

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta



Alena Páralová

**Srovnání organizace místní a regionální
správy v České republice a Slovenské
republiky**

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce: 20. 6. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 221.707 znaků včetně mezer.

Alena Páralová

V Praze dne 20. 6. 2018

Tímto bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce, doc. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc., za odborné vedení a cenné připomínky.

OBSAH

OBSAH.....	1
ÚVOD.....	3
1. CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	5
1.1. Veřejná správa.....	5
1.2. Principy organizace veřejné správy.....	6
1.2.1. Územní a věcný princip.....	7
1.2.2. Princip centralizace a decentralizace.....	8
1.2.3. Princip koncentrace a dekoncentrace.....	8
1.2.4. Kolegiální a monokratický princip.....	9
1.2.5. Volební a jmenovací princip.....	9
1.3. Modely veřejné správy.....	10
1.3.1. Smíšený.....	10
1.3.2. Dělený.....	11
1.3.3. Výlučně samosprávný.....	12
2. SHRNUÍ VÝVOJE MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ SPRÁVY DO ROKU 1989.....	13
2.1. Období 1848-1918.....	13
2.2. Období 1918-1945.....	14
2.3. Období 1945-1989.....	17
3. TRANSFORMACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBDOBÍ MEZI LETY 1989 - 1993.....	20
3.1. Ústavní základ.....	20
3.2. Česká republika.....	21
3.2.1. Územní samospráva.....	21
3.2.2. Místní státní správa.....	26
3.3. Slovenská republika.....	27
3.3.1. Územní samospráva.....	28
3.3.2. Místní státní správa.....	31
3.3.3. Shrnutí.....	32
3.4. Závěrečné shrnutí.....	33
4. REFORMA MÍSTNÍ STÁTNÍ SPRÁVY A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY MEZI LETY 1993 - 2002.....	36
4.1. Česká republika.....	36
4.1.1. Ústavní zakotvení.....	36
4.1.2. Územní samospráva.....	39
4.1.3. Místní státní správa.....	48

4.1.4.	Shrnutí	50
4.2.	Slovenská republika	51
4.2.1.	Ústavní zakotvení	51
4.2.2.	Územní samospráva	53
4.2.3.	Místní státní správa	61
4.3.	Závěrečné shrnutí	63
4.3.1.	Ústavní zakotvení	63
4.3.2.	Územní samospráva	64
4.3.3.	Místní státní správa	68
5.	VÝVOJ MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ SPRÁVY OD ROKU 2003.....	70
5.1.	Česká republika.....	70
5.1.1.	Územní samospráva	70
5.1.2.	Státní správa	76
5.2.	Slovenská republika	77
5.2.1.	Územní samospráva	77
5.2.2.	Státní správa	85
5.3.	Shrnutí.....	89
5.3.1.	Slovenská republika	89
5.3.2.	Česká republika.....	91
	ZÁVĚR	93
	SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	95
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	97
	ABSTRAKT.....	110

ÚVOD

Od roku 1993, kdy došlo k rozpadu Československa, vznikly dva nové samostatné státy, a byl tedy ukončen jejich společný vývoj i co do organizace veřejné správy. Vzhledem k dlouholeté tradici společného státu během let 1918-1992, bylo možno na základě dosavadního společného historického vývoje předpokládat, že ten následný bude velmi podobný, ovšem každý stát se vydal jinou cestou.

Česká republika si zvolila tzv. model smíšený (nebo též jako model spojený), v jehož rámci orgány územní samosprávy, krom své samostatné působnosti, vykonávají taktéž nepřímou státní správu na základě přenesené působnosti. Slovenská republika se vydala cestou tzv. odděleného modelu (nebo též jako model dělený nebo duální), v jehož rámci dochází k oddělení výkonu státní správy a samosprávy.¹

Je zcela zřejmé, že ani jeden z těchto modelů (ať již v jisté modifikované podobě, přizpůsobený potřebám daného státu) není úplně ideálním, autorka se proto pokouší vyzdvihnout jejich silné a slabé stránky a poukázat na specifika těchto modelů.

Práce je členěna do pěti kapitol. První kapitola se zabývá obecnou charakteristikou veřejné správy, vymezením základních pojmů a modelů, se kterými autorka v dalších kapitolách pracuje. V druhé kapitole autorka činí krátký exkurs do období před rokem 1989 a dále se ve třetí kapitole věnuje vývoji mezi lety 1989–1993, tedy období těsně před rozpadem České a Slovenské Federativní republiky, a především doby obnovy územní samosprávy. Kapitola čtvrtá reflektuje vývoj v letech 1993 až 2002, věnuje se ústavnímu zakotvení místní a regionální správy a její reformě, územní samosprávě a s tím spojeným vnikem její druhé úrovně. Náležitou pozornost autorka věnuje též místní státní správě, která na změny v územní samosprávě přirozeně reaguje. Poslední pátá kapitola je věnována vývoji místní a regionální správy od roku 2003 až po současnost, tj. rok 2018. Tato kapitola především sleduje reformní tendence obou států a úsilí o modernizaci veřejné správy, ať již méně či více úspěšně.

Cílem této práce je poskytnout ucelený výklad o místní a regionální správě v České a Slovenské republice. Autorka se zaměřuje na období vývoje po r. 1989 a

¹ PRŮCHA, Petr. *K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy*. In Dny práva - 2008 - Days of Law [online]. Brno: MU, 2008. s. 1582 -1595. [cit. 06. 04. 2017] ISBN 978-80-210-4733-4. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/prucha.pdf>

pokouší se vystihnout důležité milníky ve vývoji obou právních úprav, a porovnat jednotlivé tendence a právní předpisy.

Přínosnost zvoleného tématu autorka shledává především v podání uceleného výkladu dvou odlišných modelů veřejné správy a jejich následného vývoje, který podle jejího názoru zatím na poli právní vědy dosud chybí.

1. CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY

V rámci této kapitoly se autorka pokusí nastínit výchozí pojmy a principy organizace veřejné správy, včetně jednotlivých modelů veřejné správy, se kterými bude dále pracovat.

1.1. Veřejná správa

Pojem veřejná správa je v oboru správního práva sic pojmem klíčovým, ovšem není lehké a v podstatě ani možné jej zcela jasně definovat. Obecně přijímaná a často citovaná definice pochází od J. Pražáka, který hovoří o činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti.² Z novější literatury lze citovat například V. Sládečka, který definuje veřejnou správu jako záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle.³

K lepšímu pochopení tohoto pojmu se často dává do protikladu se správou soukromou, z hlediska cíle, zájmu a vázaností právem. Pro soukromou správu je často charakteristický výkon v soukromém zájmu, kdy účelem je nejčastěji ekonomický cíl a také její menší vázanost právem.⁴ Prostředky a obsah výkonu soukromé správy si určuje každá osoba sama do té míry, dokud neporušuje zákon.⁵ Veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu s větší právní vázaností. Není ovšem vyloučeno, jestliže to zákon stanoví, aby se na výkonu veřejné správy podílely soukromoprávní subjekty a vykonávaly tak samy veřejnou správu.⁶ Nelze tedy mezi soukromou a veřejnou správou dělat absolutní rozdíly, v některých případech jde o velmi tenkou hranici.

Nejčastějším a pro tuto práci stěžejním dělením veřejné správy je dělení z hlediska nositele veřejné moci na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. V rámci státní správy lze rozlišovat z hlediska vykonavatelů státní správy, státní správu přímou, vykonávanou orgány státu a státní správu nepřímou, kterou vykonávají jiné subjekty veřejné správy, v některých případech i již zmiňované subjekty soukromého práva. Samospráva je pak vykonávána veřejnoprávními korporacemi odlišnými od státu,

² PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné*. Díl 2, Právo správní. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905, s.1.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 18. ISBN 9788074780028.

⁴ Tamtéž, s. 18.

⁵ MACHAJOVÁ, Jozefína. *Všeobecné správní právo*. 7., aktualiz. vyd. Žilina: EUKODÉX, s.r.o., 2014, s. 15. ISBN 978-80-8155-044-7.

⁶ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 2014, s. 12. ISBN 978-80-86775-29-6.

nejčastěji jde o obec, či kraj, ve smyslu obecního a krajského zřízení. Lze se ale též setkat s další samosprávou jako je profesní, vysokoškolská, či zájmová samospráva. V souvislosti s územními samosprávnými celky se tak často pojí pojem výkonu samostatné působnosti, pro který je typický omezený zásah do jeho činnosti, výkon veřejné správy vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.⁷ Zbytkovou a poslední oblastí je poté ostatní veřejná správa, kterou vykonávají subjekty, jež nelze zařadit ani pod samosprávné, ani plně samosprávné. Jde především o právnické osoby, které plní veřejné služby anebo jsou veřejně prospěšné, ať již mají povahu soukromoprávní (např. nadace, nadační fondy), či veřejnoprávní (např. Český rozhlas).⁸

1.2. Principy organizace veřejné správy

Organizaci veřejné správy lze rozlišit dle typů a druhů. Dle typů organizace rozlišujeme:

- univerzální
- institucionální
- strukturální
- funkční

Druhy organizace jsou formální a neformální. Z hlediska potřeb této práce není důležité tyto pojmy blíže specifikovat.

Významné pak jsou organizační principy, které se typem organizace veřejné správy řadí pod institucionální typ a druhově jako formální.⁹ Tato všeobecná pravidla organizace veřejné správy se často též nazývají jako technicko-organizační principy veřejné správy. Obvykle jsou vyjádřeny v páru, ale lze se též setkat i s vícečlennými soubory. Na základě kombinace těchto principů lze docílit vytvoření takové organizace veřejné správy, která odpovídá potřebám státu z několika hledisek, které je nutno

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 20-21. ISBN 9788074780028.

⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 151. ISBN 978-80-7478-561-0.

⁹ blíže viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. s. 115-116. ISBN 978-80-7478-561-0.

zohlednit, jako například hlediska geografická, politická, hospodářská, sociální, kulturní a další.¹⁰ Těmito principy jsou:

- územní a věcný
- centralizace a decentralizace
- koncentrace a dekoncentrace
- kolegiální a monokratický
- volební a jmenovací

1.2.1. Územní a věcný princip

Územní princip vyjadřuje co do působnosti určené územním hlediskem, tj. určujícím je území, na kterém orgán veřejné správy vykonává svou pravomoc a působnost, nikoli náplň agendy, která v tomto případě může být velmi různorodá. Naproti tomu věcný princip v podstatě funguje naopak. Věcný princip se zaměřuje na činnost, jež orgán veřejné správy vykonává, která je často obsahově podobná, ne-li stejná.¹¹ Východiskem věcného principu je především zřizování specializovaných úřadů nebo útvarů, jež vyjadřují provedenou dělbu práce. Význam tohoto dělení můžeme spatřovat ve vztahu k odbornosti na jednotlivých úrovních.¹²

Vzhledem ke skutečnosti, že v praxi se tyto principy uplatňují v kombinaci, tj. každý orgán veřejné správy disponuje jak územní, tak věcnou působností, nelze uvést čistý příklad ani jednoho principu. Územní princip lze demonstrovat na příkladu, kdy v rámci samostatné působnosti obcí či krajů, jejichž působnost je vymezená kromě věcného principu, především tím územním. Jako příklad věcného principu mohou posloužit jednotlivá ministerstva, která vykonávají jen tu část agendy vztahující se ke stejné nebo obdobné oblasti. Jejich věcná působnost je vyjádřena v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“). Vzhledem k tomu, že jde o ústřední orgány státní správy, jejich územní působnost se vztahuje na

¹⁰ ŠKROBÁK, Ján. Verejná správa v organizačnom ponímaní. In: VRABKO, Marián a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 1. vydání. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 22. ISBN 978-80-89603-03-9.

¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 268. ISBN 9788074780028.

¹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 118-119. ISBN 978-80-7478-561-0.

celé území státu, a tudíž pro svoji odbornost bývá častým příkladem pro objasnění věcného principu.¹³

1.2.2. Princip centralizace a decentralizace

Tyto principy se vztahují především na rozdělení pravomoci a působnosti mezi různé subjekty veřejné správy. Princip centralizace se vztahuje na případy, kdy pravomoc a působnost veřejné správy je zcela v rukách státu, který za její výkon nese odpovědnost.¹⁴

Princip decentralizace je potom stavem, kdy působnost a pravomoc veřejné správy je rozdělena mezi stát a orgány odlišné od státu, jež vykonávají samostatnou působnost na vlastní odpovědnost. Tyto samosprávné orgány se při výkonu samosprávy odlišují především tím, že jsou vázány toliko zákonem, nikoliv však již interními instrukcemi a příkazy.¹⁵ Význam decentralizovaného systému tkví především ve snaze přiblížení se rozhodování o určitých věcech na úroveň, jež mají k problematice nejbližší a současně zachovat odbornost rozhodování v dané věci.¹⁶

1.2.3. Princip koncentrace a dekoncentrace

Pojmy koncentrace a dekoncentrace se často pojí s pojmy horizontální a vertikální. Zatímco horizontální koncentrace představuje slučování funkcí na stejné úrovni do jednoho orgánu, případně menšího počtu orgánů (typicky slučování ministerstev), horizontální dekoncentrace pak představuje pravý opak, kdy dochází k rozdělení funkcí do více orgánů.

V případě vertikální koncentrace a dekoncentrace jde o rozdělení funkcí mezi vyššími a nižšími úrovněmi v rámci jedné organizační soustavy. Vertikální koncentrace znamená soustředění funkcí na vyšší úroveň, vertikální dekoncentrace poté delegování na

¹³ ŠKULÉTY, Peter a KAŠŠÁK, Rastislav. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 1. vydání. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2014, s. 23. ISBN 978-80-224-1376-3.

¹⁴ ŠKROBÁK, Ján. *Verejná správa v organizačnom ponímaní*. In: VRABKO, Marián a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vydání. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 22. ISBN 978-80-89603-03-9.

¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 268. ISBN 9788074780028.

¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 119. ISBN 978-80-7478-561-0.

úroveň nižší. Současně zde jsou vztahy nadřízenosti a podřízenosti v rámci dané organizační soustavy.¹⁷

1.2.4. Kolegiální a monokratický princip

Tyto principy dělí orgány veřejné správy z hlediska jejich složení a s tím souvisejícím rozhodováním. Princip kolegiální spočívá v rozhodování ve sboru osob, jež mají v rámci rozhodovacího procesu rovnoprávné postavení. Pro jejich jednání a rozhodování jsou dána organizační pravidla, nutná jak k samotné usnášeníschopnosti, tak pro přijetí samotného rozhodnutí. Orgánů veřejné správy, jež jsou organizovány na základě kolegiálního principu, je hned několik. Na celostátní úrovni lze hovořit o vládě, co by kolegiálním orgánem, na té nižší jsou takto organizována zastupitelstva obcí a krajů.

18

Monokratický princip neznamená, že by orgán veřejné správy byl tvořen jedinou osobou, nýbrž rozhodování je svěřeno jediné osobě. Nevylučuje se možnost podílení se dalších osob na dílčích úkolech a rozhodování, ovšem odpovědnost za činnost a rozhodnutí těchto osob odpovídá osoba nadřízená.¹⁹ Monokratickým orgánem je například ministerstvo, v čele s ministrem.

1.2.5. Volební a jmenovací princip

Poslední dělení vyjadřuje způsob vzniku funkce v orgánu veřejné správy. Tyto principy lze dále odlišovat dle míry odpovědnosti jednotlivých funkcionářů nebo stanovení funkčního období.

Princip volební představuje ustavení do funkce na základě volby, ať již přímé anebo nepřímé. Jako příklad lze uvést volby do zastupitelstev obcí či krajů.²⁰ Do zastupitelstev obcí či krajů se volí na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním.²¹ Současně s tím v čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv a

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 268. ISBN 9788074780028.

¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 120-121. ISBN 978-80-7478-561-0.

¹⁹ ŠKROBÁK, Ján. *Veřejná správa v organizačnom ponímaní*. In: VRABKO, Marián a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vydání. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 23. ISBN 978-80-89603-03-9.

²⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 121-122. ISBN 978-80-7478-561-0.

²¹ § 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*O volbách do zastupitelstev obcí*“); totéž v § 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*O volbách do zastupitelstev krajů*“)

svobod, vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Listina*“), je stanoveno, že volby se musejí konat ve lhůtách nepřesahující pravidelná volební období stanovená zákonem. Samozřejmě právní řád předvídá i variantu, kdy z nějakého důvodu nelze konat volby, a proto dává možnost prodloužit volební období, nejdéle však o šest měsíců.²²

Jestliže u územní samosprávy převládá princip volební, ve státní správě je více využíváný princip jmenovací. Jmenovací a případně odvolací pravomoc je svěřena například prezidentu republiky, který jmenuje jednotlivé ministry. Dále pak takovou pravomoc může mít vláda jako kolegiální orgán, tak jednotliví ministři. Samotnému jmenování nejčastěji předchází výběrové řízení, jehož výstupem je (ne)doporučení pro jmenování kompetentní osobou anebo orgánem.²³

1.3. Modely veřejné správy

Vzhledem ke skutečnosti, že nelze vykonávat státní správu z jednoho místa pro celé území státu, výkon státní správy tak musí být strukturován na nižší úrovně, popřípadě je delegován na subjekty odlišné od státu, jako jsou například obce a kraje.

V tomto případě se lze setkat třemi modely, jež se od sebe odlišují postavením územní samosprávy a vztahem ke státní správě, respektive místní státní správě. Těmito modely jsou:

1.3.1. Smíšený

Ve smíšeném modelu (nazývaným též jako německý) orgány územní samosprávy vykonávají samostatnou působnost a současně i přenesenou státní správu. Stát nezřizuje další struktury, využívá stávajících struktur samosprávy pro výkon státní správy. V podstatě to znamená, že obce a kraje vedle své samostatné působnosti zabezpečují i část státní správy, která na ně byla přenesena a hovoříme tak o přenesené působnosti. Postavení těchto orgánů je nutné rozlišovat především z jejich rozdílného postavení při

²² čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²³ SOBIHARD, Jozef. Organizácia verejnej správy. In: MACHAJOVÁ, Jozefina. *Všeobecné správne právo*. 7., aktualiz. vyd. Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o., 2014, s. 15. ISBN 978-80-8155-044-7.

realizaci jejich působnosti.²⁴

Výhody tohoto modelu, který se uplatňuje v České republice, lze spatřovat v jeho hospodárnosti, především z pohledu potřeb úředníků a samotných prostor. Příklady mnohých nevýhod tohoto modelu vypočítává ve svém článku J. Kupka, který hovoří o nepatřičném ovlivňování výkonu státní správy orgány územních samospráv, financování výkonu státní správy z rozpočtů územních samospráv, a nabádá tak k návratu k duálnímu pojetí veřejné správy.²⁵ Proti tomuto modelu může být též argument časté závislosti zaměstnanců územních samospráv, kteří vykonávají státní správu, na místní a regionální politice, což může ohrozit princip dobré správy a rozvíjet případnou korupci.²⁶ Co se týče finanční zátěže, smíšený model s sebou nese vyšší náklady způsobené financováním obecního (krajského) úřadu nejen v rámci výkonu samosprávy, ale i přenesené státní správy. Stát poskytuje příspěvek na výkon přenesené působnosti, který ovšem nepokrývá veškeré náklady s tím spojené.²⁷ Může též působit zmatečně, v jakém postavení se orgán při té které činnosti nachází a běžný laik v tomto ohledu nemusí mít vůbec jasno.

1.3.2. Dělený

Tento model, který pochází z Francie, je též nazýván jako francouzský nebo oddělený model. Představuje orgány samosprávy a státní orgány, jež existují vedle sebe a jsou vůči sobě téměř nezávislé. S prvky děleného modelu se můžeme setkat v Slovenské republice. Zcela „čistou“ podobu ovšem neobsahuje, protože minimum státní správy je i zde přeneseno na územní samosprávu a tím dochází k částečnému propojení státní správy a územní samosprávy.²⁸ I v tomto modelu můžeme spatřovat nevýhody a problémy, jež otevírají případnou diskuzi o změně. Problematické se konkrétně jevila existence dvou krajských úřadů, kdy jeden byl státní a druhý samosprávný, též velký počet malých okresů

²⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 23-26. ISBN 978-80-210-5590-2

²⁵ KUPKA, Jaroslav. Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy /1. In: *Moderniobec.cz* [online]. 1. 12. 2011 [cit. 6. 4. 2017]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-1/>

²⁶ KUPKA, Jaroslav. Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy /2. In: *Moderniobec.cz* [online]. 1. 2. 2012 [cit. 6. 4. 2017]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-2/>

²⁷ KOUDELKA, Zdeněk. Místní správa v SR. In: *Současnost a perspektivy místní správy: sborník příspěvků z konference*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996, s. 105-106. ISBN 80-210-1386-9.

²⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 26, 60. ISBN 978-80-7201-665-5.

a nemožnosť vytvárať obce pověřené výkonom štátní správy pro obce sousední.²⁹ Problematika duality krajů byla vyřešena v roce 2013, kdy došlo k završení I. Etapy programu ESO³⁰ a úplnému zrušení štátních krajských úřadů, jejichž působnost přešla na okresní úřady a okresní úřady v sídlech krajů.³¹ Podrobněji se autorka tomuto tématu bude věnovat v následujících kapitolách. Naopak výhodu lze spatřovat ve větší transparentnosti výkonu štátní správy a samosprávy, v lepším využívání finančních prostředků, kontroly plnění úkolů a zvýšení zodpovědnosti.³²

1.3.3. Výlučně samosprávný

Výlučně samosprávný model (nazývaný též jako anglický, popřípadě anglosaský) představuje samosprávu na úrovni obcí, na vyšší úrovni pak kombinaci štátní správy a samosprávy.³³ Vznik a vývoj tohoto modelu byl podmíněn jeho historickými souvislostmi, kterými prošla Velká Británie a USA a ovlivněn tím, že se v těchto zemích nerozvinul absolutismus se svým byrokraticko-policejním aparátem řízeným centrálně. K rozvoji místní správy tak nedošlo shora, ale zdola. Základní systém orgánů místní správy je tvořený samosprávnými orgány, které jsou v podstatě nezávislé na centrálních orgánech správy a nestojí nad nimi žádné orgány kontroly a dozoru. Pravomoc těchto samosprávných orgánů je širší než u orgánů v kontinentálním systému místní veřejné správy. Od poloviny 20. století dochází k pozvolnému odchýlení od tradiční podoby tohoto modelu, což se projevuje zejména centralizačními snahami ústřední moci a hledání způsobů a forem možné kontroly těchto orgánů.³⁴

²⁹ Tamtéž, s. 61.

³⁰ Program Efektivna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa, schválený usnesením vlády Slovenskej republiky č. 164 z 27. dubna 2012

³¹ Ministerstvo vnútra SR: ESO – Efektivna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa [cit. 29. 5. 2017]. Dostupné z: <http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahлива-otvorena-verejna-sprava>

³² KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. s. 84. ISBN 978-80-7380-578-4.

³³ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 23. ISBN 978-80-210-5590-2.

³⁴ PALŮŠ, Igor. Anglo-americký systém miestnej správy. In: KLÍMA, Karel a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 12-13. ISBN 978-80-7357-295-2.

2. SHRNU TÍ VÝVOJE MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ SPRÁVY DO ROKU 1989

V této kapitole se autorka pokusí stručně shrnout dosavadní vývoj místní a regionální správy. Počátek vytváření vztahu mezi státní správou a samosprávou zasazuje do revolučního roku 1848, ke kterému se datuje vznik moderní samosprávy v českých zemích.

2.1. Období 1848-1918

O počátcích vzniku samosprávy v českých zemích lze hovořit již od roku 1848. V tomto období začaly narůstat požadavky na vytvoření obecní a městské samosprávy, které souvisely s úsilím po větším zastoupení českého prvku ve veřejné správě³⁵, a s tím spojenou možností realizovat českou národní politiku³⁶. V letech 1848-1918 se na území zemí Koruny České uplatňoval na úrovni obcí model smíšený (obec vykonávala jak samostatnou, tak přenesenou působnost), na vyšších úrovních správy pak model oddělený.³⁷ Můžeme tedy hovořit o dvojkolejnosti rakouské správy, přičemž správa zeměpanská se skládala z okresů, krajů a zemí, samospráva pak z obcí, okresů a zemí.³⁸ Ačkoli prozatímní obecní zákon č. 170 z 17. března 1849 s působností pro země předlitavské rozlišoval obce místní, okresní a krajské, platnost nabyla pouze ustanovení týkající se místních obcí. Velmi zajímavým počinem byl následně císařský patent z 24. dubna 1859, č. 58 ř.z., kterým byl vydán říšský zákon obecní, bohužel vyjma ustanovení o právu domovském nenabyl účinnosti. Šlo o jediné obecní zřízení, jehož působnost se vztahovala na celé Rakouské císařství. Samospráva na vyšších úrovních vznikla až v roce 1864, okresní samospráva byla ovšem zavedena pouze na území Čech. Linie samosprávná, skládající se z obcí, okresů a zemí byla oddělena od politické státní správy (tzv. správy zeměpanské), sestávající se z okresních politických úřadů a zemského

³⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. s. 18. ISBN 978-80-7552-719-6.

³⁶ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přepracované vydání. Praha: Leges, 2010. s. 245. ISBN 978-80-87212-39-4.

³⁷ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*. 2006, 1, s. 4. ISSN 0231-6625.

³⁸ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přepracované vydání. Praha: Leges, 2010. s. 240-254. ISBN 978-80-87212-39-4.

politického úřadu. Zatímco zastupitelské okresy se územím shodovaly s územím okresů soudních, tzv. politické okresy, spadající pod zeměpanskou linii, byly územně větší.³⁹

Veřejná správa Uhrách, jíž součástí byla současná Slovenská republika, byla organizována na zcela odlišných základech než správa v rakouských zemích. Na tomto území byla celá politická správa vykonávána samosprávnými korporacemi, které se nazývaly municipia. Municipium představovalo střední článek v organizaci veřejné správy a zároveň nejvyšší článek územní správy, založený na principu samosprávy. Mělo dvojí podobu, a to: komitáty (župy, stolice)⁴⁰ a města s právem municipálním.⁴¹ Definitivní podobu, spojenou s modernizací municipální správy, získala municipia po roce 1867. V rámci své činnosti municipia vykonávala samosprávu a zprostředkovávala státní správu, podřízena byla ministerstvu vnitra.⁴² K postupnému omezování pravomocí municipií docházelo na základě zřizování zvláštních dekoncentrovaných orgánů ústřední státní správy, které tak přebíraly kompetence komitátů, došlo také k posílení vlivu ministerstva vnitra v územní správě.⁴³ Nejnižší článek v územní organizaci pak představovaly obce dle zák. čl. XXII:1886 a zák. čl. XVIII:1871, které se dále dělily dle velikosti a rozsahem působnosti na města se zřízeným magistrátem, velké obce a malé obce. I zde lze vysledovat prvky smíšeného modelu.

2.2. Období 1918-1945

V roce 1918 dochází k rozpadu Rakouska – Uherska a s tím spojený vznik mnohých nových států, včetně Československa. Aby bylo zamezeno chaosu a zastavení celé státní správy v nově vzniklém státu, byl 28. října 1918 schválen zákon číslo 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého (nazývaný též jako „recepční norma“), který přebíral rakouský a uherský právní řád, včetně veřejné správy.⁴⁴ Dle článku

³⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. s. 19-22. ISBN 978-80-7357-561-8.

⁴⁰ Jde o správní okrsek, který co do významu a velikosti se rovnal českému kraji. Komitáty se dále dělily na okresy. Viz *Ottův slovník naučný*. Díl 14. Kartel -Kraj. [online]. Praha, 1899. s. 637. [cit. 12. 06. 2017] Dostupné z: <https://archive.org/stream/ottvslovnknauni00studgoog#page/n663/mode/1up>

⁴¹ VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel. *Slovenské právní dějiny*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. s.166. ISBN 978-80-7380-494-7.

⁴² SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1990*. 2. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005. s. 68-70. ISBN 80-86861-66-X.

⁴³ VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel. *Slovenské právní dějiny*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. s.168. ISBN 978-80-7380-494-7.

⁴⁴ SCHELLE, Karel. *Organizace Československého státu v meziválečném období (1918-1938)*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2006. s. 28-29. ISBN 80-86861-92-9.

2 „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“ a článek 3 stanovil, že „všechny úřady samosprávní, státní a župní, ústavy státní, zemské a obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.“⁴⁵ Řešení to bylo vsutku dočasné, dokud nedojde ke sjednocení, nebo alespoň sblížení právních úprav bývalých zemí Předlitavska a Zalitavska, jež vývoj se odlišoval. Problematické se tak může zdát i fungování 3 právních řádů (tj. recipované rakouské a uherské právo, včetně nově vznikajících československých právních norem).

V unitárním Československém státu výše popsaný dualistický systém místní a regionální správy způsoboval nemalé potíže a východisko představovala reforma s cílem tuto část veřejné správy unifikovat, k čemuž byl přijat zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé (tzv. *župní zákon*).

Československo mělo být rozděleno do 21 žup, Praha byla ze župního svazku vyňata, území žup se mělo dále dělit na okresy. Dosavadní dvojkolejnost veřejné správy v podobě územní samosprávy a správy politické měla být sloučena do jedné soustavy orgánů a vytvořit tak smíšený model veřejné správy.⁴⁶ Župní zákon nabyl účinnosti 1. 1. 1923 a to pouze na Slovensku, v české části zavládla obava ze vzniku územních celků s převažujícím německým obyvatelstvem, díky čemuž se plánovaná unifikace veřejné správy nepodařila.⁴⁷

Skutečná unifikace místní veřejné správy přišla se zákonem č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, formálně označován jako novela župního zákona, ve skutečnosti představoval faktický návrat k zemskému zřízení. Tento zákon měl odstranit stávající stav, který s realizací župního zákona na Slovensku s sebou přinesl existenci 3 systému veřejné správy (recipovaná veřejná správa v Čechách, župní systém na Slovensku, recipovaný systém veřejné správy na Podkarpatské Rusi). S účinností od roku 1928 se Československo rozdělo na 4 země (Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatská). Nižšími správními jednotkami se staly okresy, jejichž obvody a sídla

⁴⁵ GRÓNSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2005. s. 40. ISBN 80-246-1028-0.

⁴⁶ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*. 2006, 1, s. 19. ISSN 0231-6625.

⁴⁷ VOJÁČEK, Ladislav, KOLÁRIK, Jozef a GÁBRIŠ, Tomáš. *Československé právní dějiny*. 2. přepracované vydání. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2013. s. 104. ISBN 978-80-89447-99-2.

určila vládní nařízení č. 93 a 174/1928 Sb.⁴⁸ Tento systém veřejné správy byl definitivně odstraněn v roce 1948.

Období let 1938-1945 s sebou přineslo kromě vzrůstající centralizace též fašizaci státu. Dne 14. 3. 1939 došlo k vyhlášení samostatného Slovenského státu a jeho odtržení od Československa. S účinností od ledna 1940 se na území Slovenského státu zákonem č. 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej, znovuzavedla organizace územní správy na úrovni žup a okresů, jež přetrvala do roku 1944. Během Slovenského národního povstání se spontánně začaly tvořit revoluční národní výbory, které nejprve fungovaly paralelně se strukturami Slovenského státu. Slovenská národní rada následně dosavadní správní orgány zrušila a nahradila je národními výbory na místní a okresní úrovni.⁴⁹

V Českých zemích došlo po Mnichovské dohodě a následné okupaci k výraznému oslabení samosprávy, byla rozpuštěna zemská, okresní i obecní zastupitelstva. Během období Protektorátu Čechy a Morava se vytvořily dva druhy orgánů – autonomní a říšské. Autonomní úroveň představovaly dosavadní zemské, okresní a obecní orgány, ovšem pod přímou kontrolou orgánů německých.⁵⁰ Říšská místní správa byla představována vrchními zemskými radami, Oberlandráty, jichž bylo na území protektorátu celkem 19. Vzhledem k této dvojkolejnosti (ačkoli fakticky šlo pouze o formální dělbu) bylo v roce 1942 přikročeno v rámci procesu zjednodušování veřejné správy k pohlcení autonomní správy říšskými orgány a jejímu odstranění.⁵¹

Obecní zřízení

Ačkoli se právní normy přijímané po roce 1918 především zaměřily právní úpravu vyšších stupňů veřejné správy, i právní úprava obecního zřízení doznala jistých změn. V Českých zemích to byly především zákony č. 75 a 76 Sb. z. a n. z roku 1919, tedy volební řád a novela obecního zřízení. Postupně docházelo k centralizačním tendencím, což dokládají i další novely k obecnímu zřízení, týkající se schválení dispozice s obecním majetkem od určité hodnoty dohlédacím státním úřadem nebo potvrzování platnosti volby

⁴⁸ SCHELLE, Karel. *Dějiny veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 364. ISBN 978-80-7552-374-7.

