

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Mgr. Ivana Němcová

**OBECNÍ SAMOSPRÁVA SE ZAMĚŘENÍM NA
POSTAVENÍ ORGÁNŮ**

(Municipal self-government with focus on the position of the bodies)

Rigorózní práce

Praha
Říjen 2013

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně,
všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla použita
k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Tímto bych chtěla poděkovat JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D. za cenné rady a podnětné připomínky, které mi poskytl.

Obsah

Úvod.....	1
1. Územní samospráva.....	5
1.1 Definice a význam samosprávy	5
1.2 Vztah státu a samosprávy.....	13
1.3 Územní samospráva v České republice.....	15
1.4 Územní samospráva ve Slovenské republice	20
2. Stručná charakteristika základních modelů obecního uspořádání v Evropě.....	23
3. Historický vývoj obecního zřízení.....	25
3.1 Vymezení nejdůležitějších mezníků se zaměřením na období od roku 1848 do roku 1989	25
3.2 Reformy po roce 1989.....	33
3.3 Komparace s vývojem na Slovensku	37
4. Obec	40
4.1 Stručné vymezení pojmu.....	40
4.2 Rozdělení obcí.....	47
4.3 Působnost obce.....	50
4.4 Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí	56
4.5 Obec ve Slovenské republice	61
5. Současné problematické otázky obcí.....	67
5.1 Majetkoprávní problematika obcí v České republice.....	67
5.2 Financování obcí se zaměřením na financování přenesené působnosti, návrh možného řešení situace	76
5.3 Velký počet malých obcí, opatření směřující ke zmenšení počtu obcí.....	80
5.4 Odpovědnost obce za škodu.....	82
5.5 Majetkoprávní problematika obcí ve Slovenské republice	84
6. Zastupitelstvo obce se zaměřením na problematické otázky.....	88
6.1 Stručné vymezení postavení zastupitelstva de lege lata.....	88
6.2 Status člena zastupitelstva obce	91
6.3 Zasedání zastupitelstva obce a související problematické otázky.....	96
6.4 Pravomoc a působnost zastupitelstva obce	103

6.5 Normotvorná pravomoc zastupitelstva obce se zaměřením na judikaturu Ústavního soudu.....	106
6.6 Orgány zastupitelstva obce	111
6.7 Zastupitelstvo obce ve Slovenské republice	114
7. Rada obce se zaměřením na problematické otázky	121
7.1 Stručné vymezení rady obce de lege lata	121
7.2 Neveřejnost zasedání rady obce a s tím související otázky ohledně poskytování informací	123
7.3 Orgány rady obce	125
7.4 Komparace se slovenskou právní úpravou.....	126
8. Starosta obce se zaměřením na problematické otázky.....	127
8.1 Vymezení postavení starosty obce de lege lata.....	127
8.2 Místostarosta obce.....	132
8.3 Komparace se slovenskou právní úpravou.....	133
9. Úvahy de lege ferenda - přímá volba starosty v České republice a její důsledky pro organizaci obce	137
9.1 Různé pohledy na přímou volbu starosty.....	137
9.2 Klady a zápory přímé volby starosty obce.....	138
9.3 Změny související se zavedením přímé volby starosty obce	140
Závěr	144
Seznam použité literatury a pramenů.....	152
Abstrakt (resumé)	166
Abstract.....	167
Klíčová slova	168
Key words	168

Úvod

Téma rigorózní práce jsem si vybrala z právního oboru správní právo. Systematicky se zařazuje do obecné části správního práva. Jedná se o téma Obecní samospráva se zaměřením na postavení orgánů. Téma jsem si zvolila pro jeho aktuálnost. Problematika obecní samosprávy se v podstatě dotýká každého z nás. Každý z nás žije v nějaké obci a je jejím občanem. V současné době se obecní samospráva potýká s mnoha problémy. V práci se budu snažit na konkrétní problémy upozornit, rozebrat je a navrhnout možný způsob řešení.

Práce je dokončena podle právní úpravy účinné k 31. říjnu 2013.

Cílem mé práce je za užití analyticko-syntetické, komparativní, interpretační, popisné metody a metody abstrakce poskytnout ucelený pohled na obecní samosprávu v České republice a ve Slovenské republice, charakterizovat orgány obcí a vzájemné vztahy mezi nimi, zhodnotit a porovnat právní úpravu v České republice a ve Slovenské republice, poukázat na shodné a odlišné rysy úprav, a to podle platného a účinného právního stavu v České republice a ve Slovenské republice de lege lata. Cílem mé práce je také poukázat na problémy, s nimiž se obecní samospráva v současné době potýká, rozebrat je a navrhnout možný způsob řešení de lege ferenda.

Rigorózní práce bude členěna do devíti kapitol, z nichž většina bude ještě rozdělena do podkapitol. Práce bude koncipována tak, že se v každé kapitole (s výjimkou druhé kapitoly a deváté kapitoly) budu nejprve podrobně věnovat dané problematice a její právní úpravě v České republice a posléze ve Slovenské republice s tím, že se budu snažit upozornit na shodné a odlišné rysy obou právních úprav. Větší prostor bude v práci věnován české právní úpravě a problémům, s nimiž se potýká obecní samospráva v České republice, a to z toho důvodu, že tato problematika se mě dotýká více a také vzhledem k rozsahu práce nebudu moci stejný prostor věnovat slovenské právní úpravě, proto budu uvádět shody a rozdíly právních úprav pouze ve významnějších otázkách.

Jádrem práce budou problematické otázky obcí a charakteristika zastupitelstva obce, rady obce, starosty obce se zaměřením na problematické otázky.

S ohledem na požadavky této kvalifikační práce se nebudu detailně zabývat statutárními městy a hlavním městem Prahou. Pouze budou zmíněny zásadní odlišnosti

oproti obcím. Stejně tak v případě Slovenské republiky, kdy v příslušných částech práce pouze zmíním odlišnosti u hlavního města Bratislavy a města Košice. Dále se nebudu věnovat obecnímu úřadu, jež převážně vykonává státní správu, a obecní policii.

V první kapitole se zaměřím na územní samosprávu a vymezení dalších pojmů souvisejících s tématem práce. Vymezím pojem samospráva z pohledu různých autorů, provedu členění samosprávy a uvedu charakteristické znaky samosprávy. Podrobně se budu věnovat územní samosprávě v České republice a vztahu státu a samosprávy. Závěr kapitoly bude zaměřen na srovnání s územní samosprávou ve Slovenské republice.

Ve druhé kapitole se budu věnovat stručné charakteristice základních modelů obecního uspořádání v Evropě z pohledu české právní vědy a zahraniční literatury. Nastíním, jaký model obecního uspořádání se uplatňoval na našem území v minulosti a jaký je současný stav územní veřejné správy.

Ve třetí kapitole se zaměřím na historický vývoj obecního zřízení. Uvedu nejdůležitější mezníky zejména z období od roku 1848 do roku 1989, vyjmenuji nejdůležitější právní dokumenty z tohoto období a zhodnotím jejich význam. Pozornost bude dále věnována vzniku a dalšímu vývoji národních výborů. Dále popíši jednotlivé etapy reformy veřejné správy po roce 1989 a významné právní dokumenty. Závěrečná část této kapitoly bude věnována komparaci s vývojem na Slovensku.

Čtvrtá kapitola bude rozebírat obec, přičemž všechny podkapitoly s výjimkou poslední, budou věnovány této problematice v České republice. Nejprve stručně vymezím pojem samotný a popíši základní prvky tvořící obec. Pozornost bude dále věnována obci jako nositeli veřejné moci a jako účastníkovi soukromoprávních vztahů. Krátce se budu zabývat orgány obce. Upozorním na problémy spojené s vojenskými újezdy a uvedu možné způsoby jejich řešení v rámci úvah de lege ferenda. Provedu členění obcí na obce, města a městyse. Detailně popíši samostatnou a přenesenou působnost obce. Jedna z podkapitol bude věnována dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obce. V poslední podkapitole se zaměřím na slovenskou právní úpravu týkající se obce a porovnáji ji s českou právní úpravou.

Pátá kapitola se bude zabývat současnými problematickými otázkami obcí, přičemž v první podkapitole postihnu majetkoprávní problematiku obcí v České republice a podrobně rozeberu právo obce vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Pozornost bude věnována také kontrole nakládání s majetkem obce a snaze

zavést co nejvíce transparentní nakládání s majetkem obcí a větší možnosti veřejnosti kontrolovat takové nakládání s majetkem. Další podkapitola bude o financování obcí v České republice se zaměřením na nedostatečné financování přenesené působnosti s tím, že uvedu návrh možného řešení situace. Třetí podkapitola se zaměří na velký počet malých obcí v České republice a problémy s tím spojené a na opatření, které je možno přijmout k řešení situace. Stručně vymezím také odpovědnost obce za škodu v České republice. Závěrečná část kapitoly bude věnována majetkoprávní problematice obcí ve Slovenské republice a systému financování obcí ve Slovenské republice.

Šestá kapitola bude podrobně rozpracovávat zastupitelstvo obce se zaměřením na problematické otázky s tím, že podkapitoly budou věnovány zastupitelstvu obce v České republice, vyjma poslední. Nejprve stručně vymezením postavení zastupitelstva obce *de lege lata*, následně se budu věnovat vzniku a zániku mandátu členů zastupitelstva obce, právům a povinnostem členů zastupitelstva obce. Obsahem třetí podkapitoly bude zasedání zastupitelstva obce s uvedením nedostatků, které se objevují v praxi. Následující podkapitola bude věnována pravomoci a působnosti zastupitelstva obce. Dále se budu podrobně zabírat normotvornou pravomocí zastupitelstva obce, kde se zaměřím na změnu postoje Ústavního soudu. V šesté podkapitole popíši orgány zastupitelstva obce a zhodnotím účelnost povinně zřizovaných orgánů zastupitelstva obce. Poslední podkapitola bude řešit zastupitelstvo obce ve Slovenské republice v komparaci s českou právní úpravou.

