, v předchozí úpravě postavení svazku obcí upravoval § 20f a násl. tehdy platného občanského zákoníku (zák. č. 40/1964 Sb.), tedy jako zájmové sdružení právnických

⁵⁵ Srov. § 49 odst. 4 OZř

⁵⁶ Srov. § 50 odst. 1 a odst.2 OZř

osob. Rozdílně byl vymezen i předmět činnosti svazku obcí. V ustanovení § 20a odst. 2 zák. č. 367/1990 Sb. byl předmět činnosti svazku obcí vymezen taxativně odkazem na ustanovení § 14 odst. 1 písm. n), p) a r) tohoto zákona, tudíž pouze jako úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy, správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce, a čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Toto vymezení odpovídá zhruba ustanovením § 50 odst. 1 písm. a), b) a c) platné právní úpravy. V platné právní úpravě je však tento okruh rozšířen o ustanovení § 50 odst. 1 písm. d), e) a f), tedy o úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí, provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin, správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi. Tento výčet okruhu činností svazku obcí je však na rozdíl od předchozí úpravy pouze demonstrativní. Podle mého názoru je toto rozšíření reakcí na stále se rozrůstající počet situací, kdy je třeba na úrovni obcí řešit problémy, které sice spadají do okruhu samostatné působnosti obce, ale které zároveň obec není schopná sama řešit (ať už z důvodů finančních, či pro nedostatek profesionálně vyškolených pracovníků). Rozdílně je také upravena otázka majetku svazku obcí. Zatímco podle úpravy obsažené v § 20a odst. 3 zák. č. 367/1990 Sb., mohly obce na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v takovém rozsahu, který sloužil k vykonávání činností, které na svazek přenesly, platná právní úprava takové omezení okruhem činnosti neobsahuje. Avšak podle právní úpravy obsažené v ustanovení § 38 odst. 2 zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává i nadále ve vlastnictví obce, která jej vložila, zatímco podle předchozí úpravy se majetek stával podle mého názoru majetkem svazku obcí. Nynější právní úprava této otázky tak ponechává oproti úpravě předchozí větší možnost obci, potažmo zastupitelstvu obce, k rozhodování o nakládání s majetkem, který byl do hospodaření svazku obcí vložen. Podle ustanovení § 38 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech totiž mohou orgány svazku obcí s majetkem, který zůstává ve

vlastnictví obce nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na ně členská obec přenesla podle stanov svazku obcí. Navíc majetková práva, která jsou podle ustanovení § 85 OZř svěřena výhradně zastupitelstvu obce, na orgány svazku obcí převést nelze. Podle úpravy zák. č. 367/1990 Sb., tedy spíše podle ustanovení jeho § 20a odst. 2 věta druhá, může svazek obcí zakládat právnické osoby k plnění úkolů, pro něž byl vytvořen. V textu platného OZř takovéto ustanovení chybí, ale jistou jeho obdobu najdeme v ustanovení § 39a odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, které dovoluje svazku obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, zřizovat příspěvkové organizace a školské právnické osoby, které vykonávají činnost školy nebo školského zařízení, a to za podmínek stanovených zák. č. 561/2004 Sb.

3.5 Přenesená působnost

Ústavním základem přenesené působnosti územních samosprávných celků je ustanovení čl. 105 Ústavy ČR, který stanoví, že výkon státní správy lze orgánům samosprávy svěřit jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Na rozdíl od ústavně chráněného práva územních samosprávných celků na samosprávu, tedy na výkon samostatné působnosti, výkon přenesené působnosti žádné takové ochrany nepožívá. Jak ve své díle poznamenává již J. Hoetzl: „*Na přenesenou působnost nemá obce právního nároku, mohouc jí býti kdykoli zbavena způsobem administrativním.*“⁵⁷ Přenesená působnost není subjektivním právem obce, jde tu o státem delegovanou činnost, která je vykonávána v odlišném režimu, než působnost samostatná, a do níž mohou zasahovat hierarchicky nadřazené orgány státu a v případě obcí i orgány krajů v rámci struktury státní správy. Záležitosti řazené do přenesené působnosti mají pro obce a kraje povahu povinnosti. V právním státě platí, že samosprávným celkům lze ukládat povinnosti jen na základě zákona. Plní-li samosprávné celky povinnost pro jiného, tedy pro stát, vzniká povinnost státu podílet se na finančních a jiných materiálních nákladech spojených s výkonem státní správy samosprávnými celky.⁵⁸ Toto pravidlo je obsaženo v ustanoveních § 62 OZř a § 29 odst. 2 KZř. Dalším rozdílem oproti úpravě samostatné působnosti je fakt, že zákon v případě přenesené působnosti jen obecně odkazuje v ustanovení § 7 OZř a § 29 odst. 1 KZř na zvláštní zákony a nesnaží se ani o její

⁵⁷ HOETZEL, J. opak. cit., str. 195

⁵⁸ KOPECKÝ, M. opak. cit. str. 191

obecné vymezení. Důvodem toho je nejspíš velká různorodost činností, které obec v přenesené působnosti vykonává. Jde především o vydávání rozhodnutí ve správním řízení na základě zvláštních zákonů jako je správní řád aj., ale také provádění jiných správních úkonů, které nemají povahu rozhodování o právech a povinnostech, jde však o výkon působnosti v oblasti veřejné správy.⁵⁹ Provádění takových jiných správních úkonů je upraveno čtvrté části zák. č. 500/ 2004 Sb., správního řádu - jedná se o vyjádření, osvědčení a sdělení správních orgánů. V případě přenesené působnosti dále existuje ve zvláštních zákonech několik případů, kdy výkon této působnosti nemá povahu veřejné moci. Jedním z takových případů je postavení obecního úřadu obce s rozšířenou působností jako opatrovníka a poručníka dítěte podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Opatrovnická funkce obecního úřadu obce s rozšířenou působností je v tomto případě soukromoprávní agendou spadající do oblasti rodinného práva, kterou však obecní úřad zajišťuje v rámci delegované státní správy.

Do samostatné působnosti náleží záležitosti, které jsou obci „vlastní“ jakožto samosprávné korporaci, při přenesené působnosti vykonává záležitosti jiného nositele správy – státu. Z pohledu územního samosprávného celku mají agendy v přenesené působnosti povahu „cizích“ záležitostí, z pohledu státu jde naproti tomu o nepřímý výkon státní správy (tj. uskutečňování úkolů státní správy jinou osobou než státem).⁶⁰ M. Kopecký vyjadřuje ve svém díle názor, že. *„Čl. 105 Ústavy ČR stanoví, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Ačkoli se ústava zmiňuje o svěřování výkonu orgánům samosprávy, jejich prostřednictvím je ve svých důsledcích přenášen výkon státní správy na územní samosprávné celky coby veřejnoprávní korporace. Tyto orgány samosprávných celků se nestávají orgány státními, ale zůstávají orgány samosprávného celku.“*⁶¹ Přenesenou působnost svěřenou samosprávnému celku zásadně vykonává obecní nebo krajský úřad. To vyplývá z § 109 odst. 3 písm. b) OZř, kde je stanoveno, že přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. a) vykonává obecní úřad s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce a z ustanovení § 67 odst. 1 KZř, který předpokládá výkon přenesené působnosti mimo krajským úřadem i zastupitelstvem kraje, radou kraje a zvláštními orgány kraje. Jiným orgánem obce, kterému může být svěřen výkon přenesené působnosti, mohou být

⁵⁹ Srov. HOETZEL, J. *nevrchnostenská správa*, opak. cit. str. 15

⁶⁰ HENDRYCH, D. opak. cit., str. 158

⁶¹ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 193

komise rady obce, zřizované podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. h) OZř, kterým může starosta obce po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit podle ustanovení § 103 odst. 4 písm. c) výkon přenesené působnosti v určitých věcech, dále rada obce (popřípadě starosta v obcích, kde se rada obce nevolí, podle ustanovení § 99 odst. 2 OZř) a zvláštní orgány obce.