⁴⁹ VOJÁČEK, Ladislav, KOLÁRIK, Jozef a GÁBRIŠ, Tomáš. *Československé právní dějiny*. 2. přepracované vydání. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2013. s. 109-110. ISBN 978-80-89447-99-2.

⁵⁰ Tamtéž, s. 109.

⁵¹ SCHELLE, Karel. *Dějiny veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 401-407. ISBN 978-80-7552-374-7.

starosty politickými úřady a další. Důvodem pro posilování centralizace na úkor samosprávy byla především snaha o posílení státu proti separatistickým tendencím a autonomním požadavkům Slovenska.⁵²

V roce 1918 bylo zřízeno ministerstvo s plnou mocí pro správu Slovenska v čele s Vavrom Šrobárem. Důvodem ke zřízení byla snaha o podřízení administrativního a soudního aparátu na Slovensku československé vládě. První zásah do samosprávy na Slovensku přinesl zákon č. 64/1918 Sb. z. a n., na jehož základě došlo k rozpuštění městských a obecních výborů a jejich působnost přešla na komise jmenované zmocněncem vlády. Dalším zásahem bylo nařízení ministra Šrobára č. 555/1919, kterým došlo ke zrušení samosprávy v municipálních městech, městech se zřízeným magistrátem a ve velkých a malých obcích. Nové orgány se ustanovovaly na jmenovacím principu, i zde docházelo centralizačním snahám.⁵³

2.3. Období 1945-1989

Již během 2. světové války začaly vznikat revoluční národní výbory. Československá vláda vydala dne 16. 4. 1944 svolání k vytvoření národních výborů, které měly být vytvořeny na místní, okresní a zemské úrovni, jejich úkoly se měly řídit danou situací s působností ve všech oborech veřejné správy a samosprávy. Zatímco moskevské vedení KSČ spatřovalo v národních výborech nikoli jen odbojové a prozatímní hnutí, ale budoucí systém uspořádání veřejné správy ve státu, Londýnská vláda spolu s prezidentem Edvardem Benešem zřízení národních výborů brala jako dočasné řešení s tím, že systém veřejné správy naváže na právní stav po přijetí zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.⁵⁴ Je nepochybně zajímavá též myšlenka prezidenta Beneše budovat místní správu dle anglosaského (výlučně samosprávného) modelu.⁵⁵

Ústavním dekretem č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, měly být na osvobozeném území Československa ustanoveny na

⁵² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. s. 27-28. ISBN 978-80-7552-719-6.

⁵³ VOJÁČEK, Ladislav, KOLÁRIK, Jozef a GÁBRIŠ, Tomáš. *Československé právní dějiny*. 2. přepracované vydání. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2013. s. 103-104. ISBN 978-80-89447-99-2.

⁵⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. s. 32-33. ISBN 978-80-7552-719-6.

⁵⁵ BERTELMANN, Karel. Samospráva a sebespráva. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 6/2000. s. 589. ISSN 0231-6625.

základě voleb národní výbory (místní, okresní a zemské) jako prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech, podřízené vládě. Na základě tohoto zmocnění pak bylo vydáno vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, kterým se předpokládalo uskutečnění voleb do národních výborů, ale ty neproběhly. Vládní nařízení již s národními výbory jako prozatímními orgány nepočítalo, navíc zavedlo podřízenost nižší úrovně národního výboru vyššímu s tím, že veškeré národní výbory byly současně podřízeny vládě.⁵⁶ Národní výbory byly orgány se všeobecnou působností v oblasti veřejné správy, které nahradily dřívější orgány, ovšem územní samosprávné celky samy o sobě nezaknily. To znamená, že obce, okresy a země (později kraje) zůstaly jako územní korporace, a tedy právnické osoby veřejného práva. Národní výbory lze proto charakterizovat jako orgány územních korporací, ale i jako orgány státu.⁵⁷

Situace na ve slovenské části Československa byla velmi podobná. Právní základ národních výborů (obecních a okresních) byl postaven nařízením Předsednictva SNR č. 26/1945 Sb. nař. SNR o národních výborech, župy byly zrušeny (definitivně až nařízením SNR č. 96/1945 Sb.).⁵⁸

Za zmínku jistě stojí zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, kterým byly zrušeny země se zemskými národními výbory a nahrazeny novými jednotkami místní správy – kraji, jichž vznik předpokládal ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky. Pro každý kraj se zřídil krajský národní výbor se sídlem v krajském městě.⁵⁹ Zavedení krajského zřízení neznameno rozšíření územní samosprávy na tuto úroveň a snahu o demokratickou decentralizaci. I v tomto případě šlo spíše o podřízení tohoto stupně veřejné správy ústředním orgánům.

Jak je z výše uvedeného vývoje naznačeno, v podstatě na 40 let mizí význam členění veřejné správy na státní správu a samosprávu. Ačkoli v roce 1967 byla zákonem č. 97/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů, zakotvena samostatná působnost národních výborů, fakticky o místní samosprávě nelze hovořit, neboť pro její fungování zde byly značné bariéry, ať již finanční nebo určené politickým

⁵⁶ VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999. s. 63-65. ISBN 80-85889-22-6.

⁵⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. s. 36. ISBN 978-80-7552-719-6.

⁵⁸ ŠVECOVÁ, Adriana, GÁBRIŠ, Tomáš. *Dejiny štátu, správy a súdництва na Slovensku*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 200. ISBN 978-80-7380-161-8.

⁵⁹ Tamtéž, s. 200.

systemem. Během 80. let 20. století přichází snahy o přiblížení národních výborů k samosprávě, ovšem k žádné skutečné samosprávě až do roku 1989 nedošlo.⁶⁰

⁶⁰ VOJÁČEK, Ladislav, KOLÁRIK, Jozef a GÁBRIŠ, Tomáš. *Československé právní dějiny*. 2. přepracované vydání. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2013. s. 112. ISBN 978-80-89447-99-2.

3. TRANSFORMACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBDOBÍ MEZI LETY 1989 - 1993

Dne 23. 3. 1990 Federální shromáždění schválilo ústavní zákon č. 81/1990 Sb., o změně názvu Československé socialistické republiky, kterým změnil dosavadní název z „Československá socialistická republika“ na „Československá federativní republika“. Tento ústavní zákon byl pak zrušen ústavním zákonem č. 101/1990 Sb., o změně názvu Československé federativní republiky, který zavedl název „Česká a Slovenská Federativní Republika“ (dále jen „ČSFR“)⁶¹

3.1. Ústavní základ

Společenský vývoj v zemích východní Evropy, v Československé socialistické republice završen listopadovými událostmi v podobě Sametové revoluce, vytvořil podmínky pro systémovou změnu ve všech ekonomických, politických i sociálních souvislostech. Prvním krokem byla transformace, znamenající úplnou změnu podstaty správy společnosti, jejímž základem byla i nová ústavněprávní úprava.⁶² Následná reforma veřejné správy zahrnovala přestavbu právního a správního systému, prvořadě zaměřenou na obnovení územní samosprávy, která byla totalitním režimem prakticky zlikvidována.⁶³

Ústavněprávním základem byl ústavní zákon č. 294/1990 Sb.⁶⁴, kterým bylo do Ústavy z roku 1960⁶⁵ zavedeno nové znění hlavy sedmé a to „Místní samospráva“. Tato hlava obsahovala články 86 a 87, které v podstatě hovoří o postavení obcí.⁶⁶ Tímto tedy skončila éra národních výborů v Československu, budovaná po čtyřicet pět let.

Pravomoc co do úpravy obecního práva náležela republikám, respektive České a

⁶¹ BRÖSTL, Alexander a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. s. 39. ISBN 978-80-7380-580-7.

⁶² KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. s. 93. ISBN 978-80-7380-578-4.

⁶³ VIDLÁKOVÁ, Olga. Správní reforma v České republice v devadesátých letech (cesta zkoušek a omylů). In: *Veřejná správa a právo*. Praha: C. H. Beck, 1997. s. 54-55. ISBN 80-7179-191-1.

⁶⁴ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

⁶⁵ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, (dále jen „Ústava z roku 1960“) ve znění novely ústavního zákona č. 294/1990 Sb.

⁶⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. s. 47. ISBN 978-80-7552-719-6.

Slovenské národní radě, jak lze vyvodit z článku 9 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů.⁶⁷

3.2. Česká republika

Základem soustavy místní správy se měla stát samospráva obcí, přičemž obce měly vykonávat též část státní správy, což je pro demokratické systémy charakteristické, tj. decentralizovaný výkon státní správy. S realizací této reformy bylo započato v červnu 1990, kdy se vláda rozhodla ukončit činnost národních výborů všech stupňů ke dni voleb do zastupitelských orgánů.⁶⁸ Zatímco krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, ty okresní se přetvořily v okresní úřady, které představovaly výkon státní správy.⁶⁹

3.2.1. Územní samospráva

V případě samosprávy obcí, která byla realizována v relativně krátkém období, otázka samosprávy druhé úrovně již nebyla tak rychle vyřešena. Vláda se rozhodla zřídit vládní komisi pro zemské zřízení⁷⁰, jejímž úkolem bylo zpracovat základní modely uspořádání České republiky. Tato komise předložila k diskusi 4 modely, stěžejní pozornost byla však upřena na otázku zemské, či regionální varianty. Díky blížícím se volbám v listopadu 1990, však k vyřešení této otázky nedošlo.⁷¹

Základními zákony, které v souvislosti s ústavní úpravou realizovaly reformu místní správy, byly především:

- Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“)
- Zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- Zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zák. hl. m. P.“)
- Zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice
- Zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí

⁶⁷ Tamtéž, s. 37.

⁶⁸ Usnesení vlády č. 163 ze dne 6. 6. 1990

⁶⁹ ZÁŘECKÝ, Pavel. K některým aktuálním otázkám rozvoje místní správy. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. 1/1991. s. 3. ISSN 0139-6005.

⁷⁰ Usnesení vlády č. 234 z 22. 8. 1990

⁷¹ ZÁŘECKÝ, Pavel. K některým aktuálním otázkám rozvoje místní správy. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. 1/1991. s. 3-5. ISSN 0139-6005.

Nejdůležitějším zákonem v rámci výše uvedené právní úpravy místní samosprávy, byl beze sporu zákon o obcích, jenž navazoval na již zmíněný ústavní zákon č. 294/1990 Sb. Kromě výše uvedeného výčtu zákonů, které představovaly výchozí právní úpravu, byly doplňovány dalšími právními předpisy, upravující dílčí otázky, související s místní samosprávou, jako například úprava místních poplatků, obecní policie a další, které postupně přibývaly.⁷²

Zákon o obcích – obecná charakteristika

Zákon o obcích upravoval právní postavení všech obcí na území České republiky, vyjma města Prahy, která měla vlastní specifickou právní úpravu. Jednotlivé obce bylo možno rozdělit tradičně na dva druhy obcí, tj. obce a města. Odlišovaly se především formálním označením svých orgánů, velikostí, popřípadě rozsahem výkonu státní správy a jiných agend. Města pak dále bylo možno dělit na města statutární, hlavní město Prahu a města, která nebyla statutárními městy. Toto rozlišování je doposud aktuální.⁷³

Na statutární města se též uplatňovala právní úprava zákona o obcích. Taxativní výčet statutárních měst uváděl § 3 odst. 1 zákona o obcích. Specifikem statutárních měst byla možnost své území členit na městské obvody nebo městské části. Členění území statutárních měst lze chápat jako výsadu, nikoli povinnost a tudíž, pokud statutární město nebylo územně členěno, pak lze shledat rozdíly od „ostatních obcí“ pouze co do formálního charakteru, především v označení orgánů. Zastupitelstvo územně členěného statutárního města pak schvalovalo statut, jehož obsah demonstrativně vymezoval § 25 zákona o obcích. Ačkoli městské obvody a části územně členěných statutárních měst mohly plnit jménem statutárního města a jménem svým svěřené úkoly⁷⁴ veřejné správy, nenáležela jim samostatná právní subjektivita ve smyslu soukromého práva.⁷⁵

Obec coby základ místní samosprávy bylo možné charakterizovat (a dosud tak stále lze) jako samosprávné společenství občanů a právnická osoba v jednom, která mohla svou působnost vykonávat buď bezprostředně svými občany, nebo prostřednictvím svých

⁷² PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1991. s. 14. ISBN 80-210-0299-9.

⁷³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí – základy obecního práva*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998. s. 102-105. ISBN 80-85963-73-6.

⁷⁴ Např. byla statutární města oprávněna postoupit městským částem/obvodům pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích jejich působnosti. Viz Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 40/95. [online]. 15. 10. 2007 [cit. 24. 4. 2018].

⁷⁵ Tamtéž s. 105-108.

orgánů.⁷⁶ Působnost obce bylo možno definovat jako okruh práv a povinností, které byly obci právním řádem stanoveny k plnění jejích úkolů. Tato působnost se v rámci obcí členila na působnost územní (určena územím obce⁷⁷) a věcnou. Omezení působnosti obce co do území platilo v případě, že obec vystupovala jako nositel veřejné správy s veřejnými oprávněními vůči fyzickým a právnickým osobám. Jestliže obec vystupovala v postavení nositele práv a povinností v oblasti soukromoprávní, měla zásadně stejné postavení jako jiné právnické osoby, a nebyla omezena co do hranic obce. Působnost obcí bylo možno dělit na samostatnou působnost jako projev decentralizace veřejné správy (vykonávající jménem obce a na její odpovědnost) a přenesenou působnost co by dekoncentrace státní správy.⁷⁸

Působnost obce se realizovala prostřednictvím orgánů obce (nejde-li o případy řešené místním referendem), kdy nejvyšším samosprávným orgánem bylo obecní zastupitelstvo (dále jen „zastupitelstvo“).⁷⁹ Volby do zastupitelstev probíhaly na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním s čtyřletým volebním obdobím.⁸⁰ Počet členů zastupitelstva stanovovalo zastupitelstvo před vyhlášením voleb, s přihlédnutím k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu obce.⁸¹ Zastupitelstvu náležela především samostatná působnost, v přenesené působnosti zastupitelstvu nepřislušelo rozhodovat, s výjimkou schvalování územního plánu obce nebo její části.⁸² Zastupitelstvo tuto působnost vykonávalo na zasedání zastupitelstva, k němuž se členové scházeli dle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva byl povinen svolat starosta, který zasedání současně řídil.⁸³ Pravomoci zastupitelstva vymezovalo ust. § 36 a 37 zákona o obcích. Mezi významné pravomoci zastupitelstva nepochybně patřila volba starosty, zástupce starosty a členů obecní rady z řad svých členů.⁸⁴

⁷⁶ Tamtéž s. 186.

⁷⁷ V některých případech mohla obec vykonávat část státní správy i na území jiných obcí co by pověřený obecní úřad – viz § 60 zákona o obcích.

⁷⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí – základy obecního práva*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998. s. 141-143. ISBN 80-85963-73-6.

⁷⁹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1991. s. 21. ISBN 80-210-0299-9.

⁸⁰ Viz § 2 zákona ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

⁸¹ Viz § 27 odst. 1 a § 28 zákona o obcích

⁸² Viz § 36 odst. 3 zákona o obcích

⁸³ Viz § 38 odst. 1 zákona o obcích

⁸⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck Praha, 1993. s. 202. ISBN 80-7049-069-1.

Obecní rada byla výkonným orgánem obce jak v samostatné, tak přenesené působnosti. V případě výkonu samostatné působnosti obecní rada odpovídala zastupitelstvu, při výkonu přenesené působnosti pak byla podřízena okresnímu úřadu.⁸⁵ Obecní rada se skládala ze starosty, zástupce starosty, popřípadě zástupců starosty, byli jich více, a radních z řad členů zastupitelstva (dále jen jako „radní“). Zákon o obcích stanovil lichý počet radních, v maximálním počtu 15 členů, nejméně 5 s tím, že nesměl přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. V případě, že obec měla méně než 15 členů zastupitelstva, obecní rada se nevolila, její funkci vykonával starosta.⁸⁶ Obecní rada též zřizovala iniciativní a kontrolní orgány komise. Obligatorně zřizovala finanční a kontrolní komisi, v případech stanovených zvláštním zákonem obecní rada též zřizovala zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti.⁸⁷ Od nabytí účinnosti novely zákona o obcích č. 302/1992 Sb., obecní rada pozbyla rozhodování v přenesené působnosti, bylo jí zachováno pouze oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti.⁸⁸

Starosta, ve statutárních městech byla tato funkce nazývaná jako primátor města⁸⁹, zastupoval obec navenek. Volilo jej zastupitelstvo z řad svých členů, kterému byl starosta též odpovědný. Starosta svolával a řídil zasedání zastupitelstva, spolu se zástupcem starosty nebo jiným radním podepisoval obecně závazné vyhlášky a jiná usnesení zastupitelstva. Taktéž svolával a řídil schůze obecní rady a společně s pověřeným členem obecní rady podepisoval její usnesení. Starosta měl též oprávnění pozastavit výkon usnesení obecní rady v otázkách samostatné působnosti obce, měl-li za to, že bylo nesprávné. Takové usnesení pak předložil k rozhodnutí na nejbližším zasedání zastupitelstva. Obdobně starosta mohl pozastavit výkon usnesení komise v otázkách samostatné působnosti dle § 56 odst. 3 zákona o obcích.⁹⁰ Nebyl-li v obci ustanoven tajemník obecního úřadu, pak starosta plnil funkci vedoucího organizace⁹¹ dle zvláštních předpisů a byl nadřízen všem pracovníkům obecního úřadu.

⁸⁵ Viz § 44 odst. 1 zákona o obcích

⁸⁶ Viz § 44 odst. 2 písm. d) zákona o obcích

⁸⁷ Takovýmto zvláštním orgánem mohla být např. povodňová komise, viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck Praha, 1993. s. 203. ISBN 80-7049-069-1.

⁸⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí – základy obecního práva*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998. s. 207. ISBN 80-85963-73-6.

⁸⁹ Viz § 54 zákona o obcích

⁹⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí – základy obecního práva*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998. s. 212-213. ISBN 80-85963-73-6.

⁹¹ Novelou zákona o obcích č. 302/1992 Sb. byla funkce „vedoucího organizace podle zvláštních právních předpisů“ nahrazena funkcí „statutárního orgánu“.

Obecní úřad organizačně a administrativně zabezpečoval činnosti orgánů obce, současně byl sídlem výše zmíněných orgánů obce. Působnost obecního úřadu stanovilo ust. § 58 zákona o obcích, který se týkal jak samostatné, tak přenesené působnosti.⁹² Obecní úřad tvořil starosta, zástupci starosty a pracovníci obecního úřadu. V čele obecního úřadu stál starosta. Za podmínek ust. § 59 zákona o obcích, obecní zastupitelstvo zřizovalo funkci tajemníka obecního úřadu, který byl nadřízený všem pracovníkům obecního úřadu.⁹³

Zákon o obcích též ukládal orgánům obce, aby všechny listiny, jež vyhotovovaly, označovaly uvedením slova „Obec“ a název obce či města v případech, kdy jde o oblast samostatné působnosti. V případě přenesené působnosti, byly povinny listiny označovat slovy „obecní úřad“ společně s názvem obce.⁹⁴

Praha

Hlavní město Praha bylo dle ust. § 1 zák. hl. m. P. obcí, se svou vlastní právní úpravou, koncipovanou jako *lex specialis* k zákonu o obcích⁹⁵. Záležitosti hlavního města Prahy spravovaly ve vymezeném rozsahu i městské části hlavního města Prahy. Ty měly velmi podobné postavení jako obvody a městské části statutárních měst s tím významným rozdílem, že městské části hlavního města Prahy v rozsahu stanoveném zák. hl. m. P., dalšími obecně závaznými právními předpisy a Statutem hlavního města Prahy, v právních vztazích vystupovaly svým jménem a nesly odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, tedy v omezené míře městské části hlavního města Prahy měly právní subjektivitu.⁹⁶

Shrnutí

Správní reforma, která se prvořadě zaměřila na obnovu samosprávy ovšem přinesla i některé problémy. Rychlé přijetí takového množství zákonů, spojené

⁹² PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1991. s. 14. ISBN 80-210-0299-9.

⁹³ Viz § 58 odst. 1 zákona o obcích.

⁹⁴ Viz § 58 odst. 5 zákona o obcích, vč. modifikací, šlo-li o orgány obvodů nebo městských částí.

⁹⁵ Viz znění § 41 zákona ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve vyhlášeném znění (dále jen „z. hl. m. P.“) „*Nestanoví-li zákon výslovně jinak, vztahuje se na hlavní město Prahu zákon o obcích.*“

⁹⁶ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*. 1/2006. s. 25. ISSN 0231-6625.

s nedostatkem zkušeností, zapříčinily jejich četné novelizace. Tak například do vzniku samostatného českého státu byl zákon o obcích čtyřikrát novelizován.

Vlivem zřizování tzv. střediskových obcí v 80. letech 20. století, kdy docházelo k násilnému slučování obcí, zákon o obcích umožnil jejich rozdělení. Podmínky pro rozdělení obcí uvádělo ust. § 11 zákona o obcích, kterými bylo konání místního referenda o rozdělení obce a následné schválení ministerstvem vnitra. Návrh na rozdělení obce pak mohlo ministerstvo vnitra České republiky zamítnout pouze tehdy, pokud by nově vzniklé obce nemohly plnit úkoly dle zákona o obcích. Toto řešení tak nedávalo možnost zamezit vzniku příliš malých obcí. Snaha zabránit rostoucímu počtu malých obcí přinesla až novela z roku 1994⁹⁷, která znemožňovala vznik nových obcí s méně než 300 občany, ovšem přišla již pozdě.⁹⁸

3.2.2. Místní státní správa

Taktéž reformní proces státní správy původně obsahoval 2 etapy, ve kterých mělo dojít k vytvoření dvou stupňů státní správy.⁹⁹ Vzhledem k tomu, že krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, tak ani zde nedošlo k naplnění původního záměru. Jejich působnost tak převzaly okresní úřady a ústřední orgány státní správy. Kraje ovšem ve smyslu zákona o územním členění státu¹⁰⁰ nezanikly.¹⁰¹

Namísto okresních národních výborů byly vytvořeny okresní úřady, co by monokratické orgány státní správy, v čele s přednostou jmenovaným vládou na návrh ministerstva vnitra České republiky, a to zákonem ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících (dále jen „zákon o Okr.Úř.“).¹⁰²

Okresní úřad byl správní úřad se všeobecnou působností, vymezenou územím svých obvodů, tj. okresů. Na základě zákona bylo ovšem možné svěřit okresním úřadům výkon státní správy i v jiných územních obvodech.¹⁰³ Okresní úřad měl též pravomoc

⁹⁷ Viz § 11 zákona o obcích ve znění novely zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů,

⁹⁸ VIDLÁKOVÁ, Olga. Správní reforma v České republice v devadesátých letech (cesta zkoušek a omylů). In: *Veřejná správa a právo*. Praha: C. H. Beck, 1997. s. 54-55. ISBN 80-7179-191-1.

⁹⁹ Tamtéž, s. 55.

¹⁰⁰ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění zákona č. 425/1990 Sb.

¹⁰¹ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 116. ISBN 80-7179-794-4.

¹⁰² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. s. 37. ISBN 978-80-7357-561-8.

¹⁰³ Viz § 2 zákon o Okr.Úř.

vydávat obecně závazné vyhlášky, jež musely být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy.¹⁰⁴

Ve vztahu k obcím okresní úřad poskytoval odbornou pomoc pověřeným obecním úřadům a orgánům obcí na úseku jejich přenesené působnosti, a současně jejich činnost kontroloval. Dále pak přezkoumával rozhodnutí orgánů obcí vydaná ve správním řízení¹⁰⁵, ve věcech jak přenesené, tak samostatné působnosti. V zásadě okresní úřady vystupovaly jako nadřízené orgány vůči obcím při výkonu jejich přenesené působnosti. V systému místní správy se územní samospráva uplatňovala pouze na úrovni obcí, okresní úřady byly pojaté výlučně jako orgány místní státní správy.¹⁰⁶

Úroveň místní státní správy doplňoval odborný správní úřad. Od okresů se odlišoval omezenou věcnou působností a též často rozsahem územní působnosti, která vzhledem k povaze věcné působnosti, nemusela být totožná s územním členěním státu. Územní odborný správní úřad byl projevem vertikální dekoncentrace státní správy. Zásadně na rozdíl od okresních úřadů, neměly pravomoc vydávat nařízení jako abstraktní právní akty.¹⁰⁷ Mezi takové specializované orgány státní správy bylo možno zařadit úřady práce, celní úřady, katastrální úřady, finanční úřady aj. Tyto dekoncentrované správní úřady nebyly vytvářeny na základě výše zmíněných reformních snah, ale vznikaly na základě potřeb jednotlivých ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů.¹⁰⁸

3.3. Slovenská republika

Základní územní jednotkou se v souladu s ustanovením § 1 odst. 1 zákona SNR č. 517/1990 Zb., o územnom a správnom členění Slovenskej republiky, ve vyhlášeném znění (dále jen „zákon o úz. a správ. členění“), stala obec. Právo založit, zrušit, rozdělit nebo sloučit obec měla pouze vláda Slovenské republiky, s podmíněným souhlasem dotčené obce, popřípadě obcí a stanoviskem okresního úřadu¹⁰⁹. O jiných změnách pak rozhodoval místně příslušný okresní úřad s opět podmíněným souhlasem obce¹¹⁰.

¹⁰⁴ Viz § 3 zákon o Okr.Úř.

¹⁰⁵ Viz § 5 písm. d) až f) zákon o Okr.Úř.

¹⁰⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1991. s. 25-26. ISBN 80-210-0299-9.

¹⁰⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck Praha, 1993. s. 199-200. ISBN 80-7049-069-1.

¹⁰⁸ VIDLÁKOVÁ, Olga. *Správní reforma v České republice v devadesátých letech (cesta zkoušek a omylů)*. In: *Veřejná správa a právo*. Praha: C. H. Beck, 1997. s. 54-55. ISBN 80-7179-191-1.

¹⁰⁹ Viz § 2 odst. 1 a 2 zákona o úz. a správ. členění.

¹¹⁰ Viz § 2 odst. 3 a 4 zákona o úz. a správ. členění.

V případě správního členění území Slovenska se dle zákona o úz. a správ. členění Slovenská republika členila na okresy, které byly územními obvody pro výkon působnosti orgánu státu. Každá obec patřila do jednoho okresu, případný přesun obce do okresu jiného schvalovala vláda se souhlasem obce.¹¹¹

3.3.1. Územní samospráva

Mezi nejvýznamnější prameny práva, upravující oblast místní samosprávy z tohoto období lze zařadit:

- Zákon SNR č. 346/1990 Zb. o volbách do orgánů samosprávy obcí
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecném zřízení
- Zákon SNR č. 377/1990 Zb. o hlavním městě Slovenské republiky Bratislavě
- Zákon SNR č. 401/1990 Zb. o městě Košice
- Zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí

Dne 6. září 1990 přijala Slovenská národní rada zákon č. 369/1990 Zb. o obecném zřízení, (dále jen „*Obec. zriad.*“), který definoval obec jako samostatný územní celek Slovenské republiky, sdružující občany, kteří mají na území obce trvalý pobyt a též jako právnickou osobu, která za podmínek stanovených zákonem samostatně hospodář se svým majetkem a svými finančními zdroji.¹¹² Ustanovení § 1 odst. 2 *Obec. zriad.* pak vyjadřovalo kvazi autonomní postavení obcí, které jim umožnilo spravovat jejich záležitosti relativně svobodně. Samospráva obcí byla svěřena do rukou občanů s trvalým pobytem v příslušné obci, kteří ji vykonávali prostřednictvím orgánů obcí, vlastním hlasováním nebo veřejným shromážděním.¹¹³

Za orgány obce považovalo ustanovení § 10 *Obec. zriad.* zastupitelstvo obce (dále jen „*zastupitelstvo*“) a starostu obce (dále jen „*starosta*“)¹¹⁴. Zastupitelstvo bylo ustaveno jako nejvyšší orgán se základní působností, od kterého se odvozovala působnost ostatních orgánů obce zřízené zastupitelstvem. Zastupitelstvo mohlo na základě ust. § 10 odst. 2 *Obec. zriad.* dle potřeby nebo vyžadoval-li to zvláštní zákon, zřizovat další orgány jako obecní radu, komise, obecní policii, obecní požární sbor nebo jiné stálé či dočasné

¹¹¹ KLIMOVSKÝ, Daniel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2008. s. 365. ISBN 978-80-8168-002-1.

¹¹² Viz § ust. 1 odst. 1 *Obec. zriad.*

¹¹³ KLIMOVSKÝ, Daniel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2008. s. 368. ISBN 978-80-8168-002-1.

¹¹⁴ V městech se tyto orgány nazývaly primátor města a městské zastupitelstvo.

výkonné a kontrolní orgány a též jim určovat náplň práce.¹¹⁵ Zastupitelstvo bylo voleno na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním občany ČSFR s trvalým pobytem v obci, s funkčním obdobím na 4 roky. V rámci obce byla funkce poslance zastupitelstva neslučitelná s funkcí starosty, pracovníka aparátu městského zastupitelstva, do kterého měl být volený a hlavního kontrolora.¹¹⁶ Právo rozhodovat o počtu poslanců zastupitelstva zákon ponechal zastupitelstvu a stanovil pouze rozpětí od 9 do 60 osob. Zastupitelstvu byly svěřeny do působnosti základní otázky života obce, zejména nakládání s majetkem obce, určování zásad hospodaření, schvalování rozpočtu a jeho změny, schvalování závěrečného účtu obce, územní plán obce a koncepce rozvoje jednotlivých oblastí života obce. Dále zastupitelstvo určovalo otázky místních daní a poplatků, vyhlašovalo hlasování obyvatel obce. K dalším výlučným pravomocím zastupitelstva též patřila kreační pravomoc (zřizování funkce hlavního kontrolora, vč. jeho volby, zřizování dalších orgánů k výkonu samosprávy obce) a normotvorná pravomoc (vydávání 2 druhů všeobecně závazných nařízení – na plnění úkolů samosprávy obce a ve věcech úkolů, ve kterých je obec vykonavatelem státní správy).¹¹⁷

Funkce starosty byla konstituována jako nejvyšší výkonný orgán obce s nezávislým postavením na zastupitelstvu. Starosta nebyl členem zastupitelstva, ani jím volený, nýbrž byl volen stejným způsobem jako zastupitelstvo. Pasivní volební právo starosty měl občan s volebním právem, jenž v den volby dovršil 25 let.¹¹⁸ Působnost starosty stanovilo ust. § 13 odst. 2 Obec. zriad.: svolával a vedl zasedání zastupitelstva a obecní rady, podepisoval jejich usnesení, zároveň měl sistační právo týkající se usnesení zastupitelstva, dále rozhodoval ve věcech správy obce, které nebyly vyhrazené (zákonem nebo organizačním řádem zastupitelstva) zastupitelstvu. Vztah mezi starostou a

¹¹⁵ SOTOLÁŘ, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení (Komentár)*. 1. vydání. Košice: SOTAC, s.r.o., 2003. s. 148. ISBN 80-968356-1-0.

¹¹⁶ Viz § ust. 3 odst. 2 písm. a) až d) zákona SNR č. 346/1990 Zb. o volbách do orgánov samosprávy obcí, ve vyhlášeném znění; dále se inkompatibilita vztahovala na funkci soudce, prokurátora, vyšetřovatele prokuratury, příslušníka ozbrojeného bezpečnostního sboru a sboru nápravne výchovy; další případy mohou stanovit zvláštní zákony.