Sedmá kapitola bude zaměřena na radu obce, opět nejprve podle české právní úpravy a v poslední podkapitole podle slovenské právní úpravy. Nejprve se budu věnovat postavení rady obce *de lege lata*, vymezím její pravomoc s tím, že důraz bude kladen na normotvornou pravomoc rady obce. Dále se budu zabírat neveřejností zasedání rady obce a s tím souvisejícími otázkami ohledně poskytování informací o činnosti rady obce. V této kapitole zmíním také orgány rady obce. Závěrečná část kapitoly bude věnována slovenské právní úpravě rady obce a komparaci s českou právní úpravou.

Osmá kapitola bude obsahovat vymezení postavení starosty obce *de lege lata* se zaměřením na problematické otázky. Popsány budou pravomoci starosty obce, postavení místostarosty obce a jeho vztah ke starostovi obce, to vše podle české právní

úpravy. V závěru se budu věnovat slovenské právní úpravě a srovnání s českou právní úpravou.

Devátá kapitola bude obsahovat úvahy de lege ferenda týkající se přímé volby starosty obce v České republice a jejích důsledků pro organizaci obce. Uvedu klady a zápory přímé volby starosty obce, které zhodnotím. Nastíním změny, které by bylo nutno učinit v souvislosti se zavedením přímé volby starosty obce.

Dosavadní zpracování zvoleného tématu je velmi rozsáhlé. Existuje velké množství odborných publikací, komentářů k dále uvedeným zákonům a odborných článků. Zvolená problematika je často předmětem odborných konferencí. Problémy obecní samosprávy jsou v současné době častým předmětem odborných i laických diskuzí.

Základními právními předpisy pro zpracování tématu budou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, který budu v práci zkráceně označovat jako „zákon o obcích“, zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který budu v textu práce označovat jako „Ústava České republiky“, zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, který budu zkráceně označovat jako „Ústava Slovenské republiky“, usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jež budu označovat jako „Listina základní práv a svobod“.

K vypracování budou použity také další aktuální právní předpisy české i slovenské, odborná literatura, odborné časopisy, systém ASPI, judikatura českých a slovenských soudů a internetové zdroje. Ústavní soud České republiky budu v textu práce zkráceně označovat jako „Ústavní soud“, Nejvyšší správní soud České republiky jako „Nejvyšší správní soud“ a Nejvyšší soud České republiky jako „Nejvyšší soud“.

1. Územní samospráva

1.1 Definice a význam samosprávy

Samospráva je vedle státní správy a ostatní veřejné správy součástí veřejné správy. Vymezení pojmu samospráva je problematické. Pojem je definován různým způsobem a většinou se provádí také další členění samosprávy. V. Sládeček rozlišuje územní samosprávu, zájmovou samosprávu a ostatní samosprávu.¹ Zájmová samospráva je „výkonem správy, jejímž prostřednictvím dochází k řízení, organizaci chodu a kontrole činností vykonávaných osobami specializovanými v určitém oboru“.² Předpokladem účinného výkonu takové správy je povinné členství osob specializovaných v určitém oboru v samosprávném subjektu. Jedná se například o Českou advokátní komoru, Českou lékařskou komoru, Českou stomatologickou komoru, Českou lékarnickou komoru, Komoru auditorů. Od zájmové samosprávy je třeba důsledně odlišovat subjekty soukromého práva, které uspokojují soukromé potřeby svých členů, jež dobrovolně do těchto subjektů vstupují. Jedná se například o sdružení sběratelů známek, fanoušků lokomotiv, chovatelů určitého plemena psů.

Do ostatní samosprávy se řadí školská samospráva (školská rada podle § 167 a následujících zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů) a samospráva vysokých škol.³ Pro ostatní samosprávu je charakteristické, že „subjekt ostatní samosprávy není veřejnoprávní korporace, ale právní subjekt v mnohých směrech nesamostatný a podléhající výkonu státní správy“⁴. Samospráva vysokých škol se týká pouze veřejných vysokých škol, jež vykonávají samosprávu v oblastech vymezených zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a to prostřednictvím samosprávných orgánů, kterými jsou akademický senát, rektor, vědecká nebo umělecká rada a na

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. O územní samosprávě. In JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde Praha a.s., 2004. s. 522.

² KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2006, s. 101 - 102.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. O územní samosprávě. In JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde Praha a.s., 2004. s. 539 - 540.

⁴ Tamtéž, s. 539.

neuniverzitní vysoké škole akademická rada a disciplinární komise⁵. V řadě oblastí je veřejná vysoká škola objektem státní správy, přičemž za nejvýznamnější „ingerenci“ státní správy považují udělování akreditace studijních programů vysokých škol.

Z hlediska historického se samospráva formovala dvojím způsobem. Prvním způsobem se rozumí přirozený vývoj, kdy samospráva byla postupně akceptována organizující se státní mocí. Druhý způsob formování samosprávy byl jako reakce na centralizovanou moc, která část svých pravomocí přenechala samosprávě.⁶

Původ pojmu samospráva nacházíme ve vývoji místní správy v Anglii (self-government) a ve správních reformách v Prusku (Stein – Hardenbergova reforma).⁷ Pojem samospráva se rozděluje na politický a právní.⁸ Podle J. Hoetzela: „politický pojem samosprávy znamená organizační princip státní správy, kdy státní správu neobstarávají pouze úředníci, nýbrž také živlové občanští.“⁹ J. Exner vychází z toho, že politické pojetí samosprávy „zdůrazňuje její význam jako organizačního prvku moderních demokratických systémů, založeného na výkonu místní správy přímo členy místních společenství, a to zpočátku především formou čestných funkcí“.¹⁰ Lze shrnout, že politický pojem samosprávy je spojován s výkonem veřejné správy za spoluúčasti neprofesionálních (laických) osob. Právní pojem je spojen s tím, že „samosprávu vykonává subjekt odlišný od státu“¹¹ a „samospráva se uskutečňuje relativně nezávisle na něm“¹². Vývoj pojmu samospráva vyšel z jeho chápání právního.

„Samosprávu je možno v nejširším smyslu vymezit jako samostatnou, nezávislou správu vlastních záležitostí.“¹³ Správu lze nazírat ve dvou pojetích, a to jednak ve funkčním pojetí, označovaném též jako materiální hledisko, a jednak v institucionálním či organizačním pojetí, označovaném též jako formální hledisko. Funkční pojetí zdůrazňuje činnost, přičemž správou rozumí specifickou činnost

⁵ § 7 odst. 1 písm. a) - d) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

⁶ ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. *Správní právo*. 1997, roč. 30, č. 6, s. 322.

⁷ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. s. 206.

⁸ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1 : základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003. s. 467.

⁹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha : Melantrich a.s., 1937. s. 175 - 176.

¹⁰ EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části, o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Praha : nakladatelství Libri, 2004. s. 21.

¹¹ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003. s. 6.

¹² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009. s. 151.

¹³ ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. *Správní právo*. 1997, roč. 30, č. 6, s. 321.

vykonávanou za účelem dosažení určitého cíle. Podle toho, jaký cíl je sledován, se rozlišuje správa veřejná, která je vykonávána ve veřejném zájmu a správa soukromá, jež je vykonávána v soukromém zájmu. V institucionálním pojetí chápeme správu jako „instituci (organizaci, úřad), tedy jako organizační články či jejich souhrn, které předmětnou činnost vykonávají“¹⁴.

Veřejnou správu můžeme ve formálním i materiálním pojetí vymezit pozitivně nebo negativně. Souhlasím s názorem, že veškeré pozitivní definice jsou „všeobecné, abstraktní anebo dílčí a popisné a tím jen málo použitelné“¹⁵, proto uvádím pouze negativní vymezení. V materiálním pojetí D. Hendrych vymezuje veřejnou správu jako „činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní“¹⁶. V. Sládeček vymezuje veřejnou správu jako „souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím, nebo vládou“. Oba dva vychází z toho, že zákonodárství i soudnictví lze na rozdíl od moci výkonné celkem přijatelně vymezit. V. Sládeček ve své definici zmiňuje vládu, neboť je toho názoru, že „vláda plní funkce, které nejsou typicky správní, ale především politické“¹⁷, vládu proto považuje za „orgán především politický“¹⁸. Podle jeho názoru by „veřejná správa, resp. především státní správa neměla být vykonávána politicky, i když se v zásadě musí více či méně politicky motivovanými instrukcemi vlády řídit“¹⁹, a proto ji dle mého názoru vyčleňuje z veřejné správy. D. Hendrych ve své definici vládu nezmiňuje a uvádí, že „juristické rozlišování mezi veřejnou správou a vládou bude vždy jen přibližné“²⁰. Lze shrnout, že každé negativní vymezení veřejné správy vychází více či méně z toho, že veřejná správa je činností, jejímž nositelem je originárně stát, který část veřejné správy deleguje na subjekty odlišné státu.²¹

Ve formálním pojetí veřejné správy se zdůrazňují „institute a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány

¹⁴ PRŮCHA, Petr; POMAHAČ, Richard. *Lexikon správní právo*. Ostrava - Poruba : Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002. s. 456.

¹⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012. s. 6.

¹⁶ Tamtéž, s. 5.

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009. s. 252.

¹⁸ Tamtéž, s. 252.

¹⁹ Tamtéž, s. 252.

²⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012. s. 9.

²¹ Tamtéž, s. 6.

parlamentu nebo soudům“²². V. Sládeček je toho názoru, že rozhodujícím kritériem není hledisko materiální, ale formální, což odůvodňuje tím, že správní činnost byt' v omezené míře vykonávají orgány moci zákonodárné, například jmenovací akty, i soudní, což je státní správa soudů.²³ Ústavní soud a Nejvyšší správní soud se přiklání k materiálnímu pojetí veřejné správy, jak vyplývá například z nálezu Ústavního soudu ze dne 12.9.2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.9.2007, sp. zn. 9 Aps 1/2007, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005.

A. Merkl uvádí, že „právně-teoretický problém pojmu samospráva nesmí, má-li býti z pojmově ekonomického hlediska účelným, zahrnovati v sobě pouze všechny pozitivněprávní realizace myšlenky samosprávy, nýbrž musí poskytovat místo i ostatním možným útvarům samosprávy, které dosud nedosáhly uskutečnění“.²⁴ Při definici samosprávy vychází z pojmu samotného a samosprávu vymezuje jako metodu správy, kdy „spravování“ spravují sami sebe, přičemž dodává, že „vždy existuje distance mezi správcem a spravovaným, vždy se rozdělují subjekty správy a objekty správy“²⁵. Pojem samosprávy je „výsledkem použití fikce reprezentace na správu, neboť organizace, v níž by objekty správy byly zároveň subjekty správy, je nemožná“²⁶.