Zatímco v případě samostatné působnosti mají všechny obce určen stejný rozsah této působnosti a případné rozdíly mezi jednotlivými obcemi jsou dány místními podmínkami, v případě přenesené působnosti tomu tak není a zákon o obcích rozlišuje celkem tři základní typy obcí z hlediska rozsahu státní správy, jejíž výkon je jim svěřen (srov. § 64 a § 66 OZř). Jde o obce, které vykonávají přenesenou působnost v tzv. základním rozsahu, dále obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Okruh obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností taxativně vypočítává zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Pro právní postavení velkých měst bývá typické, že jim zákon přiznává vedle působnosti, která je svěřena každé obci, také úkoly určitých orgánů státní správy. Tato města bývají vyňata – na rozdíl od ostatních obcí – z podřízenosti nižších orgánů státní správy a sama plní jejich funkci. Dozor nad takovými městy pak zpravidla vykonává vyšší orgán státní správy.

Záležitosti řazené do tzv. přenesené působnosti mají pro obce povahu povinnosti. V právním státě vesměs platí, že obci jakožto právnické osobě odlišné od státu lze ukládat povinnosti jen na základě zákona. Povinnost vykonávat agendy přenesené působnosti může být buď dána přímo v zákoně, nebo na základě zákona opatřením státního orgánu (zpravidla se souhlasem obce), eventuálně na základě zákona po dohodě obcí o tom, že výkon určité agendy přechází z jedné obce na druhou (k platnosti takové dohody vyžadují právní úpravy zpravidla souhlas nadřízeného orgánu státní správy). Stát zpravidla nese finanční a jiné materiální náklady spojené s výkonem státní správy obcemi.⁶² Zákon o obcích zaručuje, že obce obdrží příspěvek ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti. Takový příspěvek je určován v zákoně o státním rozpočtu a může mít formu roční dotace podle míry rozsahu vykonávané přenesené působnosti, ale může mít též formu účelové dotace. Jde však pouze o příspěvek, nikoliv o plnou náhradu finančních nákladů.

⁶² KOPECKÝ, M. opak. cit. str. 191

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí zákony a jinými právními předpisy, jde-li o výkon přenesené působnosti spočívající ve vydávání nařízení obce, ve všech ostatních případech se vedle zákonů a jiných právních předpisů řídí též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a rovněž opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti. Na rozdíl od samostatné působnosti nepřiznává zákonodárství obcím právní nárok na výkon přenesené působnosti, ale státní orgány zpravidla mohou odejmout agendy přenesené působnosti i administrativní cestou bez souhlasu dotčených obcí.

Odvolacím orgánem proti rozhodnutím obcí v přenesené působnosti, vydaným ve správním řízení je (kromě několika výjimek) krajský úřad, který tuto pravomoc vykonává v rámci výkonu státní správy.

Na rozdíl od úpravy přenesené působnosti obsažené v obecním zřízení, kraje nejsou rozděleny do skupin podle rozsahu oprávnění, které jsou jim přiznány. To v praxi znamená, že všechny kraje vykonávají v zásadě stejný rozsah přenesené působnosti. Stejně jako v ustanovení § 61 odst. 2 OZř, je i v ustanovení § 30 KZř vyjmenováno, jakými právními předpisy se kraje při výkonu přenesené působnosti řídí. Pravomoci rady kraje, která může v přenesené působnosti rozhodovat stejně jako rada obce pouze pokud tak stanoví zákon, jsou vyjmenovány v ustanovení § 59 KZř, který je obrazem § 102 odst. 2 OZř. Krajský úřad v rámci přenesené působnosti dále přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce ve správním, daňovém nebo jiném řízení, je nadřízeným orgánem orgánu obce v hierarchické struktuře státní správy.

3.5.1 Obec s pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností

Zákon o obcích rozlišuje v oblasti výkonu přenesené působnosti tři kategorie obcí. Do první kategorie spadají „obyčejné“ obce, kterým je výkon přenesené působnosti svěřen v základním rozsahu, do druhé kategorie obce s pověřeným obecním úřadem ve smyslu ustanovení § 64 OZř a třetí kategorie je vyhrazena pro obce s rozšířenou působností, tak jak je upraveno ustanovením § 66 OZř. Je nutné rozlišovat pravomoc obcí tzv. první kategorie a obcí třetí kategorie, tj. obcí s rozšířenou působností. Zatímco v prvním případě vydává rada obce nařízení obce pouze pro správní obvod, který se kryje s územím obce, tak ve druhém případě obecní zřízení dává radě obce s rozšířenou působností pravomoc vydávat nařízení pro větší správní obvod

stanovený zvláštním předpisem. Tento správní obvod přesahuje hranice území jedné obce.⁶³

Obecní úřad obce s pověřeným obecním úřadem vykonává vedle základního rozsahu přenesené působnosti v rozsahu mu určeném zvláštním zákonem pro více obcí ve správním obvodu, určeném vyhláškou Ministerstva vnitra. Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem jsou vedeny v příloze č. 1 tohoto zákona. Na obec s pověřeným obecním úřadem může krajský úřad svým rozhodnutím, které se vydává v přenesené působnosti a nepodléhá správnímu řádu, přenést výkon základní přenesené působnosti z obce ve správním obvodu, která není schopna zajistit její řádný výkon vlastním obecním úřadem (srov. § 65 odst. 1 OZř). K odnětí přenesené působnosti dojde případech uvedených v tomto ustanovení přímo ze zákona. Krajský úřad pak stanoví, kterým dnem převezme přenesenou působnost pověřený obecní úřad.

Obce s rozšířenou působností rovněž stanoví zákon č. 314/2002 Sb. Tento typ obcí vznikl k 1. 1. 2003 a převzal většinu působnosti zrušených okresních úřadů. Na obec s rozšířenou působností může Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ústředním správním úřadem svým rozhodnutím, které nepodléhá správnímu řádu, přenést celý nebo část výkonu přenesené působnosti jiné obce s rozšířenou působností, která není sama schopna zajistit její řádný výkon.⁶⁴ Obce s rozšířenou působností určuje příloha č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Pro případy, že není zvláštním zákonem určena věcná příslušnost, rozhoduje v prvním stupni pověřený obecní úřad.

Obce s rozšířenou působností mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvu, jestliže jejich obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu téhož krajského úřadu. Souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy vydává Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním orgánem. Jak poznamenává ve svém díle S. Kadečka, je nešťastné, že zákonodárce neumožnil obcím veřejnoprávní smlouvou mezi sebou upravit výkon přenesené působnosti II. stupně a zároveň opomněl zakotvit řešení situací, kdy nebude

⁶³ HENDRYCH, D. opak. cit. str. 133

⁶⁴ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Linde Praha. Str. 152

pověřený obecní úřad plnit své povinnosti při výkonu přenesené působnosti II. stupně.⁶⁵

Ministerstvo vnitra může rozhodnout o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem. Uzavřená veřejnoprávní smlouva se zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje. Právní úprava vychází z nové právní úpravy správního řádu.

3.5.2 Nařízení

Nařízení je obvykle charakterizováno jako právní předpis, který vydal k tomu zmocněný orgán veřejné správy nebo vláda k provedení zákona, je považován za obecnou formu normotvorby veřejné správy.⁶⁶ Nařízení územních samosprávných celků patří mezi nejobvyklejší formu nařízení s omezenou územní působností, tj. jeho závaznost se vztahuje na území obce, resp. kraje.⁶⁷ D. Hendrych popisuje odvozenou novotvorbu (kam vydávání nařízení územními samosprávnými celky bezesporu patří), jako proces specializace. Zákon výslovně zmocňuje k tomu, aby na jeho základě byla provedena určitá právní úprava. Ve zmocnění uvádí, co požaduje (nebo umožňuje) a v jakém rozsahu. Zákon hledá odborníka specialistu, který by stanovil to, co není vhodné nebo možné upravit v zákonné formě. U orgánů územní správy tak může učinit pouze mimo oblast samosprávy, kde je ústavně zaveden jiný režim.⁶⁸

Ústavním základem pro vydávání nařízení obce je čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Nařízení nemůže upravovat věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu. Protože se jedná o ústavně stanovenou dělbu pravomoci, není možné ani výslovné zákonné zmocnění v tomto smyslu. Taková úprava by byla protiústavní.⁶⁹ Na uvedené ústavní zmocnění k vydávání nařízení navazuje zákon o obcích, v jehož § 11 odst. 1 je řečeno: „*Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení, je-li k tomu zákonem zmocněna.*“ Zmocnění v zákoně musí být výslovné a konkrétní. Problematickým se může jevit slovní spojení „v mezích zákona“. Znamená to snad, že v každém zákoně, který zmocňuje k sekundární normotvorbě, musí být zároveň vymezeny její hranice?