¹¹⁷ Viz § ust. 11 odst. 3 písm. a) až k) Obec. zriad.

¹¹⁸ Viz ust. § 4 odst. 1 zákona SNR č. 346/1990 Zb. o volbách do orgánov samosprávy obcí, ve vyhlášeném znění.

zastupitelstvem, jak bylo již výše naznačeno, nebyl vztahem podřízenosti a nadřízenosti.¹¹⁹

Fakultativním orgánem obce, zřizovaným zastupitelstvem, byla obecní rada. Ta se skládala z poslanců zastupitelstva, které zastupitelstvo volilo na celé funkční období. Zastupitelstvo mělo též právo obecní radu kdykoli odvolat. Počet členů obecní rady byl stanoven na nejvíce třetinu počtu poslanců zastupitelstva, s přihlédnutím k zastoupení politických stran v zastupitelstvu.¹²⁰ Obecní rada byla výkonným orgánem zastupitelstva, který byl činný především mezi zasedáními zastupitelstva. Dále obecní rada plnila funkci poradního orgánu ve vztahu ke starostovi.

Dalšími fakultativními orgány byly komise. Ty zřizovalo zastupitelstvo jako své poradní, iniciativní a kontrolní orgány. Komise se skládaly z poslanců zastupitelstva a z obyvatel obce volených zastupitelstvem. Nejčastěji šlo o finanční, sociální, legislativní a mnoho dalších komisí, jež zastupitelstvo považovalo za vhodné a potřebné zřídit.¹²¹

Obecní úřad byl výkonným orgánem zastupitelstva a starosty, složený ze zaměstnanců obce. Úkolem obecního úřadu bylo především zabezpečení administrativních a organizačních věcí zastupitelstva a starosty.¹²² Práci obecního úřadu organizoval starosta, který byl zároveň odpovědný za jeho chod, ovšem ve větších obcích se, z důvodu nárůstu počtu pracovníků obecního úřadu, předpokládalo zřízení funkce přednosta obecního úřadu, který bezprostředně řídil a organizoval jejich činnost. Funkce přednosta úřadu ovšem nenahrazovala pravomoc starosty.¹²³

Specifickou funkcí byla též funkce hlavního kontrolora. Hlavní kontrolor byl pracovníkem obce, jenž vykonával kontrolu úkolů obce vyplývajících z její působnosti. Zejména kontroloval účetnictví obce, nakládání s obecním majetkem, ale vypracovával i stanoviska k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu obce před jejím schválením zastupitelstvem. Jmenován byl na základě návrhu starosty zastupitelstvem na dobu

¹¹⁹ SOTOLÁŘ, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení (Komentár)*. 1. vydání. Košice: SOTAC, s.r.o., 2003. s. 188, 193-194. ISBN 80-968356-1-0.

¹²⁰ Viz ust. § 14 odst. 1 a 2 Obec. zriad.

¹²¹ SOTOLÁŘ, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení (Komentár)*. 1. vydání. Košice: SOTAC, s.r.o., 2003. s. 227-228. ISBN 80-968356-1-0.

¹²² Viz ust. § 16 Obec. zriad.

¹²³ SOTOLÁŘ, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení (Komentár)*. 1. vydání. Košice: SOTAC, s.r.o., 2003. s. 238. ISBN 80-968356-1-0.

neurčitou.¹²⁴ Ze zákonné formulace lze jazykovým výkladem vyvodit povinnost zastupitelstva ke zřízení této funkce.¹²⁵

Právní úprava obsažená v Obec. zriad. obsahovala ve čtvrté části právní úpravu měst. Městem zůstaly ty obce, které přede dnem nabytí účinnosti Obec. zriad. byly vyhlášené za města a obce, které za města prohlásila Slovenská národní rada. Od obcí se odlišovaly svým označením „město“, orgány města byly pak městské zastupitelstvo a primátor, na jejich postavení se uplatňovala právní úprava obecního zastupitelstva a starosty obce.¹²⁶ Města se dále mohla členit na městské části, které měly spíše postavení části obce bez právní subjektivity.

V rámci kategorie měst dále Obec. zriad. počítalo se zvláštním postavením hlavního města Bratislavy a měst s počtem obyvatel nad 200.000.¹²⁷ Jediným městem, které přesáhlo počet obyvatel přes tuto hranici, bylo město Košice. Právní postavení těchto dvou měst upravovaly samostatné zákony, nevylučující subsidiární použití Obec. zriad. Města Bratislava i Košice se členila na městské části, jejichž orgány byl starosta a místní zastupitelstvo. Městské části byly právními osobami, které za podmínek stanovených zákonem a statutem města, hospodařily s veřejným a vlastním majetkem a finančními zdroji. Lze tedy hovořit o právní subjektivitě těchto městských částí.

3.3.2. Místní státní správa

Místní státní správa byla upravena zákonem SNR č. 472/1990 Zb., o organizácii miestnej štátnej správy, ve vyhlášeném znění, (dále jen „*z. o organizaci místní státní správy*“). Tato místní státní správa, kterou vykonávaly okresní a obvodní úřady, byla řízena a kontrolována vládou Slovenské republiky. Územní obvod okresního úřadu byl okres, územní obvod obvodního úřadu tvořily obce, které určil okresní úřad.¹²⁸

Obvodní úřady bylo možno chápat jako mezičlánek mezi samosprávnými obcemi a státní správou v podobě okresních úřadů. Motivací pro zřízení tohoto orgánu byla snaha přiblížit výkon státní správy občanům a zmírnit přerušení vazeb mezi samosprávou a

¹²⁴ Viz ust. § 18 odst. 1 a 2 Obec. zriad.

¹²⁵ SOTOLÁŘ, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení (Komentár)*. 1. vydání. Košice: SOTAC, s.r.o., 2003. s. 244. ISBN 80-968356-1-0.

¹²⁶ Viz ust. § 22 a ust. § 24 Obec. zriad.

¹²⁷ Viz. ust. § 22 odst. 3 a 5 Obec. zriad.

¹²⁸ KLIMOVSKÝ, Daniel. *Základy verejnej správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2008. s. 366. ISBN 978-80-8168-002-1.

státní správou.¹²⁹ Z vymezení působnosti obvodních úřadů tak, jak vymezovalo ustanovení § 5 z. o organizaci místní státní správy, plyne vysoká míra součinnosti a spolupráce s obcemi.¹³⁰ V případě, že obec měla méně jak 600 obyvatel, nebyla schopna plnit některé úkoly svěřené jí do působnosti a vzhledem k potřebě vysoké odbornosti v dané věci, které nemohla zabezpečit ani sdružením s jinou obcí či za jiné formy pomoci ze strany obvodního úřadu, okresní úřad na návrh takové obce mohl rozhodnout, že obvodní úřad bude dočasně plnit některé úkoly patřící do působnosti obce. Takové činnosti obvodní úřad činil ve spolupráci s orgánem samosprávy obce.¹³¹ V čele obvodního úřadu byl přednosta, kterého na základě volby starostů obcí územního obvodu obvodního úřadu jmenoval přednosta okresního úřadu.¹³²

Okresní úřady vykonávaly místní státní správu ve druhém stupni ve všech záležitostech, které rozhodoval obvodní úřad v prvním stupni, v ostatních záležitostech byl prvostupňovým orgánem místní státní správy. Okresní úřad byl taktéž odvolacím orgánem ve věcech, ve kterých ve správním řízení rozhodovaly na prvním stupni obce nacházející se v jeho územním obvodu. Také koordinoval činnost obvodního úřadu a všech orgánů místní státní správy ve svém územním obvodu. V rozsahu své působnosti a za podmínek stanovených zákonem mohl okresní úřad vydávat pro území okresu všeobecně závazné vyhlášky¹³³. V jeho čele stál přednosta jmenovaný vládou Slovenské republiky na návrh ministerstva vnitra Slovenské republiky a po vyjádření starostů z příslušného regionu.¹³⁴

3.3.3. Shrnutí

V této první etapě reformy veřejné správy již lze vysledovat formování odděleného modelu veřejné správy v podobě dvou základních složek územní veřejné správy: územní samospráva a státní správa, fungující organizačně a kompetenčně

¹²⁹ ŘEHŮŘEK, Miloš. Vzťah miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. *Právny obzor*. 1991. s. 482 – 483. ISSN 0032-6984.

¹³⁰ Tak například obvodní úřad zastupoval stát při schvalování územních plánů obcí a koncepcí rozvoje jednotlivých oblastí života obcí (§ 5 odst. 3 písm. a) z. o organizaci místní státní správy), pomáhal obcím při plnění jejich úloh (§ 5 odst. 3 písm. d) z. o organizaci místní státní správy), organizačně a materiálně-technicky zabezpečoval volby do zákonodárných orgánů a orgánů samosprávy obcí a volbu soudců z lidu (§ 5 odst. 3 písm. e) z. o organizaci místní státní správy.

¹³¹ Viz § 5 odst. 4 z. o organizaci místní státní správy.

¹³² Viz § 6 odst. 1 z. o organizaci místní státní správy.

¹³³ Veškerý výčet okruhu působnosti okresního úřadu viz § 7 z. o organizaci místní státní správy.

¹³⁴ KLIMOVSKÝ, Daniel. *Základy verejnej správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2008. s. 366. ISBN 978-80-8168-002-1.

odděleně a relativně samostatně.¹³⁵ K naprostému přerušení vazeb mezi územní samosprávou a státní správou však nedošlo, a to z několika důvodů. Tato situace byla dána vznikem obvodních úřadů, které narušily koncepci dvojstupňové organizace státní správy jako představu o relativně nejefektivnější formě státní správy. Snad jen symbolicky lze též uvést vliv starostů obcí na jmenování přednostů obvodního a okresního úřadu v daném územním obvodu. V neposlední řadě je nutné zmínit finanční závislost územních samosprávných celků na státní správě, která k oddělení také nepřispěla.¹³⁶

V této etapě se nepodařilo dále vytvořit funkční mechanismus, který by umožňoval účinnou kooperaci mezi státní správou a samosprávou. Taktéž na území Slovenska nebyly vytvořeny vyšší územní samosprávné celky, k nimž chyběla i zde politická vůle vlády a parlamentu, ale navíc i negativní postoj samotných obcí, který plynul z obavy ztráty své samosprávné suverenity.¹³⁷

3.4. Závěrečné shrnutí

Česká právní úprava místní státní správy se od té Slovenské příliš nelišila. Okresní úřady bylo možno považovat za téměř totožné. Výjimku představovaly ovšem obvodní úřady, které byly zavedeny pouze na Slovensku jakožto mezičlánek mezi státní správou a samosprávou, se snahou přiblížit výkon státní správy blíže k občanům a tendenci striktně neoddělit samosprávu obcí od státní správy.¹³⁸

V rámci samosprávy obcí lze již vysledovat větší rozdíly. Zatímco česká právní úprava v zákoně o obcích již pracovala s pojmy samostatná a přenesená působnost, ve slovenském Obec. zriad. se takovéto dělení výslovně nevyskytuje, ačkoli to lze z textu zákona konec konců vyvodit.¹³⁹ V části, která se věnuje orgánům obce lze najít pravděpodobně nejvíce rozdílů. Především se toto tvrzení týká postavení starosty. Starosta podle slovenské právní úpravy byl konstituován jako nejvyšší výkonný orgán

¹³⁵ KADEČKA, Stanislav. Právní předpisy územní samosprávy ve Slovenské republice. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2003. s. 150. ISSN 0139-6005.

¹³⁶ ŘEHŮŘEK, Miloš. Vzťah miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. *Právny obzor*. 1991. s. 486 – 487. ISSN 0032-6984.

¹³⁷ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. s. 95. ISBN 978-80-7380-578-4.

¹³⁸ ŘEHŮŘEK, Miloš. Vzťah miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. *Právny obzor*. 1991. s. 486. ISSN 0032-6984.

¹³⁹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1991. s. 27. ISBN 80-210-0299-9.

obce, nezávislý na zastupitelstvu, obsazován na základě volebního principu, což se zcela odlišuje od postavení starosty v české právní úpravě. Ten byl členem zastupitelstva, byl jím do funkce starosty zastupitelstvem volen a také byl starosta členem rady obce. Zde lze vysledovat jistou míru podřízenosti starosty vůči zastupitelstvu.

Kromě starosty Obec. zriad. zmiňovalo jako druhý, a současně poslední orgán obce, zastupitelstvo. Zastupitelstvo mělo postavení nejvyššího orgánu obce se základní působností, od které se odvozovala působnost ostatních orgánů zřizovaných zastupitelstvem. Mezi tyto orgány patřila již zmíněná obecní rada. Podobnost s českou právní úpravou lze nalézt především co do počtu členů obecní rady, kterou tvořila nejvíce třetina počtu poslanců zastupitelstva. Jinak jsou zde více než zjevné rozdíly. Především obecní rada nebyla orgánem obce, ale orgánem zřizovaným zastupitelstvem a nutno podotknout, že orgánem fakultativním. Česká právní úprava také na rozdíl od té slovenské nepřihlížela k zastoupení politických stran v zastupitelstvu, od kterého se odvíjeli členové obecní rady.¹⁴⁰ Zastupitelstvo v České republice zřizovalo jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory a obecní rada pak zřizovala komise. Slovenská právní úprava již nepočítala s tím, že by obecní rada zřizovala nějaké další orgány, komise byly chápány jako orgány zastupitelstva.¹⁴¹

Specifickou právní úpravu lze nalézt i v rámci právní úpravy měst. Slovenská právní úprava neznala statutární města, ačkoli předpokládala zvláštní právní úpravu měst s počtem obyvatel nad 200.000 osob a hlavního města Bratislavy. Tato dvě města získala svou zvláštní právní úpravu, která byla *lex specialis* k Obec. zriad., a postavením městských částí podobná právní úpravě hlavního města Prahy. Ostatní slovenská města měla stejné postavení jako obce, bylo zde ovšem zvýrazněné jejich postavení a možnost vrátit se k tzv. historickým výsadám v rámci používání městské pečeti, městského erbu aj.¹⁴²

Ačkoli ani v jedné ze zemí nedošlo k vytvoření druhé úrovně územní samosprávy, lze i tak toto období zhodnotit jako úspěšné. Hlavním cílem této etapy bylo především

¹⁴⁰ JEMELKA, Jaroslav. Srovnání české a slovenské normy o obcích. *Právní rádce*. 8/2004. s. 45. ISSN 1210-4817.

¹⁴¹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1991. s. 27. ISBN 80-210-0299-9.

¹⁴² SOTOLÁŘ, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení (Komentár)*. 1. vydání. Košice: SOTAC, s.r.o., 2003. s. 286-287. ISBN 80-968356-1-0.

odstranění existujícího a přetrvávajícího modelu socialistické veřejné správy, včetně vytvoření a posílení samosprávy, což se podařilo.

4. REFORMA MÍSTNÍ STÁTNÍ SPRÁVY A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY MEZI LETY 1993 - 2002

Politické události roku 1992 s sebou přinesly k 31. 12. 1992 zánik ČSFR, a od 1. 1. 1993 vznik dvou samostatných států – České republiky a Slovenské republiky.¹⁴³ S konstituováním nových států otázka územní samosprávy nebyla upozaděna, nově vzniklé státy se musely vypořádat s úpravou územní samosprávy ve svých ústavách a pokračovat ve vytváření efektivní a funkční veřejné správy.

4.1. Česká republika

Období od roku 1989 s sebou přineslo zásadní systémové změny, nejvýznamnějším počinem bylo obnovení místní samosprávy na úrovni obcí. Tímto byla zahájena tzv. první fáze reformy územní veřejné správy, která vyvrcholila rokem 2000, a to zavedením druhé úrovně samosprávy v podobě krajských samospráv.¹⁴⁴

4.1.1. Ústavní zakotvení

Základním východiskem pro veřejnou správu se stal ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve vyhlášeném znění (dále jen „Ústava ČR“), který stanovil základní instituty veřejné správy, včetně základního legislativního programu dalšího přetváření veřejné správy. Ústava ČR hovoří o samosprávě již v ust. článku 8, kdy samosprávu územních samosprávných celků řadí mezi základní ústavní principy, z čehož vyplývá, že záruky územní samosprávy patří mezi základní demokratické principy¹⁴⁵, které patří do podstatných náležitostí demokratického právního státu dle ust. čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. S tím se pojí ústavní ochrana územních samosprávních práv poskytovaná Ústavním soudem proti nezákonnému zásahu státu, zakotvená v ust. článku 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR.¹⁴⁶

¹⁴³ Viz ust. čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky.

¹⁴⁴ PRŮCHA, Petr. K reformě místní, resp. územní správy a dosaženému stavu. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. s. 80. ISBN 978-80-7502-048-2.

¹⁴⁵ K tomu viz např. nález Ústavního soudu České republiky ze dne 3. 12. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, který hovoří o místní samosprávě jako nezastupitelné složce rozvoje demokracie.

¹⁴⁶ GROSPÍČ, Jiří. K některým problémům demokratické transformace veřejné správy v České republice. In: *Historie a současnost veřejné správy (Sborník příspěvků z vědecké konference)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1993. s. 108-9. ISBN 80-210-0831-0.

Hlava sedmá Ústavy ČR (čl. 99-105) je nazvána jako „Územní samospráva“. Článek 99 Ústavy ČR stanovil, že vyššími územními samosprávnými celky (dále jen „VÚSC“) jsou země nebo kraje. Z tohoto článku nebylo zřejmé, jak bude vypadat druhá úroveň územní samosprávy, proto jako politický kompromis zůstala otázka názvu VÚSC otevřena. K novelizaci tohoto článku bylo přistoupeno až přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb.¹⁴⁷, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.¹⁴⁸ S tím souviselo také ust. článku 103 Ústavy ČR (zrušené výše zmíněným ÚZ o vytvoření VÚSC), který zněl: „*O názvu vyššího územního samosprávného celku rozhoduje jeho zastupitelstvo.*“ Ústava ČR tímto dala zastupitelstvu VÚSC oprávnění rozhodovat o názvu VÚSC. Z toho vyplývala především prvotní nutnost zvolení zastupitelstva VÚSC a následné rozhodnutí, zda se VÚSC bude označovat jako kraj nebo země.¹⁴⁹ Toto řešení s sebou přineslo mnohé potíže. Nebylo zcela jasné, zda zastupitelstvo VÚSC mělo schvalovat pouze pojmenování VÚSC nebo si navíc k tomu rozhodnout, zda VÚSC bude označen jako kraj nebo země. Dalším problémem bylo vynechání povinnosti zastupitelstva VÚSC k přijetí výše uvedeného rozhodnutí na prvním jednání, kterou obsahoval text vládního návrhu Ústavy ČR. Z toho bylo možno dovodit, že by název VÚSC mohl být kdykoli měněn dle vůle a politické reprezentace toho kterého VÚSC.¹⁵⁰ V souvislosti s novelou Ústavy ČR v roce 1997 došlo ke zrušení tohoto článku a ústavodárce se tak rozhodl předejít riziku možných změn názvu VÚSC do budoucna.¹⁵¹ Název krajů byl dokonce ústavodárcem zasazen na úroveň ústavního zákona.¹⁵²

Podstatně významný je článek 100 a 101 Ústavy ČR, který zakotvuje právo územního společenství občanů na samosprávu, přičemž vymezuje její územní a

¹⁴⁷ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „ÚZ o vytvoření VÚSC“).

¹⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Hlavní mezníky a tendence ve vývoji organizace veřejné správy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. s. 10. ISBN 978-80-7502-048-2.

¹⁴⁹ PAVLÍČEK, Václav a HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I.: Ústava České republiky*. Praha: Linde a.s., 1994. s. 253. ISBN 80-85647-38-9.

¹⁵⁰ ZÁŘECKÝ, Pavel. Územní samospráva. In: HENDRYCH, Dušan, a SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997. s. 184. ISBN 80-7179-084-2.

¹⁵¹ POSPÍŠIL, Ivo. Územní samospráva. In: RYCHETSKÝ, Petr, LANGÁŠEK, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1072-1073. ISBN 978-80-7478-809-3.

¹⁵² Viz čl. 1 ústavního zákona 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, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

personální prvek.¹⁵³ Věta druhá článku 100 odst. 1 společně s ust. článku 105 Ústavy ČR počítá s tím, že stát může na územní samosprávu převádět výkon státní správy, a tudíž jejich území tak může sloužit jako základ pro vymezení obvodů pro výkon státní správy. Pro tyto účely (výkonu státní správy) se území České republiky člení na kraje, okresy, obce a vojenské újezdy¹⁵⁴. Obce a kraje jsou tímto využívány státem jako správní jednotky, což je odrazem smíšeného modelu veřejné správy.¹⁵⁵ Ustanovení článku 100 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že každá obec je součástí VÚSC, přičemž dle ust. čl. 100 odst. 3 Ústavy ČR vytvořit nebo zrušit VÚSC je možné pouze ústavním zákonem. Vzhledem k tomu, jaký politický význam měla otázka formy VÚSC, stanovení hranice kvalifikované většiny poslanců a senátorů Parlamentu pro přijetí ústavního zákona, tak měla zamezit neuváženým krokům v této oblasti. Nebylo podmínkou ústavním zákonem stanovit strukturu a fungování VÚSC, postačilo stanovení hranic VÚSC. P. Zářecký se zamýšlel, zda takováto ústavní úprava pro VÚSC je šťastnou (má-li své opodstatnění) a neznevýhodňuje-li tím pádem postavení obcí.¹⁵⁶

Články 101 až 102 Ústavy ČR se věnují samotné správě územních samosprávných celků. Obce a VÚSC jsou samostatně spravovány zastupitelstvem, což neznamená jejich svrchovanost vůči státu¹⁵⁷, nýbrž samostatnou správu bez interních autoritativních zásahů státní moci. Zastupitelstvo je tak prezentováno jako stěžejní orgán a Ústava ČR již nezmiňuje další orgány, ani nezakotvuje přímou účast občanů na správě věcí veřejných, například prostřednictvím referenda.¹⁵⁸ Podrobněji se zastupitelstvu věnuje článek 102 Ústavy ČR, a to především volbami do zastupitelstev obcí a VÚSC s funkčním obdobím na dobu čtyř let. Ústava ČR taktéž řeší dělbu samostatné působnosti obcí a VÚSC, kdy přesný rozsah samosprávy stanoví jednotlivé zákony. Normotvornou pravomoc územních samosprávných celků upravuje ustanovení článku 105 a též ust. čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. V prvním případě jde o originární normotvorbu v rámci samostatné působnosti územních

¹⁵³ GROSPÍČ, Jiří. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. In: *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 5/1995. s. 460. ISSN 0231-6625.

¹⁵⁴ Viz zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁵ POSPÍŠIL, Ivo. Územní samospráva. In: RYCHETSKÝ, Petr, LANGÁŠEK, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1051. ISBN 978-80-7478-809-3.

¹⁵⁶ ZÁŘECKÝ, Pavel. Územní samospráva. In: HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997. s. 175-177. ISBN 80-7179-084-2.

¹⁵⁷ Viz nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

¹⁵⁸ MIKULE, Vladimír. Územní samospráva. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír a SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 855. ISBN 978-80-7179-869-9.

samosprávných celků, zatímco druhý článek se týká normotvorby v přenesené působnosti, kterou tak mohou činit orgány územních samosprávných celků na základě zákonného zmocnění a v jeho mezích.

4.1.2. Územní samospráva

REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVA - KRAJE

Během let 1993-1996 byla otázka vyšší úrovně územní samosprávy upozaděna, naopak zde převládal názor její nepotřebnosti. Odpůrci regionální úrovně samosprávy argumentovali nepotřebností druhé úrovně územní samosprávy s ohledem na rozlohu České republiky a počet obyvatel, silnými argumenty byly též náklady spojené se samotným zřízením a fungováním.¹⁵⁹ Ovšem postupem času převládly negativní důsledky absence vyšší úrovně územní samosprávy a společně s úvahami o členství České republiky v Evropské unii se tato otázka znovu otevřela.¹⁶⁰

Ústava ČR výslovně zakotvila vyšší územní samosprávné celky v podobě zemí nebo krajů, k jejichž vytvoření mělo dojít samostatným ústavním zákonem. K takovéto ústavněprávní úpravě došlo až koncem roku 1997, čili téměř po pěti letech od účinnosti Ústavy ČR. Samotné uvedení krajů v život bylo umožněno až zákonem pozdějším¹⁶¹, navíc s odlišnou účinností pro samostatnou a přenesenou působnost. Na základě ÚZ o vytvoření VÚSC, tak vzniklo 14 krajů, včetně hlavního města Prahy.¹⁶² Hlavní město Praha je jak obcí, tak současně i VÚSC, z čehož plynul například problém, podle jakého volebního zákona se mají konat volby, respektive, zda by neměly být organizovány dle zákona o volbách do zastupitelstev krajů¹⁶³. Nakonec převážil názor, že hlavní město

¹⁵⁹ ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 6/1997. s. 337. ISSN 0139-6005.

¹⁶⁰ MATULA, Miloš, KUBA, Jaroslav. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In: *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a.s. 2007. s. 19-20. ISBN 978-80-7357-300-3.

¹⁶¹ Tímto zákonem byl z. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „KZř“)

¹⁶² PRŮCHA, Petr. K reformě místní, resp. územní správy a dosaženému stavu. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. s. 80-81. ISBN 978-80-7502-048-2.

¹⁶³ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev krajů“).

Praha je primárně obcí a volby se tedy konají dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí¹⁶⁴.¹⁶⁵

Územní základ krajů je vymezen v ÚZ o vytvoření VÚSC a to územím jednotlivých okresů. Osobní základ kraje je tvořen občany, kterými jsou fyzické osoby, jež jsou státními občany České republiky a jsou přihlášeny k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v obvodu kraje.¹⁶⁶ Občané mají mnoho možností, jak se podílet na krajské samosprávě. Je to především právo volit a být volen do zastupitelstva kraje, účastnit se na jednání zastupitelstva kraje, podávat petice, hlasovat v krajském referendu¹⁶⁷, podávat podněty, připomínky a mnoho dalších oprávnění. Tato oprávnění mají občané kraje, jež dosáhli 18 let, včetně cizích státních občanů, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v některé obci nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Nutno ovšem podotknout, že zatím nebyla taková mezinárodní smlouva vyhlášena.¹⁶⁸

Co se týče působnosti, ta se v rámci krajů také dělí na samostatnou a přenesenou. Do samostatné působnosti patří věci veřejné správy a hospodaření svěřené do pravomoci zastupitelstvu kraje (dále jen „*zastupitelstvo*“) nebo radě kraje (dále jen „*rada*“), péče o územní rozvoj a další. V zásadě lze říci, že se takovéto vymezení shoduje s působností v OZř z důvodu možnosti uplatnění principu subsidiarity ve vztazích územních samosprávných celků.¹⁶⁹ Samostatná působnost je uskutečňována především zastupitelstvem, přenesená působnost pak krajským úřadem. Působnost krajů upravují i zvláštní zákony a platí, že nestanoví-li zvláštní zákon že jde o přenesenou či samostatnou působnost, jde o činnost patřící do samostatné působnosti kraje.¹⁷⁰ Krajům je též dáno právo vydávat pro území kraje obecně závazné právní předpisy. Pro oblast samostatné působnosti může zastupitelstvo vydávat obecně závazné vyhlášky, ukládající povinnosti

¹⁶⁴ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o volbách do zastupitelstev obcí*“).

¹⁶⁵ MIKULE, Vladimír. Územní samospráva. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír a SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 864. ISBN 978-80-7179-869-9.

¹⁶⁶ Viz ust. § 12 KZř.

¹⁶⁷ Viz zákon č. 118/2000 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

¹⁶⁸ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 43. ISBN 978-80-7478-793-5.

¹⁶⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 287. ISBN 80-7179-470-8.

¹⁷⁰ Viz ust. § 4 KZř.

fyzickým a právnickým osobám jen stanoví-li tak zákon.¹⁷¹ Ve věcech přenesené působnosti pak rada vydává právní předpisy, je-li k tomu zákonem zmocněna, jež se označují jako nařízení kraje.¹⁷² Kraj je povinen vyhlášovat své právní předpisy ve Věstníku právních předpisů kraje.

Působnost krajů vykonávají orgány krajů. Těmi jsou především zastupitelstvo, rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. Zastupitelstvo je klíčové především v otázkách samostatné působnosti. V přenesené působnosti rozhoduje pouze tehdy, stanoví-li to zákon.¹⁷³ Zastupitelstvu jsou svěřeny výhradní pravomoci, které nemohou být přeneseny na jiný orgán kraje a současně je zastupitelstvu dáno právo vyhradit si další pravomoci v rámci samostatné působnosti kraje, vyjma pravomocí náležející radě. Mezi významné veřejnoprávní pravomoci zastupitelstva patří především zákonodárná iniciativa, vydávání obecně závazných vyhlášek kraje, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu kraje, zřizování a rušení výborů a další činnosti specifikované v ust. § 35 odst. 2 a 3 KZř. Mimo to má zastupitelstvo pravomoc v majetkoprávních záležitostech přesněji specifikovaných v ust. § 37 KZř. Zastupitelstvo může též zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, které plní úkoly, jimiž je pověřil zastupitelstvo. Obligatorně zastupitelstvo zřizuje výbor finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost a pokud v územním obvodu kraje žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 %¹⁷⁴ občanů hlásících se ke stejné národnosti jiné než české, zřizuje též výbor pro národnostní menšiny. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva (a z KZř tedy plyne, že ostatní členové výboru jimi být nemusí), počet členů výboru je vždy lichý a schází se dle potřeby.

Výkonným orgánem především pro oblast samostatné působnosti je rada. Ta se skládá z hejtmána kraje, zástupce (příp. zástupců) hejtmána kraje a dalších členů rady a volí ji zastupitelstvo, kterému je též rada odpovědná. V přenesené působnosti rada rozhoduje pouze stanoví-li tak zákon, to se například týká vydávání nařízení kraje. Rada si pro své potřeby může zřizovat komise jako své iniciativní a poradní orgány, jež jsou radě také odpovědné.¹⁷⁵

¹⁷¹ Viz ust. § 6 odst. 1 KZř ve spojení s ust. čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

¹⁷² Viz ust. § 7 KZř ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR.

¹⁷³ Viz ust. § 35 odst. 1 KZř.

¹⁷⁴ Po novele KZř, provedené zákonem č. 273/2001 Sb., zákon o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, účinným od 2. 8. 2001, byla stanovena hranice 5 % občanů hlásících se ke stejné národnosti jiné než české.

¹⁷⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 288. ISBN 80-7179-470-8.

Hejtman kraje je monokratickým představitelem kraje a zastupuje kraj navenek. Společně se zástupcem (zástupci) hejtmana je hejtman kraje volen zastupitelstvem z řad svých členů. Hejtman kraje je za výkon své funkce odpovědný zastupitelstvu. Mezi jeho pravomoci patří podepisování právních předpisů kraje, zřizování zvláštních orgánů pro výkon přenesené působnosti kraje na základě zákonného zmocnění, zajišťování ochrany utajovaných skutečností a vykonává další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou mu svěřeny zastupitelstvem, radou nebo tak stanoví zákon.¹⁷⁶

Krajský úřad tvoří ředitel krajského úřadu, který stojí v jeho čele, a za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti je odpovědný hejtmanovi kraje, jenž ho jmenuje. Dále krajský úřad tvoří zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. Krajský úřad se člení na odbory a oddělení, sekretariát hejtmana kraje a sekretariát ředitele. Krajský úřad zabezpečuje úřední agendu kraje jak v samostatné, tak v přenesené působnosti.¹⁷⁷ V samostatné působnosti krajský úřad plní úkoly uložené mu zastupitelstvem a radou, napomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. V přenesené působnosti pak krajský úřad vykonává veškeré činnosti s výjimkou těch, které zákon svěřuje zastupitelstvu nebo zvláštnímu orgánu.¹⁷⁸ Do roku 2002 se přenesená působnost krajského úřadu vztahovala k okresním úřadům (převážně kontrolní činnost a přezkum rozhodnutí ve správním řízení), a po ukončení činnosti okresních úřadů tato působnost byla přenesena vůči obcím.¹⁷⁹ Po ukončení činnosti okresních úřadů tak část působnosti (především ta, která nevyžadovala přímý osobní kontakt občanů při vyřizování osobních záležitostí) byla přenesena na krajské úřady. Ty se především staly odvolacím orgánem pro prvoinstanční rozhodování obecních úřadů ve většině správních řízení.¹⁸⁰

MÍSTNÍ SAMOSPRÁVA - OBCE

Nově vzniklá právní úprava krajské úrovně samosprávy měla vliv i na úroveň obecní. Co se týče právní úpravy do tohoto období platného a účinného zákona o obcích,

¹⁷⁶ Viz ust. § 61 odst. 3 KZř.