D. Hendrych samosprávu vymezuje jako „ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu“²⁷. P. Průcha pod pojmem samospráva rozumí „veřejnou správu uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem“²⁸. Z. Koudelka zdůrazňuje, že „samospráva vychází ze sebeomezení státu a není rovnocenným partnerem státu, mocenská rozhodnutí samosprávy jsou vykonatelná pouze za pomoci státního donucení, neboť samospráva nedisponuje vlastními mocenskými složkami jako je armáda, vězeňství anebo jimi disponuje pouze omezeně“²⁹. Státní správu naopak

²² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012. s. 7.

²³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009. s. 22.

²⁴ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. 2. díl. Praha – Brno : Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932. s. 186.

²⁵ Tamtéž, s. 186.

²⁶ Tamtéž, s. 186.

²⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012. s. 141.

²⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004. s. 62.

²⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje : podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha : Linde Praha a.s., 2001. s. 17.

charakterizuje princip individuální, byrokratické složení orgánů a jmenování jako způsob ustanovování osob do jednotlivých orgánů státní správy. V. Sládeček nejobecněji samosprávu chápe jako „relativně nezávislou správu vlastních záležitostí, kde existuje nějaký veřejný prvek“³⁰. K. Bertelmann definuje samosprávu jako „suverenitu občanské společnosti“³¹.

V. Sládeček vymezuje základní charakteristické znaky samosprávy. Prvním znakem je decentralizace státní správy, kdy dochází k přenosu výkonu některých veřejných záležitostí na veřejnoprávní korporace, subjekty odlišné od státu a na státu relativně nezávislé, neboť samosprávu nemohou vykonávat soukromé fyzické nebo právnické osoby.³² K přenosu výkonu některých veřejných záležitostí může dojít pouze zákonem.³³ Druhým znakem se rozumí, že samosprávné orgány stojí mimo hierarchickou strukturu státní správy a nepodléhají subordinaci. Aktivity samosprávy podléhají správnímu dozoru a rozhodnutí samosprávy lze soudně přezkoumat. Dalším charakteristickým znakem samosprávy je princip subsidiarity, kterým se rozumí, že určité veřejné záležitosti jsou svěřeny subjektům nižšího řádu.³⁴

Samospráva je také chápána jako „výraz autonomie a samostatnosti vůči centru, jako určitý mechanismus řízení společenských a státních záležitostí“³⁵. Samospráva se souběžně se státní správou spolupodílí na realizaci výkonné moci, přičemž „samospráva představuje výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátními“³⁶. Z dalšího pohledu je „samosprávou označovaná určitá instituce, institucionalizované společenské seskupení, nebo určitý princip, a to právo samostatně vyjádřit a realizovat vlastní zájmy a potřeby“³⁷.

Samosprávné subjekty mají jednak kompetenci spravovat vlastní záležitosti a jednak mohou být celou řadou zákonů nadány kompetencí vykonávat funkce, které samosprávnému subjektu primárně nepřísluší. V našem státě se jedná o výkon státní

³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009. s. 297 - 298.

³¹ BERTELMANN, Karel. Samospráva a sebespráva. *Právník*. 2000, roč. 139, č. 6, s. 585 - 640.

³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009. s. 297 - 299.

³³ SLÁDEČEK, Vladimír. O územní samosprávě. In JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde Praha a.s., 2004. s. 527 - 528.

³⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009. s. 299.

³⁵ ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 32.

³⁶ ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. *Správní právo*. 1997, roč. 30, č. 6, s. 330.

³⁷ ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 32.

správy. V podstatě jde o přenos některých funkcí, které z povahy věci přísluší státu, ale pro stát i samosprávná společenství je jejich přenos na samosprávu vhodnější, racionálnější a méně nákladný.³⁸ Ústava České republiky v čl. 105 stanoví, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy pouze tehdy, stanoví-li to zákon“. Ústava tedy předpokládá svěřeni výkonu státní správy orgánům samosprávy, nikoli územním samosprávným celkům jako takovým. Tímto problémem se budu blíže zabývat v kapitole Obec, v podkapitole Působnost obce. Nyní bych chtěla poukázat na judikát Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, v němž Ústavní soud vyslovil názor, že „z jednotlivých ustanovení Ústavy České republiky jednoznačně nevyplývá, zda lze územním samosprávným celkům uložit výkon státní správy autoritativně, či zda je možno takový zákonný přenos provést jedině na základě dohody mezi státem a příslušným územním samosprávným celkem, když ve světle důrazu na samosprávu by se jevil vhodnější požadavek konsensu“³⁹. Jsem toho názoru, že z článku 105 Ústavy České republiky vyplývá, že výkon přenesené působnosti má pro samosprávné celky, resp. jejich orgány, povahu povinnosti, kterou lze uložit pouze tehdy, stanoví-li to zákon, což také implicitně vyplývá z charakteru státní správy. Územní samosprávné celky nemají, na rozdíl od práva na samosprávu, právní nárok na výkon přenesené působnosti. Státní orgány mohou výkon přenesené působnosti po splnění zákonem stanovených podmínek orgánům samosprávných společenství odejmout.

Nositeli výkonu samosprávy jsou veřejnoprávní korporace.⁴⁰ Základní znaky veřejnoprávních korporací jsou samostatnost, nezávislost na jiných subjektech moci, rovnoprávnost se subjekty stejného řádu, takové vnitřní uspořádání, které umožňuje jejich jednotlivým prvkům podílet se na přijímání, realizaci a kontrole rozhodnutí buď přímo, nebo prostřednictvím zástupců. Nutno dodat, že poslední uvedený znak se netýká pouze samosprávy, neboť čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, že „občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou zástupců a mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“. K dalším vyjmenovaným znakům veřejnoprávních korporací uvádím, že je třeba si uvědomit, že samostatnost veřejnoprávních korporací není absolutní, jelikož zákonodárství určuje její rámeček. Nezávislostí veřejnoprávních korporací se rozumí, že

³⁸ ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. *Správní právo*. 1997, roč. 30, č. 6, s. 330.

³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, Pl. ÚS 34/02, část V.

⁴⁰ ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 34.

veřejnoprávní korporace nejsou součástí hierarchické struktury a nejsou vázány interními předpisy v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti. S určitou formou „podřízenosti“ orgánů územní samosprávy jiným orgánům veřejné moci se setkáváme v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který v § 178 odst. 2 stanoví, že „nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad, nadřízeným orgánem orgánu kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti je Ministerstvo vnitra.“ Přesnější by podle mého názoru bylo stanovit, že v souvislosti s opravnými prostředky ve správním řízení krajský úřad, resp. Ministerstvo vnitra plní vůči příslušným orgánům územní samosprávy funkci nadřízeného orgánu. Ani tato určitá forma „podřízenosti“ nic nemění na tom, že u samostatné působnosti nejde o vztahy nadřízenosti a podřízenosti jako při výkonu státní správy, čemuž odpovídá i to, že v případě postupů v samostatné působnosti jsou některá ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k orgánům územních samosprávných celků vyloučena. Jako příklad těchto ustanovení uvádím § 90 odst. 1 písm. c), který stanoví, že v odvolacím řízení nelze změnit rozhodnutí vydané orgánem územního samosprávného celku v samostatné působnosti, ustanovení § 131 odst. 3, z něhož vyplývá, že při výkonu samostatné působnosti nelze provést atrakci a delegaci rozhodování, ustanovení § 80 odst. 5, podle kterého nelze provést atrakci ani delegaci jako opatření proti nečinnosti orgánu územního samosprávného celku, který v samostatné působnosti vede správní řízení ve smyslu § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ale také v ostatních případech, ve kterých se na činnost vykonávanou územním samosprávným celkem vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, například úkony podle části čtvrté správního řádu nebo stížnosti. I když to zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, výslovně nestanoví, per analogiam lze dovodit, že není možné změnit rozhodnutí, které bylo vydáno orgánem územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti ani v přezkumném řízení. Kdyby byla tato změna možná, šlo by podle mne o rozpor se smyslem správního řádu tuto změnu rozhodnutí orgánu územní samosprávy v odvolacím řízení vyloučit a v přezkumném řízení ji povolit, a jednak by šlo o zásah do ústavně chráněného práva na samosprávu. Závěrem uvádím, že tato věc není zcela jednoduchá a nesporná, neboť proti sobě stojí dvě

ústavně zaručená práva, a to právo územního samosprávného celku na samosprávu, a právo účastníka řízení na spravedlivý proces ve správním řízení.⁴¹

Veřejnoprávní korporace mají vlastní ekonomickou základnu, hospodaří samostatně se svým majetkem na vlastní účet a na vlastní odpovědnost. Veřejnoprávní korporace jsou nadány právem vlastní normotvorby.⁴² Podstatou a posláním samosprávné korporace je rozhodovat o vlastních otázkách a spravovat vlastní záležitosti podle svých potřeb ze své vůle a na vlastní odpovědnost. Územní samosprávná korporace spravuje sama sebe prostřednictvím místního referenda. V tomto případě objekt samosprávy do značné míry splývá se subjektem samosprávy. Spojení do značné míry uvádím proto, že se místního referenda s velkou pravděpodobností nebudou účastnit všechny oprávněné osoby (osoby, které mají právo volit do zastupitelstva obce⁴³), některé osoby, které jsou objektem samosprávy, nejsou oprávněny se místního referenda zúčastnit a také proto, že místní referendum nelze v některých otázkách konat, příkladem je schválení či změna obecně závazné vyhlášky. Podle mého názoru není možné, aby o všech otázkách samosprávné korporace rozhodovala samosprávná korporace jako celek. Domnívám se, že u územních samosprávných celků není prakticky možné konat o každé otázce územního samosprávného celku místní referendum, proto jsou zřizovány orgány samosprávných korporací, do kterých jsou zvoleni zástupci z řad oprávněných osob samosprávné korporace, a které zabezpečují výkon samosprávy v příslušných vztazích, a to nikoli jménem státu a z jeho vůle, nýbrž jménem daného samosprávného společenství, z jeho vůle a v jeho zájmu. I dnes tedy platí, že objekty správy nejsou zároveň subjekty správy. Objektem samosprávného působení nemůže být ten, kdo by územně, osobně nebo věcně stál mimo okruh působnosti příslušné samosprávné korporace.⁴⁴

Samospráva má v dnešní době zásadní význam. Samospráva je totiž slučitelná pouze s demokracií založenou na pluralitě společenských a politických zájmů. Samospráva souvisí s demokratickou dělbou moci ve státě, představuje vertikální dělbu moci. Ve vyspělé demokracii je místní správa nezastupitelnou složkou rozvoje

⁴¹ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 43 - 46.