⁶⁵ KADEČKA, S. opak. cit., str. 137

⁶⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. ASPI, 2009. str. 56

⁶⁷ SLÁDEČEK, V. opak. cit., str. 60

⁶⁸ HENDRYCH, D. opak. cit., str. 71

⁶⁹ HENDRYCH, D. opak. cit., str. 68

Přikláním se k názoru, který ve svém díle publikoval J. Hoetzel. „*Může-li zákon zmocnit správní úřad, aby vydával konkrétní správní akty zcela podle svého uvážení, nelze usoudit, proč by zákon nemohl takové zmocnění dávat k tvoření nařízení, které jako abstraktní správní akt dává větší záruky objektivnosti a spravedlnosti.*“⁷⁰

Účelem nařízení je právně regulovat dané společenské vztahy a záležitosti s přihlédnutím k místním podmínkám. Vydává se k provedení zákona, je prováděcím právním předpisem. *Obec tedy při vydání nařízení musí postupovat "secundum et intra legem", nikoliv "praeter legem", jí vydaný předpis musí být obecný a upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a jiným právním předpisům (nesmí být s nimi v rozporu) a musí obsahově vystihnout ten pro další právní úpravu otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci.*⁷¹ Z principu legality vyplývá, že tvůrce nařízení je povinen nařízení vždy zrušit nebo změnit v případě, dostane-li se do rozporu s nově vydanými předpisy vyšší právní síly.

Proces přenesení správní novotvorby na orgány územní samosprávy je svou povahou dekoncentrací výkonu státní správy.⁷² Vydávání nařízení obcí spadá do působnosti obecní rady a pouze v obcích, kde se rada nevolí, vykonává tuto působnost zastupitelstvo obce (srov. §102 odst. 4 OZř). Při vydávání nařízení se obec musí řídit vedle zákonů též tzv. jinými právními předpisy (§ 61 odst. 2 písm. a) OZř). Těmito předpisy se rozumí veškeré podzákonné právní předpisy, tedy nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, dále právní předpisy vydávané územními správními úřady a rovněž obecně závazné vyhlášky a nařízení krajů a právní předpisy obcí (jak obecně závazné vyhlášky, tak nařízení obce). Jak podle názoru autorů komentáře k obecnímu zřízení⁷³, tak i podle názoru Ústavního soudu⁷⁴ je nadbytečné mezi podzákonnými právními předpisy hledat rozdíly v právní síle. Pokud by se nařízení obce dostalo do rozporu s jiným podzákonným právním předpisem, znamenalo by to nejspíše překročení pravomoci přinejmenším u jednoho ze správních orgánů, které takové vzájemně si odporující podzákonné právní předpisy vydaly, a v takovém případě by tedy byl důvod pro zrušení příslušného podzákonného právního předpisu (a možná

⁷⁰ HOETZEL, J. opak. cit., str. 55

⁷¹ Pl. ÚS 27/06, nalus.usoud.cz

⁷² HENDRYCH, D. opak. cit., str. 158

⁷³ srov. VEDRAL, J. VÁŇA; BŘEŇ; PŠENIČKA. *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání

⁷⁴ Pl. ÚS 9/04, nalus.usoud.cz

obou) nikoli pro rozpor s jiným podzákonným právním předpisem, ale pro rozpor se zákonem, na jehož základě, resp. k jehož provedení, byl příslušný podzákonný právní předpis vydán.⁷⁵

Co se týče územní působnosti nařízení, je nutné rozlišovat pravomoc obcí tzv. první kategorie a obcí třetí kategorie, tj. obcí s rozšířenou působností. Zatímco v prvním případě vydává rada obce nařízení obce pouze pro správní obvod, který se kryje s územím obce, tak ve druhém případě obecní zřízení dává radě obce s rozšířenou působností pravomoc vydávat nařízení pro větší správní obvod stanovený zvláštním předpisem. Tento správní obvod přesahuje hranice území jedné obce.⁷⁶

Na ústavní ustanovení, týkající se zmocnění orgánů územních samosprávných celků k vydávání nařízení jak bylo popsáno výše, navazuje § 7 KZř: „na základě zákona a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto předpisy se nazývají nařízení kraje.“ Krajské zřízení výslovně stanoví, že jde o právní předpisy vydávané v přenesené působnosti, určuje orgán kraje, jemuž náleží vydávat tyto právní předpisy a stanoví jejich název. Nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady (§ 8 odst. 1 krajského zřízení). Nařízení jsou prostředkem právní regulace při výkonu státní správy na jejich jednotlivých úsecích. Nařízení kraje se mohou vztahovat na celé území kraje nebo pouze na jeho část.

3.5.3 Smlouvy obcí o výkonu přenesené působnosti

Veřejnoprávní subjekty mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se jejich správní působnosti. Veřejnoprávní smlouva je dvou nebo vícestranný právní úkon, která zakládá, mění nebo ruší vztahy správního práva. Cílem smluv je zajistit lepší a ekonomičtější výkon působnosti u konkrétních subjektů než je obecně stanoveno právním předpisem. Veřejnoprávní smlouvy se dělí na koordinační a subordinační. O koordinační smlouvu se jedná, jestliže je uzavřena mezi veřejnoprávními subjekty navzájem. Tyto koordinační smlouvy o přenosu působnosti mají normativní povahu. O smlouvu subordinační půjde, jestliže je uzavřena mezi veřejnoprávním subjektem a osobou, vůči níž výkon veřejné správy směřuje.⁷⁷

⁷⁵ VEDRAL, VÁŇA, BŘEŇ, PŠENIČKA. opak. cit., str. 336

⁷⁶ HENDRYCH, D. opak. cit., str. 133

⁷⁷ KOUDELKA, Z. opak. cit., str. 153

I když obsah veřejnoprávních smluv se týká přenesené působnosti, samotné jejich uzavírání obcemi patří do působnosti samostatné, byť si stát ponechává dohled formou souhlasu k jejich uzavření. O uzavření smlouvy rozhoduje za obce rada, pokud si uzavření nevyhradí zastupitelstvo.⁷⁸

Takovýto přenos státní správy může být jednosměrný (např. menší obec pověří větší) ale i dvojsměrný (obce si rozdělí přenesenou působnost podle jednotlivých odvětví státní správy pro celé území svých obcí).⁷⁹ Jak poznamenává S. Kadečka, zákonodárce neumožnil obcím veřejnoprávní smlouvou mezi sebou upravit výkon přenesené působnosti II. stupně, tedy na úrovni obcí s pověřeným obecním úřadem.⁸⁰ Výslovně není upraven zánik smlouvy, podle názoru Z. Koudelky je možné smlouvu ukončit vedle dohody obcí i jednostrannou výpovědí.⁸¹ Smlouvu pro rozpor s právními předpisy zruší Ministerstvo vnitra a v případě smluv uzavřených se souhlasem krajského úřadu tak může učinit i tento úřad v přenesené působnosti. Je-li to možné, postačí zrušení jednotlivé nezákonné části smlouvy, pokud její zbývající část je schopná dalšího použití. Vychází se zde ze zásady co nejmenšího vstupu státu do územní samosprávy. Spory z veřejnoprávních smluv rozhoduje orgán, který dal souhlas k jejich uzavření. Proti rozhodnutí o zrušení smlouvy a o vyřešení sporu se nelze odvolat, ale lze proti nim podat žalobu u krajského soudu.