¹⁷⁷ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 2004. s. 62. ISBN 80-86775-03-8.

¹⁷⁸ Viz ust. § 66 a 67 KZř.

¹⁷⁹ Viz ust. § 67 odst. KZř ve znění do 31. 12. 2002 vs. znění KZř novelizované zákonem č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁰ POSTRÁNECKÝ, Josef. *Reforma veřejné správy v České republice*. In: VOSTRÁ, Lenka, Jarmila ČERMÁKOVÁ a Jiří GROSPÍČ, ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 15. ISBN 80-86473-71-6.

zákonodárce zvolil namísto novelizace tohoto zákona, přijetí zcela nové právní úpravy. Důvodová zpráva k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve vyhlášeném znění, (dále jen „OZř“), tuto skutečnost zdůvodňuje řadou změn, kterými zákon o obcích prošel a absencí úpravy některých institutů.¹⁸¹ Dále bylo potřeba reflektovat nejen druhou úroveň samosprávy, ale i upřesnit některé otázky a instituty týkající se obcí samotných. V neposlední řadě bylo také potřeba do právní úpravy zohlednit Evropskou chartu místní samosprávy, pro Českou republiku závaznou od 1. září 1999¹⁸². Na právní úpravu místní samosprávy mělo později vliv i ukončení činnosti okresních úřadů. Nové právní úpravy také doznalo hlavní město Praha.¹⁸³

Obce jako základní územní jednotky územní samosprávy jsou nadále i v OZř charakterizovány jako společenství občanů tvořící územní celek, vymezený hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, jež má vlastní majetek, v právních vztazích vystupující svým jménem a nesoucí odpovědnost z těchto vztahů. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech, z čehož plyne primární účel zřizování takovéto veřejnoprávní korporace.¹⁸⁴ Osobní základ obce tvoří občané obce, což jsou osoby, které mají v obci trvalý pobyt. Ti mohou po dosažení 18. roku života volit a být voleni za členy zastupitelstva obce, podávat orgánům obce písemné návrhy, hlasovat v místním referendu aj.¹⁸⁵ Tato práva mají nejen občané České republiky, ale též fyzické osoby starší 18 let, kteří jsou cizími státními občany a jsou v dané obci hlášeni k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.¹⁸⁶ Toto ustanovení plyne z členství České republiky v Evropské unii, ovšem neomezuje se pouze na občany Evropské unie, nýbrž umožňuje tento režim založit i vůči jiným státům mimo Evropskou unii.¹⁸⁷ Fyzické osoby,

¹⁸¹ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 128/2000 Sb. o obcích. [online]. 6. 10. 2000. [cit. 23. 04. 2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/duvodova-zprava-k-zakonu-c-1282000-sb-o-obcich-ktery-nabyva-ucinnosti-dnem-9-rijna-2000-206.html>.

¹⁸² JANŠOVÁ, Marie. Evropská charta místní samosprávy. [online]. 1. 2. 2012 [cit. 15. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>.

¹⁸³ PRŮCHA, Petr. K reformě místní, resp. územní správy a dosaženému stavu. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. s. 83. ISBN 978-80-7502-048-2.

¹⁸⁴ Viz ust. § 1 a 2 OZř.

¹⁸⁵ Viz ust. § 16 OZř.

¹⁸⁶ Viz ust. § 17 OZř.

¹⁸⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. s. 207. ISBN 978-80-7380-381-0.

kteře dosáhly věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost, mají právo účasti na obecní samosprávě, s výjimkou aktivního a pasivního volebního práva do zastupitelstva obce a hlasování v místním referendu.¹⁸⁸

Obce lze členit na obce tzv. „základní“ (též označované jako „vesnické“), města, statutární města a hlavní město Prahu¹⁸⁹. Právní úprava statutárních měst v OZř navázala na zákon o obcích. Ani tentokrát OZř nezmiňuje předpoklad pro získání postavení statutárního města a v ust. § 4 OZř tak taxativně tato města vyjmenovává. Statutárním městům je věnována v OZř větší pozornost než v zákoně o obcích. Hlava VIII tak obsahuje speciální úpravu právního postavení statutárních měst. Zároveň ust. § 146 OZř stanoví, že obecná úprava právního postavení obcí je s touto Hlavou VIII ve vztahu subsidiarity.¹⁹⁰ Významnou změnou je též nemožnost městských částí a obvodů vydávat obecně závazné vyhlášky a nařizení, což výslovně uvádí ust. § 134 OZř.

Zásadní význam pro výkon místní správy má působnost obce. Tak jako v zákoně o obcích, i OZř rozlišuje samostatnou a přenesenou působnost. Působnost obce by měla být výslovně určena v právním předpise, v případě absence takového vymezení platí, že jde o samostatnou působnost.¹⁹¹ Důležitou pravomocí, která je obcím svěřena jak v samostatné, tak přenesené působnosti, je vydávání právních předpisů. Oproti zákonu o obcích, OZř označuje právní předpisy vydávané v přenesené působnosti jako nařizení obce, právní předpisy vydávané v samostatné působnosti zůstaly nadále označovány jako obecně závazné vyhlášky. Podmínkou platnosti těchto právních předpisů je jejich vyhlášení, které se činí vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Účinnosti pak nabývají 15. dnem následujícím po dni jeho vyhlášení, pokud není stanoven pozdější počátek účinnosti. Je-li dán naléhavý obecný zájem, může právní předpis obce nabýt platnosti a účinnosti již dnem vyhlášení.¹⁹²

Z Ústavy ČR¹⁹³ plyne, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce (dále jen „zastupitelstvo“), jehož členové jsou voleni na čtyřleté funkční období na

¹⁸⁸ Viz ust. § 16 odst. 3 OZř.

¹⁸⁹ OZř (ani KZř) se tentokrát na hlavní město Prahu nevztahuje (viz ust. § 150 OZř a ust. § 95 KZř) s ohledem na jeho zvláštní postavení jako obce a VÚSC. Na rozdíl od právní úpravy obecního zřízení, v OZř je již subsidiarita vyloučena.

¹⁹⁰ MATRASOVÁ, Eva a ŠLAUF, Václav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Polygon, 2003. s. 14, 191. ISBN 80-7273-088-6.

¹⁹¹ Viz ust. § 8 OZř. Toto ustanovení se ovšem na zvláštní zákony platné ke dni nabytí účinnosti OZř vztahovalo až od 1. 1. 2003, viz ust. § 152 odst. 1 OZř.

¹⁹² Viz ust. § 10 až 12 OZř.

¹⁹³ Viz ust. čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR.

základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.¹⁹⁴ Zastupitelstvo je vrcholným orgánem obce a rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Jako své iniciativní a kontrolní orgány může zastupitelstvo zřídit výbory (obligatorně finanční a kontrolní výbor). V případě, že v územním obvodu obce žije podle posledního sčítání lidu alespoň 15 %¹⁹⁵ občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřídí zastupitelstvo též výbor pro národnostní menšiny, kdy jejími členy jsou i zástupci národnostních menšin.¹⁹⁶ Počet členů zastupitelstva se odvíjí od počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Pravomoc zastupitelstva stanovují ust. § 84 a 85 OZř, která se převážně vztahují k samostatné působnosti. Zastupitelstvo vykonává přenesenou působnost tehdy, stanoví-li tak OZř¹⁹⁷ nebo zvláštní zákon. Zastupitelstvo si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce s výjimkou těch, jež jsou vyhrazeny radě obce. Pravomoci, jež jsou zastupitelstvu svěřeny, jsou především zřizovací, schvalovací, rozhodování v majetkoprávních úkonech, vydávání obecně závazných vyhlášek, volba starosty, místostarosty a dalších členů rady obce aj. Z postavení zastupitelstva (a též dikce Ústavy ČR) plyne, že je nadřazeno radě obce a podobně i dalším orgánům.¹⁹⁸

Výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti je rada obce (dále jen „rada“) a za její výkon je odpovědná zastupitelstvu, které ji volí a odvolává.¹⁹⁹ V oblasti přenesené působnosti rada rozhoduje jen stanoví-li tak zákon, OZř výslovně uvádí pouze oprávnění vydávat nařízení obce.²⁰⁰ Rada se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo má méně než 15 členů. V takovém případě pravomoc rady přechází na starostu obce a zastupitelstvo.²⁰¹ Rada může jako své iniciativní a poradní orgány zřizovat dle potřeby komise.²⁰² Mezi pravomoci rady tak patří (mimo vydávání nařízení obce) zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, stanovení rozdělení pravomocí v obecním

¹⁹⁴ Viz ust. čl. 102 odst. 1 a 2 Ústavy ČR, provedené zákonem o volbách do zastupitelstev obcí.

¹⁹⁵ Po novele OZř, provedené zákonem č. 273/2001 Sb., zákon o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, účinným od 2. 8. 2001, byla hranice snížena na 10 % občanů hlásících se ke stejné národnosti jiné než české.

¹⁹⁶ Viz ust. § 177 odst. 1, 2 a 3 OZř.

¹⁹⁷ Jde především o vydávání nařízení obce v případech, kdy není zřízena rada obce. Viz ust. § 84 odst. 3 OZř.

¹⁹⁸ PRŮCHA, Petr. § 84. In: KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. s. 200-204. ISBN 978-80-7552-862-9.

¹⁹⁹ Viz ust. § 84 odst. 2 písm. l) OZř.

²⁰⁰ Viz ust. § 99 OZř.

²⁰¹ Viz ust. § 99 odst. 1, 2 a 3 OZř.

²⁰² Viz ust. § 122 OZř.

úřadu, zřizování a zrušování odborů a oddělení obecního úřadu, kontrola plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti aj.²⁰³

Starosta obce (dále jen „*starosta*“) zastupuje obec navenek (ve statutárních městech je tato funkce označována jako primátor). Zastupitelstvo volí starostu z řad svých členů a zastupitelstvu je tak starosta i odpovědný. Starostou může být pouze občan České republiky, totéž platí i pro místostarostu. Zastupitelstvo může zvolit i více místostarostů a svěřit jim zabezpečování konkrétních úkolů v samostatné působnosti. Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstvem nebo radou může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto úkony od počátku neplatné. Starosta je oprávněn pozastavovat výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné, odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník úřadu a další úkoly stanovené mu OZř nebo zvláštními zákony.²⁰⁴ Starosta též v případech stanovených zvláštními zákony zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy. Takovýmto zvláštním orgánem je například komise k projednávání přestupků nebo komise pro sociálně-právní ochranu dětí.²⁰⁵

Obecní úřad plní úkoly obce úředního charakteru jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Je též sídlem ostatních orgánů obce. Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu (je-li tato funkce zřízena) a zaměstnanci obecního úřadu. Obecní úřad se může členit na odbory a oddělení, vždy záleží na velikosti samotné obce a jejích potřebách. Je-li zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, tento tajemník obce pak odpovídá za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti starostovi. V opačném případě plní tyto úkoly starosta.²⁰⁶

V rámci přenesené působnosti již zákon o obcích zavedl pověřený obecní úřad, který převzalo i OZř. Pověřený obecní úřad je orgánem obce, který vykonává přenesenou působnost pro více obcí ve správních obvodech a v rozsahu stanoveném zvláštními

²⁰³ Viz ust. § 102 OZř.

²⁰⁴ Viz ust. § 105 a 103 OZř. Bezspornu zajímavá se může zdát možnost zastupitelstva odejmout některé pravomoci starosty z ust. § 103 odst. 5 OZř a převést je na jiný orgán obce.

²⁰⁵ PRŮCHA, Petr. § 106. In: KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. s. 253. ISBN 978-80-7552-862-9.

²⁰⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 286. ISBN 80-7179-470-8.

zákony.²⁰⁷ Pověřený obecní úřad vykonává věcně i právně zpravidla náročnější otázky výkonu přenesené působnosti. Takováto potřeba k vytvoření další kategorie obcí plynula z velkého množství obcí, které ovšem ne vždy byly schopny po personální a odborné stránce vykonávat přenesenou působnost. Z tohoto důvodu obce s pověřeným obecním úřadem přinášejí možnost vykonávat státní správu i na území jiných obcí.²⁰⁸

Ukončení činnosti okresních úřadů zasáhlo i samotné obce, kdy došlo k rozdělení kompetencí z okresních úřadů především mezi obce a kraje. Pro obce to znamenalo novelizaci OZř, která s sebou přinesla další kategorii obcí pro potřeby výkonu přenesené působnosti.²⁰⁹ Zákon č. 313/2002 Sb.²¹⁰, který měnil OZř tak obce rozčlenil na „běžné“ obce, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností.²¹¹ Obce s pověřeným obecním úřadem i obce s rozšířenou působností vymezuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.²¹² Pro lepší přehlednost a porozumění, o jakou kategorii obcí jde, se v praxi často obce označují jako obce „I“, obce „II“ a obce „III“. Ani takovéto označení není přesné, protože může vyvolávat nesprávný dojem, že tyto obce jsou ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, k čemu dochází pouze výjimečně.²¹³

Lze uzavřít, že vytvořením obcí s rozšířenou působností došlo k lepší dostupnosti veřejné správy pro občany. Agenda přenesené působnosti zahrnuje například evidenci

²⁰⁷ Pověřené obecní úřady stanovilo Ministerstvo vnitra svou vyhláškou, a to vyhláškou č. 349/2000 Sb., o stanovení sídel a správních obvodů pověřených obecních úřadů, ve znění pozdějších předpisů. S účinností od 1. 1. 2003 byla vyhláška nahrazena zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁸ ONDRUŠ, Radek. § 64. In: KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek a PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 4. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2009. s. 251. ISBN 978-80-7201-760-7.

²⁰⁹ PRŮCHA, Petr. K reformě místní, resp. územní správy a dosaženému stavu. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. s. 85. ISBN 978-80-7502-048-2.

²¹⁰ zákon č. 313/2002 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů - znění od 12. 7. 2002.

²¹¹ POSPÍŠIL, Ivo. Územní samospráva. In: RYCHETSKÝ, Petr, LANGÁŠEK, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 15. ISBN 978-80-7478-809-3.

²¹² Jejich správní obvody určuje vyhláška Ministerstva vnitra ČR č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

²¹³ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 2004. s. 48. ISBN 80-86775-03-8.

obyvatel, vydávání občanských průkazů, cestovních dokladů, evidenci vozidel a řidičů, vydávání řidičských průkazů aj.²¹⁴

4.1.3. Místní státní správa

Územní členění na kraje, okresy a obce bylo zachováno, ovšem místní státní správa byla soustředěna na úroveň okresů. Působnost krajských národních výborů, zrušených v roce 1990, byla rozdělena mezi centrum (tj. vládu, ministerstva či jiné správní úřady) a okresní úřady. Okresní úřady byly podřízeny jak vládě, tak jednotlivým ministerstvům. Díky neexistenci vyššího stupně státní správy tak centrum přímo řídilo 73 okresních úřadů, na což ústřední orgány státní správy často reagovaly zřizováním různých detašovaných útvarů ústředních orgánů státní správy s jimi vymezenou územní působností, které pak fakticky představovaly (nikoli právně) druhý stupeň státní správy.²¹⁵

V rámci pokračující reformy veřejné správy byl v roce 2000 přijat zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech (dále jen „*okresních úřadech*“) který stanovil časově omezenou působnost okresních úřadů k poslednímu dni kalendářního roku, v němž uplynou dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů²¹⁶. Tento zákon byl tedy přijímán s tím, že okresní úřady budou existovat do konce roku 2002, což vyvolalo především otázku potřebnosti takovéto nové právní úpravy.²¹⁷ Z důvodové zprávy k z. o okresních úřadech vyplývá, že změn, kterých by bylo potřeba do z. o Okr.Úř. zakomponovat, by způsobilo takovou nepřehlednost, že by bylo na místě vydat celé znění z. o Okr.Úř. Dále důvodová zpráva odkazuje na programové prohlášení vlády, v němž se vláda zavázala dávat přednost přijetí nových zákonů před rozsáhlými novelizacemi.²¹⁸

Působnost okresního úřadu byla stanovena v z. o okresních úřadech lakonicky (především pak obsahovala působnost ve vztahu k obcím) s tím, že byla podrobněji

²¹⁴ POSTRÁNECKÝ, Josef. Reforma veřejné správy v České republice. In: VOSTRÁ, Lenka, Jarmila ČERMÁKOVÁ a Jiří GROSPÍČ, ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 15-16. ISBN 80-86473-71-6.

²¹⁵ MIKULE, Vladimír. K organizaci a funkcím moci výkonné (veřejné správy). In: *Ústava České republiky po pěti letech (Sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 24. ISBN 80-210-1995-6.

²¹⁶ Viz ust. § 44 z. o okresních úřadech.

²¹⁷ VEDRAL, Josef. Slabiny návrhu zákona o okresních úřadech. In: *Moderniobec.cz*. [online]. 25. 1. 2000 [cit. 27. 3. 2018]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/slabiny-navrhu-zakona-o-okresnich-uradech/>

²¹⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 147/2000 Sb., sněmovní tisk č. 424/0. [online]. [cit. 27. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=424&CT1=0>

vymezena ve zvláštních zákonech.²¹⁹ I tento zákon okresnímu úřadům přiznal pravomoc vydávat právní předpisy pro svůj územní obvod, označované jako nařízení okresního úřadu.²²⁰ Vnitřní organizace okresního úřadu téměř nedoznala od z. o Okr.Úř. změn. V čele okresního úřadu byl přednosta jmenovaný vládou České republiky na návrh ministra vnitra, který tak učinil po jím vyhlášeném výběrovém řízení. Přednosta měl též svého zástupce, kterého sám jmenoval a odvolával. Neslučitelnost funkce přednosty a zástupce přednosty s funkcí poslance a senátora Parlamentu České republiky, jinou funkcí ve státní správě, s funkcí člena zastupitelstva orgánu územní samosprávy, s funkcemi v politických stranách nebo hnutích a další omezení stanovilo ust. § 14 z. o okresních úřadech. Vnitřně se okresní úřad členil na referáty, v jejichž čele byli vedoucí. Referáty se dále mohly členit na oddělení.²²¹

Hlava VI a VII z. o okresních úřadech pak obsahovala ustanovení týkající se kontrolních funkcí. Zatímco hlava VI se týkala kontroly výkonu přenesené působnosti orgánů obcí, hlava VII se naopak věnovala kontrole činnosti okresního úřadu, kterou prováděly v mezích své působnosti krajské úřady a příslušné ústřední správní úřady. Krajské úřady nebyly (a nejsou) součástí státu a moci výkonné čili nebyl zde dán vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi okresem a krajem, což vede k otázce, proč byl takový postup zvolen. Dle ust. § 34 odst. 1 z. o okresních úřadech činnost okresních úřadů řídila vláda, měla tedy být zachována odpovědnost okresních úřadů vůči vládě, ministerstvům nebo jiným správním úřadům. Důvody, které k takovému kroku zákonodárce vedly mohly být různé – ať to bylo způsobeno jeho nedůsledností, nebo vzhledem k přechodnému období, pro které byl zákon přijímán, mohla být taková varianta zvolena jako dostačující.²²²

Jak již bylo naznačeno výše, dne 31. 12. 2002 dochází k ukončení činnosti okresních úřadů, přičemž všeobecná státní správa přešla na územní samosprávné celky, především na obce s rozšířenou působností, dále na krajské úřady a další správní úřady. Okresní úřady představovaly ve své více jak desetileté existenci nejstabilnější článek

²¹⁹ Viz ust. § 8 z. o okresních úřadech.

²²⁰ Viz ust. § 6 z. o okresních úřadech v kombinaci s ust. čl 79 odst. 3 Ústavy ČR.

²²¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 276-277. ISBN 80-7179-470-8.

²²² VEDRAL, Josef. Slabiny návrhu zákona o okresních úřadech. In: *Moderniobec.cz*. [online]. 25. 1. 2000 [cit. 28. 3. 2018]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/slabiny-navrhu-zakona-o-okresnich-uradech/>

územní státní správy²²³ v České republice, a rozhodnutí o zrušení okresních úřadů bylo přijato veřejností s rozpaky²²⁴. Okresy jako správní celky nezanikly, některé instituce mají dodnes okresní působnost, typicky jde o soudy.

Kromě okresních úřadů, jejichž činnost byla ukončena, na místní a regionální úrovni stále působily územně dekoncentrované orgány státní správy. Během 90. let 20. století zde byly tendence k vytváření většího množství těchto specializovaných územních orgánů státní správy, k čemuž výrazně přispěly ústřední správní úřady při vytváření již zmíněných detašovaných pracovišť. Z hlediska účelnosti a míře speciálního zaměření těchto orgánů, byly zachovány s tím, že po roce 2000 se postupně organizace těchto orgánů začala sladovat s územními obvody krajského samosprávného uspořádání.²²⁵

4.1.4. Shrnutí

V této etapě lze vyzdvihnout především významné změny v rámci územní samosprávy – ať již přijetí nového OZř, tak zřízení druhé úrovně územní samosprávy v podobě krajů. Kraje byly koncipovány na podobném principu jako obce, a tedy je právní úprava podobná té v OZř. Jednotně je vymezeno například postavení kraje jako územního samosprávného společenství občanů a veřejnoprávní korporace, oprávnění občanů kraje, hospodaření s majetkem, též důležité ustanovení o tom, že pokud zvláštní zákon nestanoví, zda jde o samostatnou nebo přenesenou působnost, půjde vždy o samostatnou působnost, a další.²²⁶ Krajům byla svěřena zákonodárná iniciativa, získaly též některé působnosti ústřední státní správy do své samostatné nebo přenesené působnosti, od státu nabyly majetek a některé zřizovatelské funkce.²²⁷

²²³ VIDLÁKOVÁ, Olga. Reforma veřejné správy v České republice. In: POMAHAČ, Richard a VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 250. ISBN 80-7179-748-0.

²²⁴ Sládeček například zrušení okresních úřadů hodnotí jako negativum především z toho důvodu, že tyto úřady byly již zavedené, dostupné a vybavené kvalifikovanými profesionálními úředníky. Viz SLÁDEČEK, Vladimír. Hlavní mezníky a tendence ve vývoji organizace veřejné správy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. s. 14-15. ISBN 978-80-7502-048-2.

²²⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. s. 182-183. ISBN 978-80-7380-381-0.

²²⁶ BAGAROVÁ GRZYWA, Martina. Co přináší zákon o krajích [online]. 12. 6. 2000 [cit. 03. 04. 2018]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/co-prinasi-zakon-o-krajich/>

²²⁷ POSTRÁNECKÝ, Josef. Reforma veřejné správy v České republice. In: VOSTRÁ, Lenka, Jarmila ČERMÁKOVÁ a Jiří GROSPÍČ, ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 15. ISBN 80-86473-71-6.

Struktura státní správy doznala také významných změn, a to v podobě ukončení činnosti okresních úřadů a převzetí části výkonu státní správy obecními a krajskými úřady. Důvodem pro tento počín byla nejen snaha o decentralizaci státní správy, ale i „od břemenit“ ministerstva a ústřední správní úřady od části správní činnosti a možnost se tak věnovat namísto vydávání individuálních správních rozhodnutí (jako druhá instance v řádném i mimořádném řízení), legislativním, koncepčním, řídicím a kontrolním činnostem. Vzhledem k tomu, že některá část působnosti okresních úřadů přešla na krajské úřady, došlo spíše k odlehčení od vydávání individuálních právních rozhodnutí.²²⁸ Výsledkem této etapy tak bylo vytvoření smíšeného modelu veřejné správy i na regionální úrovni.

Cílem této etapy reformy veřejné správy bylo přizpůsobit právní řád požadavkům Evropské unie, která kladla důraz též na reformu veřejné správy. Jejím obsahem byl požadavek na modernizaci, informatizaci, zvýšení profesionalizace úředníků a též přiblížení státní správy k občanům uskutečňované prostřednictvím decentralizace a dekoncentrace.²²⁹

4.2. Slovenská republika

Právní úprava místní a regionální správy doznala mezi lety 1993-2002 mnoho (ne vždy vydařených) změn. Mezi významné změny patří zavedení druhé úrovně územní samosprávy a rozsáhlá reforma místní státní správy, která ovšem neměla dlouhého trvání.

4.2.1. Ústavní zakotvení

Ústavním základem samosprávy se stal ústavní zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve vyhlášeném znění (dále jen „*Ústava SR*“). Slovenská republika je v Ústavě SR definována jako svrchovaný, demokratický a právní stát²³⁰. Čtvrtá hlava Ústavy SR se podrobně věnuje územní samosprávě. Základem územní samosprávy je obec, definovaná jako samostatný územní a správní celek Slovenské republiky, sdružující osoby, které mají na jejím území trvalý pobyt.²³¹ Ústava SR počítala

²²⁸ VIDLÁKOVÁ, Olga. První desetiletí reformy veřejné správy v České republice. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1/2001. s. 11. ISSN 0139-6005.

²²⁹ POSTRÁNECKÝ, Josef. Reforma veřejné správy v České republice. In: VOSTRÁ, Lenka, Jarmila ČERMÁKOVÁ a Jiří GROSPIC, ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 14. ISBN 80-86473-71-6.

²³⁰ Viz ust. čl. 1 Ústavy SR.

²³¹ Viz ust. čl. 64 odst. 1 a 2 Ústavy SR

s vytvořením vyššího územního celku, přičemž samosprávné orgány a jejich působnost měl stanovit zákon. Novelou provedenou ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z.²³² s účinností od 1. 7. 2001 došlo k vytvoření druhé úrovně územní samosprávy, Ústavou SR označovaný jako vyšší územní celek. Následující pasáž zahrnuje výklad Ústavy SR ve znění pozdějších předpisů.

Od roku 2001 tak územní samosprávu tvoří obec a vyšší územní celek. Obec i vyšší územní celek jsou právnické osoby, které za podmínek stanovených zákonem samostatně hospodaří s vlastním majetkem a se svými finančními prostředky. Zdrojem financování je primárně stanovena sama obec či vyšší územní celek, jako další zdroj příjmů pak Ústava SR počítá s daněmi a poplatky.²³³ Obcím i vyšším územním celkům je umožněno se sdružovat s dalšími obcemi či vyššími územními celky na zabezpečení věcí společného zájmu, ovšem pouze obcím je umožněno sloučení, rozdělení či zrušení.²³⁴ Ústava SR dále definuje způsoby, jakými se uskutečňuje územní samospráva. Samospráva obcí se uskutečňuje na shromážděních obyvatel obce, místním referendem nebo orgány obce. Samospráva vyššího územního celku se realizuje prostřednictvím orgánů vyššího územního celku a co do prostředků přímé demokracie se zužuje pouze na referendum na území vyššího územního celku. Omezení a povinnosti při výkonu samosprávy pak mohou být obcím a vyšším územním celkům ukládány pouze zákonem a na základě mezinárodní smlouvy dle ust. čl. 7 odst. 5 Ústavy SR. Vztah výkonné moci a územní samosprávy vyjadřuje ust. čl. 67 odst. 3, který umožňuje státu prostřednictvím svých orgánů zasahovat do činnosti obcí a vyšších územních celků jen způsobem stanoveným zákonem.²³⁵

Ve věci územní samosprávy a na zabezpečení úkolů v rámci samosprávy mají obce a vyšší územní celky pravomoc vydávat všeobecně závazná nařízení. Toto normotvorné oprávnění je ohraničeno předmětem úpravy a pouze v rozsahu územní

²³² Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., Ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

²³³ Viz ust. čl. 65 Ústavy SR, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁴ Viz ust. čl. 66 odst. 1 a 2 Ústavy SR, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁵ DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015. s. 1057-1060. ISBN 978-80-89603-39-8.

samosprávy je obec (vyšší územní celek) autonomní. Tato autonomie není absolutní, je omezena též dalšími články²³⁶ Ústavy SR.²³⁷

Orgány územní samosprávy, které Ústava SR zmiňuje (tj. obecní zastupitelstvo a starosta obce u obcí; zastupitelstvo vyššího územního celku a předseda vyššího územního celku u vyššího územního celku) svou legitimitu získávají ve volbách a mají tak primární postavení. Starosta obce a předseda vyššího územního celku jsou zároveň výkonnými orgány územní samosprávy. Ústava SR připouští jejich odvolání před uplynutím volebního období, přičemž důvody nechává na úpravě zvláštním zákonům.²³⁸

Obce a vyšší územní celky vykonávají kromě své samosprávné působnosti, též část státní správy, stanoví-li tak zákon. Náklady, které souvisejí s výkonem přenesené státní správy se hradí ze státního rozpočtu. Ustanovení čl. 71 odst. 2 Ústavy SR zakládá pravomoc orgánů územní samosprávy vydávat místní právní předpisy i v rámci výkonu přenesené působnosti. Přenos státní správy na orgány územní samosprávy může vykonat orgán státu, ovšem nemůže k tomu dojít z rozhodnutí orgánu územní samosprávy.²³⁹

V rámci organizace místní státní správy nelze opominout článek 122 Ústavy SR, který upravuje vytváření orgánů ústřední a místní státní správy. Orgány ústřední a místní státní správy se zřizují zákonem. Na základě článku 123 Ústavy SR se pak těmto orgánům přiznává právo vydávat všeobecně závazné právní předpisy na základě zákona a v jeho mezích. Tuto pravomoc mají podle ust. článku 71 odst. 2 Ústavy SR též obce a vyšší územní celky při výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti.²⁴⁰

4.2.2. Územní samospráva

REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVA – SAMOSPRÁVNÉ KRAJE

Ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z.²⁴¹, kterým došlo ke změně a doplnění Ústavy SR, byl položen základ druhé úrovně územní samosprávy v podobě vyšších územních

²³⁶ Převážně jde-li o ukládání povinností, je normotvorná pravomoc ohraničená čl. 2 odst. 3 a čl. 13 odst. 1 Ústavy SR, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁷ Viz nálezy Ústavního soudu Slovenskej republiky z 3. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 51/97.

²³⁸ MACHAJOVÁ, Jozefína a kol. *Všeobecné správne právo*. 7. aktualiz. vyd. Žilina: EUKÓDEX, s.r.o., 2014. s.154. ISBN 978-80-8155-044-7.

²³⁹ DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015. s. 1077. ISBN 978-80-89603-39-8.

²⁴⁰ ŠKULTÉTY, Peter. Čl. 123. In: ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: EUKÓDEX, s.r.o., 2012. s. 621-622. ISBN 978-80-89447-93-0.

²⁴¹ Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov - znenie účinné od 01.07.2001.

celků. Spolu s Ústavou SR pak zákon č. 302/2001 Z. z.²⁴² tvoří základní právní úpravu vyšší úrovně samosprávy. Vyšším územním celkem je samosprávný kraj, který je samostatným územním samosprávným a správním celkem Slovenské republiky.²⁴³ Územní obvod samosprávného kraje je možné měnit jen zákonem. Pojem samosprávný kraj zavedl až ZOSK, Ústava SR výhradě užívá termín vyšší územní celek. Při novelizaci Ústavy SR ještě nebylo zřejmé, jaký název tento celek ponese, proto byl blíže specifikován až v ZOSK.²⁴⁴ Pro potřeby této práce bude dále užíván název samosprávný kraj.²⁴⁵

Na území Slovenské republiky tak bylo zřízeno 8 samosprávných krajů s právem na samosprávu. Samosprávný kraj je právnickou osobou, která za podmínek stanovených zákonem samostatně hospodaří s vlastním majetkem a s vlastními příjmy, zabezpečuje a chrání práva a zájmy svých obyvatel.²⁴⁶ Obyvatelem samosprávného kraje je osoba, která má trvalý pobyt v obci na území samosprávného kraje. Tyto osoby mají mnohá oprávnění, jako je volit a být volen do zastupitelstva samosprávného kraje, volit a být volen za předsedu samosprávného kraje, hlasovat v referendu, zúčastňovat se zasedání zastupitelstva samosprávného kraje a též se na orgány samosprávného kraje obracet s podněty, stížnostmi či jinými podáními. Na výkonu samosprávy se mohou též omezeně podílet osoby²⁴⁷, které na tomto území mají nemovitý majetek, jsou přihlášeny k přechodnému pobytu, či jsou cizinci s povoleným dlouhodobým pobytem.