⁴² ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 35.

⁴³ § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, kterým se ruší a zároveň nahrazuje dosavadní právní úprava obsažená v zákoně č. 298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Praha : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011. s. 18 - 22.

demokracie a znamená efektivní přiblížení veřejné moci občanům, když veřejné úkoly jsou v souladu s principem subsidiarity prováděny na úrovni, která je občanům nejbližší.⁴⁵ Konkrétní rozsah i postavení samosprávy se v jednotlivých státech liší, neboť jsou závislé na zákonodárství daného státu.

1.2 Vztah státu a samosprávy

V právní vědě jsou rozlišovány tři hlavní teorie samosprávy, a to přirozenoprávní, státoprávní a politická. Přirozenoprávní teorie čerpala z myšlenek francouzské revoluce a vycházela z toho, že samosprávné společenství je původním subjektem s přirozeným právem na správu vlastních záležitostí, který státu předchází. Stát byl považován za svazek samospráv.⁴⁶ Tato teorie je v současné době považována za překonanou.⁴⁷ Státoprávní teorie vychází ze suverenity státu, který může část své moci svěřit samosprávnému společenství jakožto nestátnímu subjektu. Samospráva je potom chápána jako veřejné subjektivní právo na výkon veřejné moci. Politická teorie je založena na laickém prvku. Samosprávu chápe jako „jednu z větví veřejné správy jako projev výkonné moci ve státě, a to větev nezávislou a státní správě nepodřízenou, vykonávanou subjekty od státu odlišnými. Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky samosprávných korporací.“⁴⁸ Politická teorie má své opodstatnění v dělbě moci, s tím, že samospráva představuje vertikální doplněk ke třem základním horizontálním mocím ve státě.⁴⁹

Nejprve byl obsah pojmu samospráva interpretován izolovaně pouze v rámci státu. Později se objevily tendence k překročení státního rámce, když první podnět je možno shledat v Evropské rámcové úmluvě o příhraniční spolupráci mezi územními orgány z roku 1981. Česká republika k této úmluvě přistoupila v roce 1998 a zavázala se tak respektovat potřeby a zájmy územních společenství nebo úřadů a spolupracovat při správě vlastních záležitostí s územními společenstvími jiných států. Evropská rámcová úmluva o příhraniční spolupráci mezi územními orgány se promítla do

⁴⁵ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003. s. 10 - 11.

⁴⁶ JESENKO, Michal. K ústavnej koncepcii územnej samosprávy v Slovenskej republike. *Časopis Spravny obzor*. 2006, roč. 89, č. 6, s. 503 - 514.

⁴⁷ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003. s. 6.

⁴⁸ Tamtéž, s. 7.

⁴⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha : Linde Praha a.s., 2007. s. 26.

ustanovení velmi významné mezinárodní smlouvy, kterou je Evropská charta místní samosprávy přijatá roku 1985 ve Štrasburku. Česká republika Evropskou chartu místní samosprávy podepsala v roce 1998. S Evropskou chartou místní samosprávy vyslovil Parlament České republiky souhlas a prezident České republiky ji ratifikoval. Evropská charta místní samosprávy vstoupila pro Českou republiku v účinnost dne 1. září 1999.

Evropská charta místní samosprávy obsahuje základní principy, na nichž má být místní samospráva postavena, přičemž zdůrazňuje dvě základní teze. První tezí je, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů demokratického systému. Druhou tezí je, že právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy.⁵⁰ Evropská charta místní samosprávy nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blížící se státům. Z jednotlivých ustanovení Evropské charty místní samosprávy lze dovodit, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné, ovšem pouze za podmínky, že nedojde k úplnému odstranění územní samosprávy.⁵¹

Ústavní soud judikoval, že „Evropská charta místní samosprávy není klasickou smlouvou o lidských právech, neboť se netýká jednotlivců, ale společenství občanů a zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla vyjádřená v Evropské chartě místní samosprávy jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Smluvní strany Evropské charty místní samosprávy mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet práv určených Evropskou chartou místní samosprávy s tím, že práva určená Evropskou chartou místní samosprávy jsou rámcová a počítá se s podrobnou vnitrostátní právní úpravou. Evropská charta místní samosprávy není vybavena tvrdými nástroji svého prosazování. Chybí mechanismus vyřizování stížností ze strany samosprávy na její porušování ze strany smluvních stran Evropské charty místní samosprávy. K dispozici jsou jen politické nástroje.“⁵²

⁵⁰ Preambule Evropské charty místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.)

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, Pl. ÚS 34/02, část V.

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, Pl. ÚS 34/02, část V.

1.3 Územní samospráva v České republice

Nezřídka se pod pojmem samospráva chápe pouze územní samospráva. I Ústava České republiky výslovně počítá pouze s územní samosprávou, i když jiné formy samosprávy výslovně nevylučuje. Principy územní samosprávy nalezneme upraveny v Ústavě České republiky v čl. 8, který stanoví „zaručuje se samospráva územních samosprávných celků“ a hlavně v hlavě sedmé Ústavy České republiky. Po zkušenostech s totalitním režimem je čl. 8 Ústavy České republiky zařazen mezi základní ustanovení Ústavy České republiky, z čehož se dovozuje, že územní samospráva patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřípustná. Není tedy možné přijmout takový zákon, který by územní samosprávu zcela odstranil. Nelze však přijmout ani takový zákon, který by sice de iure územní samosprávu zachoval, ale její fungování by fakticky znemožnil, a to například tím, že by územním samosprávným celkům odejmul veškeré finanční prostředky a majetek.

Ústava České republiky zakotvuje obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky.⁵³ J. Grospič se přiklání k názoru, že jiné uspořádání územní samosprávné soustavy v rámci platných ústavních ustanovení není možné. Podle J. Filipa lze uvažovat o rozšíření přirozeného pojmu samosprávy také na složky obce nebo v rámci vyšších územních samosprávných celků. Z. Koudelka připouští, že vznik jiných územních samosprávných celků než předpokládá Ústava České republiky, je možné připustit na základě obyčejného zákona. Podle mého názoru nelze územní samosprávu redukovat pouze na obce a vyšší územní samosprávné celky, neboť Ústava České republiky pouze stanoví, které samosprávné celky musejí být konstituovány obligatorně, nezakazuje však vytváření dalších územních samosprávných celků. Tento názor podporuje současná právní úprava, která počítá s městskými částmi a městskými obvody jako s územními společenstvími občanů *sui generis*. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, dává městským částím omezenou právní subjektivitu a minimální zákonem stanovený rozsah samostatné působnosti. Zákon o obcích připouští ve statutárních městech existenci

⁵³ Článek 99 Ústavy České republiky.

městských obvodů nebo městských částí s vlastními orgány samosprávy. Blíže se této problematice věnuji v kapitole Obec, v podkapitole Rozdělení obcí.

Pod územní samosprávou Ústava České republiky chápe „ústavně zaručené právo územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost, ve svém a současně i ve veřejném zájmu, samostatně v rámci autonomních prostorů vymezených ústavním pořádkem a zákony o svých záležitostech a záležitostech svých občanů v rámci vymezeného prostoru“⁵⁴. Ústava České republiky vymezuje obsah práva na územní samosprávu tak, že zakotvuje jeho jednotlivé složky, kterými jsou existence samosprávy, nositelé samosprávy, jejich právní povaha a kompetence, personální základ samosprávy, územní základ samosprávy, záruky práva na samosprávu před zásahy státní moci.⁵⁵ Z Ústavy České republiky vyplývá, že správa záležitostí územních samosprávních celků se uskutečňuje prostřednictvím forem zastupitelské demokracie na úkor forem přímé demokracie. Lze shrnout, že ústavněprávní úprava územní samosprávy souvisí s dělbou moci, úpravou vztahu jednotlivce a státní moci a se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je stát vázán.⁵⁶

Ústavní soud považuje místní samosprávu za „nezastupitelnou složku rozvoje demokracie“.⁵⁷ Místní samospráva je podle názoru Ústavního soudu konstituována jako veřejná moc na svém území, státem předvídaná a v odpovídajícím rozsahu aprobována. Podle Ústavního soudu územní samospráva není bezbřehá a ze samosprávních společenství nelze činit svrchovaná tělesa blízká státům. Samospráva tedy nemůže na svém území vyloučit dosah státní moci a fungování státní správy.⁵⁸

Územní samospráva musí být před neoprávněným zásahem státu dostatečně chráněna a musí mít jistotu, že jí bude poskytnuta ochrana před neoprávněným zásahem“.⁵⁹ Čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky stanoví, že zásah státu do samosprávy je možný pouze tehdy, pokud to vyžaduje ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem, což se vykládá tak, že obě podmínky musí být splněny kumulativně. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je „porušení zákona

⁵⁴ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1 : základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003. s. 472.

⁵⁵ Tamtéž, s. 473.

⁵⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Praha : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011. s. 32.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.1996, Pl. ÚS 1/96, část II.

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 28.4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30.9.2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, část II.

ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*⁶⁰. Každý zásah státu do samosprávy musí mít jednoznačný zákonný podklad.

Proti neoprávněným zásahům státu je územní samospráva chráněna nejen Ústavním soudem, ale také správními soudy. Obec se může bránit proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu žalobou podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, které není rozhodnutím, žalobou podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 67 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů upravuje žaloby ve věcech samosprávy, díl čtvrtý části třetí téhož zákona je zaměřen na soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, díl šestý části třetí téhož zákona upravuje řízení o kompetenčních žalobách.