4. Orgány územních samosprávných celků

Podle ustanovení § 18 odst. 2 písm. c) zák. č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen ObčZ) jsou jednotky územní samosprávy právnickými osobami. Pojem jednotky územní samosprávy je legislativní zkratka pro územní samosprávné celky, jak je definuje čl. 99 Ústavy ČR, tedy pro obce a kraje. Jako každá jiná právnická osoba, i územní samosprávný celek musí mít uspořádanou vnitřní strukturu svých orgánů, nutných k jeho fungování. Právní řád výslovně uvádí za orgány obce zastupitelstvo, radu, starostu, obecní úřad a zvláštní orgán obce, v případě krajů jsou to pak zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtmán, krajský úřad a zvláštní orgán kraje. Orgány obce a kraje jsou však i jiné orgány, které působí v rámci jejich mechanismu, např. lze

⁷⁸ MIKULE, V. *Výkon státní správy a reforma veřejné správy*. Právní zpravodaj 8/2002, str. 4

⁷⁹ KOUDELKA, Z. opak. cit., str. 154

⁸⁰ KADEČKA, S. opak. cit., str. 137

⁸¹ KOUDELKA, Z. opak. cit., str. 155

zmínit obecní policii, která je podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii ve znění pozdějších předpisů, také orgánem obce. Podle ustanovení § 103 odst. 1 OZř za obec navenek jedná starosta, v případě kraje pak podle § 61 odst. 1 KZř hejtman. Ani jeden z výše zmíněných však nemá postavení statutárního orgánu ve smyslu soukromoprávních předpisů, tak jak jej popisuje v § 20 odst. 1 a 2 občanský zákoník, ani jeden nevytváří vůli územního samosprávného celku.⁸² Tato funkce je právním řádem svěřena zastupitelstvu nebo radě.

4.1 Zastupitelstvo

V souladu s čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR je obec samostatně spravována zastupitelstvem. Tento princip odpovídá i obsahu čl. 3 odst. 2 EChMS (zák. č. 181/1999 Sb.), kde je stanoveno, že právo (na místní samosprávu) vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné. Zastupitelstvu přísluší rozhodovat ve věcech samosprávy obce. Samostatnost jejich rozhodování ale neznamená naprostou nezávislost na příslušném společenství občanů, i když je toto společenství nemůže během volebního období odvolat. Zastupitelstvo spravuje sice obec či kraj samostatně ve vztahu ke státu, tj. jen v rámci právního řádu a bez možnosti státu interní cestou zasahovat, není však subjektem samosprávy, obecním či krajským suverénem, a tím méně pak jakýmsi vlastníkem obce či kraje.⁸³

Dále podle čl. 104 odst.1 Ústavy působnost zastupitelstva obce může být stanovena jen zákonem. Tím ústavní vymezení pravomocí zastupitelstva územního samosprávného celku končí. Výčet pravomocí, které jsou zastupitelstvu přiděleny, se prolíná obecním i krajským zřízením jako červená nit. Například podle ustanovení § 5 odst. 1 OZř je obec samostatně spravována zastupitelstvem obce, podobné ustanovení najdeme v § 1 odst. 3 KZř. Podle ustanovení § 19 odst. 4 OZř je třeba rozhodnutí zastupitelstva obce pro uzavření dohody o sloučení obcí nebo o připojení obce atd.

⁸² srov. Břeň, J. *Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě* in *Moderní obec 7/2009*, str. 41

⁸³ Mikule, V. *K ústavním základům územní samosprávy* in Kysela, J. *Deset let ústavy české republiky*, EUROLEX BOHEMIA, str. 146

Nejkonzentrovaneji je pravomoc zastupitelstev územních samosprávných celků vyjádřena v § 84 a § 85 OZř a § 35 a § 36 KZř. Zákonodárce tu vypočítává jednotlivé pravomoci, které rozděluje do dvou skupin, na pravomoci k výkonu správy jako takové a na ty, které slouží ke správě majetku územního celku. Při jejich vymezení se vychází z nejdůležitějších úkolů obce v samostatné působnosti.

Majetek obce je základem samosprávy obce. Aby bylo zabezpečeno řádné hospodaření s tímto majetkem, stanoví se v ustanoveních § 85 OZř a § 36 KZř nejdůležitější druhy majetkoprávních úkonů, o nichž rozhoduje výhradně zastupitelstvo obce. Oproti dosavadnímu stavu se navrhuje rozšířit vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce i na přijímání a poskytování půjček a úvěrů a poskytování záruk obcí a na rozhodování o veřejných zakázkách nad stanovený limit. Důvodem jsou některé negativní poznatky o dosavadní praxi obcí.

Zastupitelstvu je vyhrazeno schvalovat program rozvoje obce, schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce, zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce a schvalovat jejich zřizovací listiny. Zastupitelstvo dále rozhoduje o založení nebo zrušení právnických osob, schvaluje jejich zřizovací listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhoduje o účasti v již založených právnických osobách. Deleguje zástupce obce, s výjimkou § 102 odst. 2 písm. c), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast. Zastupitelstvo obce navrhuje zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností v nichž má obec majetkovou účast a navrhuje jejich odvolání. Zastupitelstvo vydává obecně závazné vyhlášky obce, rozhoduje o vyhlášení místního referenda, navrhuje změny katastrálního území uvnitř obce, schvaluje dohody o změně hranic obce a o slučování obcí. Dále určuje funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni, zřizuje a ruší výbory, volí jejich předsedy a další členy a odvolává je z funkce, volí z řad zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolává je z funkce, stanoví počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizuje a ruší výbory, volí jejich předsedy a další členy a odvolává je z funkce. Zastupitelstvo také stanoví výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce, zřizuje a ruší obecní policii, rozhoduje o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce. Dále rozhoduje o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství, uděluje

a odnímá čestné občanství a ceny obce, stanoví zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce, rozhoduje o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů, rozhoduje o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení a zrušení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení, navrhuje zástupce do jeho dozorčí rady a rozhoduje o převodu vlastnického práva k majetku, s nímž hospodaří veřejné neziskové zdravotnické zařízení nebo o jeho pronájmu v případech, kdy to stanoví zvláštní právní předpis.

Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto majetkoprávních úkonech: nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostor z majetku obce, poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce, poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí. Dále uzavírá smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem, rozhodování o peněžitých a nepeněžitých vkladech do právnických osob, vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20 000 Kč, zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč, dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců, postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč, uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, převzetí dluhu, o převzetí ručitého závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení, o zastavení nemovitých věcí a vydání komunálních dluhopisů.

Pravomoci zastupitelstva kraje jsou upraveny v § 35 KZř. Podle těchto ustanovení je zastupitelstvo kraje oprávněno předkládat Poslanecké sněmovně návrhy zákonů, předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem, vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění, schvalovat

koncepte rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění, volit zástupce kraje do regionálních rad regionů soudržnosti, stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje, rozhodovat o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci, schvalovat rozpočet kraje a schvalovat závěrečný účet kraje, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje; k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny, rozhodovat o založení a rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy, rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách. Zákon o ústavním soudu dává zastupitelstvu kraje v ustanovení § 64 odst. 2 písm. e) oprávnění podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení jakéhokoli podzákonného právního předpisu a zastupitelstvu obce v ustanovení § 64 odst. 2 písm. j) oprávnění podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu kraje (ať už obecně závazné vyhlášky nebo nařízení), do jehož územního obvodu obec náleží. Důležitým oprávněním zastupitelstva obce je pravomoc vydávat nařízení obce podle ustanovení § 84 odst. 3 OZř

Parafrázovala bych zde názor J. Hoetzela, který považuje výčet pravomocí obce v samostatné působnosti za taxativní pouze v té části, která se týká vrchnostenských pravomocí obce, v oblasti pravomocí nevvrchnostenských se podle něj jedná o výčet demonstrativní, protože zákonodárce nemůže nikdy vypočítat naprosto všechny situace, ke kterým ve skutečnosti dochází.⁸⁴ Tyto situace jsou však pokryty všeobecným ustanovením § 84 odst. 1 OZř a § 35 odst. 1 KZř.