Samosprávný kraj vykonává jak samostatnou působnost, tak je na něho možné zákonem i částečně přenést státní správu. Pro případ kolize, zda jde o samostatnou nebo přenesenou působnost samosprávného kraje, zákon č. 416/2001 Z. z.²⁴⁸ stanoví v ust. § 4 odst. 2, že *„Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy,*

²⁴² Zákon č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územních celkov (zákon o samosprávných krajoch), ve vyhlášeném znění (dále jen „ZOSK“)

²⁴³ Viz ust. § 1 odst. 1 a 2 ZOSK.

²⁴⁴ CEPEK, Branislav. Samospráva vyšších územních celkov (samosprávných krajov). In: VRABKO, Marián. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vydání. Bratislava: C. H. Beck, 2012. s. 171. ISBN 978-80-89603-03-9.

²⁴⁵ Autorka si je vědoma, že termín vyšší územní celek, jenž je ústavněprávním pojmem, by měla upřednostnit, ovšem vzhledem k tomu, že pracuje více se ZOSK, rozhodla se pro užití termínu samosprávný kraj.

²⁴⁶ Viz ust. § 1 odst. 5 ZOSK.

²⁴⁷ Tato skupina osob nemá oprávnění volit a být volena do orgánů samosprávného kraje a hlasovat v referendu. Viz ust. § 3 odst. 3 ZOSK.

²⁴⁸ Zákon č. 416/2001 Z. z., o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ve znění pozdějších předpisů.

platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja).“

Samosprávny kraj môže ve veciach samostatné pôsobnosti vydávať všeobecne záväzná nařízení. K jeho vydávání nepotrebuje zákonné zmocnění, protože je zmocněn Ústavou SR²⁴⁹, na rozdíl od vydávání všeobecně závazného nařízení v přenesené působnosti, kdy tak může učinit pouze na základně zmocnění v zákoně a v jeho mezích.²⁵⁰ Nařízení se vyhláší vyvěšením jeho úplného znění na úřední desce samosprávneho kraje po dobu nejméně 30 dnů s tím, že účinnosti nabývá třicátým dnem od vyvěšení, pokud není stanoven kratší začátek účinnosti.²⁵¹

Orgány samosprávneho kraje jsou zastupitelstvo samosprávneho kraje (dále jen „zastupitelstvo“) a předseda samosprávneho kraje (dále jen „předseda“). Zastupitelstvo je sbor složeným z poslanců samosprávneho kraje, kteří jsou voleni obyvateli na čtyři roky. Tyto volby se uskutečňují na základě všeobecného, přímého, rovného hlasovacího práva tajným hlasováním.²⁵² Zastupitelstvu jsou vyhrazené pravomoci podobné těm, které má obecní zastupitelstvo, jako je kreační pravomoc, normotvorná pravomoc, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu včetně zásad hospodaření samosprávneho kraje. Zastupitelstvo tak zřizuje komise a krajský úřad, volí a odvolává hlavního kontrolora samosprávneho kraje, vydává všeobecně záväzná nařízení (jak v samostatné, tak přenesené působnosti), vyhláší referendum aj.²⁵³ Referendum vyhláší zastupitelstvo o důležitých otázkách samosprávneho kraje. Není bez zajímavosti, že zastupitelstvo může za určitých podmínek²⁵⁴ vyhlásit referendum o odvolání předsedy.²⁵⁵

²⁴⁹ Viz ust. čl. 68 Ústavy SR.

²⁵⁰ Viz ust. § 8 odst. 2 ZOSK ve spojení s ust. čl. 71 odst. 2 Ústavy SR.

²⁵¹ Viz ust. § 8 odst. 4 ZOSK; ve znění účinném od 31. 3. 2017 je tato povinnost zkrácena na 15 dnů s tím, že návrh všeobecně závazného nařízení, o kterém má zastupitelstvo kraje jednat, musí být úřadem samosprávneho kraje zveřejněno a vyvěšeno na úřední desce a webových stránkách samosprávneho kraje alespoň 15 dnů před jednáním zastupitelstva. Dnem vyvěšení tohoto návrhu obecně závazného nařízení pak plyne minimálně desetidenní lhůta k podávání připomínek k návrhu obecně závazného nařízení, což tak mohou učinit fyzické a právnické osoby. – viz ust. § 8 odst. 4 a 6 ZOSK ve znění zákona č. 69/2017 Z.z.

²⁵² Realizované do 30. 6. 2015 zákonem č. 303/2001 Z. z., o volbách do orgánů samosprávnych krajů a o doplnění Občianskeho súdneho poriadku, ve znění pozdějších předpisů; od 1. 7. 2015 nabyt účinností zákon č. 180/2014 Z. z., o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov ve znění pozdějších předpisů.

²⁵³ Viz ust. § 12 ZOSK.

²⁵⁴ Viz ust. § 15 odst. 2; jde o zdravotní nezpůsobilost předsedy, zanedbávání svých povinností, či o to požádá 30 % oprávněných voličů.

²⁵⁵ MACHAJOVÁ, Jozefína a kol. *Všeobecné správne právo*. 7. aktualiz. vyd. Žilina: EUKÓDEX, s.r.o., 2014. s.156. ISBN 978-80-8155-044-7

Předseda je výkonným orgánem samosprávného kraje, vykonává správu samosprávného kraje a též jej zastupuje navenek. V majetkoprávních, pracovněprávních a jiných vztazích je předseda statutárním orgánem. Předseda je volen obyvateli samosprávného kraje v přímých volbách na čtyřleté funkční období na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním. Funkce předsedy je neslučitelná s funkcí poslance zastupitelstva, starosty obce nebo primátora města, zaměstnance samosprávného kraje a dalšími funkcemi, které stanoví zvláštní zákon. Ve vztahu k zastupitelstvu předseda může využít sistační pravomoci vůči usnesení zastupitelstva tím, že unesení nepodepíše ve lhůtě mu určené²⁵⁶, a to z důvodu, pokud se domnívá, že je toto usnesení v rozporu se zákonem nebo je pro samosprávný kraj nevýhodné. Zastupitelstvo však může toto usnesení nadpoloviční většinou hlasů všech poslanců²⁵⁷ potvrdit. Je-li předseda přehlasován, toto usnesení už není možné pozastavit. Na návrh předsedy je zastupitelstvem z řad poslanců zastupitelstva volen a odvoláván podpředseda a jsou mu vymezeny pravomoci, které podpředseda nemůže vykonávat během nepřítomnosti předsedy.

Hlavní kontrolor je zaměstnancem samosprávného kraje, je volen a odvoláván zastupitelstvem, jeho náplní práce je vykonávat kontrolu plnění úkolů samosprávného kraje (zejména kontrolu příjmů a výdajů rozpočtu samosprávného kraje, kontrolu hospodaření a nakládání s majetkem samosprávného kraje aj.). Hlavní kontrolor řídí útvar kontroly, je povinen vykonat kontrolu na požádání zastupitelstva, nejméně jednou do roka zastupitelstvu předkládá zprávu o výsledcích kontrolní činnosti.²⁵⁸

Zastupitelstvo současně zřizuje komise, obligatorně mandátovou a finanční komisi. Další komise může zastupitelstvo zřizovat ať jako stálé či dočasné, poradní, iniciativní nebo kontrolní orgány. Komise jsou složeny z poslanců (kterých musí být nadpoloviční většina členů komise) a dalších osob, které zastupitelstvo zvolí, nejčastěji tak může jít o odborníky pro tu danou oblast. Výjimkou je mandátová komise, která je složena výlučně z poslanců zastupitelstva. Komise se scházejí podle potřeby, její způsob jednání a úkoly určuje zastupitelstvo.²⁵⁹

²⁵⁶ Viz ust. 11 odst. 9 v souvislosti s ust. § 16 odst. 4 ZOSK – ve vyhlášeném znění ZOSK byla stanovena lhůta 3 dnů, ve znění účinném od 31. 7. 2017 tato lhůta byla prodloužena na 10 dnů.

²⁵⁷ Viz ust. § 16 odst. 5 ZOSK ve vyhlášeném znění; ve znění účinném od 31. 7. 2017 pak bylo kvorum sníženo na 3/5 většinu všech poslanců zastupitelstva.

²⁵⁸ Viz ust. § 19 ZOSK.

²⁵⁹ Viz ust. § 20 ZOSK.

Administrativní a organizační chod orgánů samosprávného kraje zabezpečuje úřad složený ze zaměstnanců samosprávného kraje. Organizaci a práci úřadu řídí ředitel úřadu, který za svou činnost odpovídá předsedovi. Počet a složení pracovních pozic a funkcí určuje zastupitelstvo.²⁶⁰

MÍSTNÍ SAMOSPRÁVA – OBCE

Zákon o Obec. zriad.²⁶¹ i nadále (na rozdíl od právní úpravy obcí v České republice) představuje právní úpravu obecního práva na Slovensku i se svými 18 novelami.

Již ve smyslu ust. § 1 odst. 1 Obec. zriad. je obec charakterizována nejen jako samostatný územní samosprávný celek, ale i správní celek Slovenské republiky ve smyslu zákona o úz. a správ. usporiad, ve znění pozdějších předpisů. Těmito správními celky jsou tehdy, vykonávají-li obce státní (tedy přenesenou) působnost. Dále i při vymezení osobního základu obce došlo k posunu, kdy obec sdružuje osoby, nikoli pouze občany a překonává tak státoobčanský princip. Zákonem č. 416/2001 Z. z.²⁶² došlo k přesunu působnosti z orgánů státní správy na orgány obce a samosprávné kraje, vycházející ze zásady, podle které do samostatné působnosti patří vše, co není výkonem státní správy. Stejně tak jako pro samosprávné kraje, platí i pro obce již citované ust. § 4 zákona č. 416/2001 Z. z.²⁶³ ve spojení s ust. § 4 odst. 4 Obec. zriad. Obec. zriad. však zdůrazňuje základní úlohu obcí při výkonu samosprávy a její privilegované postavení, kterou je starost o všestranný rozvoj územní a potřeb jejich obyvatel.²⁶⁴ Také dochází k rozšíření ustanovení týkajících se názvu obce, slučování a rozdělávání obcí, označování ulic a jiných veřejných prostranství a číslování staveb.²⁶⁵

Obyvatelem obce, jak již bylo popsáno výše, je osoba, která je přihlášena k trvalému pobytu v obci. Jedinou podmínkou pro podílení se na samosprávě obce je trvalý pobyt na území obce, bez ohledu na státní příslušnost (a též na charakter a druh

²⁶⁰ Viz ust. § 21 ZOSK.

²⁶¹ Obec. zriad. ve znění zákona č. 205/2002 Z. z., účinného od 8. 5. 2002.

²⁶² Zákon č. 416/2001 Z. z., o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶³ CEPEK, Branislav. Organizácia štátnej správy a samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In: CEPEK, Branislav a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 180. ISBN 978-8168-784-6.

²⁶⁴ Viz ust. § 1 odst. 2 Obec. zriad.

²⁶⁵ Viz ust. § 2 – 2d Obec. zriad.

trvalého pobytu).²⁶⁶ Současně s tím i nadále Obec. zriad. umožňuje v omezeném rozsahu se podílet na samosprávě obce i osobám, které nemají v obci trvalý pobyt.²⁶⁷

I nadále v ust. § 4 odst. 3 Obec. zriad. je vymezen základní rozsah působnosti obecní samosprávy, který je dle ustálené judikatury Ústavního soudu SR nutno interpretovat restriktivně, kdy „*do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územno - samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niesť samostatne aj zodpovednosť a v ktorých obec nevystupuje ako subjekt ukladajúci povinnosti jednostrannými príkazmi a zákazmi.*“²⁶⁸ Důvodem je především abstraktní charakter tohoto ustanovení, a s tím spojené často nepřiměřeně extenzivní výklady některých obcí, jež zasahovaly do působnosti orgánů státní správy.²⁶⁹

Z důvodu přenesení části státní správy na obce, došlo i ve vztahu státu a obce k jistému posunu a s tím potřeba zpřesnit vzájemné vztahy. Především přibyla opatření v případě, že obec nevykonává přenesenou působnost, ale i poskytování součinnosti a pomoci obcím v odborných věcech.²⁷⁰

I nadále obec vydává dva druhy všeobecně závazných nařízení, tj. v samostatné a přenesené působnosti. Taktéž orgány obce zůstávají ve složení obecní zastupitelstvo (dále jen „*zastupiteľstvo*“) a starosta obce (dále jen „*starosta*“). Do Obec. zriad. byla přesunuta²⁷¹ ustanovení o neslučitelnosti funkcí poslance zastupitelstva a starosty s jinými funkcemi²⁷². Počet poslanců zastupitelstva určuje zastupitelstvo před volbami podle počtu obyvatel s tím, že nově je dáno 10 kategorií, zahrnující od 3 do 41 poslanců. Do působnosti zastupitelstva přibyly nové pravomoci²⁷³, zásadní změna tkví v důvodech vyhlášení místního referenda. Již není možné hlasovat o zavedení a zrušení místní daně,

²⁶⁶ TEKELI, Jozef. § 3. In: TEKELI, Jozef a HOFFMANN, Marian. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 1. vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 95. ISBN 978-80-8168-034-2.

²⁶⁷ Viz ust. § 3 odst. 5 a) až c), tj. má na území obce nemovitý majetek nebo v obci platí místní daň nebo místní poplatek; je v obci přihlášený k přechodnému nebo dlouhodobému pobytu, či má čestné občanství obce.

²⁶⁸ Viz Nález Ústavného soudu Slovenskej republiky ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. I. S 55/2000. [online]. [cit. 13. 05. 2018].

²⁶⁹ TEKELI, Jozef. § 4. In: TEKELI, Jozef a HOFFMANN, Marian. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 1. vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 128. ISBN 978-80-8168-034-2.

²⁷⁰ Viz ust. § 5 odst. 1 až 6 Obec. zriad.

²⁷¹ Původně tato ustanovení obsahoval zákon SNR č. 346/1990 Zb. o volbách do orgánov samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷² Viz ust. § 11 odst. 2 Obec. zriad. vztahující se na poslance zastupitelstva a ust. § 13 odst. 3 Obec. zriad. vztahující se k funkci starosty.

²⁷³ Viz ust. § 11 odst. 4 písm. h) a o) Obec. zriad.

veřejné dávky nebo poplatku. Nově je ovšem prostřednictvím referenda možné odvolat starostu. Referendum je též možné vyhlásit tehdy, jestliže o to požádá skupina obyvatel, čítající aspoň 30 % oprávněných voličů.²⁷⁴

Starosta nově může za splnění podmínek sankcionovat právnické osoby, či fyzické osoby podnikatele za činnosti, které jsou v rozporu se zájmy obce.²⁷⁵ Dále přibylo ust. § 13a Obec. zriad., které se týká zániku mandátu starosty. V případě, že je starosta nepřítomen, nebo není způsobilý vykonávat svou funkci, zastupuje ho zástupce, kterého na návrh starosty pro tento účel volí zastupitelstvo ze svých řad, zpravidla na celé funkční období. Zastupitelstvo též na návrh starosty stanoví okruh úkolů a činností, které je zástupce starosty oprávněn vykonávat. Zástupce starosty je též členem obecní rady, je-li zřízena.²⁷⁶

V obcích s větším počtem zaměstnanců pak může být zřízena funkce přednosta obecního úřadu. Jmenuje jej a odvolává sám starosta, bez přičinění zastupitelstva. Na přednostu již není kladen požadavek vysokoškolského vzdělání nebo jiného odborného vzdělání v oblasti správy za náhradu vysokoškolského vzdělání. Tato funkce je stále koncipována jako fakultativní, záleží tedy na uvážení starosty, zda je takového pracovníka obecního úřadu potřeba.²⁷⁷

Pravděpodobně největší změnou prošla funkce hlavního kontrolora. Od vyhlášeného znění Obec. zriad. se toto ustanovení rozšířilo o další čtyři odstavce. Hlavní kontrolor již není jmenován na dobu neurčitou, ale na 6 let a po uplynutí tohoto období jeho pracovněprávní vztah k obci končí. Hlavní kontrolor je nadále jmenován zastupitelstvem, již bez návrhu starosty. Hlavní kontrolor je tak zaměstnancem obce a za svou činnost odpovídá zastupitelstvu. Zastupitelstvu zároveň hlavní kontrolor i předkládá výsledky kontroly a nejméně jednou ročně zprávu o výsledcích kontrolní činnosti. Obec též může zřídit útvar hlavního kontrolora.²⁷⁸ Hlavní kontrolor může vykonávat kontrolní činnost i pro více obcí. Hlavní kontrolor především vykonává, jak je z názvu funkce patrné, kontrolu. Zejména kontrolu příjmů a výdajů rozpočtu obce, hospodaření s majetkem obce, jako i hospodaření rozpočtových organizací a příspěvkových organizací obce, vypracovává obdobná stanoviska k návrhu rozpočtu a závěrečnému účtu obce před

²⁷⁴ Viz ust. § 11a Obec. zriad.

²⁷⁵ Viz ust. § 13 odst. 8 Obec. zriad.

²⁷⁶ Viz ust. § 13b Obec. zriad.

²⁷⁷ Viz ust. § 17 Obec. zriad.

²⁷⁸ Viz ust. § 18 odst. 1 Obec. zriad.

jejich schválením v zastupitelstvu.²⁷⁹ Následující odstavce²⁸⁰ se týkají především neslučitelnosti funkce hlavního kontrolora s poslancem zastupitelstva, starostou, člena orgánu právnické osoby založené nebo zřízené obcí, jiného zaměstnance obce, nebo s jinou funkcí podle zvláštního zákona, a dále způsoby skončení funkce hlavního kontrolora z důvodu vzdání se nebo odvolání z funkce, uplynutím období po které byl zvolen, nebo smrtí.

Část třetí Obec. zriad. doznala naprosto nového znění, které se týká spolupráce obcí, ať již se týká vnitrostátní, či mezinárodní spolupráce.²⁸¹

Částečnou změnou prošla i část čtvrtá Obec. zriad., která zahrnuje města, jež i nadále mají v podstatě pouze formální význam. Jistou odlišností může být možnost používat městské symboly. Došlo především k úpravě podmínek, při jejichž splnění může být obec prohlášena za město. Ačkoli konkrétní podmínky definuje kumulativně ust. § 22 odst. 1 písm. a) až e) Obec. zriad., je nakonec pouze na rozhodnutí Národní rady Slovenské republiky, zda obec prohlásí za město, či nikoli. Samotná iniciativa musí zásadně pocházet od obce, která se chce stát městem a konkrétní postup stanoví následující odstavce ust. § 22 Obec. zriad.

Zvláštního právního postavení (a speciální právní úpravy) měst s počtem obyvatel nad 200 000 obyvatel stále doznalo pouze město Košice²⁸². Město Bratislava²⁸³ toto postavení má nejen díky splnění cenzu s počtem obyvatel, ale především ze svého postavení jako hlavní město Slovenské republiky, a tedy sídlo ústředních státních orgánů. Oba zákony, které upravují právní postavení těchto měst i nadále umožňují subsidiární použití ustanovení Obec. zriad. Zvláštní právní předpis upravuje též postavení města Martin²⁸⁴, ačkoli nespňuje cenzus počtu obyvatel, získal tuto právní úpravu především na základě historického významu města jako kulturní centrum.

²⁷⁹ Viz ust. § 18 odst. 2 Obec. zriad.

²⁸⁰ Tj. ust. § 18 odst. 5 až 7 Obec. zriad.

²⁸¹ Viz ust. § 20 až 21 Obec. zriad.

²⁸² Viz zákon SNR č. 401/1990 Zb., o meste Košice, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸³ Viz zákon SNR č. 377/1990 Zb., o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁴ Viz zákon SNR č. 241/1994 Z. z., o meste Martin ako centre národnej kultúry Slovákov, ve znění pozdějších předpisů.

4.2.3. Místní státní správa

Proces reformy veřejné správy se prakticky v roce 1992 zastavil. Až v roce 1996 došlo ke změnám v územním a správním členění a organizaci místní státní správy. Do roku 1996 na území Slovenské republiky fungovalo 121 obvodů a 38 okresů. Od roku 1996 počet okresů vzrostl na 79, obvody jako územní jednotky byly včetně obvodních úřadů zrušeny. Nově došlo k vytvoření 8 krajů, a tedy k obnovení krajského stupně státní správy. Dle zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úz. a správ. usporiad.“) se pro výkon veřejné správy vytvářejí územní a správné celky. Samosprávnými územními celky Slovenské republiky jsou obce a vyšší územní celky, přičemž platí, že územní obvod vyššího územního celku je shodný jen s územním obvodem kraje.²⁸⁵ Dále zákon zahrnuje správní uspořádání Slovenské republiky, kdy mezi základní jednotky správního uspořádání řadí kraje, které se dále člení na okresy. Územní obvody krajů a územní obvody okresů jsou územními obvody na výkon působnosti orgánů státu, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného.²⁸⁶

Současně s přijetím zákona o úz. a správ. usporiad. byl přijat zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve vyhlášení znění (dále jen „z. o OMŠS“), který zavedl novou organizaci místní státní správy. Jak již bylo nastíněno výše, místní státní správu začaly vykonávat okresní a krajské úřady. Tuto místní státní správu vykonávaly ve svých územních obvodech, kterými byl okres u okresního úřadu a kraj u krajského úřadu, tak jak je vymezuje zákon o úz. a správ. usporiad. Bylo-li potřeba, z důvodu veřejného zájmu (zejména z důvodu přiblížení státní správy občanům), mohl krajský úřad zřídit stálé nebo dočasné pracoviště okresního úřadu i mimo sídlo okresního úřadu a s tím určil obce, které spadaly pod působnost takového pracoviště.

Tato etapa s sebou přinesla zavedení tzv. integrované místní státní správy. Znamenalo to především zrušení většiny specializované místní státní správy s tím, že kompetence přešly na okresní a krajské úřady jako orgány místní státní správy. Zohlednění územního členění a nikoli efektivnosti a dostupnosti státní správy pro občany

²⁸⁵ Viz ust. § 2 odst. 1 a 2 zákona o úz. a správ. usporiad.

²⁸⁶ Viz ust. § 7 odst. 1 zákona o úz. a správ. usporiad.

lze v některých případech hodnotit velmi negativně.²⁸⁷ Tyto změny měly za cíl posilnit místní státní správu na úkor územní samosprávy, kterou do roku 2001 představovaly pouze obce.²⁸⁸

Část státní správy, která byla svěřena do působnosti krajských a okresních úřadů uvádělo výčtem ust. § 3 odst. 1 z. o OMŠS.²⁸⁹ I nadále byla orgánům místní státní správy ponechána pravomoc vydávat v rozsahu své působnosti všeobecně závazné vyhlášky, tentokrát byly touto pravomocí nadány oba stupně místní státní správy.²⁹⁰ Krajské a okresní úřady se staly rozpočtovými organizacemi státu a finanční vztahy byly napojené na státní rozpočet.

Za činnost okresního úřadu odpovídal vládou jmenovaný přednosta. Ten současně okresní úřad řídil a též jmenoval vedoucí jednotlivých odborů okresního úřadu, jež byly zřizovány pro jednotlivé úseky státní správy. Bylo možno též zřizovat další organizační útvary, bylo-li zapotřebí zabezpečit činnosti okresního úřadu.²⁹¹ Ustanovení § 6 z. o OMŠS vymezoval zbytkovou působnost okresního úřadu, tedy okresní úřad vykonával státní správu na jednotlivých úsecích, pokud její výkon zákon nesvěřoval krajskému úřadu, jinému orgánu státní správy, obci nebo jiné právnické osobě. Okresní úřad byl věcně příslušný pro správní řízení v prvním stupni, pokud zákon nestanovil něco jiného. Okresní úřady se staly jakýmsi „spojujícími“ články mezi obecní samosprávou a státní správou, tudíž okresní úřady poskytovaly odbornou pomoc při aplikaci právních předpisů, podle kterých obce plnily úkoly přenesené státní správou, upozorňovaly obce na nedostatky v jejich činnosti, staly se též odvolacím orgánem ve věcech, ve kterých v prvním stupni rozhodovaly obce.²⁹²

Taktéž krajský úřad řídil a za jeho činnost odpovídal vládou jmenovaný přednosta (na návrh ministra vnitra). Krajský úřad vykonával v druhém stupni státní správu ve věcech, ve kterých byl okresní úřad věcně příslušný v prvním stupni. Krajské úřady byly

²⁸⁷ PILÁT, Jaroslav. Samospráva na Slovensku: Trendy a problémy. In: MESEŽNIKOV, Grigorij. *Komunálne volby 2002*. 1. vyd. Bratislava: IVO – Inštitút pre verejné otázky, 2003. s. 15. ISBN 80-88935-52-0.

²⁸⁸ NIKODÝM, Dušan. K vývoju organizačnej štruktúry verejnej správy Slovenskej republiky. In: GROSPIC, Jiří, LOUDA, Tomáš, VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a v Evropě*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 14. ISBN 978-80-7380-028-4.

²⁸⁹ Jednalo se například o obranu státu, požární ochranu, finance, ceny a správu majetku státu, pozemkové úpravy, sociálních věcí, školství, mládeže a tělesné výchovy, kultury, katastru nemovitostí, a další.

²⁹⁰ Viz ust. § 3 odst. 2 z. o OMŠS.

²⁹¹ Viz ust. § 8 z. o OMŠS.

²⁹² Viz ust. § 5 z. o OMŠS.

těm okresním nadřazeny, koordinovaly jejich činnost. Krajský úřad plnil též jakousi funkci spojovatele státní správy mezi ústředními orgány státní správy a okresními úřady. V příloze z. o OMŠS byla vymezena působnost krajských úřadů na jednotlivých úsecích státní správy, která celkově čítala 224 položek.

4.3. Závěrečné shrnutí

4.3.1. Ústavní zakotvení

Ačkoli ústavy obou států se téměř shodně vypořádaly s územní samosprávou, shodně též pomíjí jiné formy samosprávy (profesní, akademická aj.). Nestojí ovšem zcela mimo ústavní rámec, částečně lze nalézt svobodu realizace těchto práv v Listině, ať již v podobě svobody sdružovat se, svobodného vědeckého bádání aj.²⁹³ V rámci systematiky je úprava územní samosprávy ve Slovenské republice řazena před moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, což utváří triádu občan-obec-stát, zatímco v Ústavě ČR je územní samospráva řazena až za jednotlivé složky moci ve státě.²⁹⁴

Zakotvení územní samosprávy v úvodních člancích Ústavy ČR řadí územní samosprávu mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, což Ústava SR neobsahuje. K podobnému postavení územní samosprávy jako je v České republice nakonec došel ve své judikatuře Ústavní soud Slovenské republiky, který uvedl: *„Rešpektovanie územnej samosprávy, podobne ako základných práv a slobôd, je nevyhnutnou súčasťou právneho štátu. Na druhej strane však aj územná samospráva obcí musí rešpektovať všeobecnú právnu úpravu v tých veciach, ktoré do jej kompetencie podľa ústavy a zákonov nepatria.“*²⁹⁵

Zatímco Ústava ČR představuje pouhé ústavní základy územní samosprávy a podrobnější právní úpravu přenechává zvláštním zákonům, Ústava SR potom je co do rozsahu podrobnější. Ústava SR tak navíc upravuje způsoby uskutečňování územní samosprávy, právní základy orgánů obcí a samosprávných krajů, mezi které řadí nejen zastupitelstvo, ale i starostu obce a předsedu samosprávného kraje.

²⁹³ FILIP, Jan. Ústava ČR po pěti letech – základní východiska. In: *Ústava České republiky po pěti letech (Sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 24. ISBN 80-210-1995-6.

²⁹⁴ KUKLIŠ, Peter a VIROVÁ, Viktoria. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. 1. vydání. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012. s. 21. ISBN 978-80-89477-77-0.

²⁹⁵ Viz Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 19. 11. 1997, sp.zn. Pl. ÚS 5/97.

Dalším významným rozdílem je pak v samotné úpravě vyšších územních samosprávných celků. Zatímco Ústava ČR svěřuje základní otázky VÚSC (tj. vytvoření nebo zrušení VÚSC²⁹⁶) ústavnímu zákonu, Ústava SR toto ponechává obyčejnému zákonu. Z toho plynula oprávněná obava ze stability budoucí legislativy úpravy samosprávných krajů, která se naštěstí nenaplnila.²⁹⁷

4.3.2. Územní samospráva

REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVA

K vytvoření druhé úrovně samosprávy došlo v obou zemích shodně až po přelomu tisíciletí. Počet samotných krajů v obou státech odpovídá téměř shodně poměru k rozloze území (ačkoli v obou státech se od sebe kraje svou rozlohou a počtem obyvatel liší).

Vztah státu a kraje definuje ust. § 6 ZOSK, kdy je na samosprávný kraj možno zákonem přenést některé úlohy státní správy a za výkon těchto činností pak samosprávnému kraji náleží finanční či jiné materiální prostředky. S obcemi jakož i státními orgány pak samosprávný kraj spolupracuje a poskytuje jim součinnost. Totéž platí i pro českou právní úpravu, posílenou o zákonodárnou iniciativu krajů.²⁹⁸

V oblasti normotvorby mohou kraje shodně vydávat podzákonné právní předpisy jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Na Slovensku tak samosprávný kraj (zastupitelstvo) vydává všeobecně závazná nařízení. Toto označení shodně užívá jak pro právní předpisy vydávané v samostatné, tak přenesené působnosti. Vyhlášení všeobecně závazných nařízení se činí vyvěšením na úřední desce samosprávného kraje po dobu nejméně 30 dnů a účinnosti nabývá 30. dnem od vyvěšení. ZOSK nezná žádný zvláštní publikační instrument a právní předpisy samosprávného kraje tak jsou publikovány na jeho úřední desce.²⁹⁹ Právní úprava v KZř naopak rozlišuje své právní předpisy na nařízení kraje (přenesená působnost) a obecně závazné vyhlášky (samostatná působnost). Vyhlášení těchto právních předpisů se uskutečňuje uveřejněním ve Věstníku právních

²⁹⁶ Viz ust. čl. 100 odst. 3 Ústavy ČR.

²⁹⁷ Samospráva - "okružlý stůl" časopisov Právnik a Právny obzor. *Právny obzor*. 1996, 1. s. 10. ISSN 0032-6984.

²⁹⁸ K problematice zákonodárné iniciativy krajů viz např. NĚMEC, Jiří. Zákonodárná iniciativa krajů: V praxi to není jednoduché! In: *Moderniobec.cz*. [online]. 6. 4. 2006 [cit. 27. 4. 2018]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/zakonodarna-iniciativa-kraju-v-praxi-to-neni-jednoduche/>

²⁹⁹ KADEČKA, Stanislav. Právní předpisy územní samosprávy ve Slovenské republice. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2-3/2003. s. 156. ISSN 0139-6005.

předpisů kraje v tištěné podobě a nabývají účinnosti 15. dnem následujícím po dni jeho vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje.³⁰⁰

Mnohé rozdíly v organizaci krajů lze nalézt také v soustavě orgánů. Zatímco česká právní úprava v KZř mezi orgány kraje řadí zastupitelstvo, hejtmana kraje, radu a krajský úřad, slovenský ZOSK vymezuje pouze dva stálé orgány samosprávného kraje v podobě zastupitelstva a předsedy. Slovenská právní úprava tak výslovně nepočítá s obdobou rady kraje, která by zřizovala komise, jak je tomu v české právní úpravě, jež je obligatorním orgánem kraje. Počet poslanců zastupitelstva dle ZOSK se určuje v poměru 12 000 – 15 000 obyvatel na jednoho poslance, zatímco počet členů českého zastupitelstva je pevně rozčleněn do 3 skupin v rozmezí 45 – 65 členů zastupitelstva, taktéž dle počtu obyvatel daného kraje.