Obec se může proti nezákonnému zásahu státu do samosprávy obce bránit tzv. komunální stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky, který stanoví, že „Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu“. Na tento článek navazuje § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož ústavní stížnost může podat zastupitelstvo obce. Ústava České republiky si podle mého názoru poněkud vnitřně rozporuje, neboť podle jejího čl. 8 je subjektem práva na samosprávu obec, nikoli orgán obce. Tím, jehož právo na samosprávu může být zásahem státu porušeno, je tudíž také obec, která je potom také subjektem práva podat proti takovému zásahu ústavní stížnost. Ústava České republiky tedy nesprávně zakotvuje právo orgánů územní samosprávy podat ústavní stížnost. Je sice pravdou, že obec projeví vůli podat ústavní stížnost prostřednictvím svého orgánu, nelze ovšem zaměňovat subjektivní veřejné právo obce na samosprávu a pravomoc jejího orgánu k výkonu tohoto práva. Ústavní soud v řízení zahájeném touto ústavní stížností zkoumá nejen ústavnost, ale také zákonnost zásahu státu do územní samosprávy.

Obecná ústavní stížnost je zakotvena v čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky. Tuto ústavní stížnost je podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, oprávněna podat fyzická osoba nebo

⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 30.9.2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, část II.

právnícká osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem. Vyjdeme-li z toho, že obec je veřejnoprávní korporace, tedy právnícká osoba veřejného práva, je nutno vyřešit otázku, zda obec může být subjektem základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Ústavní soud přiznává právo podat ústavní stížnost právníckým osobám veřejného práva pouze tam, kde tyto osoby nevystupují vrchnostensky, ale vystupují v soukromoprávních vztazích.⁶¹ Ten, kdo jakožto subjekt veřejného práva vykonává veřejnou moc, tedy nedisponuje způsobilostí být nositelem základních práv a svobod.⁶² Opačný přístup by znamenal popření smyslu základních práva a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury."⁶³

Ústavní soud přiznal obcím například ústavně zaručené právo na soudní ochranu, ústavně zaručené právo na zákonného soudce,⁶⁴ ústavně zaručené právo na spravedlivý proces a na rovnost účastníků řízení⁶⁵. Ústavní soud také obcím přiznal právo na ochranu majetku (ochranu vlastnického práva) zaručené v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.⁶⁶ Nutno podotknout, že výkon vlastnického práva obce je také součástí samosprávy obce, tudíž zásah do vlastnického práva obce, je zásahem do samosprávy obce, proti němuž se lze bránit komunální ústavní stížností, kdy stěžovateli (obci) postačí prokázat nezákonnost zásahu, což by mělo být pro stěžovatele jednodušší, než v případě obecné ústavní stížnosti, kdy stěžovatel musí prokázat zásah do ústavně zaručeného základního práva.

Garance územní samosprávy v Ústavě České republiky je podle názoru Ústavního soudu lakonická. Zákonodárce tak má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci s tím, že Ústavou České republiky obecně vyjádřené právo na samosprávu nesmí být zákonodárcem vyprázdněno. Nutno poznamenat, že rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické. Záležitosti na první pohled zřejmě místního či oblastního rázu mohou získat celostátní význam, například tím, že mohou být dotčena

⁶¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28.11.2006, sp. zn. III. ÚS 737/06.

⁶² Usnesení Ústavního soudu ze dne 29.5.2012, sp. zn. IV. ÚS 1529/12.

⁶³ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9.11.1999, sp. zn. Pl. ÚS-st.- 9/99.

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9.5.2012, sp. zn. I. ÚS 3177/11, taktéž nález Ústavního soudu ze dne 17.1.2012, sp. zn. I. ÚS 255/11.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 9.12.2010, sp. zn. III. ÚS 2481/10.

⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 11.1.2012, sp. zn. I. ÚS 451/11

základní lidská práva a svobody, nebo se důsledky budou přenášet přes hranice územního samosprávného společenství obyvatel, což je stále častější případ právě v prostředí vysoké mobility obyvatelstva.⁶⁷ Pro úplnost je třeba dodat, že Parlament České republiky jako politický orgán rozhoduje i o dalších záležitostech samosprávy jako je například financování samosprávy či dozor nad výkonem samosprávy, a to ve formě zákona.

Koncepce územní samosprávy je budována na tezi, že základem svobodného státu je svobodná obec. Obecní samospráva je vytvářena tak, aby vyjadřovala místní potřeby a zájmy, je budována zezdola, tedy občany obce, kteří se mohou podílet na správě obecních záležitostí ve smyslu čl. 21 Listiny základních práv a svobod, přímo nebo prostřednictvím svobodné volby svých zástupců do orgánů obce. Je nutno si uvědomit, že převažující část věcí svěřených do samostatné působnosti obce je vykonávána příslušnými orgány obce. Opačně je tomu u územní státní správy, kterou je nutno koncipovat s ohledem na potřeby jejího výkonu, tedy směrem shora dolů.⁶⁸

S územní samosprávou jsou spojeny dva základní principy, a to subsidiarita a decentralizace. Subsidiarita znamená rozdělení úkolů mezi různé úrovně společnosti s tím, že přenesení určitých funkcí centrálních orgánů státu na nižší útvary, nebo mimo oblast veřejné správy do správy soukromé je možno pouze za předpokladu, že tyto útvary mohou tyto funkce zajišťovat ve stejné nebo větší kvalitě.⁶⁹ Platí, že jednotlivé úkoly má řešit nejnižší článek a teprve pokud tento článek není schopen úkol splnit, přebírá ho podpůrně článek vyšší.⁷⁰ Subsidiarita má i finanční dopady. Současně s převáděním kompetencí totiž musí docházet k převedení příslušného podílu na veřejných příjmech. V současné době však přenos kompetencí probíhá rychleji, než přerozdělování daňových výnosů, což vede k zadlužování samospráv, především obcí.⁷¹ Proces územní decentralizace je spojován s vymezením zvláštních místních potřeb a zájmů, odlišných a oddělitelných od celostátních potřeb a zájmů. Zvláštní místní potřeby a zájmy zajišťuje subjekt odlišný od státu, relativně majetkově a finančně

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, Pl. ÚS 34/02, část V.

⁶⁸ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Praha : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011. s. 34.

⁶⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje : podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha : Linde Praha a.s., 2001. s. 18 - 22.

⁷⁰ VOPÁLKA, Vladimír. O územní samosprávě. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 83 - 86.

⁷¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje : podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha : Linde Praha a.s., 2001. s. 18 - 22.

samostatný. Nezbytným předpokladem pro efektivní výkon funkcí územní samosprávy je existence vlastních a dostatečných majetkových zdrojů.⁷²

J. Exner územním samosprávným celkem rozumí „společenství občanů sdílejících společně vymezené území, kterému stát přiznal právní subjektivitu korporálního charakteru a umožnil ekonomickou existenci k tomu, aby v území vykonával veřejnou správu přinejmenším částečně vlastním jménem a na vlastní účet“.⁷³

Na územní samosprávu nelze nahlížet jen jako na právo veřejnoprávní korporace na samostatnou správu vlastních záležitostí, neboť podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky je „Česká republika demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana“, tedy na právech a svobodách jednotlivce, nikoli na právech soukromých či veřejných korporací. Územní samosprávu nelze ani omezit na výkon pravomocí ve veřejném zájmu osobou odlišnou od státu, neboť potom by se z územního samosprávného celku stal státní ústav. Skutečná povaha samosprávy se nachází někde mezi těmito dvěma póly, což je velmi obtížné vyjádřit v právní úpravě.

1.4 Územní samospráva ve Slovenské republice

Stejně jako v České republice představuje územní samospráva ve Slovenské republice neoddelitelnou součást moderního pojmání demokratického a právního státu v souladu se všeobecně uznávanou zásadou, že základem svobodného státu je svobodná obec. Slovenská republika uznává územní samosprávu jako základ a neoddelitelnou součást demokratické výstavby státu.

Územní samospráva je zakotvena v hlavě čtvrté Ústavy Slovenské republiky, tedy ještě před úpravou moci zákonodárné, výkonné a soudní, což dokládá význam, který je územní samosprávě přikládán. I když Ústava Slovenské republiky explicitně nevyjadřuje právo územních samosprávných celků na výkon územní samosprávy, je možno toto právo z jejího textu implicitně vyvodit. Územní samosprávu podle čl. 64 Ústavy Slovenské republiky tvoří obec a vyšší územní celek, které jsou v čl. 65 Ústavy Slovenské republiky vymezeny jako „právnícké osoby, které za podmínek stanovených

⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 9.7.2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.

⁷³ EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části, o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Praha : nakladatelství Libri, 2004. s. 38.

zákonem samostatně hospodaří s vlastním majetkem a se svými finančními prostředky“. Samospráva je na obou stupních konstituována nezávisle a samostatně s tím, že se předpokládá jejich vzájemná spolupráce.⁷⁴

Stejně jako v České republice je ve Slovenské republice stanoveno, že „stát může zasahovat do činnosti obce a vyššího územního celku pouze způsobem stanoveným zákonem“⁷⁵. Ne každý zásah do výkonu územní samosprávy tedy musí znamenat porušení práva na samosprávu, resp. zásah do věcí územní samosprávy. Ústavní soud Slovenské republiky je toho názoru, že za zásah orgánu veřejné moci do věcí územní samosprávy nelze považovat legislativní činnost.⁷⁶

Proti neústavnímu nebo nezákonnému rozhodnutí nebo jinému neústavnímu nebo nezákonnému zásahu do věcí územní samosprávy se orgány územní samosprávy mohou bránit ústavní stížností podle čl. 127a odst. 1 Ústavy Slovenské republiky, o které rozhoduje Ústavní soud Slovenské republiky. Obce jako právnické osoby mohou podat ústavní stížnost podle čl. 127 Ústavy Slovenské republiky tehdy, když nevystupují vrchnostensky a mocensky a jsou nositeli základních práv.⁷⁷ V případě ústavní stížnosti podle čl. 127a Ústavy Slovenské republiky stěžovateli prokázat nezákonnost zásahu, zatímco v případě ústavní stížnosti podle čl. 127 Ústavy Slovenské republiky musí stěžovatel prokázat neústavnost zásahu.