4.2 Rada obce a kraje

Rada obce je výkonným orgánem územního samosprávného celku v oblasti samostatné působnosti (§ 99 odst. 1 OZř a § 59 odst. 1 KZř) a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Radu tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva. Rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů. V takové obci vykonává funkce rady obce starosta.

Zákon stanoví v § 102 odst. 2 OZř jmenovitě úkoly, které zabezpečuje rada obce v samostatné působnosti. Tyto pravomoci rada nesmí delegovat starostovi nebo obecnímu úřadu. Jedná se o zabezpečování hospodaření obce podle schváleného

⁸⁴ HOETZEL, J. opak. cit., str. 193 a 194

rozpočtu, provádění rozpočtových opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce. Rada obce dále plní vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce. Rada obce rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, vydává nařízení obce, projednává a řeší návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce. Stanoví rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizuje a ruší odbory a oddělení obecního úřadu. Rada obce dále na návrh tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem. Rada zřizuje a ruší podle potřeby komise rady obce, jmenuje a odvolává z funkce jejich předsedy a členy. Kontroluje plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce a stanovuje celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce. Rada může ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce podle § 58 OZř, tuto působnost může svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti. Přezkoumává na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi. Rozhoduje o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti. Rada dále stanoví pravidla pro přijímání petic a stížností a schvaluje organizační řád obecního úřadu.

Umožňuje se, aby rada obce vykonávala i další působnosti, nejde-li o působnost vyhrazenou zákonem zastupitelstvu obce nebo o působnost, kterou si zastupitelstvo svým usnesením vyhradilo. Respektuje se rovněž skutečnost, že některými zákony je radě obce svěřeno rozhodování konkrétních záležitostí v přenesené působnosti.

Zákon o obcích pamatuje i na případy, kdy během funkčního období dojde ke snížení počtu členů rady. Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady obce pod 5 a na nejbližším zasedání zastupitelstva obce nebude doplněn alespoň na 5, vykonává od tohoto okamžiku její pravomoc zastupitelstvo obce, které může rozhodování o záležitostech podle § 102 odst. 2 a 3 zákona o obcích svěřit zcela nebo zčásti starostovi. Svěření pravomoci rady obce v případě skončení její činnosti zastupitelstvem starostovi obce je v rozporu se zásadou, že právní předpisy obce se přijímají kolektivním orgánem a vytvořila by se situace, kdy zastupitelstvo obce by

nevykonávalo nařizovací pravomoc, ačkoli v obcích, kde se rada obce nevolí, mu ze zákona náleží.⁸⁵

Stejně jako rada obce v § 99 odst. 1 OZř je vymezena i rada kraje v § 57 odst. 1 KZř. Jediným rozdílem je pojmenování přednosty kraje názvem hejtman v důsledku odkazu na historickou tradici. Počet členů rady kraje je na rozdíl od počtu členů rady obce stanoven pevně, neodvívá se od počtu členů zastupitelstva kraje, ale od počtu jeho občanů. Co se týče vymezení působnosti rady kraje, je v zásadě stejné, jako vymezení působnosti rady obce zákonem o obcích s tím rozdílem, že je vykonávána na úrovni kraje.

4.3 Starosta a hejtman

Starosta i hejtman zastupují obci navenek, jak to stanoví § 103 odst. 1 OZř a § 61 odst. 1 KZř. Starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok (§ 103 odst. 4 písm. a) OZř), plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů pokud v obci není tajemník obecního úřadu. Ustanovení § 105 OZř dává starostovi obce oprávnění pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí na nejbližším zasedání zastupitelstva obce. Starosta plní podle ustanovení § 103 odst. 4 písm. b) OZř úkoly zaměstnavatele pro všechny zaměstnance obce, nikoli jen pro zaměstnance obecního úřadu, ale je nelogické, aby starosta měl tuto pravomoc jen v případě, pokud není v obci tajemník obecního úřadu, neboť tajemníková pravomoc v tomto směru dopadá jen na zaměstnance obce zařazené do obecního úřadu. Starosta by však měl plnit úkoly zaměstnavatele vůči zaměstnancům nezařazeným do obecního úřadu i tehdy, pokud v obci tajemník obecního úřadu je.⁸⁶

Dále může starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu svěžit komisi výkon přenesené působnosti v některých věcech. Komise rady obce je v takovém případě orgánem obce, který je ze své činnosti odpovědný obecní radě, ve věcech přenesené působnosti však odpovídá starostovi, tedy tomu, kdo jí výkon přenesené působnosti svěžil. Tyto komise je nutno odlišit od zvláštních orgánů zřizovaných pro

⁸⁵ GROSPIČ, J. SVOBODA, K. opak. cit., str. 77

⁸⁶ VEDRAL, J. VÁŇA. BŘEŇ. PŠENIČKA. opak. cit., str. 543

výkon přenesené působnosti na základě zvláštních zákonů podle ustanovení § 106 odst. 1 OZř. Orgánům zřízeným podle § 106 odst. 1 OZř vymezují v mnoha případech rozsah přenesené působnosti již tyto zvláštní zákony, zatímco komisím obecní rady je možné na základě § 103 odst. 4 písm. c) svěřit v zásadě výkon jakékoli přenesené působnosti, jejímž výkonem jsou pověřeny orgány obce.

Starosta zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu a rozhoduje v záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce. Dále plní další úkoly stanovené tímto zákonem a dalšími zvláštními zákony a plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu. Ustanovení § 103 odst. 1 stanoví, že úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta obce provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto úkony od počátku neplatné. Toto ustanovení je projevem ústavního principu, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. *„Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda a případně jaký právní úkon obec učiní, je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní zastupitelstvo a obecní radu. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší pouze starostovi... Starosta obce však nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo obecní rady je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu.“*⁸⁷

Problematickým by se mohlo zdát ustanovení § 104 odst. 2 OZř, které stanoví, že starosta podepisuje právní předpisy obce. Z. Koudelka ve svém díle *Samospráva* zastává tento názor: *„Je nutno zdůraznit, že i nesprávně podepsaný právní předpis má předpoklad správnosti a je tudíž platný až do vyslovení jeho neplatnosti. Teoreticky by se mohlo stát, že odmítnutím podpisu v malých obcích, kde je pouze jeden místostarosta, by si starosta nebo místostarosta osoboval absolutní právo veta vůči právním předpisům přijatým zastupitelstvem nebo radou. Z tohoto důvodu autor stojí na stanovisku, že připojení podpisu je povinností starosty a místostarosty a podpisem vyjadřují jen formální správnost textu právního předpisu s tím, jak byl přijat přijímajícím orgánem. Svévolné odeření podpisu nemůže vést k omezení obce v oblasti*

⁸⁷ Nejvyšší soud, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005

*vydávání právních předpisů.*⁸⁸

Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů. Bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné (§ 103 odst. 3 OZř). Pokud jde o souhlas ředitele krajského úřadu, jde o rozhodnutí ve správním řízení, kde jsou možné i opravné prostředky, vyjma přezkumného řízení. O rozhodnutí vydávané ve správním řízení jde proto, že jde o zásah do výkonu samosprávy a vlastně jeden z mála případů preventivního dohledu. Ředitel krajského úřadu uděluje souhlas v rámci přenesené působnosti kraje, protože jde o pravomoc, která na něj byla přenesena z někdejších okresních úřadů a šlo tedy o výkon státní správy.

Hejtman kraje má krajským zřízením stanoven v podstatě stejný rozsah působnosti jako stanoví obecní zřízení starostovi obce. Rozdílem je, že k jmenování a odvolání ředitele krajského úřadu potřebuje souhlas ministra vnitra, který zde zastává stejnou funkci jako ředitel krajského úřadu při jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu.