Předsedu, což je obdoba hejtmana kraje v KZř, volí obyvatelé samosprávného kraje v přímých volbách, a tudíž předseda není zdaleka tolik závislý na zastupitelstvu, jako hejtman kraje. Funkce předsedy je neslučitelná s funkcí poslance zastupitelstva, zastupitelstvo však může vyvolat referendum o odvolání předsedy (za předpokladu splnění podmínek), či o to v petici požádá alespoň 30 % oprávněných voličů. Naopak předseda vůči zastupitelstvu může uplatnit sistační pravomoc vůči usnesení zastupitelstva tím, že ho nepodepíše. Jak z výše uvedených příkladů plyne, vztah předsedy a zastupitelstva není vztahem podřízenosti a nadřízenosti, ovšem není ani zcela nezávislým. Lze jej klasifikovat vztahem vzájemných protivah, které mají zajistit všestranný rozvoj samosprávného kraje a jeho obyvatel. Naproti tomu v české právní úpravě vztah zastupitelstva a hejtmana kraje je značně provázaný. Hejtman kraje je členem zastupitelstva, je jím volen a zastupitelstvu též odpovídá za výkon své funkce. Kromě toho hejtman kraje musí být občanem České republiky. Vzhledem k takové provázanosti hejtmana kraje, co by člena zastupitelstva (a též rady), dává KZř větší prostor pro politickou shodu, která nezablokuje spolupráci jednotlivých orgánů kraje.

Na rozdíl od slovenské právní úpravy, KZř věnuje větší prostor krajskému úřadu, což ovšem souvisí s větším množstvím úkolů, které má v přenesené působnosti. Naopak česká právní úprava nezná institut hlavního kontrolora, jenž je koncipován na podobných principech jako hlavní kontrolor obce dle Obec. zriad.. V českých podmínkách lze institut hlavního kontrolora připodobnit k finančnímu výboru, který zřizuje zastupitelstvo.

³⁰⁰ Viz ust. § 8 ZOSK.

Jak je z přechozích řádků patrné, oddělený model veřejné správy byl vybudován i v rámci druhé úrovně samosprávy. Ovšem i na této úrovni je dán prostor pro přenos působnosti ze státu na orgány samosprávných krajů, takže ani zde nedošlo k naprostému oddělení státní správy od samosprávy.

MÍSTNÍ SAMOSPRÁVA

Z hlediska systematiky jsou si právní úpravy obecní samosprávy velmi podobné. Obec. zriad. se dělí na 6 částí: Postavení obcí, Orgány obce, Spolupráce obcí, Města, Poslanci obecních zastupitelstev a Závěrečná, přechodná a zrušovací ustanovení.³⁰¹ V rámci počtu ustanovení pak OZř obsahuje více než čtyřnásobný počet jednotlivých ustanovení oproti Obec. zriad.. Důvodem je nejen větší množství orgánů obce (a jejich podrobnější právní úprava), ale i začlenění dozoru do OZř a též další vztahy, které vyplývají z výkonu přenesené působnosti.

Jak již bylo řečeno výše, Obec. zriad. opustilo státoobčanský princip a obyvateli obce jsou osoby, které mají v obci trvalý pobyt. Česká právní úprava v OZř pak trvá na kumulativních podmínkách státního občanství České republiky a trvalém pobytu. Cizí státní příslušník získává stejná práva jako občan obce za předpokladu, že má v obci hlášen trvalý pobyt a též, stanoví-li to mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Dále i omezenou možnost podílení se na samosprávě Obec. zriad. poskytuje většímu okruhu osob³⁰² než je tomu v České republice³⁰³. Právní úprava OZř výslovně též poskytuje občanům obce práva a nestanovuje na rozdíl od Obec. zriad. žádné povinnosti³⁰⁴.

Ačkoli Obec. zriad. se již více věnuje spolupráci a vztahům ke státní správě a ponechává výslovnou spolupráci obcí s politickými stranami a politickými hnutími, občanskými sdruženími a jinými právníckými či fyzickými osobami, které v obci

³⁰¹ OZř vychází z členění na 2 části (Obecní zřízení a Ustanovení společná a přechodná) a 7 hlav: Obecná ustanovení, Samostatná působnost obce, Přenesená působnost, Orgány obce, Orgány zastupitelstva obce a rady obce, Dozor, Statutární města.

³⁰² Viz ust. § 3 odst. 5 písm. a) až d) Obec. zriad. – má na území obce nemovitý majetek nebo v obci platí místní daň nebo místní poplatek, je v obci přihlášen k přechodnému nebo dlouhodobému pobytu, či má čestné občanství obce.

³⁰³ Viz ust. § 16 odst. 3 OZř, které se týká pouze fyzických osob, jež vlastní na území obce nemovitý majetek.

³⁰⁴ Což samozřejmě neznamená, že by občanské obcí v České republice neměli žádné povinnosti. Jen jsou uvedeny ve zvláštních zákonech.

působí³⁰⁵, v podstatě nelze najít zmínku, která by přímo řešila vztahy k samosprávným krajům. Důvodem pro takové řešení je především výkon samostatné působnosti, která je pro územní samosprávné celky ve Slovenské republice primární a v konstrukci odděleného modelu je tato nezávislost a autonomie zcela samozřejmá. Avšak v tomto případě by jistě nebylo na škodu se inspirovat vztahy spolupráce mezi obcemi a kraji v České republice. Také ve vztahu státu a obcí je ve Slovenské republice bezesporu zajímavé, že výkon samostatné působnosti nekontrolují orgány místní státní správy (popř. samosprávné kraje), či jednotlivá ministerstva, jak je tomu v České republice, ale vláda jako celek.

I nadále Obec. zriad. nerozlišuje mezi názvy nařízení vydaného v samostatné nebo přenesené působnosti. V České republice došlo s přijetím OZř k rozlišení právních norem vydávaných v samostatné působnosti obce, kterými jsou obecně závazné vyhlášky, v přenesené působnosti pak nařízení obce.

Mezi orgány obce Obec. zriad. řadí pouze zastupitelstvo a starostu. V České republice je počet členů zastupitelstva stanoven v rozpětí od 5 do 55 a je rozdělen do 6 skupin, Slovenská právní úprava tento model taktéž v rámci novelizace Obec. zriad. přijala s tím, že počet poslanců zastupitelstva je v rozpětí 3 až 41 poslanců s rozdělením do 10 skupin. Dle OZř je zastupitelstvo jediným přímo voleným orgánem obce, z čehož plyne jeho nadřazenost ostatním orgánům obce. V právní úpravě Obec. zriad. jsou nadále oba orgány, tedy zastupitelstvo a starosta, voleny přímo a jejich provázanost (vzhledem k inkompatibilitě) a závislost je menší. Pozoruhodná může být ovšem možnost konání místního referenda o odvolání starosty dle Obec. zriad., což česká právní úprava nepřipouští³⁰⁶.

Česká právní úprava v OZř mezi orgány obce řadí kromě zastupitelstva a starosty, též radu obce, která je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti. V přenesené působnosti pak vydává nařízení obce. Rada obce si též zřizuje své iniciativní a poradní orgány a komise. Dle Obec. zriad. je obecní rada fakultativním orgánem zastupitelstva. Obecní rada je složená z poslanců zastupitelstva s přihlédnutím k zastoupení politických stran v zastupitelstvu.

³⁰⁵ Viz ust. § 4 odst. 5 Obec. zriad.

³⁰⁶ Viz ust. § 10 písm. c) zákona ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů; od 1. 2. 2004 dle ust. § 7 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o možnost prohlásit obec za město, Slovenská republika předepisuje pět podmínek³⁰⁷, které obec musí splňovat, aby ji Národní rada Slovenské republiky mohla na návrh vlády vyhlásit za město. Obec ovšem i tak může prohlásit za město, i když nesplňuje podmínku počtu obyvatel, jestliže je to opodstatněné vzhledem ke splnění ostatních předpokladů. V České republice je jediným kritériem počet obyvatel. Specifikem pak jsou statutární města, která OZř taxativně vyjmenovává, avšak nestanovuje za jakých podmínek se obec může stát statutárním městem.

Česká právní úprava i nadále reflektovala zvláštní postavení hlavního města Prahy a zvláštní úpravu vůči OZř a KZř a zákonodárce tak přijal zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Na hlavní město Prahu se již ustanovení v OZř ani KZř subsidiárně nevztahují. Naopak na město Bratislava, Košice a Martin se subsidiárně Obec. zriad. nadále použije.

4.3.3. Místní státní správa

Smíšený model veřejné správy, uplatňovaný v České republice na místní i regionální úrovni, se může zdát jako jednodušší systém, opak je pravdou. Ve spoustě případů vznikaly a dodnes vznikají problémy, zda jde o přenesenou nebo samostatnou působnost územních samosprávních celků. Zákony totiž samostatnou působnost vymezují velmi široce za pomoci demonstrativních výčtů, což s sebou může přinášet značné obtíže, v jakém postavení se územní samosprávný celek zrovna nachází. Ovšem z pohledu samotného občana není prakticky toliko důležité, zda jde o přenesený výkon státní správy nebo výkon samosprávy, ale aby při vyřizování svých záležitostí byly tyto věci vyřízeny dobře, rychle, pohodlně a bez jakýchkoli problémů. Zájem, který zde převládá je moment funkčnosti, ekonomičnosti a reálného fungování.³⁰⁸

Úprava místní státní správy v České republice v zásadě až do přelomu tisíciletí nedoznala žádných zvláštních změn. Vlivem vzniku druhé úrovně územní samosprávy pak byly okresní úřady zrušeny bez náhrady a jejich působnost přešla především na obecní a krajské úřady. Pro občany se tento krok jistě jevil jako velmi přínosný vzhledem

³⁰⁷ Viz ust. § 22 odst. 1 písm. a) až e): a) je hospodářským, administrativním a kulturním centrom alebo centrom cestovného ruchu, alebo kúpeľným miestom, b) zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí, c) má zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami, d) má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby, e) má najmenej 5 000 obyvateľov.

³⁰⁸ VRABKO, Marián. Ako ďalej so štátnou správou ve Slovenskej republike. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. s. 21. ISBN 978-80-7502-048-2.

k tomu, že prvoinstanční rozhodování v jednotlivých oblastech státní správy bylo přeneseno na co nejnižší možnou úroveň a tím tak došlo k zjednodušení kontaktu občanů s úřady.³⁰⁹ Přetrvávajícím problémem však i nadále je nesladění nově vzniklých krajů s územním členěním státu na území České republiky. Jde především o přehledné uspořádání veřejné správy, které by usnadnilo vyřizování záležitostí občanů a zlepšení koordinace činností orgánů státu a jejich spolupráce.³¹⁰ Slovenská republika toto vyřešila sladěním územního členění státu se samosprávnými kraji již v roce 1996.

Organizace místní státní správy na Slovensku doznala v tomto období významných změn, které s sebou přinesly horizontální koncentraci místní státní správy, kdy došlo ke zrušení většiny specializovaných orgánů místní státní správy, jejichž působnost přešla na okresní a krajské úřady. Tímto krokem nejenže došlo k nerovnováze v organizační struktuře státní správy vůči územní samosprávě, ale finanční úspory, které měla integrace místní státní správy přinést, nakonec převýšily výdaje na samotnou restrukturalizaci.³¹¹

³⁰⁹ POSTRÁNECKÝ, Josef. Reforma veřejné správy v České republice. In: VOŠTRÁ, Lenka, Jarmila ČERMÁKOVÁ a Jiří GROSPIC, ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 15. ISBN 80-86473-71-6.

³¹⁰ Tamtéž, s. 18.

³¹¹ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. s. 95-96. ISBN 978-80-7380-578-4.

5. VÝVOJ MÍSTNÍ A REGIONÁLNÍ SPRÁVY OD ROKU 2003

5.1. Česká republika

Reforma veřejné správy, související s ukončením činnosti okresních úřadů s sebou přinesla posílení přenesené působnosti obcí a krajů, a lze tak reformu spojovat spíše s dekoncentrací nežli se zamýšlenou decentralizací.³¹²

5.1.1. Územní samospráva

REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVA – KRAJE

I právní úprava krajů doznala za dobu své existence jistých změn v podobě 31 novelizací³¹³, a významné změny autorka v bodech zmiňuje:

a) hospodaření kraje

Kraje pro uskutečnění samosprávy mají svůj majetek. S majetkem kraje musí být nakládáno účelně a hospodárně, v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími z zákonem vymezené působnosti. Kraj též pečuje o zachování a rozvoj svého majetku.³¹⁴ Zákonodárce, na základě zkušenosti s obcemi též stanovil, že kraj nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob. Následně bylo toto pravidlo doplněno o 4 výjimky³¹⁵. Kraje jsou majetkově i hospodářky odděleny od státu a stát za tyto závazky a hospodaření neručí s výjimkou případů, kdy takový závazek převezme smluvně.

Při nakládání s vlastním majetkem jsou kraje povinny postupovat otevřeně a transparentně, což znamená, že podléhají kontrole nejen ze strany státu, ale především ze strany svých občanů. Kraje jsou povinny zveřejňovat své záměry (především jedná-li se o dispozici s nemovitými věcmi) ještě před samotným majetkoprávním jednáním pod sankcí neplatnosti takového právního jednání.³¹⁶

b) spolupráce krajů

³¹² KADEČKA, Stanislav. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 2005, 13. s. 479. ISSN 1210-6410.

³¹³ Následující pasáže reflektují KZř ve znění účinném od 1. 1. 2018.

³¹⁴ Viz ust. § 17 KZř.

³¹⁵ Viz ust. § 17 odst. 3 písm. a) – d) KZř.

³¹⁶ Viz ust. § 18 KZř.

Kraj může v rámci své samostatné působnosti spolupracovat s ostatními kraji, nově též i s obcemi. V případě takové spolupráce se nepoužijí ustanovení občanského zákoníku³¹⁷ o spolku a o smlouvě o společnosti. To ovšem neplatí v případě, že jde o občanskoprávní poměry.³¹⁸ V rámci spolupráce s obcemi kraj nemůže být členem svazku obcí.³¹⁹ To ovšem neplatí pro hlavní město Prahu, která je jak obcí, tak krajem současně.³²⁰ Kraje mají i nadále možnost spolupracovat i s jinými subjekty, popřípadě s územními samosprávnými celky jiných států.

c) přenesená působnost

Namísto krajů jako takových, což uvádělo vyhlášené znění KZř, přenesenou působnost vykonávají orgány kraje. I nadále kraje dostávají příspěvek ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti. Výši tohoto příspěvku stanoví ministerstvo financí, což i nadále nepokrývá veškeré výdaje, které souvisí s výkonem přenesené působnosti. Na jednu stranu se takové řešení může zdát jako záměrné vytváření tlaku na samosprávné orgány, které tak jsou nuceny k efektivnějšímu využívání těchto zdrojů. Na druhé straně ovšem vážný nedostatek finančních prostředků, či neuváženě nízký příspěvek by vedl k ohrožení kvality a řádného výkonu přenesené působnosti. Nalézt v takovém případě rovnováhu je více než složité.³²¹

d) orgány kraje

V rámci samostatné působnosti zákonodárce rozšířil ust. § 35 odst. 2 KZř o další působnost, jež je vyhrazena zastupitelstvu. Zastupitelstvo tak například vyslovuje souhlas se vznikem pracovněprávního vztahu mezi krajem a členem zastupitelstva, stanovuje pravidla pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva, uděluje ceny kraje, rozhoduje o vyhlášení krajského referenda aj.³²² Dále došlo ke zpřesnění jednání zastupitelstva, též odměňování členů zastupitelstva. Zákonodárce též umožnil ministerstvu vnitra rozpustit zastupitelstvo v případě, že se zastupitelstvo nesejde po dobu

³¹⁷ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁸ Viz ust. § 27 KZř.

³¹⁹ Viz ust. § 24 odst. 1 a 2 KZř, ust. § 26 KZř.

³²⁰ Viz ust. § 24 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

³²¹ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 102. ISBN 978-80-7478-793-5.

³²² Viz ust. § 35 odst. 2 písm. r) – w) KZř.

delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, nebo nezvolí-li hejtmana kraje do 6 měsíců ode dne, kdy byl odvolán nebo se funkce vzdal, nebo do 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání. Následně ministr vnitra vyhlásí nové volby. Nové volby se vyhláší také tehdy, jestliže klesne počet členů zastupitelstva o více než polovinu oproti stanovenému počtu a současně nejsou žádní náhradníci.³²³

Rozšířena byla též působnost rady. Do její vyhrazené působnosti tak přibyla pravomoc rozhodovat ve věcech kraje jako jediného společníka obchodní společnosti, projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva nebo komisemi rady, schvalovat účetní závěrku krajem zřízené příspěvkové organizace aj.³²⁴ Ust. § 59 odst. 3 KZř pak obsahuje tzv. zbytkovou působnost rady, kterou může svěřit hejtmanovi kraje, popřípadě krajskému úřadu. Taktéž rozhodování o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz může rada svěřit hejtmanovi kraje, či krajskému úřadu.³²⁵ V případě, že počet členů rady poklesne v průběhu funkčního období tak, že rada není usnášeníschopná, a na nejbližším zasedání zastupitelstva nebude počet členů rady doplněn tak, aby usnášeníschopná byla, její působnost tak vykonává až do zvolení potřebného počtu členů rady zastupitelstvo. Zastupitelstvo může výkon pravomoci rady svěřit hejtmanovi kraje. Speciálním případem je pak situace, kdy je rada odvolána jako celek a není současně zvolena rada nová. V tomto případě působnost rady zastupitelstvo nepřebírá, ale dosavadní rada vykonává své pravomoci až do zvolení rady nové. Jde tak o částečný nátlak na zastupitelstvo, aby radu co nejdříve zvolilo, protože zastupitelstvo jistě nebude mít zájem na tom, aby členové odvolané rady nadále působili v této funkci.³²⁶ Rada vykonává své pravomoci dle KZř i po ukončení funkčního období zastupitelstva, a to až do zvolení nové rady.³²⁷

Hejtmana kraje již nezastupuje zástupce hejtmana kraje, ale nově je tato funkce nazvána jako náměstek hejtmana kraje (popř. náměstci hejtmana kraje). Náměstek hejtmana kraje, kterého určí zastupitelstvo, zastupuje hejtmana kraje v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy hejtman kraje nevykonává funkci.³²⁸ Ust. § 64a KZř pak

³²³ Viz ust. § 45 odst. 1 a 2 KZř.

³²⁴ Viz ust. § 59 odst. 1 písm. j), l) – n) KZř.

³²⁵ Viz ust. § 59 odst. 4 KZř.

³²⁶ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 220-221. ISBN 978-80-7478-793-5.

³²⁷ Viz ust. § 60 odst. 1 a 2, 60a odst. 1 KZř.

³²⁸ Viz ust. § 64 KZř.

řeší případ zastupování hejtmana kraje v případě jeho rezignace či odvolání a určení, kdo bude vykonávat pravomoci hejtmana kraje, pokud není nový hejtman kraje zvolen. V první řadě nastupuje náměstek hejtmana kraje, kterého určí zastupitelstvo. Pokud takovýto náměstek hejtmana kraje z nějakého důvodu není, pověří zastupitelstvo výkonem pravomocí hejtmana kraje některého z řad členů rady. Dosavadní hejtman kraje (pokud na svou funkci nerezignoval, či nebyl odvolán) v období ode dne voleb do zastupitelstva do zvolení nového hejtmana kraje nebo náměstka hejtmana kraje vykonává pravomoci dle ust. § 61 KZř.³²⁹ Během tohoto období vykonává své pravomoci též náměstek hejtmana kraje.

Pokud jde o zvláštní orgány, které je hejtman kraje oprávněn zřizovat (stanoví-li tak zvláštní zákon) pro výkon přenesené působnosti, zákonodárce klade na osobu stojící v čele zvláštního orgánu podmínku zvláštní odborné způsobilosti. V případě, že v čele tohoto orgánu je sám hejtman kraje, nemusí splňovat podmínku odborné způsobilosti.³³⁰

Krajský úřad, jak již autorka zmínila v předchozí kapitole, plní úkoly jak v samostatné působnosti³³¹, tak té přenesené³³². V přenesené působnosti krajský úřad například projednává přestupky, ve vztahu k obcím pak poskytuje odbornou a metodickou pomoc a též provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí a dozor nad výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům obcí podle OZř, zřizuje funkci koordinátora pro romské záležitosti aj.

e) dozor a kontrola

Zcela nové právní úpravy doznala hlava VI. KZř, nazvaná jako Dozor a nově přibyla hlava VII. KZř v podobě kontroly výkonu samostatné a přenesené působnosti.

Kontrolou se rozumí zjišťování, zda orgány krajů dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy, s výjimkou právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva; při přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené

³²⁹ Viz ust. § 64b KZř., které dále řeší též případy, kdy hejtman kraje své pravomoci nevykonává, či tyto pravomoci ke dni voleb vykonává člen rady dle ust. § 64a KZř.

³³⁰ Viz ust. § 65 KZř.

³³¹ Viz ust. § 66 KZř.

³³² Viz ust. § 67 KZř.

působnosti.³³³ Podrobnější právní úprava, která se kontrole věnuje, je upravena v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. V případě zjištění nedostatků při výkonu přenesené působnosti kraje je ředitel nebo jím pověřená osoba (v případě pochybení krajského úřadu), nebo hejtman nebo jím pověřená osoba (v případě ostatních orgánů kraje) povinen zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou a splnění uložených opatření.³³⁴ Pokud jde o závěry kontroly výkonu samostatné působnosti kraje, hejtman nebo jím pověřený zástupce je povinen seznámit na nejbližším zasedání zastupitelstvo s výsledky uskutečněné kontroly a byl-li kontrolou shledán nezákonný postup kraje, hejtman kraje podá též návrh opatření k nápravě kontrolou zjištěných nedostatků a k zamezení jejich opakování, též je seznámí se způsobem, jakým se tak stalo.³³⁵

Dozor se zaměřuje na nápravu vad vzniklých při vydávání a v obsahu právních předpisů krajů, též usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných orgány kraje.³³⁶ Dozor je vykonáván jako dozor následný, nad již vydanými právními akty. Rozlišuje se dozor nad akty vydávanými v samostatné a přenesené působnosti, především z hlediska postupu rušení takových nezákonných aktů. Kraje mají povinnost jimi přijaté právní předpisy zasílat po jejich vyhlášení příslušným orgánům dozoru a na požádání zaslat případně i jiné akty, které podléhají dozoru.³³⁷

MÍSTNÍ SAMOSPRÁVA – OBCE

Ani právní úprava obcí v OZř se nevyhnula novelizacím. Do roku 2003 lze hovořit o novelizacích, které se vztahovaly k druhé fázi reformy veřejné správy, tj. související s ukončením činnosti okresních úřadů. Od roku 2003 došlo k dalším novelizacím, které lze rozčlenit do několika skupin (především tak dle významu, které přinesly). Převážně jsou to novely, které byly přijaty na základě změny jiných právních předpisů, typicky jde o sladění terminologie s nově přijímanými právními předpisy. Další skupinu tvoří novely, které prakticky nepřinášejí žádnou změnu³³⁸. Poslední skupinu tvoří novely, které

³³³ Viz ust. § 86 odst. 2 písm. a) a b) KZř.

³³⁴ Viz ust. § 88 KZř.

³³⁵ Viz ust. § 87 odst. 2 a 3 KZř.

³³⁶ Viz ust. § 81 a násl. KZř.

³³⁷ KOPECKÝ, Martin. Územní samospráva. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. s. 112-115. C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-624-1.

³³⁸ Např. novela provedena zákonem č. 216/2004 Sb., kdy v OZř bylo slovo „prapor“ změněno na „vlajka“.

napravovaly nezdařilé či opomenuté části OZř, ke kterým došlo předchozím zákonodárným procesem.³³⁹ K 1. 1. 2018 tak počet novel OZř dosahuje čísla 38, což nelze hodnotit nijak pozitivně vzhledem k právní jistotě a zásadě předvídatelnosti práva.

Základní druhy obcí (tj. obce, města, statutární města a hlavní město Praha) byly v roce 2006 doplněny o městys. Obec je městysem, jestliže to tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny na návrh obce a po vyjádření vlády. Právní nárok obce být městysem plyne pro obce, které byly před 17. květnem 1954 městysem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny, který tak na žádost obce stanoví, a určí den, od kterého se obec stává městysem.³⁴⁰ Obec se též může stát městem, plyne-li to z jeho historického hlediska, tj. obec byla městem přede dnem 17. května 1954. Proces o určení obce městem tak je stejný jako v případě městyse.³⁴¹ Co se týče statutárních měst, došlo mezi lety 2000 – 2018 k nárůstu o dalších 9 statutárních měst, jejich taxativní výčet i nadále obsahuje ust. § 4 OZř.

Co se týče vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení, došlo ke zpřesnění procesu jejich vydávání a vzniku evidence právních předpisů, které obec vydala. Co se týče samostatné působnosti, konkrétně hospodaření obce s majetkem, v zásadě jde o identickou právní úpravu jako v KZř. Majetek obce tak musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly. Obce nesmí (s výjimkami, které jsou širší než v KZř³⁴²) ručit za závazky fyzických a právnických osob, a své záměry v rámci nakládání s hmotnou nemovitou věcí musí předem zveřejňovat pod sankcí neplatnosti.³⁴³

Obce navazují spolupráci mezi sebou navzájem, mohou být členy dobrovolného svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Tento dobrovolný svazek obcí je právnickou osobou, jež nabývá právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného dle sídla svazku obcí. Ustanovení § 50 OZř obsahuje demonstrativní výčet činností, které mohou být předmětem činnosti svazku obcí, ovšem vždy musí jít o předmět činnosti spadající do samostatné působnosti

³³⁹ KADEČKA, Stanislav. České obecní zřízení a jeho vývoj po roce 2000. In: GROSPÍČ, Jiří, LOUDA, Tomáš, VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 140-144. ISBN 978-80-7380-028-4.

³⁴⁰ Viz ust. § 3 odst. 2 a 4 OZř.

³⁴¹ Viz ust. § 3 odst. 2 OZř.

³⁴² Viz ust. § 38 odst. 3 písm. a) až f) OZř.

³⁴³ Viz ust. § 38 a násl. OZř.

obcí.³⁴⁴ Možné je též uskutečnit přeshraniční spolupráci s jinými obcemi, či s fyzickými a právníckými osobami.

Přenesenou působnost obcí vykonává každá obec, stanoví-li tak zákon, minimálně v základním rozsahu. Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, zákonem č. 314/2002 Sb. bylo stanoveno, jaké obce vykonávají přenesenou působnost v rozsahu pověřeného obecního úřadu a které v rozsahu obecního úřadu s rozšířenou působností.

Pokud jde o orgány kraje, část OZř, která se věnuje zastupitelstvu, doznala značných změn v oblasti odměňování a náhrad členů zastupitelstva. Také došlo k rozšíření taxativního výčtu ust. § 84 OZř, který se týká záležitostí, jejichž rozhodování je přímo vyhrazeno zastupitelstvu.³⁴⁵ Též došlo ke zpřesnění svolávání ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva a snaží se předcházet případným povolebním problémům.

Obdobně jako v KZř, starosta zřizuje v případech stanovených zvláštními zákony pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy. V čele těchto zvláštních orgánů může být pouze osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Podmínka odbornosti se nevztahuje na případy, kdy v čele zvláštního orgánu obce stojí starosta.³⁴⁶ I OZř doznalo změn z hlediska dozoru a kontroly, který je prakticky totožný s popsanou právní úpravou v KZř.

5.1.2. Státní správa

Od ukončení činnosti okresních úřadů byla státní správa se všeobecnou působností delegována na obce a kraje, a představuje tak organizaci územní správy s všeobecnou působností na místní i regionální úrovni.

I nadále fungují územně dekoncentrované orgány státní správy, které vykonávají věcně vymezenou působnost ve svébytných územních obvodech, tedy ne vždy se kryjící s územním členěním státu, případně pokud tomu tak je, nejsou zpravidla zřizovány na všech úrovních územního členění státu. Tyto územně dekoncentrované orgány státní

³⁴⁴ HAVLAN, Petr. § 50. In: KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. s. 128-129. ISBN 978-80-7552-862-9

³⁴⁵ Např. určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni; rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva, za výkon funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů obce aj.

³⁴⁶ Viz ust. § 106 OZř.

správy tak doplňují strukturu územní veřejné správy. Kromě toho, že dochází k ustálení počtu těchto orgánů, které jsou vytvářeny na základě účelnosti a míře jejich speciálního zaměření, v posledním období dochází též k postupnému sladování s územními obvody krajského samosprávného uspořádání.³⁴⁷

5.2. Slovenská republika

5.2.1. Územní samospráva

V průběhu let 2002 – 2004 postupně přecházela část působnosti z orgánů státní správy na obce a samosprávné kraje, ať již zmiňovaným zákonem č. 426/2001 Z. z.³⁴⁸ nebo jinými zvláštními zákony. Společně s tím bylo potřeba vyřešit i samotné financování územních samosprávných celků. V roce 2004 se tak uskutečnila rozsáhlá fiskální decentralizace, která navázala na daňovou reformu, jejíž podstatou byl přechod od poskytování dotací ze státního rozpočtu na úhradu samostatné působnosti, k financování prostřednictvím daňových příjmů. Cílem bylo posílení daňových příjmů územních samosprávných celků a s tím spojenou finanční samostatnost. I nadále však územní samosprávné celky jsou financovány dotacemi ze státního rozpočtu na úhradu výkonu přenesené působnosti.³⁴⁹

REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVA – SAMOSPRÁVNÉ KRAJE

Od přijetí ZOSK³⁵⁰ již uplynulo 17 let s tím, že doznal jistých změn. Počet novel se za toto období vyšplhal ke dvaceti, což v porovnání s KZř je o deset méně. Mezi nejdůležitější změny ZOSK patří:

a) rozšíření ust. § 4 odst. 1 a o odst. 2 ZOSK, vztahující se k samostatné působnosti kraje

Demonstrativní výčet samostatné působnosti samosprávného kraje byl doplněn o působnost v oblastech sociálních služeb a zdravotnictví. Dále pak nové ust. § 4 odst. 2 ZOSK přinesl zdůrazněnou povinnost vytvářet v rámci působnosti samosprávného kraje

³⁴⁷ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. s. 86-88. ISBN 978-80-210-8517.

³⁴⁸ Zákon č. 416/2001 Z. z., o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁹ MACHAJOVÁ, Jozefína. *Všeobecné správné právo*. 7. aktualiz. vyd. Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o., 2014. s. 149-150. ISBN 978-80-8155-044-7.

³⁵⁰ Následující pasáže reflektují ZOSK ve znění účinném od 31. 3. 2017.

účinný systém kontroly, zřídit funkci hlavního kontrolora, volit hlavního kontrolora a vytvářet vhodné podmínky pro nezávislý výkon kontroly.

b) proces přijímání všeobecně závazného nařízení samosprávného kraje

Významným posunem v tomto případě je povinnost úřadu samosprávného kraje zveřejňovat na úřední desce a internetových stránkách samosprávného kraje návrh všeobecně závazného nařízení alespoň 15 dnů před zasedáním zastupitelstva, na němž má o něm jednat. Po tomto vyvěšení pak běží nejméně desetidenní lhůta, po kterou mohou fyzické a právnické osoby uplatňovat vůči návrhu všeobecně závazného nařízení své připomínky. K takovýmto připomínkám se přihlíží, pokud jsou zdůvodněné. Následně se připomínky vyhodnotí, což obsahuje stručný obsah připomínky, údaje o tom, kdo připomínku podal a kterým připomínkám se (ne)vyhovělo a z jakých důvodů. Toto vyhodnocení se poté předkládá poslancům zastupitelstva v písemné formě, nejpozději 3 dny před jednáním zastupitelstva o návrhu všeobecně závazného nařízení. ZOSK taktéž umožňuje společné podání připomínky fyzických či právnických osob, které mají na území samosprávného kraje trvalý pobyt nebo sídlo.³⁵¹

Takovýto postup se nepoužije, jde-li o mimořádnou situaci.