Závěrem lze shrnout, že principy územní samosprávy ve Slovenské republice jsou velmi podobné principům územní samosprávy v České republice, což je dáno historickým vývojem. V obou státech jsou základem územní samosprávy obce. V obou státech existují vyšší územní samosprávné celky. Oba státy mají stejně vymezeny základní znaky územních samosprávných celků. V obou státech mají územní samosprávné celky právo bránit se proti zásahu státu do územní samosprávy ústavní stížností a platí i stejná zásada, že stát je oprávněn zasahovat do samosprávy pouze na základě zákona a pouze v případech, které zákon stanoví. Dalším společným znakem územních samosprávných celků je právo normotvorby. Rozdílem je, že Ústava

⁷⁴ JESENKO, Michal. Aktuálne problémy normotvorby obcí v Slovenskej republike. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOŠTRÁ Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 41.

⁷⁵ Článek 67 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky

⁷⁶ Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 27.10.2004, sp. zn. IV. ÚS 333/04.

⁷⁷ Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 9.9.2008, sp. zn. II. ÚS 91/08.

Slovenské republiky výslovně nezakotvuje právo na samosprávu tak jako čl. 8 Ústavy České republiky.

2. Stručná charakteristika základních modelů obecního uspořádání v Evropě

Česká právní věda rozlišuje dva, resp. tři systémy místní správy, a to kontinentální systém správy v místech a angloamerický (resp. anglický a americký) systém správy v místech. Kontinentální systém správy v místech se vyskytuje ve Francii, Spolkové republice Německo a Itálii. Angloamerický systém správy v místech najdeme především ve Velké Británii a v USA.⁷⁸ Kontinentální systém na místní úrovni na rozdíl od angloamerického systému rozlišuje samosprávu a státní správu.⁷⁹

Tři systémy místní správy česká právní věda popisuje takto: systém angloamerický, systém francouzský a systém smíšený. Systém angloamerický se vyznačuje tím, že „místní správa je výlučně pojímána jako samospráva. Vláda zřizuje pro plnění svých úkolů vlastní územní orgány, které ovšem nemají pravomoc vůči samosprávě.“⁸⁰ V nižších správních jednotkách tedy mají výlučné postavení územní samosprávné orgány. V systému francouzském existují zcela oddělené orgány samosprávy a orgány státní správy. Na úrovni departmentů a regionů působí vedle sebe oddělené orgány samosprávy a orgány státu vykonávající státní správu, a to volené rady departmentů a regionů na straně jedné a prefekti jako zástupci státu na straně druhé.⁸¹ Pro systém smíšený je typický společný výkon územní samosprávy a územní státní správy územními samosprávnými korporacemi (obcemi, kraji apod.).

V zahraniční literatuře najdeme toto rozlišování modelů místní správy: smíšený systém (příklad Německo, Rakousko, Belgie, Holandsko, Itálie, Polsko), duální systém a rozdělený systém (příklad skandinávské země). Podstatou smíšeného systému je společný výkon územní samosprávy a územní státní správy územními samosprávnými korporacemi (obce, kraje). Rozdělený systém se vyznačuje tím, že „ústřední vláda si ponechává poměrně významný vliv na místní úrovni, včetně jmenování členů správních

⁷⁸ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 1, s. 2.

⁷⁹ Tamtéž, s. 4.

⁸⁰ Tamtéž, s. 2.

⁸¹ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upravené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2010. s. 96.

orgánů“.⁸² V rámci duálního systému odpovědnost za výkon místní správy mají zejména volené místní rady, které jsou kontrolovány ústředními vládními úřady. V tomto systému je složité uplatnit jednotnou správu.

Další možné dělení modelů obecního uspořádání je na francouzský typ, anglický typ a severo-a středoevropský typ. Nejvíce centralistickým systémem je systém francouzský, jenž je založen na důrazu na jednotný stát a jednotný výkon správy. V anglickém typu místní orgány a centrální orgány tvoří v podstatě dvě úrovně, které mají přesně rozdělené pravomoci. Severo-a středoevropský typ výrazně omezuje zásahy výkonné moci do sféry samosprávy.⁸³

Na našem území se nejdříve v letech 1848 až 1918 uplatňoval v obcích smíšený model, na vyšších úrovních správy rozdělený model. V letech 1927 až 1945 došlo k příklonu ke smíšenému modelu i na úrovni okresů a zemí. Podle zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy existovala na úrovni okresů a zemí jednotná soustava orgánů. Po roce 1945 se systém místní správy podřídil sovětskému modelu s důrazem na centrálně řízenou státní správu a samospráva zanikla. V současné době v České republice funguje model smíšený,⁸⁴ přičemž stav územní veřejné správy v České republice dle názoru P. Průchy ukazuje, že „aktuální nastavení smíšeného modelu v základním zaměření odpovídá požadavkům moderní veřejné správy, která by měla být způsobilá obstát i v evropském prostředí“⁸⁵. Ve Slovenské republice byl zvolen oddělený model, takže územní samospráva a státní správa fungují organizačně a kompetenčně odděleně a relativně samostatně.

⁸² VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 1, s. 3.

⁸³ VOPÁLKA, Vladimír. O územní samosprávě. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 72 - 73.

⁸⁴ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 1, s. 4.

⁸⁵ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Praha : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011. s. 220.

3. Historický vývoj obecního zřízení

3.1 Vymezení nejdůležitějších mezníků se zaměřením na období od roku 1848 do roku 1989

Podle V. Sládečka existence nějaké komunity „obce“ předcházela vzniku státu, tudíž se vyskytovaly i nějaké prvky jakési „samosprávy“. Podle jiných autorů je vznik a vývoj místní samosprávy spjat se vznikem a vývojem státu.⁸⁶ Prokazatelně můžeme o samosprávných prvcích hovořit v římském impériu v období starověku. Někteří autoři nacházejí nejstarší prvky územní samosprávy v Anglii v 9. století a na Islandu v 10. století.⁸⁷ Pro vývoj anglické samosprávy bylo typické spojení samosprávy se soudnictvím a neexistence volených orgánů samosprávy. Rysem islandské samosprávy byla shromáždění svobodných občanů, kteří diskutovali o místních záležitostech.⁸⁸

Vznik územní samosprávy na našem území je spojen s rozpadem feudálního absolutismu a s nástupem konstituční monarchie.⁸⁹ Konkrétně s datem 15. března 1848, kdy byla konstitučním patentem císaře Ferdinanda V. vyhlášena ústavnost v rakouské monarchii.⁹⁰ Vznik samosprávy byl podmíněn osobní svobodou a rovnoprávností občanů.⁹¹ Nezbytným předpokladem bylo zrušení poddanství a roboty dne 7. září 1848.⁹² První požadavek ze strany občanů na zavedení obecní samosprávy přišel dne 11. března 1848 a souvisel s úsilím po větším zastoupení českého živlu ve veřejné správě. První ústavní listina habsburských zemí tzv. Pillersdorfova ústava z 25. dubna 1848 uváděla, že je třeba „obecní zřízení upravit tak, aby v nich byly zastoupeny všechny zájmy obce a jejích členů“. V tomto období bylo právo na samosprávu vnímáno jako přirozenoprávní nárok obdobný přirozeným právům fyzických osob.

⁸⁶ FILIP, Jan; SVATOŇ, Jan; ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno : MU v Brně, 1997. s. 321.

⁸⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI a.s., 2009. s. 302.

⁸⁸ ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. *Správní právo*. 1997, roč. 30, č. 6, s. 324.

⁸⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. s. 13 - 14.

⁹⁰ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*. 2006, roč. 145, č. 1, s. 10.

⁹¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009. s. 137.

⁹² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012. s. 127.

Návrh kroměřížské ústavy č. 140/1849 ř.z., který nikdy nevstoupil v platnost, jelikož ústavodárný sněm byl císařským manifestem rozpuštěn, se věnoval obcím podstatně podrobněji a zavedl dvojkolejnost samosprávy a státní správy.⁹³ Jeho čl. 130 obsahoval, že „obcím pojištěno jest samosprávné určování ve všech záležitostech, kteréž se týkají výhradně prospěchu obce, a jich samostatné spravování, v mezích říšským obecním zákonem a obecními řády vyskytnutých“. Následující článek obsahoval vymezení okruhu těchto záležitostí: „právo obce volit si sama představené a zastupitele své, právo obce přijímat do svazku obecního nové oudy, právo obce samostatně spravovat své záležitosti a konat místní policii, právo uveřejňovat důchodenské řízení své a veřejně vyjednávat“⁹⁴.

V otázce práv obcí kroměřížský návrh v podstatě převzala následně přijatá březnová oktrojovaná ústava (č. 150/1849 z.ř.) ze dne 4. března 1849, která obcím zaručila základní práva, kterými byly „volby jejich zástupců, přijímání oudů nových do spolku obecního, správa samostatná záležitostí jejich, uveřejňování výsledků jejich hospodářství, a vůbec, veřejnost v jednání zástupců jejich s tím, že obšírnější ustanovení základních těchto práv obcí a zvláště čeho zapotřebí jest ku přijmutí do spolku obecního, obsahují zákony obecní“⁹⁵ a která také stanovila, že „zřízení obcí okresních a krajských k obstarávání společných jejich záležitostí vnitřních ustaveno bude zvláštním zákonem“.⁹⁶ Základem právní úpravy obcí se stal prozatímní obecní zákon ze dne 17. března 1849, který byl vydán s působností pro země předlitavské a který je považován za první obecní zřízení. V čele jeho uvozovacího patentu se objevila pověstná zásada: „základem svobodného státu je svobodná obec“. Byl položen základ členění působnosti obcí na přirozenou působnost (vše, co se v zájmu obce nejprve dotýká, a v rámci svých hranic plně obstarat může) a přenesenou působnost (výkon státní správy). Výkon dozoru nad činností samosprávy měli provádět okresní a krajské přednostové, resp. okresní a krajské úřady.⁹⁷ Působnost obecního zřízení se nevztahovala na statutární města, pro která byly vydány samostatné statuty. Jednalo se o Prahu, Liberec, Brno, Olomouc a Opavu.

⁹³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. s. 15 - 16.

⁹⁴ Článek 131 návrhu Kroměřížské ústavy č. 140/1849 ř.z.

⁹⁵ Stadionova ústava rakouského císařství tzv. okrojovaná, ze dne 4.3.1849, částka IV., § 33.

⁹⁶ Stadionova ústava rakouského císařství tzv. okrojovaná, ze dne 4.3.1849, částka IV., § 34.