4.4 *Obecní a krajský úřad*

Jedná se o orgán obce nebo kraje úředního typu, který plní úkoly jak v samostatné, tak i přenesené působnosti. Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu (srov. §109 odst. 1 OZř). I v malých obcích, které nemají žádného zaměstnance tak existuje vždy obecní úřad ve složení alespoň starosty a místostarosty. Krajský úřad dle ustanovení § 68 odst. 1 KZř tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu, hejtman kraje není na rozdíl od starosty obce zařazen do tohoto výčtu. Rada obce a kraje má velmi volné uvážení v organizaci úřadu, pro jednotlivé úseky činnosti úřadu může zřídit odbory a oddělení. Dle ustanovení § 21 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, zajišťuje obecní úřad připravenost obcí na řešení krizových situací. Obecní úřad podle ustanovení § 109 odst. 3 písm. a) OZř v samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. Dále vykonává přenesenou působnost

⁸⁸ KOUDELKA, Z. opak. cit., str. 202

podle §61 odst. 1 písm. a) s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.

4.5 Orgány zastupitelstva a rady

4.5.1 Výbory

Zastupitelstvo obce i kraje může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, které předkládají svá stanoviska a návrhy zastupitelstvům.⁸⁹ Výbory plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo a zastupitelstvu také odpovídají ze své činnosti. Jak obce tak kraje jsou povinny obligatorně zřídit výbor finanční a výbor kontrolní, kraje jsou navíc povinny podle ustanovení § 78 odst. 1 KZř zřídit i výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost. V případě, že v územním obvodu územního samosprávného celku žije podle posledního sčítání lidu alespoň určité procento občanů (v obci alespoň 10% občanů a v kraji alespoň 5%), kteří se hlásí k jiné než české národnosti, zřizují územní samosprávné celky výbor pro národnostní menšiny.

Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky územně samosprávného celku. Finanční výbor kraje na rozdíl od finančního výboru obce provádí i kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které byly na kraj převedeny a kontrolu využití dotací poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím.⁹⁰

Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady a dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecními a krajskými úřady na úseku samostatné působnosti.⁹¹ Kontrolní výbor o provedené kontrole pořizuje zápis, který obsahuje, co bylo kontrolováno, jaké byly zjištěny nedostatky a návrhy opatření směřujících k odstranění nedostatků. Tento zápis je poté předložen zastupitelstvu územního samosprávného celku.

Výbor zastupitelstva kraje pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost v návaznosti na demografický vývoj a vývoj zaměstnanosti posuzuje a vyjadřuje se k síti škol a školských zařízení, studijních a učebních oborů a k jejich změnám v působnosti kraje, předkládá návrhy na zkvalitnění péče poskytované školami a školskými zařízeními,

⁸⁹ Srov. § 117 odst. 1 OZř a § 76 odst. 1 KZř

⁹⁰ Srov. § 78 odst. 4 písm. b),c) KZř

⁹¹ Srov. § 119 odst. 3 písm. a), b) OZř a § 78 odst. 5 písm. a), b) KZř

popřípadě předškolními zařízeními, které kraj zřizuje, vyjadřuje se k záměrům na poskytování dotací v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu a projednává zprávy o výsledcích výchovně vzdělávací činnosti škol, školských zařízení a předškolních zařízení, které kraj zřizuje.⁹²

Zvláštním případem výboru, který mohou zřizovat pouze obce v částech obce, je osadní výbor podle ustanovení § 120 odst. 1 OZř. Takový osadní výbor je oprávněn podle ustanovení § 121 OZř předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům obce návrhy týkajících se rozvoje části obce a rozpočtu obce, vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce a vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce.

4.5.2 Komise

Komise jsou iniciativními a poradními orgány rady územního samosprávného celku, které také předkládají svá stanoviska a náměty. Komise je ze své činnosti v zásadě odpovědná radě územního samosprávného celku, výjimkou je však komise obce zřízená podle ustanovení § 122 odst. 2 OZř, které může být starostou svěřen výkon přenesené působnosti podle ustanovení § 103 odst. 4 písm. c) OZř. V tomto případě je komise i nadále odpovědná radě, avšak ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku je komise odpovědná starostovi obce. V ustanovení § 122 odst. 3 OZř jsou stanoveny požadavky, které musí splňovat předseda takovéto komise (jedná se o požadavek odborné způsobilosti).

5. Kontrola a dozor v oblasti samostatné a přenesené působnosti

Kontrola, jak ji popisuje M. Kopecký, je činnost prováděná za účelem zjistit, zda orgány územních samosprávných celků dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy, při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích také usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů a podle textu zákonných ustanovení i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá

⁹² Srov. § 78 odst. 6 KZř

při kontrole výkonu přenesené působnosti.⁹³ Zvláštním případem kontroly je přezkoumávání hospodaření samosprávných celků za uplynulý rok, které provádí ve vztahu k obci krajský úřad v přenesené působnosti a ve vztahu ke kraji Ministerstvo financí (srov. § 42 OZř a § 20 KZř)

Dozor nad obcemi a kraji je zvláštním případem správního dozoru. Spočívá v působení subjektů vykonávajících veřejnou správu na státní orgány, orgány samosprávy a jiné právnické a fyzické osoby za účelem, aby neporušovaly ve své činnosti normy správního práva a aby plnily povinnosti stanovené právními normami.⁹⁴

5.1 *Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti*

Kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků obsahují ustanovení Hlavy VII OZř a Hlavy VII KZř. Ustanovení těchto hlav také určují, kdo je v jakých případech kontrolujícím orgánem. V případě kontroly výkonu samostatné působnosti obce je kontrolním orgánem Ministerstvo vnitra podle ustanovení § 129 odst. 1 věta první OZř a orgány obce v oblasti výkonu přenesené působnosti kontroluje kraje dle ustanovení § 129 odst. 1 věta druhá OZř. Kontrolní orgány výkonu působnosti kraje jsou stanoveny v § 86 odst. 1 KZř. V oblasti výkonu samostatné působnosti je jím Ministerstvo vnitra (ačkoli krajské zřízení přímo výslovně neuvádí Ministerstvo vnitra jako kontrolní orgán, ale zmiňuje se pouze o ministerstvu, mám za to, že se jedná pouze o opomenutí zákonodárce) a v oblasti kontroly výkonu přenesené působnosti jsou jím věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Kontrolní orgán o výsledcích kontroly pořizuje písemný protokol, který obsahuje mimo formální náležitosti i všechna kontrolní zjištění, včetně uvedení zjištění nezákonného postupu a doporučení možného řešení odstranění zjištěných nedostatků.⁹⁵

Proti protokolu o kontrole může starosta (v případě kraje hejtman) nebo jím pověřený zástupce podat námitky do 15 dnů ode dne jeho převzetí. Proti námitkám první instanci rozhoduje osoba, která provedla kontrolu, nevyhoví-li námitkám, mohou se starosta (hejtman) nebo jím pověřená osoba odvolat do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí o námitkách odvolat k tomu, kdo kontrolujícího pověřil kontrolou. Proti rozhodnutí tohoto orgánu se již nelze odvolat.

⁹³ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 332

⁹⁴ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 334

⁹⁵ Srov. § 129a odst. 4 OZř a § 87 odst. 4 KZř

Starosta (hejtman) nebo jím pověřený zástupce na nejbližším zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku seznámí zastupitelstvo s výsledky provedené kontroly a v případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup orgánů územního samosprávného celku, předloží zastupitelstvu návrh opatření k odstranění důsledků a zamezení jeho opakování, popřípadě jej seznámí se způsobem, jakým se tak již stalo.

Kontrolu výkonu přenesené působnosti upravují ustanovení § 129b a § 129c OZř a § 88 a § 89 KZř. Pro kontrolu výkonu přenesené působnosti se použijí ustanovení upravující kontrolu výkonu samostatné působnosti územního samosprávného celku s tím, že ne nepoužije ustanovení o předložení výsledků kontroly zastupitelstvu celku. Práva a povinnosti, které podle úpravy kontroly výkonu samostatné působnosti náležela starostovi (hejtmanu) nebo jím pověřenému zástupci, vykonává v případě obce tajemník obecního úřadu (v případě, že není tato funkce v obci zřízena, náleží tato práva a povinnosti starostovi obce) a v případě kraje ředitel krajského úřadu nebo jím pověřený zástupce.