Všeobecně závazné nařízení se vyhláší vyvěšením jeho úplného znění na úřední desce samosprávného kraje. Došlo též ke zkrácení časového období, po které musí být všeobecně závazné nařízení vyvěšeno, tj. z původních nejméně 30 dnů, postačí vyvěšení po dobu nejméně 15 dnů. Účinnosti všeobecně závazné nařízení nabývá 15. dnem od vyvěšení, z původních 30 dnů.³⁵² (nejde-li o naléhavý veřejný zájem, který by odůvodňoval dřívější počátek účinnosti).

Dozor nad dodržováním zákonů a ostatních všeobecně závazných právních předpisů orgány veřejné správy, mezi které se samozřejmě řadí i samosprávné kraje, vykonává prokurátor. Prokurátor přezkoumává zákonnost nařízení vydávaných samosprávnými kraji a jiných správních aktů.³⁵³ Ustanovení § 8a a 8b ZOSK pak řeší případy, kdy soud na návrh prokurátora pozastaví účinnost, či zruší všeobecně závazné nařízení samosprávného kraje.

³⁵¹ Viz ust. § 8 odst. 8 ZOSK.

³⁵² Nejde-li o naléhavý veřejný zájem, který by odůvodňoval dřívější začátek účinnosti; viz ust. § 8 odst. 9 ZOSK.

³⁵³ Viz ust. § 21 odst. 1 zákona č. 153/2001 Z. z., o prokurátúře, ve znění pozdějších předpisů.

c) financování samosprávného kraje

Jak již bylo naznačeno na začátku tohoto oddílu, v roce 2004 proběhla fiskální decentralizace, která s sebou přinesla větší nezávislost samosprávných krajů, což ZOSK reflektoval. Samosprávný kraj tak financuje své potřeby především z vlastních příjmů, dotací ze státního rozpočtu a dalších zdrojů.³⁵⁴

d) rozšíření působnosti zastupitelstva

O základních otázkách samosprávného kraje i nadále rozhoduje zastupitelstvo. Kromě působnosti zmíněné v ust. § 11 odst. 2 ZOSK si zastupitelstvo může rozhodovat i o dalších věcech, které si ve statutu samosprávného kraje vyhradí za předpokladu, že nejsou zákonem svěřeny předsedovi. Zasedání zastupitelstva svolává a vede předseda. Jestliže o svolání zasedání požádá alespoň třetina poslanců, předseda jej svolá tak, aby se konalo do 30 dnů³⁵⁵ od doručení požadavku na jeho konání. Samotné jednání zastupitelstva je veřejné, neprohlásí-li ho zastupitelstvo za neveřejné. Je-li ovšem předmětem jednání použití veřejných prostředků na platy, odměny a jiné náležitosti spojené s výkonem funkce v orgánu samosprávného kraje, členů orgánů samosprávného kraje, zaměstnanců samosprávného kraje nebo osob, které vykonávají za úplatu činnosti pro samosprávný kraj nebo nakládání s majetkem ve vlastnictví samosprávného kraje, jsou takováto zasedání vždy veřejná.³⁵⁶

e) předseda a podpředsedové

Předseda zastupuje samosprávný kraj navenek, v majetkoprávních vztazích, pracovněprávních vztazích a v jiných vztazích je statutárním orgánem. Předseda je volen obyvatelem samosprávného kraje v přímých volbách a jeho funkční období končí složením slibu nově zvoleného předsedy. Pravomoc ukládat pokuty právnické osobě či fyzické osobě oprávněné podnikat za porušení všeobecně závazného nařízení, kterou předseda disponoval, přešla na samosprávný kraj.³⁵⁷

³⁵⁴ Viz ust. § 9 ZOSK.

³⁵⁵ V původním znění předseda byl povinen svolat zasedání zastupitelstva do 7 dnů od doručení požadavků na jeho konání.

³⁵⁶ Viz ust. § 11 odst. 7 písm. a), b) ZOSK.

³⁵⁷ Viz ust. § 18 ZOSK.

Předseda se může nechat zastoupit, nově nikoli jedním, ale více podpředsedy. I nadále podpředsedy jmenuje a odvolává zastupitelstvo na návrh předsedy z řad svých poslanců.

f) hlavní kontrolor

Největší změnou však prošla funkce hlavního kontrolora, a to nejen samotným rozšířením počtu ustanovení, které se jej dotýkají, ale převážně i nároky na tuto funkci kladené.

Hlavní kontrolor je zaměstnancem samosprávného kraje, volí jej a odvolává zastupitelstvo nadpoloviční většinou všech poslanců zastupitelstva na funkční období 6 let. K zajištění nezávislosti hlavního kontrolora jsou rozsáhlá omezení, která mu ZOSK ukládá. Hlavní kontrolor tak nemůže být během výkonu této funkce členem politické strany nebo hnutí, nesmí podnikat nebo vykonávat jinou výdělečnou činnost a být členem řídicích, kontrolních nebo dozorčích orgánů právnických osob, které vykonávají podnikatelskou činnost.³⁵⁸ Kontrolní činnost je povinen vykonávat nezávisle a nestranně a nepřihlížet na příkazy, které jsou v rozporu se základními pravidly kontrolní činnosti.³⁵⁹ Dále ZOSK stanovuje neslučitelnost funkce hlavního kontrolora s funkcí poslance zastupitelstva, předsedy, člena orgánu právnické osoby, jejíž zřizovatelem nebo zakladatelem je samosprávný kraj nebo s funkcí jiného zaměstnance samosprávného kraje. Předpokladem pro výkon funkce hlavního kontrolora je ukončené vysokoškolské vzdělání prvního stupně ekonomického, právnického nebo technického směru. ZOSK též stanoví případy, kdy funkce hlavního kontrolora automaticky zaniká a kdy jej zastupitelstvo může odvolat z funkce.³⁶⁰

Náplní práce, jak je z názvu funkce patrné, je kontrolní činnost, a to především kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektivnosti při hospodaření a nakládání s majetkem samosprávného kraje, jakož i s majetkem, který samosprávný kraj užívá podle zvláštních právních předpisů. Kontroluje též příjmy a výdaje samosprávného kraje, vyřizování stížností a petic, dodržování všeobecně závazných právních předpisů aj.³⁶¹ Tato kontrolní činnost se nevztahuje na jednání, ve kterých o právech, právem chráněných

³⁵⁸ Toto omezení se nevztahuje na vědeckou, pedagogickou, lektorskou a jiné činnosti uvedené v ust. § 19 odst. 1 ZOSK.

³⁵⁹ Viz ust. § 19 odst. 1 ZOSK.

³⁶⁰ Viz ust. § 19a odst. 8 ZOSK.

³⁶¹ Viz ust. § 19c odst. 1 ZOSK.

zájmech nebo o povinnostech právnických nebo fyzických osob rozhoduje v oblasti veřejné správy samosprávný kraj.³⁶²

Samosprávný kraj též zřizuje útvar hlavního kontrolora, který řídí a za jeho činnost odpovídá hlavní kontrolor. Tento útvar zajišťuje odborné, administrativní a organizační věci související s plněním úkolů hlavního kontrolora.³⁶³

MÍSTNÍ SAMOSPRAVA – OBCE

Během celé doby účinnosti Obec. zriad.³⁶⁴ prošlo přesně 40 novelami. V porovnání s českým OZř, které čítá od roku 2000 do dnešních dnů celkem 35 novel, se to nakonec nezdá mnoho, ovšem málo to taktéž není. Díky neustálým novelizacím a nárůstu právních předpisů tak v zájmu úplném přizpůsobení Obec. zriad. novým potřebám a institutům vyvstává otázka, zda by nebylo lepší přijmout zcela nový zákon.

Poslední změnou Obec. zriad., která byla uskutečněna zákonem č. 70/2018 Z. z., bylo zakotvení možnosti přičlenění obce, která z důvodu absence orgánů obce není schopna vykonávat svou samosprávnou (ba ani přenesenou) působnost. Tato možnost přichází v úvahu v případě, že obec ani po dvou po sobě následujících volbách nemá zvolený žádný orgán obce. Přičlenění k sousední obci činí vláda svým nařízením.³⁶⁵ Tomu ovšem předchází shromáždění obyvatel nefunkční obce a následně okresní úřad v sídle kraje vyzve sousední obec o souhlas s přičleněním nefunkční obce. Jestliže sousední obec s přičleněním nesouhlasí, okresní úřad v sídle kraje vyzve k vyjádření jinou sousední obec. Přičleněním nefunkční obce zaniká, sousedící obec se stává právním nástupcem nefunkční obce.³⁶⁶ Do 60 dnů od nabytí účinnosti nařízení vlády o přičlenění obce, může sousední obec, ke které byla nefunkční obec přičleněna, podat písemnou žádost o poskytnutí příspěvku na podporu plynulého výkonu samosprávy obce, kterou podává okresnímu úřadu v sídle kraje. Finanční příspěvek je jednorázový a o žádosti obce rozhoduje ministerstvo. Výše sumy se odvíjí zejména od počtu obyvatel obce a velikost

³⁶² Viz ust. § 19c odst. 3 ZOSK.

³⁶³ HAŠANOVÁ, Janka a DUDOR, Ladislav. *Základy správního práva*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. s. 47. ISBN 978-80-7380-626-2.

³⁶⁴ Následující výklad se týká Obec. zriad. ve znění zákona č. 70/2018 Z. z., kterým sa mení a doplňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, účinném od 1. 4. 2018.

³⁶⁵ Viz ust. § 2aa Obec. zriad.

³⁶⁶ Viz ust. § 2aa odst. 3 a 5 Obec. zriad.

jejího území po přičlenění nefunkční obce.³⁶⁷ Tento příspěvek má pravděpodobně motivovat sousední obec k tomu, aby k takovému přičlenění svolila. Obec. zriad. totiž vůbec nepočítá s možností, že by všechny sousední obce takovéto přičlenění odmítly.

I Obec. zriad. se dotkla fiskální decentralizace a došlo tak k posílení fiskální autonomie obcí, zároveň však i nadále stát poskytuje obcím potřebné finanční a jiné materiální prostředky na zabezpečení výkonu přenesené působnosti.³⁶⁸ Výkon přenesené působnosti i nadále řídí a kontroluje vláda, avšak částečnou kontrolu provádí i nejbližší orgány státní správy, které vykonávají státní správu na daném úseku. Zákodárce stanovil mechanismus na vyřešení situace, pokud by obec nebyla schopná zabezpečovat úkoly přeneseného výkonu státní správy po dobu nejméně 6 měsíců. Nejbližší orgán státní správy tak nejprve obec písemně vyzve k nápravě a určí jí lhůtu, pokud ovšem ani poté obec nápravu nezajistí, je tento orgán státní správy příslušný konat, vyjma případů, kdy jde o rozhodování podle správního řádu.³⁶⁹ Dále Obec. zriad. zakotvuje spolupráci obcí s orgány státu, obce též poskytují součinnosti při zabezpečování kancelářských a jiných nebytových prostor pro státní orgán, který má na území obce sídlo nebo pracoviště.³⁷⁰

Obdobně jako samosprávné kraje v ZOSK i Obec. zriad. dožalo změn v procesu tvorby všeobecně závazných nařízení. Především jde o proces před schválením samotného všeobecně závazného nařízení. Návrh všeobecně závazného nařízení musí být zveřejněn na úřední desce a webových stránkách obce a to nejméně 15 dnů před jednáním zastupitelstva o tomto záměru. Po dobu vyvěšení návrhu všeobecně závazného nařízení pak plyne nejméně desetidenní lhůta, po kterou mohou fyzické či právnické osoby uplatnit své připomínky. Jsou-li dodrženy obsahové a formální náležitosti připomínek³⁷¹, musí být vyhodnoceny a předloženy nejpozději 3 dny před jednáním zastupitelstva o návrhu všeobecně závazného nařízení poslancům zastupitelstva.³⁷² Stejně jako nad vydáváním všeobecně závazných nařízení samosprávných krajů, i u obcí vykonává

³⁶⁷ Viz ust. § 2aa odst. 6 až 10 Obec. zriad.

³⁶⁸ Viz ust. § 5 odst. 1 Obec. zriad.

³⁶⁹ Viz ust. § 5 odst. 3 Obec. zriad.

³⁷⁰ Viz ust. § 5 odst. 7 a 8 Obec. zriad.

³⁷¹ Viz ust. § 6 odst. 4 Obec. zriad – tj. písemná/elektronická forma nebo ústně do protokolu na obecním úřadě; připomínky by měly též obsahovat zdůvodnění a případně je možné navrhnout nový text nebo doporučit úpravu textu (doplnění, změna, vypuštění nebo zpřesnění původního textu); též musí být zřejmé, kdo připomínku předkládá.

³⁷² Viz ust. § 6 odst. 6 a 7 Obec. zriad.

dohled (nejen) nad souladem všeobecně závazných nařízení s právními předpisy vyšší právní síly prokurátor.³⁷³

Samosprávu obce vykonávají obyvatelé obce jejími orgány, místním referendem a shromážděním obyvatel obce. Obec. zriad. ponechává jako orgány obce zastupitelstvo a starostu, a přináší podrobnější úpravu místního referenda. Obligatorní důvody vyhlášení místního referenda, uvedené v ust. § 11a odst. 1 Obec. zriad., byly rozšířeny o písmena d) a e). Zastupitelstvo tak vyhlásí místní referendum i v případě změny označení obce nebo stanoví-li tak zvláštní zákon. Fakultativně pak zastupitelstvo může vyhlásit místní referendum i o dalších důležitých věcech samosprávy obce.³⁷⁴

Obec. zriad. taktéž zpřesňuje otázky související se svoláváním zasedání zastupitelstva a jeho jednáním. Především jde o zajištění plynulého průběhu pro případ, že starosta zasedání zastupitelstva nesvolá, nebo odmítne vést jeho jednání.³⁷⁵ Jednání zastupitelstva je tak zásadně veřejné, neveřejná jsou ta jednání, jejichž předmětem jsou informace nebo věci chráněné podle zvláštních zákonů.³⁷⁶ Obdobně jako u samosprávných krajů, veřejná jsou vždy ta jednání, která se týkají odměňování členů orgánů obce nebo zaměstnanců obce a nakládání s majetkem ve vlastnictví obce.³⁷⁷

Starosta je statutárním orgánem obce. Starosta může rozhodovat o právech a právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických osob a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tuto pravomoc může též na základě písemného pověření svěřit zaměstnanci obce, který pak jménem obce v rozsahu vymezeném v písemném zmocnění o těchto věcech rozhoduje.³⁷⁸ Plat starosty určuje na celé funkční období zastupitelstvo nejpozději 90 dnů před volbami, včetně rozsahu výkonu funkce starosty. V průběhu funkčního období pak je možné na návrh starosty rozsah výkonu jeho funkce změnit.³⁷⁹ Jako problematické se ovšem jeví to, že zastupitelstvo v době, kdy o této záležitosti rozhoduje, ještě neví, kdo bude zvoleným starostou. Na tento problém již poukazoval J. Filko ve svém článku z roku 2011, ovšem zákonodárce na to doposud nikterak

³⁷³ Viz ust. § 6a a 6b Obec. zriad.

³⁷⁴ TEKELI, Jozef. § 11a. In: TEKELI, Jozef a HOFFMANN, Marian. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 1. vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 419. ISBN 978-80-8168-034-2.

³⁷⁵ Viz ust. § 12 odst. 1 až 3 Obec. zriad.

³⁷⁶ Viz ust. § 12 odst. 8 Obec. zriad.

³⁷⁷ Viz ust. § 12 odst. 8 písm. a) a b) Obec. zriad.

³⁷⁸ Viz ust. § 13 odst. 5 Obec. zriad.

³⁷⁹ Viz ust. § 11 odst. 4 písm. i) Obec. zriad.

nereagoval.³⁸⁰ Na druhou stranu zastupiteľstvo jistě vychází z dosavadní praxe a znalostí místních poměrů, a tedy i případnou náročnost funkce starosty, popřípadě se nabízí možnost spolupráce v této otázce se stávajícím starostou. Vzhledem k tomu, že právní úprava nestanovuje žádné zvláštní požadavky na osobu starosty (ani poslance zastupiteľstva) co po odborné stránce, zákonodárce ukládá starostovi povinnost prohlubování znalostí potřebných pro výkon jeho funkce. Ovšem jde o imperfektní normu, která nekonkretizuje, co je obsahem tohoto prohlubování a v jaké formě by měla být.³⁸¹

Sankční pravomoc vůči právníkům a fyzickým osobám oprávněným k podnikání přešla ze starosty na obec.³⁸²

Novým a podrobnějším způsobem se též ustanovuje do funkce zástupce starosty (dále jen „zástupce“). Starosta pověřuje do 60 dnů od složení slibu zastupováním své osoby zástupcem. Pokud tak neučiní, zástupce zvolí zastupiteľstvo. Tímto zástupcem může být pouze poslanec zastupiteľstva. Zástupce je současně poslancem zastupiteľstva a je-li zřízena obecní rada, je též jejím členem. V případě, že má obec více než 20 tisíc obyvatel, starosta může pověřit zastupováním dva zástupce, přičemž určí jejich pořadí. Starosta je oprávněn své zástupce kdykoli odvolat a pověřit zastupováním dalšího poslance.³⁸³ V případě, že mandát starosty zanikne před uplynutím funkčního období, pak zástupce (popř. zástupci) plní úkoly starosty v plném rozsahu, jsou-li pověřeni dva, pak v pořadí, v jakém byli jako zástupci pověřeni.³⁸⁴

Co se týče organizace obecního úřadu, tak počet zaměstnanců a jejich pracovní činnosti, stanoví organizační pořádek obecního úřadu, který vydává starosta. Kromě organizačního pořádku obecního úřadu vydává též pořádek odměňování zaměstnanců obce a pracovní pořádek. O vydání a změnách organizačního pořádku obecního úřadu pak informuje zastupiteľstvo.³⁸⁵

Postavení hlavního kontrolora doznalo stejně jako u samosprávných krajů mnohých změn. Právní úprava hlavního kontrolora v Obec. zriad. je téměř totožná

³⁸⁰ FILKO, Ján. Ďalšia novela zákona o obecnom zriadení. *Právny obzor*, 2011, 3. s. 280. ISSN 0032-6984.

³⁸¹ TEKELI, Jozef. § 13. In: TEKELI, Jozef a HOFFMANN, Marian. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 1. vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 539-540. ISBN 978-80-8168-034-2.

³⁸² Viz ust. § 27b Obec. zriad.

³⁸³ Viz ust. § 13 odst. 1 Obec. zriad.

³⁸⁴ Výčet dalších činností viz ust. § 13 odst. 4, věta druhá Obec. zriad.

³⁸⁵ Viz ust. § 13 odst. 4 písm. d) ve spojení s ust. § 16 odst. 6 Obec. zriad.

s ustanoveními v ZOSK. Hlavnímu kontrolorovi obce jsou taktéž znemožněny různé činnosti, např. podnikat vykonávat jinou výdělečnou činnost aj.³⁸⁶, ovšem na rozdíl od ZOSK tak hlavní kontrolor obce nesmí činit bez souhlasu zastupitelstva. Na překážku výkonu funkce hlavního kontrolora obce není ani členství v politické straně nebo hnutí. Kvalifikačním předpokladem v podobě vysokoškolského vzdělání je v Obec. zriad. zmírněno na úplně střední vzdělání. Hlavní kontrolor tuto funkci může vykonávat i na částečný úvazek. Obec též může zřídit útvar hlavního kontrolora, který je součástí obecního úřadu. Hlavní kontrolor obce může vykonávat kontrolní činnost pro vícero obcí, kdy v každé obci, ve které má hlavní kontrolor vykonávat svoji funkci, musí být zvolen zastupitelstvem.³⁸⁷

5.2.2. Státní správa

Od zřízení krajských a okresních úřadů dle z. o OMŠS postupně docházelo k zužování působnosti těchto orgánů, a to z několika důvodů. V první řadě se ukázala integrovaná státní správa jako ne zcela vyhovující, proto začaly vznikat orgány specializované místní státní správy³⁸⁸, za druhé došlo k decentralizaci pravomocí ze státní správy na orgány územní samosprávy³⁸⁹. Proto na přelomu roku 2003 a 2004 proběhla další významná změna. Usnesením vlády SR³⁹⁰ ze dne 14. května 2003 byla schválena *Koncepcia usporiadania miestnej štátnej správy*³⁹¹, která s sebou přinesla zrušení dosavadních okresních úřadů. Od 1. 1. 2004 tak zákonem č. 515/2003 Z. z.³⁹², byly vytvořeny obvodní úřady státní správy (v počtu 50), krajské úřady byly zachovány ve stávajícím počtu s působností vymezenou dle výše uvedeného zákona^{393, 394}. Krajské úřady se tak staly specializovanými orgány státní správy v rozsahu vymezené působnosti.

³⁸⁶ Viz ust. § 18 odst. 1 Obec. zriad.

³⁸⁷ Viz ust. § 18 až 18g Obec. zriad.

³⁸⁸ Např. orgány specializované místní správy na úseku státní veterinární správy, katastru nemovitostí aj.

³⁸⁹ Především na základě zákona č. 416/2001 Z. z., o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁰ Usnesení vlády SR č. 371/2003 z 14. května 2003.

³⁹¹ Návrh Koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy [online]. [cit. 05. 05. 2018]. Dostupné z: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=13646>.

³⁹² Zákon č. 515/2003 Z. z., o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁹³ Viz ust. § 1, jde o úseky všeobecné vnitřní správy, živnostenského podnikání, civilní ochrany a řízení státu v krizových situacích mimo čas války a válečného stavu.

³⁹⁴ ŠKULTÉTY, Peter, ANDOROVÁ, Petra a TÓTH, Jozef. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2.* vydání. Šamorín: Heuréka, 2012. s. 78. ISBN 978-80-89122-78-3.

Zároveň vznikly specializované orgány místní státní správy, které plnily úkoly na území kraje, obvodu nebo okresu.

Tuto právní úpravu doplnil zákon č. 254/2007 Z. z.³⁹⁵, který zrušil 8 krajských úřadů v působnosti Ministerstva vnitra a jejich působnost přešla na obvodní úřady v sídle kraje a ministerstva. Krajské úřady se specializovanou působností zůstaly zachovány. V sídle kraje byl vytvořen obvodní úřad s rozšířenou pravomocí a působností.³⁹⁶

Ani tato právní úprava neměla dlouhého trvání a z Programového prohlášení vlády na období let 2012-2016³⁹⁷ vyplýval závazek vlády SR která, „navrhne legislatívne opatrenia k vytvoreniu novej štruktúry orgánov miestnej štátnej správy, ktorej dôležitým princípom bude integrácia pôsobnosti tzv. špecializovanej štátnej správy do jednotného štátneho úradu na čele s predstaviteľom vymenovaným vládou. Táto štruktúra zachová odborné a personálne riadenie a zodpovednosť odvetvových ústredných orgánov štátnej správy. Jednotný úrad štátnej správy sleduje zjednodušenie kontaktu občana so štátnou správou a zároveň zodpovedá záujmom transparentnosti, zodpovednosti za rozhodovacie procesy, efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov a účinnosti kontroly. Občanovi i podnikateľovi sa tak umožní vybaviť svoje záležitosti prostredníctvom jedného obslužného miesta. Vláda zároveň posúdi, v ktorých prípadoch sa integrácia v minulosti neosvedčila.“³⁹⁸ Východiskem se stal Program ESO³⁹⁹, jehož podstatou je zefektivnění fungování veřejné správy, zabezpečení její kvality, transparentnosti a dostupnosti pro občana. Zefektivnění veřejné správy tkví ve snížení a optimalizaci nákladů na její fungování a přiblížení se občanům tím způsobem, aby si občan mohl vybavit veškerou agendu státní správy na jednom úřadě.⁴⁰⁰ Tato reforma byla pro svou náročnost a komplexnost rozdělena do vícero etap. V první etapě došlo ke zrušení specializovaných

³⁹⁵ Zákon č. 254/2007 Z. z., o zrušení krajských úřadů a o změně a doplnění zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úřadech a obvodních úřadech a o změně a doplnění některých zákonů v znění nálezů Ústavního soudu Slovenskej republiky č. 263/2006 Z. z..

³⁹⁶ HAŠANOVÁ, Janka a DUDOR, Ladislav. *Základy správného práva*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. s. 33. ISBN 978-80-7380-626-2.

³⁹⁷ Programové vyhlášení vlády SR na roky 2012-2016. [online]. [cit. 05. 05. 2018]. Dostupné z: <http://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2012-2016/>.

³⁹⁸ Programové vyhlášení vlády SR na roky 2012-2016. Úloha státu a veřejného sektora – Úlohy veřejnej správy. [online]. [cit. 05. 05. 2018]. Dostupné z: <http://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2012-2016/>.

³⁹⁹ Program ESO (Efektivní, Spolahlivá a Otvorená štátna správa) schválený usnesením č. 164/2012 ze dne 27. 4. 2012 (dále jen „Program ESO“).

⁴⁰⁰ Program ESO napreduje. [online]. [cit. 09. 05. 2018]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=program-eso-napreduje>.

místních orgánů státní správy na krajské úrovni a přesunu působnosti na existující obvodní úřady v sídlech krajů, což se realizovalo k 1. 1. 2013 zákonem č. 345/2012 Z. z.⁴⁰¹ Druhým krokem pak bylo přijetí nové právní úpravy, kterým byl zákon č. 180/2013 Z. z.⁴⁰², jehož cílem bylo integrovat orgány specializované místní státní správy do jednoho státního úřadu na místní úrovni, který by vykonával působnost na převážné většině úseků státní správy. V souladu s územním a správním členěním Slovenské republiky se zřídily okresní úřady se sídlem v 72 okresech.⁴⁰³ Obvodní úřady, které byly zřízeny dle právních předpisů platných a účinných do 30. 9. 2013, se staly okresními úřady dle zákona o organizácii miest.št.správy.

Okresní úřad je místním orgánem státní správy, který není právnickou osobou. Okresní úřad je nadán administrativní působností v oblasti výkonu státní správy, způsobilostí být účastníkem řízení, též exekučního řízení, a dále je způsobilý jednat před soudem v rozsahu své působnosti. Státní správu vykonává odbor okresního úřadu nebo organizační útvar odboru okresního úřadu, nestanoví-li zákon něco jiného. Okresní úřad řídí a za jeho činnost odpovídá přednosta okresního úřadu, kterého jmenuje a odvolává vláda Slovenské republiky na návrh ministra vnitra Slovenské republiky.⁴⁰⁴

Věcnou působnost charakterizuje ust. § 3 odst. 1 z. o organizácii miest.št. správy, kterou vykonávají všechny okresní úřady. Ze všech okresních úřadů jich pak 49 vykonává věcnou působnost v oblastech silniční dopravy a pozemních komunikací, zemědělství, lesnictví, myslivosti a pozemkových úprav, všeobecné vnitřní správy a živnostenského podnikání⁴⁰⁵, což znamená, že zákonem vymezených 49 okresních úřadů má pro tyto úseky státní správy rozšířenou územní působnost i na území jiného okresu. Zákon o organizácii miest.št. správy počítá ještě s jedním typem okresních úřadů, a to okresní úřady v sídle kraje. Tyto okresní úřady v sídlech krajů mají postavení druhostupňových orgánů místní státní správy⁴⁰⁶. Působnost okresního úřadu v sídle kraje stanoví ust. § 4

⁴⁰¹ Zákon č. 345/2012 Z. z., o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰² Zákon č. 180/2013 Z. z.o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „z. o organizácii miest.št.správy“).

⁴⁰³ Ministerstvo vnútra pripravilo zákon k druhej etape programu ESO. online]. [cit. 09. 05. 2018]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=ministerstvo-vnutra-pripravilo-zakon-k-druhej-etape-programu-eso>.

⁴⁰⁴ HORVAT, Matej. Organizácia štátnej správy a samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In: CEPEK, Branislav a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 166. ISBN 978-8168-784-6.

⁴⁰⁵ Viz ust. § 3 odst. 2 z. o o organizácii miest.št. správy.

⁴⁰⁶ Výjimečně mohou mít postavení prvostupňových orgánů, stanoví-li tak zvláštní zákon.

odst. 2 z. o organizácii miest. št. správy.⁴⁰⁷ Současně s tím může okresní úřad se souhlasem ministerstva zřídit pro výkon některých činností státní správy pracoviště okresního úřadu a určit mu jeho územní obvod.⁴⁰⁸

Okresní úřady mají též pravomoc vydávat všeobecně závazné právní předpisy, které z. o organizácii miest. št. správy nazývá vyhláškou. Vyhlášky se vyhláší uveřejněním ve Věstníku vlády Slovenské republiky a téhož dne nabývají platnosti. Účinnosti nabývají 15. dnem po vyhlášení, pokud není stanoven jiný den, nejdříve však dnem vyhlášení. Vyhláška musí být každému přístupná k nahlédnutí u okresního úřadu, který ji vydal. Zákon o organizácii miest. št. správy upravuje i vydávání směrnic a jiných vnitřních předpisů, které se vyhláší uveřejněním oznámení o jejich vydání ve Věstníku vlády Slovenské republiky. Platnosti a účinnosti nabývají stejným způsobem jako vyhlášky.

V další etapě, která byla spuštěna od 1. ledna 2014, došlo k rozšíření o tzv. kontaktní a administrativní místa občana (KAMO), které mají sloužit občanům jako základní centra přímého kontaktu se státní správou, sloužící též jako podatelna pro vybrané agendy. S tím souvisí i rozšíření sítě KAMO center a přesun další agendy specializované státní správy pod integrované orgány místní státní správy.⁴⁰⁹ Spolu s tím v rámci modernizace ministerstvo vnitra SR začalo pracovat na modernizaci veřejné správy a s tím spojenou elektronizaci v podobě služeb e-Governmentu.⁴¹⁰ Celková reforma veřejné správy by měla probíhat až do roku 2020, kdy hlavním cílem je optimalizovat procesy, struktury a výkon státní správy tak, aby byla veřejná správa dostupnější a kvalitnější.

Nelze v tomto případě ovšem zapomenout ani na specializovanou státní správu, která působí na území Slovenské republiky vedle okresních úřadů jako orgánů všeobecné místní státní správy. Tyto specializované orgány místní státní správy mají různou územní

⁴⁰⁷ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 131. ISBN 978-80-7380-684-2.

⁴⁰⁸ Viz ust. § 3 odst. 4 z. o o organizácii miest.št. správy.

⁴⁰⁹ KNĚŽOVÁ, Jana a VERNARSKÝ, Martin. Územný princíp a rezortný princíp výstavby organizácie štátnej správy v procese aktuálnej reformy miestnej štátnej správy a na Slovensku. *Právnik*. 9/2014. s. 762. ISSN 0231-6625.

⁴¹⁰ Významným zákonem se tak stal zákon č. 305/2013 Z. z., o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente), ktorý upravuje výkon verejnej moci elektroniccky a elektronicovou komunikaci orgánů veřejné správy navzájem.

působnost, ať již vymezenou územními obvody kraje, tak územím více okresů nebo na území okresu jako takového. Mezi orgány specializované místní státní správy tak například patří daňové úřady, celní úřady, krajské památkové úřady, regionální úřady veřejného zdravotnictví aj.⁴¹¹

5.3. Shrnutí

5.3.1. Slovenská republika

Na rozdíl od České republiky lze vysledovat mnoho zásadních změn (především v organizaci místní státní správy) za celou dobu existence samostatného Slovenského státu. Tyto změny ovšem nebyly nijak vyhodnocovány. Příčinou takového postupu byly politické změny. Následná vláda dříve učiněné reformy odmítla, aniž by vyhodnotila reálný stav státní správy, popř. celé veřejné správy. Časté měnění struktury veřejné správy, její pravomoci a působnosti orgánů státní správy byly namísto zjednodušení výkonu státní správy a zlepšení jejího fungování předmětem politického boje a způsobem politického vládnutí po volbách.⁴¹² Ačkoli je důležité, aby především místní státní správa byla přehledná, efektivní a přístupná občanům, dalším důležitým přívlastkem by měla být i stabilní, čemuž ve Slovenské republice tak nebylo.⁴¹³

Ačkoli opětovná snaha o integraci místní státní správy do okresních úřadů se může zdát jako snaha o hospodárné a efektivní řešení, již ze samotného z. o organizácii miest.št. správy je možnost zřizování dalších pracovišť okresního úřadu, a postupné zřizování KAMO center s sebou přináší potřebu nejen prostor pro uskutečňování výkonu státní správy, ale i nárůst z hlediska personálních potřeb. A vedle těchto okresních úřadů nadále fungují orgány specializované místní státní správy, čili dříve načrtnutá vize ministerstva vnitra SR se pomalu rozpadá.⁴¹⁴

⁴¹¹ HORVAT, Matej. Organizácia štátnej správy a samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In: CEPEK, Branislav a kol. *Šprávne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 168. ISBN 978-8168-784-6.