⁹⁷ Prozatímní obecní zákon č. 170 ze dne 17. března 1849.

Územní samospráva v tomto období byla výsledkem přirozenoprávního nazírání, když právo na samosprávu bylo považováno za přirozenoprávní nárok obdobný přirozenému právu fyzických osob na život, na osobní svobodu a rovnost před zákonem. K základním právům územní samosprávy patřila tato práva: právo spravovat vlastní jmění, právo svobodné volby vlastních zástupců, právo svobodného přijímání členů územní samosprávy, právo zřizovat vlastní policii. Naopak povinností územní samosprávy bylo publikovat výsledky hospodaření a zajišťovat veřejné jednání.⁹⁸

Silvestrovskými patenty z roku 1851 a z roku 1852 byla zrušena březnová ústava. Obrat ve vývoji územní samosprávy znamenal Říjnový diplom č. 226/1860 ř.z., ze dne 20. října 1860, v němž se císař zřekl absolutismu a na nějž navázala Schmerlingova (únorová) oktrojovaná ústava ze dne 26. února 1861 a na jejím základě vydaný rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské z 5. března 1862, který opět rozlišoval samostatnou a přenesenou působnost obce. Samostatnou působnost vymezil jako působnost, v níž „obec, šetříc zákonů říšských a zemských, sama se volně může na všem ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti, obsahuje v sobě vůbec vše to, co se předkem a nejprve prospěchu obce dotýče a v mezích jejích vlastními silami opatřeno a provedeno býti může“⁹⁹. Dále byl připojen demonstrativní výčet obsahující nejdůležitější úkoly obce v rámci samostatné působnosti. Přenesená působnost byla definována jako „povinnost obcí přičiňovati se spolu k účelům správy veřejné, vyměřuje se zákony obecnými a v mezích zákonů obecných zákony zemskými“¹⁰⁰. Nad působností obcí byl stanoven dozor, který byl charakterizován tak, že „správa státní vykonávati bude právo dohlédací k obcím tím způsobem, aby z mezí působnosti své nevystupovaly a ničeho nečinily, co by bylo proti zákonům“¹⁰¹. Dále rámcový zákon stanovil, že „mezi obec a sněm zemský vložiti se může zákonem zemským zastupitelstvo okresní, župní nebo krajské“. Na rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské navázaly zemské zákony obecní pro jednotlivé země.¹⁰² Prosincová ústava z 21.12.1867 územní samosprávu neupravovala.

Zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, ze dne 28. října 1918, došlo k recepci veškerých dosavadních zemských a říšských zákonů,

⁹⁸ Prozatímní obecní zákon č.170 ze dne 17. března 1849.

⁹⁹ Článek V. rámcového říšského zákona obecního pro země předlitavské z 5. března 1862.

¹⁰⁰ Článek VI. rámcového říšského zákona obecního pro země předlitavské z 5. března 1862.

¹⁰¹ Článek XVI. rámcového říšského zákona obecního pro země předlitavské z 5. března 1862.

¹⁰² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012. s. 127.

čímž měla být zaručena kontinuita mezi bývalým rakouským, resp. uherským právním řádem a novým československým právním řádem.¹⁰³ České země tedy převzaly právní řád a správní systém rakouský, zatímco Slovensko a Podkarpatská Rus převzaly právní řád a správní systém uherský. Došlo tak ke vzniku právního dualismu. Mělo jít pouze o přechodný stav, který se ovšem stal stavem trvalým.

Obecní samospráva nebyla v zákoně č. 37/1918 Sb. ze dne 13.11.1918, o prozatímní ústavě upravena. V § 91 zákona č. 121/1920 Sb. ze dne 29.2.1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky a v připojené ústavní listině byla o obecní samosprávě pouze zmínka, že „složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony“.

V oblasti obecního práva zůstaly v platnosti říšský rámcový zákon obecní z roku 1862, zemská obecní zřízení z let 1863 a 1864, ve znění pozdějších předpisů, a zákony o statutárních městech. Na Slovensku byly důležité akty z r. 1886 o municipiích a o obcích a zákon č. 64/1918 Sb. z. a n., kterým byly rozpuštěny všechny městské a obecní výbory na Slovensku.¹⁰⁴

Pro rakouský model bylo typické, že na jedné straně veřejné správy stála centralizovaná státní správa (okres – země) a na straně druhé samospráva (obec – okres-země), která ovšem neměla rozsáhlou působnost a byla silně funkčně spojena se státní správou. Státní správa a samospráva se vzájemně prostupovaly v rozhodování v jednotlivých věcech, díky čemuž docházelo ke kompetenčním konfliktům a k průtahům v řízení.¹⁰⁵ Tato správa byla považována za velmi těžkopádnou a nákladnou, proto reforma veřejné správy byla naléhavým úkolem.¹⁰⁶

První pokus o reformu veřejné správy byl zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé ze dne 29. února 1920, jehož cílem bylo zlidovění zastupitelských správních sborů a odstranění dvojkolejnosti veřejné správy a postátnění územní samosprávy. Cíle mělo být dosaženo vytvořením menších územněsprávních obvodů s nově vzniklými úřady, které se měly stát úřady

¹⁰³ Článek 2 zákona č. 11/1918 Sb. Národního výboru československého, o zřízení samostatného státu československého.

¹⁰⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. s. 19.

¹⁰⁵ VOPÁLKA, Vladimír. O územní samosprávě. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 74.

¹⁰⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 19.

smíšenými, ovšem se silným vlivem státu na jejich fungování.¹⁰⁷ Území Československé republiky mělo být rozděleno celkem na 21 žup, přičemž 9 z nich mělo být v Čechách, 5 na Moravě, 1 ve Slezsku a 6 na Slovensku. Nedořešená zůstala Podkarpatská Rus, která měla zaručenou autonomii. V čele župního úřadu měl stát župan s postavením státního úředníka a zároveň předsedy župního zastupitelstva. Župní úřady měly být nadřizeny okresním úřadům a podřizeny ministerstvu vnitra. Voleným orgánem župy se mělo stát župní zastupitelstvo, které mělo ze svých řad volit župní výbor. Obligatorně měly být zřizovány finanční komise a tzv. zemské župní svazy. Okresy měly být nižším stupněm správy, v jejichž čele měl stát okresní náčelník, který měl být státním úředníkem a zároveň předsedou voleného okresního výboru. Župan měl vykonávat správní dozor nad okresy, na okresní výbory měla přejít dozorcí práva vůči obcím. Zákon měl nabýt účinnosti dnem, který mělo stanovit vládní nařízení. Vládní nařízení ale bylo vydáno pouze na Slovensku. První pokus o reformu veřejné správy byl tedy neúspěšný.¹⁰⁸ Došlo ke vzniku správního trialismu, neboť v Čechách, na Slovensku a v Podkarpatské Rusi fungovaly odlišné správní systémy. Národní shromáždění republiky Československé přijalo zákon č. 210 z 22.3.1920 o prozatímní úpravě politické správy na Slovensku, který prohlásil župní úředníky za státní zaměstnance a ti byli co do služebního postavení podrobeni pravidlům platných v ostatních částech republiky.

Po celé období samostatné Československé republiky nebylo vydáno nové obecní zřízení pro obce v českých zemích.¹⁰⁹ Došlo pouze k přijetí několika novel ke stávajícím obecním zřízením, z nichž uvádím pouze nejvýznamnější. Jde o zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým se vydává řád volení v obcích republiky Československé, který zavedl všeobecné a rovné hlasovací právo do obecních zastupitelstev pro všechny občany československé, zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice, jímž došlo ke změně názvů obecních orgánů, úpravě pravidel jejich jednání, zpřesnění vzájemných vztahů obecních orgánů, postavení jejich členů a veřejných zaměstnanců, úpravě vztahů obce a orgánů státní správy, zákon č. 125/1927 Sb. z. a n.,

¹⁰⁷ VEDRAL, Josef, Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 1, s. 19.

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 21.

¹⁰⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. s. 20.

o organizaci politické správy a čtyři tzv. finanční novely k obecním zřízením.¹¹⁰ První dva uvedené zákony nejvíce posilovaly obecní samosprávu. Později přijaté zákony podporovaly více centralizační tendence, neboť došlo k výraznému nárůstu počtu a složitosti agend veřejné správy a byla snaha zajistit jejich jednotný odborný výkon na celém území státu. Další příčinou centralistických tendencí byla potřeba posílit pozici nového státu proti německým separatistickým snahám a autonomistickým požadavkům vznášených slovenskou lidovou stranou.¹¹¹ Postupně došlo k nárůstu autoritářských tendencí v politice, k odbourávání demokratických institutů a k rozpuštění řady volených orgánů obcí, okresů a zemí.¹¹²

Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy znamenal návrat k zemskému zřízení, již ale bez rozlišování samosprávy a správy politické.¹¹³ Zákon zrušil zastupitelské okresy v Čechách, silniční okresy na Moravě a ve Slezsku i okresy na Slovensku zřízené župním zákonem. Namísto nich vznikly korporace územní samosprávy - okresy. Československá republika byla s účinností od 1.12.1928 rozdělena na čtyři země, a to Českou, Moravskoslezskou, Slovensku a Podkarpatoruskou. Země měly postavení veřejnoprávních korporací, byly nositeli státní správy i samosprávy. V každé zemi byl zřízen zemský úřad, v jehož čele stál zemský prezident jako státní úředník, jmenovaný do funkce prezidentem republiky, a zároveň jako předseda zemského zastupitelstva, které bylo ze dvou třetin voleno a z jedné třetiny jmenováno vládou z řad odborníků. Zemské zastupitelstvo ze svého středu volilo zemský výbor. Působnost zemského zastupitelstva byla hospodářská, správní (správa zemského majetku, doprava, zdravotnictví, sociální péče), normotvorná (vydávání předpisů pro správu ústavů a institucí, jež mu byly podřízeny; při výslovném zmocnění vládou vydávalo prováděcí předpisy k zákonům), působnost ve správním soudnictví a působnost poradní. Zemské zastupitelstvo se nemělo usnášet o politických otázkách. Správní dozor vůči zemím vykonávalo ministerstvo vnitra, zemský prezident měl sistační právo vůči usnesením zemského zastupitelstva, zemského výboru nebo zemských komisí. Vláda mohla zemské zastupitelstvo kdykoli rozpustit. Nižším

¹¹⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. s. 21.