Při kontrole výkonu přenesené působnosti může kontrolující v protokolu o kontrole uložit orgánu územního samosprávného celku splnit úkol stanovený zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo odstranění jiných nedostatků zjištěných při kontrole a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu, nebo uložit orgánu územního samosprávného celku podat kontrolnímu orgánu v této lhůtě písemnou zprávu o splnění úkolu stanoveného zákonem nebo o nápravě nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole.⁹⁶

5.2 Dozor v oblasti samostatné působnosti

Správní dozor v oblasti samostatné působnosti územních samosprávných celků by měl dbát o to, aby samosprávné celky při obstarávání veřejných záležitostí neporušovaly platné právní předpisy, aby nepřekračovaly svoji kompetenci a aby plnily veřejné povinnosti, které jim byly uloženy zákonem nebo na základě zákona.⁹⁷ Dozor nad samostatnou působností obce vykonává Ministerstvo vnitra. Právní úprava této oblasti není jednoduchá, zákonodárce tu musí brát zřetel na ustanovení čl. 8 a čl. 101

⁹⁶ Srov. § 129b odst. 3 OZř a § 88 odst. 3 KZř

⁹⁷ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 340

odst. 4 Ústavy, které omezují zásahy státu do oblasti působnosti samosprávného celku. Do konfliktu se dostává ústavně zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu na straně jedné a zájem státu na dodržování zákonnosti na straně druhé. Dozor je prováděn jako dozor následný, nikoliv preventivní. Rozdílný postup se uplatňuje při výkonu dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obce a nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánu obce v samostatné působnosti.

Pokud Ministerstvo vnitra, zjistí-li, že obecně závazná vyhláška odporuje zákonu, vyzve obec, aby zjednala nápravu ve lhůtě 60 dnů od doručení výzvy. Pokud nebyla náprava zjednána, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky a zároveň určí další lhůtu pro zjednání nápravy. Zjedná-li obec ve stanovené lhůtě nápravu, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy.

Nezjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, ani nepodá proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce rozklad, podá Ministerstvo vnitra nejpozději do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na její zrušení. Pokud byl proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad k Ústavnímu soudu, podá Ministerstvo vnitra návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce odmítne, zamítne, nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Lhůta 30 dnů k podání návrhu Ústavnímu soudu je lhůtou pořádkovou, její nedodržení není důvodem k tomu, aby Ústavní soud návrh odmítl. Důsledkem jejího nedodržení však je, že se účinnost právního předpisu obce, která byla pozastavena rozhodnutím Ministerstva vnitra, marným uplynutím této lhůty obnovuje. Obec má možnost zjednat nápravu ještě před rozhodnutím Ústavního soudu. Pokud se tak stane, sdělí obec tuto skutečnost neprodleně Ministerstvu vnitra a Ústavnímu soudu a Ministerstvo zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce. Podobný je proces při dozoru nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánů obce v samostatné působnosti. Při jejich rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem.

Dozor a následné zrušení obecně závazné vyhlášky obce může být uskutečňován, i když dotčený akt byl již vykonán. Pokud na základě takového aktu došlo k soukromoprávním úkonům, orgány dozoru toto nenapravují. Obec však může žádat obnovení předešlého stavu podle soukromoprávních předpisů. Při výkonu dozoru je Ministerstvo vnitra oprávněno požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru, požadovat změnu nebo zrušení nezákonného opatření ve stanovených lhůtách.

Obdobný postup se uplatňuje i při rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Rozdílem je, že takové akty obce nesmí být v rozporu se zákonem, ani jiným právním předpisem. Další odlišností je, že Ministerstvo vnitra pozastavuje výkon takového aktu a nikoli účinnost, jako je tomu v případě obecně závazné vyhlášky obce. Návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti nepodává Ministerstvo vnitra Ústavnímu soudu, ale jinému příslušnému soudu, kterým je krajský soud. Ministerstvo vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce nerozhodne, jestliže již bylo vykonáno, v takovém případě pouze podá soudu návrh na jeho zrušení.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti na úrovni krajů je koncipován obdobně jako u obcí s tím, že jsou zde určeny jiné orgány provádějící dozor. Je jím věcně příslušné ministerstvo nebo jiný věcně příslušný ústřední správní úřad. Příslušnost je určována podle ustanovení zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, tzv. kompetenčního zákona.

5.3 Dozor v oblasti přenesené působnosti

V případě dozoru nad výkonem přenesené působnosti územními samosprávnými celky lze připustit, aby dozorčí orgány působily i k dodržování kritérií širších, než je zákonnost. Přitom je třeba vycházet z rozsahu vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi dozorujičím a dozorovaným.⁹⁸ Základním smyslem je zabezpečení řádného jednotného výkonu státní správy na celém území státu. Dozorčí vztahy by měly vznikat mezi orgány samosprávných celků, plnícími jednotlivé agendy státní správy, a správními

⁹⁸ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 336

orgány, do rámce jejichž věcné působnosti spadá řízení výkonu těchto agend.⁹⁹

Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti provádí krajský úřad. Odporuje-li nařízení obce zákonu nebo jinému právnímu předpisu, nebo odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejednají-li orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti nařízení obce a zároveň stanoví lhůtu ke zjednání nápravy. Pokud příslušný orgán obce zjedná nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy. V případě usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce při nezjednání nápravy do 60 dnů krajský úřad takový akt zruší a o tomto rozhodnutí informuje obecní úřad.

Nejednají-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Stejný postup platí i pro nařízení krajů a usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření orgánů krajů v přenesené působnosti.

Jak jsem popsala výše i v rozdílném systému výkonu kontroly a dozoru nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků se odráží rozdíly mezi koncepcí samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů. Každá z těchto oblastí má vlastní systém kontroly a jinak určuje orgány, které dozor provádějí, i ty, které jsou oprávněny řešit případné spory, vznikající při jeho provádění.

6. Závěr

Snahou státu jako zákonodárce je pokud možno co největší podíl výkonu veřejné správy v zájmu účelnosti a hospodárnosti přenést co nejbližší občanu. Nástrojem tohoto přiblížení je delegace některých práv a povinností, které originárně náleží státu, na

⁹⁹ KOPECKÝ, M. opak. cit., str. 341

samosprávné celky. Mění se tak subjekt, ale nikoli charakter činnosti, který zůstává i nadále veřejnoprávním. Hlavní pozornost je přitom soustředěna na obce, kraj působí převážně v roli „koordinátora“, který zajišťuje jednotnost a soulad projektů jednotlivých obcí na svém území v případě, že přesahují buď území obce, nebo jejich zákonem vymezený okruh působnosti. Ačkoli je většina materie působnosti územních samosprávných celků upravena, byť s některými odchylkami, podobně, jak obcím tak krajům jsou zákonem přiznána určitá specifika např. možnost zřízení obecní policie pouze obcím, pravomoc zastupitelstva podávat návrhy zákona je dána pouze krajským zastupitelstvům aj. Tyto rozdíly jsou vyvolány především potřebou pružně reagovat na rozdílné podmínky a potřeby obyvatelstva, např. obec je lépe informována o dění v místě a může proto lépe rozhodnout, zda zřízení další pořádkové služby je účelné a efektivní, totéž platí pro vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb občanů. V oblasti přenesené působnosti je kraj v poměru k obci v postavení hierarchicky nadřazeného subjektu se všemi právy a povinnostmi, které z tohoto postavení vyplývají. Působí tak jako kontrolní a odvolací orgán. Zásada subsidiarity samostatné působnosti obcí vůči samostatné působnosti krajů je vyjádřena v čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR a také v ustanovení § 35 odst. 1 OZř. Je zajímavé, že vymezení „subsidiární“ samostatné působnosti obcí je věnována zákonodárcem nepoměrně větší pozornost než vymezení působnosti krajů, která má být primární

Není reálně možné obsáhnout veškerou problematiku věcné působnosti obcí a krajů v jednom právním předpisu. Obecní a krajské zřízení proto obsahuje pouze základní vymezení této problematiky s tím, že některé otázky jsou podrobněji zpracovány v mnoha speciálních zákonech, jako je např. zákon o místních poplatcích, o místním referendu aj. Ani tímto však není rozsah působnosti obcí a krajů zcela vyčerpán, a je na praktickém životě a na judikatuře soudů, aby vyplnily prostor, který takto vznikl. Většina rozhodnutí soudů se však týká oblasti výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků, jelikož v rámci přenesené působnosti se jedná o hierarchicky strukturovanou soustavu, pro orgány obcí a krajů zde platí navíc metodické pokyny a interní směrnice v rámci vztahů nadřazenosti a podřazenosti, které zamezují excesům.