⁴¹² VRABKO, Marián. Ako ďalej so štátnou správou ve Slovenskej republike. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. s. 17-18. ISBN 978-80-7502-048-2.

⁴¹³ SREBALOVÁ, Mária. Reformy verejnej správy a štátna správa. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. s. 21-23. ISBN 978-80-7502-048-2.

⁴¹⁴ Ze samotných webových stránek ministerstva vnútra SR zprávy o reformě ESO nejsou aktualizovány.

Pokud jde o aktuální problémy, se kterými se slovenská veřejná správa potýká, je to především přetrvávající problém malých obcí, kdy z celkového počtu 2.927 obcí je téměř 40 % obcí s počtem obyvatel do 500⁴¹⁵. S tímto se samozřejmě i pojí demografické změny, stárnutí populace a častější přesuny mladší generace do větších obcí. Na těchto obyvatelích pak je zvolit si své zastupitelstvo a starostu ze svých řad, kdy ve většině případů zájem o tyto funkce je velmi nízký. Navíc i tyto malé obce vykonávají část přenesené působnosti. Tomuto se Obec. zriad. snaží předcházet již zmiňovanou možností přiřazení obce, což lze hodnotit jako velmi pozitivní krok, ačkoli zcela neřeší veškeré problémy. Především ne problém nedostatečně kvalifikovaného aparátu pro výkon samostatné a přenesené působnosti. V tomto případě by se slovenský zákonodárce mohl nechat inspirovat českou právní úpravou v OZř, přesněji obcemi s pověřeným obecním úřadem, které by tak mohly zajišťovat výkon přenesené působnosti pro tyto obce v náležité kvalitě. Obec. zriad. tak nechává na úvaze jednotlivých obcí, zda budou spolupracovat s jinými obcemi na základě uzavřené smlouvy na uskutečnění té které činnosti, či na základě smlouvy o zřízení sdružení obcí aj.⁴¹⁶

V případě samosprávných krajů se často diskutuje o názvu (tj. samosprávný kraj/vyšší územní samosprávný celek) a vhodnosti tak spíše tyto regionální samosprávné celky přejmenovat na župy, které jsou ve všeobecném povědomí. B. Cepek se domnívá, že termín „župa“ měl všechny objektivní předpoklady pro oživení jako název pro vyšší samosprávné celky. Župy se tak mohly stát pro Slovenskou republiku signifikantní tak, jako je pro Českou republiku signifikantní kraj.⁴¹⁷ Již od přijetí ZOSK bylo několik snah ke změně názvu samosprávných krajů, ale nikdy nebyly úspěšné. Často bylo argumentováno tím, že termín župa je zastaralý, a významným byl též argument maďarského původu tohoto slova, což se ukázalo jako zcela mylným.⁴¹⁸ V souvislosti se samosprávnými kraji se často diskutuje i jejich stávající počet a převládá názor, že by v

⁴¹⁵ JENČO, Adrián. *Prioritné oblasti rozvoja verejnej správy v SR do roku 2020*. [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prezentace-z-konference-moderni-verejna-sprava-2017.aspx>.

⁴¹⁶ JANOŠKO, Ján. *Spoločné obecné úrady*. [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?spolocne-obecne-urady>.

⁴¹⁷ CEPEK, Branislav a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 215 – 216. ISBN 978-8168-784-6.

⁴¹⁸ PIŠKO, Michal. Slovo župa je praslovanského pôvodu, aj tak ho nechceme. *SME*. [online 03. 10. 2009]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <https://domov.sme.sk/c/5045338/slovo-zupa-je-praslovanskeho-povodu-aj-tak-ho-nehceme.html>.

rámci Slovenské republiky postačovaly na druhé úrovni územní samosprávy tři samosprávné kraje a zvláštní samosprávný celek pro hlavní město Bratislavu.⁴¹⁹

5.3.2. Česká republika

Dosažený stav místní a regionální správy v České republice, včetně postupu, kterým k němu vedl, nebyl bez problémů a díky neustálému nárůstu agendy a snah o modernizaci, jde tak říkajíc o neukončený proces. Pokud jde o uplynulé reformní tendence, lze konstatovat, že došlo k nárůstu decentralizace, dekoncentrace i uplatnění principu subsidiarity.⁴²⁰

Z aktuálních témat a problémů, jež trápí místní a regionální správu je územně správní členění státu. Na rozdíl od Slovenské republiky v České republice stále funguje dualita správního členění státu⁴²¹. Při Radě pro veřejnou správu byla zřízena pracovní skupina pro administrativní členění státu, která má za úkol připravit harmonizaci územního členění státu.⁴²² Věcný záměr počítá s variantou zavedení všeobecného územně správního členění, se snahou co nejméně zasahovat do existujícího uspořádání s minimem nákladů. Nově navrhovaná právní úprava by měla členit území České republiky na kraje a hlavní město (ve smyslu ÚZ o vytvoření VÚSC), správní obvody jednotlivých krajů by se měly dále členit na správní obvody obcí s rozšířenou působností (území okresů by mělo být odvozeno od území správních obvodů obcí s rozšířenou působností) a ty by měly být dále členěny na správní obvody obcí a na územní správní jednotky – vojenské újezdy. Věcný záměr zákona o územně správním členění státu byl Usnesením vlády České republiky⁴²³ schválen a ministr vnitra byl pověřen předložením návrhu zákona o územně správním členění státu do 31. 12. 2018. Předpoklad nabytí účinnosti je dnem 1. 1. 2021, který počítá s roční legisvakancí lhůtou.⁴²⁴

⁴¹⁹ CEPEK, Branislav a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 215. ISBN 978-8168-784-6.

⁴²⁰ MATULA, Miloš, KUBA, Jaroslav. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In: *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a.s. 2007. s. 21-2 ISBN 978-80-7357-300-3.

⁴²¹ Tj. založeného na samosprávném členění a na územním členění dle zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²² JANŮRA, Jakub. *Územně správní členění státu, příprava zákona*. [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prezentace-z-konference-moderni-verejna-sprava-2017.aspx>.

⁴²³ Usnesení vlády České republiky z 134 ze dne 27. 2. 2018 [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAWGC45XU>.

⁴²⁴ Věcný záměr zákona o územně správním členění státu [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTBH>.

Dalším aktuální tématem, který se v průběhu let neustále opakuje, je přímá volba starostů a hejtmanů. Česká republika je aktuálně pod vlivem politických stran, jež se zavázaly k přímé demokracii, a tak pravděpodobně nejbliže k realizaci staro-nové myšlenky zavedení přímé volby starostů a hejtmanů. Post starosty, či hejtmana ne vždy obsadí osoba pocházející ze strany, jež komunální volby vyhrála (popřípadě ten, kdo získal nejvíce preferenčních hlasů), což jak někteří poslanci sami tvrdí, je pro voliče demotivující, a proto se volební účast u komunálních voleb snižuje. Hovoří se tak o dvou variantách – buď volič obdrží dva lístky, kdy jeden bude pro volby do zastupitelstva a druhý pro přímou volbu starosty/hejtmana, druhou variantou je pak možný výběr prostřednictvím kroužkování a ten, kdo získá nejvíce kroužků, stane se starostou/hejtmanem. Zastáncem první varianty jsou především poslanci České pirátské strany, druhou již ve svém inauguračním projevu obhajoval prezident M. Zeman. Změna by se ovšem neměla týkat pouze starostů, ale měla by se dotknout i zastupitelstva, včetně rady obce. Jde především o možnost zastupitelstva se samo rozpustit, členové rady by nesměli být zastupiteli apod. Plánovaná změna by se neměla dotknout podzimních komunálních voleb (2018), nejsou zatím vypracované veškeré potřebné návrhy pro schválení a zavedení této přímé volby.⁴²⁵

Jak bylo naznačeno již v textu, problémem není samotné zavedení přímé volby, ovšem vše ostatní, co s sebou přinese a nutnost tak změnit celý systém a vztahy mezi starostou a dalšími orgány obce/kraje, nevyjímaje otázku pravomocí starosty/hejtmana. Takovýto krok jistě může přinést svá pozitiva, ovšem musí jít o krok promyšlený a ačkoli se může zdát, že v zahraničí tento model funguje bez problémů, nemusí to vždy stejně fungovat i v České republice.

⁴²⁵ OPPELT, Robert a POKORNÝ, Jakub. Přímá volba. Jistý řetěz pro vítěze. *MF DNES*. 2018, XXIX/64, s. 3. ISSN 1210-1168.

ZÁVĚR

Výše popsané právní úpravy obou států byly sledovány především z hlediska vztahů (místní) státní správy a samosprávy s projevy jednotlivých modelů veřejné správy. Cílem této diplomové práce tak bylo jednak poukázat na vývoj místní a regionální správy od roku 1848, se zaměřením budování jednotlivých modelů veřejné správy od roku 1989 a jejich vzájemné vztahy a rozdíly. Diplomová práce téma zcela nevyčerpává, jen na analýzy jednotlivých období po roce 1989, zaměřené podrobněji např. na samotné financování místní a regionální samosprávy, dozor a kontrolu, či politické pozadí přijímaných právních úprav, by vydalo jistě na mnoho dalších zajímavých poznatků.

Pokud jde o výběr nejvhodnějšího modelu organizace veřejné správy, nelze zcela říci, jaký je ten ideální. Zůstaneme-li v teoretické rovině, lze konstatovat, že velmi dobře by mohly fungovat oba modely. K tomuto tématu je nepochybně zajímavý dokument strategie reformy veřejné správy, jež vláda Slovenské republiky schválila v roce 1999⁴²⁶ s cílem vytvořit moderní strukturu veřejné správy, kdy reforma veřejné správy musela respektovat všeobecně platné principy občanské společnosti, subsidiarity, efektivnosti, transparentnosti a flexibility.⁴²⁷ Podkapitola 2.5 Strategie obsahuje rozbor a odůvodnění výběru odděleného modelu veřejné správy. Je samozřejmé, že oddělený model veřejné správy vychází z tohoto rozboru jako nejlepší možný, ovšem jak se ukázalo v praxi, nepodařilo se zákonodárci ve Slovenské republice vytvořit zcela „čistý“ oddělený model a můžeme nalézt též prvky modelu smíšeného. Oddělený model nelze tak v praxi zcela od státní správy oddělit, souvztažnost složek státní správy a samosprávy se projevuje především ve spolupráci, odborné pomoci, kontrole a dozoru.

Pokud by bylo možné vytvořit ideální model veřejné správy, nemohl by se spolehlivě uplatnit ve všech státních zřízeních, s přihlédnutím k jejich specifickému vývoji a potřebám, což si ani autorka nekladla za cíl. Co je ovšem potřeba zdůraznit, tak je to především lidský prvek, který vše uvádí do pohybu. V silách zákonodárce není postihnout veškeré možnosti chování členů jednotlivých orgánů územní samosprávy nebo státní správy (a tím jim předcházet). Tímto regulativem by tak měli být v případě územní samosprávy sami občané/obyvatelé, kteří svou volbou ovlivní obsazení důležitých orgánů

⁴²⁶ Uznesenie vlády SR č. 695/1999 k stratégii reformy verejnej správy v Slovenskej republike, ďalej len „Strategie“. Dostupné z www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-89488.

⁴²⁷ KADEČKA, Stanislav. Právní předpisy územní samosprávy ve Slovenské republice. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2-3/2003. s. 150. ISSN 0139-6005.

územní samosprávy. Apel by měl tedy v tomto případě směřovat i na samotné občany/obyvatele územních samosprávných celků, kteří v konečném důsledku jsou ti, kteří služby místní a regionální správy přijímají a využívají.

Samotná reforma veřejné správy (a s tím spojené důsledky) je vždy časově dlouhodobějším procesem, který je potřeba bedlivě sledovat a vyhodnocovat. Co ovšem často bývá opomenuto, je zapojení široké veřejnosti a její informování o těchto chystaných změnách a následcích, které s sebou přinesou.

Zajímavým pokračováním této diplomové práce by bylo sledovat následný vývoj místní a regionální správy z hlediska přijatých strategií vlád jednotlivých států do následujících let a jejich plnění. Jak se ovšem často ukazuje, reforma veřejné správy není tak úplně oblíbeným politickým tématem, se kterým by politické strany a hnutí spojovaly svůj program.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika – dle ústavního zákona č. 101/1990 Sb., o změně názvu Československé federativní republiky (tj. užíváno od 20. 4. 1990)
ESO	Program Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa, schválený usnesením vlády Slovenskej republiky č. 164 z 27. dubna 2012
Kompetenční zákon	zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
KZř	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o obcích	zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
Z. o organizaci místní státní správy	zákon SNR č. 472/1990 Zb., o organizácii miestnej štátnej správy, ve vyhlášeném znění
Obec. zriad.	Zákon SNR č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení
OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
O volbách do zastupitelstev obcí	zákon č. 491/2001 Sb., volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
O volbách do zastupitelstev krajů	zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Ústava ČR	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústava SR	Ústavní zákon SNR č. 460/1992 Zb, Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústava z roku 1960	Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
ÚZ o vytvoření VÚSC	Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Zákon o úz. a správ. usporiad.	zákon č. 221/1996 Z. z. o územním a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, ve vyhlášeném znění (dále jen „ <i>úz. a správ. usporiad.</i> “)
Zákon o Okr.Úř.	zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech
Z. o okresních úřadech	zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech

Zákon o úz. a správ. členění	zákon SNR č. 517/1990 Zb., o územnom a správnom členení Slovenskej republiky, ve vyhlášeném znění
Zák. hl. m. P.	Zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze
z. o OMSS	zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve vyhlášením znění
z. o organizácii miest.št.správy	zákon č. 180/2013 Z. z.o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dále jen „“).
ZOSK	Zákon č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územných celkov (zákon o samosprávných krajoch), ve vyhlášeném znění
Župní zákon	Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úradů v republice Československé

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

1. Seznam použité literatury

BERTELMANN, Karel. Samospráva a sebespráva. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 6/2000. s. 585-638. ISSN 0231-6625.

BRÖSTL, Alexander a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-580-7.

CEPEK, Branislav a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-8168-784-6.

COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7478-793-5.

ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-89447-93-0.

DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-89603-39-8.

EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části*. 1. vydání. Praha: Libri, 2004. ISBN 80-7277-289-9.

FILIP, Jan. *Ústava ČR po pěti letech – základní východiska*. In: *Ústava České republiky po pěti letech (Sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 24. ISBN 80-210-1995-6.

FILKO, Ján. *Ďalšia novela zákona o obecnom zriadení*. *Právny obzor*, 2011, 3. s. 278-289. ISSN 0032-6984

GRÓNSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2005. ISBN 80-246-1028-0.

GROSPÍČ, Jiří. *K některým problémům demokratické transformace veřejné správy v České republice*. In: *Historie a současnost veřejné správy (Sborník příspěvků z vědecké konference)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1993. ISBN 80-210-0831-0.

GROSPÍČ, Jiří. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. In: *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 5/1995. ISSN 0231-6625.

GROSPÍČ, Jiří, LOUDA, Tomáš, VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a v Evropě*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-028-4.

HAŠANOVÁ, Janka a DUDOR, Ladislav. *Základy správního práva*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-626-2.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck Praha, 1993. ISBN 80-7049-069-1.

HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997. ISBN 80-7179-084-2.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. ISBN 80-7179-470-8.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-624-1.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

JEMELKA, Jaroslav. Srovnání české a slovenské normy o obcích. *Právní rádce*. 8/2004. s. 43-46. ISSN 1210-4817.

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

KADEČKA, Stanislav. *Právní předpisy územní samosprávy ve Slovenské republice. Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2-3/2003. s. 144-169. ISSN 0139-6005.

KLIMOVSKÝ, Daniel. *Základy verejnej správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2008. ISBN 978-80-8168-002-1.

KNĚŽOVÁ, Jana a VERNARSKÝ, Martin. Územný princíp a rezortný princíp výstavby organizácie štátnej správy v procese aktuálnej reformy miestnej štátnej správy a na Slovensku. *Právnik*. 9/2014. s. 758-771. ISSN 0231-6625.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí – základy obecního práva*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998. ISBN 80-85963-73-6.

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

KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-862-9.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-578-4.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 131. ISBN 978-80-7380-684-2.

KOUDELKA, Zdeněk. Místní správa v SR. In: *Současnost a perspektivy místní správy: sborník příspěvků z konference*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996. ISBN 80-210-1386-9.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.

KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek a PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 4. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7.

KUKLIŠ, Peter a VIROVÁ Viktória. *Vybrané problémy miestnej samosprávy*. 1. vydání. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-89477-77-0.

MACHAJOVÁ, Jozefína. *Všeobecné správne právo*. 7. aktualiz. vyd. Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o., 2014. ISBN 978-80-8155-044-7.

MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přepracované vydání. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-39-4.

MATRASOVÁ, Eva a ŠLAUF, Václav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Polygon, 2003. ISBN 80-7273-088-6.

MATULA, Miloš, KUBA, Jaroslav. *Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení*. In: *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a.s. 2007. ISBN 978-80-7357-300-3.

MESEŽNIKOV, Grigorij. *Komunálne volby 2002*. 1. vyd. Bratislava: IVO – Inštitút pre verejné otázky, 2003. ISBN 80-88935-52-0.

Ottův slovník naučný. Díl 14. Kartel - Kraj. [online]. Praha, 1899. [cit. 12. 06. 2017]
Dostupné z:
<https://archive.org/stream/ottvslovnknauni00studgoog#page/n663/mode/1up>

PALÚŠ, Igor. *Anglo-americký systém miestnej správy*. In: KLÍMA, Karel a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2007. ISBN 978-80-7357-295-2.

PAVLÍČEK, Václav a HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Svazek I.: *Ústava České republiky*. Praha: Linde a.s., 1994. ISBN 80-85647-38-9.

POMAHAČ, Richard a VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.

PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné*. Díl 2, *Právo správní*. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905.

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1991. ISBN 80-210-0299-9.

PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 2004. ISBN 80-86775-03-8.

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.

PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998. ISBN 80-210-2002-4.

PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. ISBN 978-80-210-8517.

PRŮCHA, Petr. K reformě místní, resp. územní správy a dosaženému stavu. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra. *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-048-2.

RYCHETSKÝ, Petr, LANGÁŠEK, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1072-1073. ISBN 978-80-7478-809-3.

ŘEHŮŘEK, Miloš. Vztah miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. *Právny obzor*. 1991. s. 480–490. ISSN 0032-6984.

SCHELLE, Karel. *Organizace Československého státu v meziválečném období (1918-1938)*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2006. ISBN 80-86861-92-9.

SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1990*. 2. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005. s. 68-70. ISBN 80-86861-66-X.

SCHELLE, Karel. *Dějiny veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. s. 364. ISBN 978-80-7552-374-7.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír a SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-869-9.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. Hlavní mezníky a tendence ve vývoji organizace veřejné správy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, FRUMAROVÁ, Kateřina, MELOTÍKOVÁ Petra.

Organizace státní správy – vývojové tendence. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-048-2.

ŠKULTÉTY, Peter, ANDOROVÁ, Petra a TÓTH, Jozef. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 2. vydání. Šamorín: Heuréka, 2012. ISBN 978-80-89122-78-3.

ŠKULÉTY, Peter a KAŠŠÁK, Rastislav. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 1. vydání. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2014. ISBN 978-80-224-1376-3.

SOTOLÁŘ, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení (Komentár).* 1. vydání. Košice: SOTAC, s.r.o., 2003. ISBN 80-968356-1-0.

ŠVECOVÁ, Adriana, GÁBRIŠ, Tomáš. *Dejiny štátu, správy a súdnictva na Slovensku.* 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-161-8.

TEKELI, Jozef a HOFFMANN, Marian. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár.* 1. vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 95. ISBN 978-80-8168-034-2.

VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky.* 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999. ISBN 80-85889-22-6.

VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník.* 1/2006. s. 1-46. ISSN 0231-6625.

VIDLÁKOVÁ, Olga. Správní reforma v České republice v devadesátých letech (cesta zkoušek a omylů). In: *Veřejná správa a právo.* Praha: C. H. Beck, 1997. ISBN 80-7179-191-1.

VIDLÁKOVÁ, Olga. První desetiletí reformy veřejné správy v České republice. *Správni právo.* Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1/2001. s. 2-12. ISSN 0139-6005.

VOJÁČEK, Ladislav, KOLÁRIK, Jozef a GÁBRIŠ, Tomáš. *Československé právní dějiny.* 2. přepracované vydání. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-89447-99-2.

VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel. *Slovenské právní dějiny*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-494-7.

VOSTRÁ, Lenka, Jarmila ČERMÁKOVÁ a Jiří GROSPICĚ, ed. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.

VRABKO, Marián a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 1. vydání. Bratislava: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-89603-03-9.

ZÁŘECKÝ, Pavel. K některým aktuálním otázkám rozvoje místní správy. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1/1991. s. 3-5. ISSN 0139-6005.

ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 6/1997. ISSN 0139-6005.

Samospráva - "okružlý stůl" časopisov Právnik a Právny obzor. *Právny obzor*. 1996, 1, 3-25. ISSN 0032-6984.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

VEDRAL, Josef. Slabiny návrhu zákona o okresních úřadech. In: Moderniobec.cz. [online]. 25. 1. 2000 [cit. 27. 3. 2018]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/slabiny-navrhu-zakona-o-okresnich-uradech/>

BAGAROVÁ GRZYWA, Martina. Co přináší zákon o krajích. In: Moderniobec.cz. [online]. 12. 6. 2000 [cit. 03. 04. 2018]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/co-prinasi-zakon-o-krajich/>

NĚMEC, Jan. Zákonodárna iniciativa krajů: V praxi to není jednoduché! In: Moderniobec.cz. [online]. 6. 4. 2006 [cit. 27. 4. 2018]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/zakonodarna-iniciativa-kraju-v-praxi-to-neni-jednoduche/>

SAMKOVÁ, Pavla. Rozdíl mezi tzv. dvojkovými a trojkovými obcemi. In: Moderniobec.cz. [online]. 5. 6. 2008 [cit. 27. 4. 2018]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/rozdil-mezi-tzv-dvojkovymi-a-trojkovymi-obcemi/>.

PIŠKO, Michal. Slovo župa je praslovanského pôvodu, aj tak ho nechceme. *SME*. [online] 03. 10. 2009]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <https://domov.sme.sk/c/5045338/slovo-zupa-je-praslovanskeho-povodu-aj-tak-ho-nehceme.html>.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 147/2000 Sb., sněmovní tisk č. 424/0. [online]. [cit. 27. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=424&CT1=0>

Důvodová zpráva k zákonu č. 128/2000 Sb. o obcích. [online]. 6. 10. 2000. [cit. 23. 04. 2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/duvodova-zprava-k-zakonu-c-1282000-sb-o-obcich-ktery-nabyva-ucinnosti-dnem-9-rijna-2000-206.html>.

Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU, příloha k tezím zákona o úřednících ze dne 11. 01. 2012: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/5b---priloha-k-tezim-zakona-o-urednicich-ze-dne-11--ledna-2012---predlozeno-do-MPR.pdf

Návrh Konceptie usporiadania miestnej štátnej správy [online]. [cit. 05. 05. 2018]. Dostupné z: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=13646> .

JANŠOVÁ, Marie. Evropská charta místní samosprávy. [online]. 1. 2. 2012 [cit. 15. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>.

Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2012-2016. [online]. [cit. 05. 05. 2018]. Dostupné z: <http://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlaseenie-vlady-sr-na-roky-2012-2016/>.

KUPKA, Jaroslav. Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy /1. In: Moderniobec.cz [online]. 1. 12. 2011 [cit. 6. 4. 2017]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-1/>

KUPKA, Jaroslav. Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy /2. In: Moderniobec.cz [online]. 1. 2. 2012 [cit. 6. 4. 2017]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-2/>

PRŮCHA, Petr. *K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy*. In Dny práva - 2008 - Days of Law [online]. Brno: MU, 2008. s. 1582 -1595. [cit. 04. 04. 2017]

ISBN 978-80-210-4733-4.

Dostupné

z:

<https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/prucha.pdf>

JANOŠKO, Ján. *Spoločné obecné úrady*. [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?spolocne-obecne-urady>.

JENČO, Adrián. *Prioritné oblasti rozvoja verejnej správy v SR do roku 2020*. [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prezentace-z-konference-moderni-verejna-sprava-2017.aspx>.

JANŮRA, Jakub. *Územně správní členění státu, příprava zákona*. [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prezentace-z-konference-moderni-verejna-sprava-2017.aspx>.

Věcný záměr zákona o územně správním členění státu [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAPVDGTBH>.

Usnesení vlády České republiky z 134 ze dne 27. 2. 2018 [online]. [cit. 19. 06. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAWGC45XU>.

Ministerstvo vnútra SR: ESO – Efektívna, Spol'ahlivá a Otvorená verejná správa [cit. 29. 4. 2017]. Dostupné z: <http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>.

Program ESO napreduje. [online]. [cit. 09. 05. 2018]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=program-eso-napreduje>.

Ministerstvo vnútra pripravilo zákon k druhej etape programu ESO. [online]. [cit. 09. 05. 2018]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=ministerstvo-vnutra-pripravilo-zakon-k-druhej-etape-programu-eso>.

3. Seznam použitých právních předpisů

In: [Zákony pro lidi.cz](http://zakony.pro lidi.cz) [online]/ [Zakony pre ľudí.sk](http://zakony.pre ludi.sk) [online]

- **Ústavní zákony**

ČSSR/ ČSFR

ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

ústavní zákon č. 81/1990 Sb., o změně názvu Československé socialistické republiky

ústavní zákon č. 101/1990 Sb., o změně názvu Československé federativní republiky

ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky

ČR

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „*Ústava ČR*“)

ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

SR

ústavní zákon SNR č. 460/1992 Zb, Ústava Slovenskej republiky (dále jen „*Ústava SR*“)

- **Zákony**

zákon číslo 11/1918 Sb.z. a n., o zřízení samostatného státu československého

zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění zákona č. 425/1990 Sb.

ČR

zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích

zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „*z. hl. m. P.*“)

zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících (dále jen „*zákon o Okr.Úř.*“)

zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice

zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí

Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Listina*“)

zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech (dále jen „*z. o okresních úřadech*“)

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

SR

zákon SNR č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánov samosprávy obcí

zákon SNR č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení

zákonem SNR č. 472/1990 Zb., o organizácii miestnej štátnej správy (dále jen „*z. o organizaci místní státní správy*“)

zákon SNR č. 517/1990 Zb., o územním a správnom členění Slovenskej republiky

zákon č. 221/1996 Z. z. o územním a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, ve vyhlášeném znění (dále jen „*úz. a správ. usporiad.*“)

zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve vyhlášením znění (dále jen „*z. o OMSS*“)

Zákon č. 302/2001 Z. z., o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávných krajoch), ve vyhlášeném znění (dále jen „*ZOSK*“)

Zákon č. 416/2001 Z. z., o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 515/2003 Z. z., o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 345/2012 Z. z., o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dále jen „*z. o organizácii miest.št.správy*“)

4. Seznam použité judikatury

In: <https://nalus.usoud.cz> // <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti>

ČR

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 40/95. [online]. 15. 10. 2007 [cit. 24. 4. 2018].

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 3. 12. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96. [online]. 22. 10. 2007 [cit. 20. 2. 2018].

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02. [online]. 15. 10. 2007 [cit. 27. 2. 2018].

SR

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 19. 11. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 5/97 [online]. [cit. 06. 03. 2018].

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 3. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 51/97. [online]. [cit. 19. 04. 2018].

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. I. S 55/2000.
[online]. [cit. 13. 05. 2018].

ABSTRAKT

Cílem této diplomové práce je analyzovat místní a regionální správu v České a Slovenské republice, a podat přehledný nástin jejich hlavních rozdílů v rámci fungování smíšeného a odděleného modelu veřejné správy. Práce je rozdělena do 5 kapitol, které jsou dále členěny.

První kapitola je věnována obecným otázkám, pojmům a principům, které s tématem diplomové práce souvisí, především pak vymezením smíšeného a odděleného modelu veřejné správy, jeho hlavních znaků, a kromě silných stránek, poukázat ve zkratce i na částečné problémy spojené s uplatňováním tím kterým modelem veřejné správy. Druhá kapitola přináší stručný exkurs do vztahu státní správy a samosprávy od počátku, tedy od roku 1848, až po Sametovou revoluci, tedy rok 1989 s poukazem na vývoj modelů veřejné správy. Hlavní pozornost je ubírána na vývoj místní a regionální správy po roce 1989, jejíž analýzu autorka provádí v rámci kapitol tři až pět, což je jádrem celé diplomové práce. Kapitola třetí se zabývá především obnovou místní územní samosprávy a popisuje okolnosti vzniku nových právních úprav. Opominuta není ani místní státní správa, která zákonitě na obnovu místní samosprávy reaguje. Následující kapitola reflektuje právní úpravu do roku 2002, zaměřuje se na rozbor ústavní roviny státní správy a územní samosprávy, reformní tendence obou zemí, završené vznikem druhé úrovně územní samosprávy. Poslední pátá kapitola obsahuje shrnutí dosavadní právní úpravy, včetně významných změn a novelizací zákonů, které během let 2003-2018 proběhly, v závěrečném shrnutí této kapitoly pak autorka líčí aktuální otázky a problémy místní a regionální správy.

Závěrem autorka hodnotí téma jako celek, zaměřuje se na fungování smíšeného a odděleného modelu veřejné správy se svými odlišnostmi, které si jednotlivé státy uzpůsobily.

Klíčová slova: reforma, místní a regionální veřejná správa, samospráva, Slovenská republika

Název práce v anglickém jazyce: A comparison of organisation of local and regional government in the Czech Republic and the Slovak Republic

ABSTRACT

The main aim of this thesis is to analyse the local and regional government system in the Czech and Slovak Republic and to hand over a clear outline of major differences within a mixed and separate model of public administration practice. The script is divided into five chapters which are further compartmentalised.

The first chapter is dedicated to general questions, terms and principles related to topic of the thesis, especially defining local and regional model of public administration and its main features. Beside the strengths, this part also points out some partial problems related with applying both models of public administration. The second chapter is bringing in a brief excursion into relation of state administration and self-government from the beginning, since year 1848, till the Velvet Revolution in year 1989, pointing out the evolution of public administration models. Emphasized is the evolution of local and regional public administration after the year 1989, being analysed by author within the chapters three to five, presenting a core of whole thesis. The third chapter is dealing for most with the reconstruction of local territorial self-government and description of social-historic circumstances under which the new legal regulations emerged. Thesis did not neglected the local state administration, inevitably responding to reconstruction of local self-government. Following chapter reflects legislation dating to the year 2002, focusing on the constitutional level of state administration and territorial self-government analysis, reform tendencies of both countries, concluded by emergence of second level territorial self-government. The final fifth chapter contains summary of existing legislation, including significant changes and amendments, adopted during the period of years 2003 and 2018. In recapitulation of the fifth chapter author interprets current problems and issues of local and regional government.

To conclude the thesis, author judges the subject as a whole and concentrates on function of mixed and separate public administration model with differences, adapted by each state individually.

Keywords: reform, local and regional government, self-government, Slovak Republic