Rozdělení působnosti krajů a obcí na samostatnou a přenesenou je samozřejmě důležité, zejména pro určení, v jakém postavení se obec či kraj nachází, v jakých

právních podmínkách se ta která agenda vykonává. Avšak z hlediska objektů působení správy, ať už fyzických či právnických osob, se jedná vždy o výkon veřejné správy. Tyto osoby vnímají obec či kraj jako celky a zpravidla nerozlišují, zda se jedná o působnost samostatnou či přenesenou.¹⁰⁰

¹⁰⁰ KOPECKÝ, M. *Obecní samospráva a právní subjektivita obcí*. In *Veřejná správa a právo. Pocta Prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*. 1. vydání. Beck, 1997. str. 100 a násl.

Seznam zkratek

Sb. z. a n. – Sbírka zákonů a nařízení

ČNR – Česká národní rada

Sb. – Sbírka zákonů

LZPS – Listina základních práv a svobod, usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

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

KZř – krajské zřízení, zákon č. 129/2000 Sb., pozdějších předpisů znění

OZř – obecní zřízení, zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Ústava ČR – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

EChMS – Evropská Charta místní samosprávy, zákon č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů

ObčZ – Občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Použitá literatura a prameny

- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8
- COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. 1. vydání. ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-041-6
- KOLEKTIV AUTORŮ *Územní samospráva*. Eurounion, 2008. ISBN 978-80-7317-074-5
- POLIÁN, Milan. *Organizace a činnost veřejné správy*. 1. vydání. Prospektrum, 2001. ISBN 80-7175-098-0
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5
- MALÝ, Karel a kolektiv. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Linde, 2003. ISBN 80-7201-433-1
- SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy 1848-1948*. Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-25-4
- VEDRAL, Josef; VÁŇA; BŘEŇ; PŠENIČKA. *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1
- MIKULE, Vladimír. *K ústavním základům územní samosprávy*. In KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy České republiky*. 1. vydání. Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-45-9
- ZÁŘECKÝ, Pavel. *K vývoji územní veřejné správy před přijetím Ústavy české republiky*. In KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy České republiky*. 1. vydání. Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-45-9
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vyd. Melantrich, 1937
- EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části*. Libri, 2004. ISBN 80-7277-289-9
- MIKULE, Vladimír. *K organizaci a funkcím moci výkonné*. In *Ústava České republiky po pěti letech*. Masarykova Univerzita v Brně, 1998

- GROSPÍČ, Jiří. SVOBODA, Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Oeconomica, 2005. ISBN 80-245-0892-3
- SLÁDEČEK, Vladimír. MIKULE, Vladimír. SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky – komentář*. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-869-9
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9
- MACEK, Pavel. HÁJEK, Vladimír. *Obecní policie*. 2. rozšíř. vyd. Policejní akademie ČR, 1998. ISBN 80-85981-78-5
- KOPECKÝ, Martin. *Obecní samospráva a právní subjektivita obcí*. In *Veřejná správa a právo. Pocta Prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*. 1. vydání. Beck, 1997. ISBN 80-7179-191-1
- Prof. JUDr. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 3. aktualizované vydání. Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-458-1
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Vydavatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-233-2
- BERAN, Karel. *Právní osoby veřejného práva*. Linde Praha, 2006. ISBN 80-7201-598-2
- KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. C. H. Beck. 2003. ISBN 80-7179-794-4
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 2. přepracované vydání. Masarykova univerzita v Brně. 1999. ISBN 80-210-1383-4
- HÁLOVÁ, Miloslava. *Veřejnoprávní smlouvy* in *Právník* 3/2012, Ústav státu a práva AV ČR. ISSN 0231-6625
- BŘEŇ, Jan. *Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě* in *Moderní obec* 7/2009. *Economia*

Judikatura:

Ústavní soud
 Pl. ÚS 20/1995
 Pl. ÚS 18/1994
 Pl. ÚS 45/2006
 Pl. ÚS 5/1993
 Pl. ÚS 9/2004
 Pl. ÚS 13/2009
 Pl. ÚS 34/2002

Pl. ÚS 55/2000
III. ÚS 721/2000
II. ÚS 995/2007

Nejvyšší soud
30 Cdo 3130/2005

Právní předpisy:

úst. zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny
základních práv a svobod
zák. č. 128/2000 Sb., obecní zřízení
zák. č. 129/2000 Sb., krajské zřízení
zák. č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy
zák. č. 500/2004 Sb., správní řád
zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci
zák. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech
zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii
zák. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném
vzdělávání
zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
zák. č. 563/1991 Sb., o účetnictví
zák. č. 190/2004 Sb., o dluhopisech
zák. č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí
zák. č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí
s rozšířenou působností
zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu
zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
(kompetenční zákon)
zák. č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č.
509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník
zák. č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č.
40/1964 Sb.
zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
zák. č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky
zák. č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů
zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Resumé

Das Ziel dieser Diplomarbeit ist die Analyse der einzelnen Bestandteile des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinde und des Bezirks, der Vergleich und eventuell Hinweis auf bestehende Unterschiede. Diese Diplomarbeit enthält auch einen historischen Exkurs in die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der Tschechischen Republik vom Jahr 1848 bis zur Gegenwart.

Unter dem Begriff Zuständigkeitsbereich verstehen wir der Bereich der Tätigkeit des Subjekts der öffentlichen Verwaltung. Man unterscheidet den sachlichen, örtlichen, persönlichen und zeitlichen Zuständigkeitsbereich. Den sachlichen Zuständigkeitsbereich kann man als das Resümee der Rechte und Pflichten charakterisieren. In den Rahmen des sachlichen Zuständigkeitsbereichs gehören verschiedene öffentliche Angelegenheiten. Der Zuständigkeitsbereich ist in der Tschechischen Republik in zwei Gruppen eingeteilt – in den selbständigen Zuständigkeitsbereich und den übertragenen Zuständigkeitsbereich. Die Verfassungsgrundlage dieses gemischten Musters der öffentlichen Verwaltung ist der Artikel 105 der Verfassung der Tschechischen Republik.

Es ist sehr wichtig, die Grenze zwischen dem selbständigen und übertragenen Zuständigkeitsbereich festzulegen. Diese Grenze bestimmt, unter welchen Bedingungen die Verwaltung in dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ausgeführt wird. Bei der Vollziehung der Verwaltung in dem selbständigen Zuständigkeitsbereich treten die Gemeinden und die Bezirke als selbständige juristische Personen auf, bei der Vollziehung der Verwaltung in dem übertragenen Zuständigkeitsbereichs haben die Gemeinden und die Bezirke jedoch die Position der Verwaltungsbehörden. In den Rahmen des selbständigen Zuständigkeitsbereichs gehören die Angelegenheiten, die den Gemeinden und den Bezirken als Selbstverwaltungskorporationen „eigen“ sind, bei der Vollziehung der Verwaltung in dem übertragenen Zuständigkeitsbereich üben die Gemeinden und die Bezirke jedoch Angelegenheiten eines anderen Verwaltungsträgers – des Staats – aus.

Es ist nicht möglich, die ganze Problematik des sachlichen Zuständigkeitsbereichs der Gemeinden und Bezirke nur in einer Rechtsvorschrift zu

regeln. Das Gemeindegesetz und das Bezirksgesetz enthalten nur die Grundaufzählung der Regeln und die anderen Fragen sind in den speziellen Gesetzen detailliert bearbeitet.

Název práce v anglickém jazyce

The authority of municipalities and regions

Klíčová slova

Působnost – an authority

Obec – a municipality

Kraj – a region