¹¹¹ Tamtéž, s. 21 - 23.

¹¹² Tamtéž, s. 24.

¹¹³ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 1, s. 22.

stupněm byly okresy s okresními zastupitelstvy, do jejichž působnosti náležely všechny vnitřní záležitosti, které se týkaly společného prospěchu okresu a jeho obyvatel nebo které přesahovaly zájem obcí nebo nebylo v silách obce je obstarat, pokud nepojalo tyto záležitosti do své činnosti zemské zastupitelstvo. Správní dozor vůči okresům vykonával zemský prezident.¹¹⁴ V polovině ledna 1939 byla rozpuštěna zemská zastupitelstva země České a Moravskoslezské. Jejich pravomoc přešla na zemské správní komise. Po 15. březnu 1939 následovala postupná likvidace obecní samosprávy. Od tohoto roku již nelze o samosprávě v klasickém smyslu hovořit. Podoba veřejné správy zavedená zákonem o organizaci politické správy byla definitivně odstraněna až zavedením krajského zřízení v roce 1948.¹¹⁵

V průběhu druhé světové války vznikaly národní výbory jako ilegální odbojové orgány označované zpravidla jako „národně revoluční výbory“. Představovaly formu odboje podporovanou hlavně ze strany moskevského odbojového vedení. Postupně se k myšlence národních výborů přidal i prezident a londýnská reprezentace odboje, která se ovšem s moskevskou koncepcí rozcházela. Podle londýnské koncepce se národní výbory měly stát pouze dočasnými orgány odbojového charakteru, které by později vystřídala řádná organizace politické správy a samosprávy navazující na právní stav po přijetí zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy. Moskevská koncepce naopak počítala s národními výbory jako s trvalým základem nové struktury veřejné moci, který by nahradil dřívější správní organizaci.¹¹⁶ Výrazem určitého kompromisu obou koncepcí byl Ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Podle čl. 1 tohoto ústavního dekretu měly být národní výbory (místní, okresní, zemské) ustanoveny na základě voleb a národní výbory byly považovány za prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejich oborech.¹¹⁷ Na základě čl. 3 tohoto ústavního dekretu bylo vydáno vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, které předpokládalo, že se v co nejkratší době uskuteční volby do národních výborů. Ve skutečnosti řádné volby neproběhly a národní výbory se vytvářely zcela neformálně

¹¹⁴ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 1, s. 22.

¹¹⁵ Tamtéž, s. 23.

¹¹⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. s. 20.

¹¹⁷ Článek 1 Ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění.

jakožto orgány prozatímního a revolučního charakteru.¹¹⁸ Ve věcech samosprávy nebyly národní výbory podřízeny ústředním orgánům, formálně tedy zůstal zachován rozdíl mezi státní správou a samosprávou. Mezi národními výbory jednotlivých stupňů byla zavedena podřízenost.¹¹⁹

Ústavním dekretem prezidenta republiky ze dne 3.8.1944, č. 11 Úř. Věst. Čsl., o obnovení právního pořádku, ve znění zákona z 19.12.1945, č. 12 Sb. z roku 1946, bylo stanoveno, že součástí československého právního řádu nejsou předpisy vydané v oblasti tohoto řádu v době „nesvobody“, tedy od 30. 9. 1938 do 4. 5. 1945.¹²⁰

Vládní nařízení č. 120/1946 Sb., o obnovení národních výborů, obnovilo osobní základ národních výborů, a to poměrným zastoupením jednotlivých politických stran, odpovídajícím výsledkům voleb do Národního shromáždění v obvodu působnosti toho kterého národního výboru. Zde se již nehovořilo o prozatímnosti národních výborů. Dnem ustanovení místního národního výboru zaniklo obecní (městské) zastupitelstvo, přičemž obec existovala dál a národní orgány měly povahu orgánů a to jednak orgánů územních korporací, jednak státních orgánů.¹²¹ Obce ztratily svou dřívější působnost, kterou nyní vykonávaly národní výbory. Obce pozbyly právo vlastnit majetek, čímž zanikl ekonomický základ samosprávy. Území obcí byly zachovány jako nejnižší správní obvody, jako základ územního členění. Vývoj po druhé světové válce tedy směřoval k odstranění pojetí samosprávy tak, jak se u nás vyvíjela od poloviny 19. století. Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, zařadil národní výbory do soustavy zastupitelských sborů, měly být nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresech a krajích a strážcem práv a svobod lidu, „orgány jednotné lidové správy“. Byla stanovena všeobecná podřízenost národních výborů vyšším orgánům, což znamenalo zánik samosprávy v právním slova smyslu.¹²² Po roce 1948 byl přejet model, který se uplatňoval ve státech východní Evropy, tedy národní výbory byly centrálně řízené vládou a podle jednotlivých odvětví příslušnými

¹¹⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. s. 23.

¹¹⁹ VOPÁLKA, Vladimír. O územní samosprávě. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 75.

¹²⁰ Ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 3.8.1944, č. 11 Úř. Věst. Čsl., o obnovení právního pořádku, ve znění zákona z 19.12.1945, č. 12 Sb. z roku 1946.

¹²¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. s. 24.

¹²² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012. s. 130.

ústředními orgány, byly podřízeny jednotnému centrálnímu plánování.¹²³ V roce 1960 byl přijat zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který přinesl nové územní uspořádání, dělení na kraje, které se dělí na okresy a ty se dělají na obce a vojenské újezdy.¹²⁴

3.2 Reformy po roce 1989

Po roce 1990 započala reforma veřejné správy, kterou se v širším slova smyslu rozumí proces přizpůsobování veřejné správy požadavkům, které na ni společnost klade.¹²⁵ Pod reformou veřejné správy se u nás rozumí tři oblasti. Jedná se o decentralizaci veřejné správy, zejména zřízení její regionální úrovně, dále se jedná o reformu ústřední státní správy a konstituování státní služby.¹²⁶

Postupně převážil názor, že reforma veřejné správy nebude vycházet z existující soustavy národních výborů, ale bude návratem k předválečným principům.¹²⁷ Bylo rozhodnuto, že dojde ke zrušení celé soustavy národních výborů, obnoví se samospráva na úrovni obcí a měst s tím, že orgány samosprávy budou vykonávat též záležitosti státní správy dosud náležející základnímu stupni národních výborů, dále dojde k vytvoření nových monokratických orgánů státní správy s působností pro území okresů a k vytvoření vyššího stupně samosprávy.¹²⁸

Někteří autoři rozlišují dvě fáze reformy veřejné správy, když za první fázi územní reformy veřejné správy považují období od roku 1990, kdy došlo k revitalizaci obcí na samosprávných principech, až do roku 2000, kdy byly ustaveny orgány

¹²³ VOPÁLKA, Vladimír. O územní samosprávě. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 78.

¹²⁴ § 1 zákona č. 36/1960, o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ MATULA, Miloš. Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2003. s. 40.

¹²⁶ ČEBIŠOVÁ, Taisia. Spravovědná studia a reforma veřejné správy. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*, Praha : C. H. Beck, 1997. s. 38.

¹²⁷ 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*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 131.

¹²⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. s. 47.

krajských samospráv. Druhou fází reformy územní veřejné správy potom rozumí vývoj, který navazoval v této oblasti a spočíval v ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31.12.2002 a převedení jejich agendy dílem na obce a dílem na kraje.¹²⁹ Postupně tedy došlo k obnovení modelu veřejné správy založeného na koexistenci samosprávy a státní správy.

J. Exner rozlišuje tři etapy reformy veřejné správy. První etapa reformy byla podle něho zahájena novelou Ústavy Československé socialistické republiky a jejím výsledkem bylo přijetí zákona o obcích, hlavním městě Praze a o okresních úřadech, zákona o volbách do zastupitelstev obcí, a rozpočtových pravidel. Tato etapa byla ukončena přijetím nového zákona o okresních úřadech. Druhou etapu odstartovaly výsledky parlamentních voleb v roce 1992, kdy postupně vyšlo najevo, že další správní reformy budou mít jiná ústavní východiska. Za konec druhé etapy považuje přijetí ústavního zákona zřizujícího čtrnáct vyšších územně samosprávných celků s účinností od 1. ledna 2000 a novelizující ustanovení o územních samosprávných celcích. Začátek třetí etapy spojuje s mimořádnými parlamentními volbami v roce 1998, kdy došlo k další fázi dekoncentrace a decentralizace, zvýšení horizontální a vertikální koordinace, komplexním úpravám obecního zřízení, samosprávy a komunálních voleb. Třetí etapa byla ukončena v období, kdy reformní zákony vstoupily v účinnost a zanikly okresní úřady.¹³⁰

Ústavním základem obnovené místní samosprávy se stal ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., nahradil hlavu sedmou ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava socialistické Československé republiky pojednávající o národních výborech ustanoveními o místní samosprávě, na jejichž základě byl vydán zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Východiskem českého obecního zřízení se stal opět smíšený systém. Před účinností ústavního zákona č. 294/1990 Sb., obce byly tvořeny pouze územím jakožto jednotkou administrativního členění státu, obce neměly žádný orgán a majetkový

¹²⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Doplněk, 2007. s. 185.

¹³⁰ EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části, o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Praha : nakladatelství Libri, 2004. s. 84 - 86.

základ. Po účinnosti ústavního zákona č. 294/1990 Sb. měly obce postavení územních samosprávných jednotek s právní subjektivitou. Zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, obec charakterizoval jako samosprávné společenství občanů, které je základem místní samosprávy, právnickou osobou s vlastním majetkem, s nímž je oprávněna samostatně hospodařit.

Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) navázal na rozlišování působnosti obce na samostatnou a přenesenou působnost. V § 13 tohoto zákona byla samostatná působnost obce obecně vymezena jako „záležitosti obce, které obec spravuje samostatně, přičemž se řídí jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení“. V následujícím ustanovení byl uveden demonstrativní výčet záležitostí spadajících do samostatné působnosti obce. Přenesenou působnost zákon vymezoval jako „státní správu, kterou obec vykonává v rozsahu stanoveném zvláštními zákony a při jejímž výkonu se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v jejich mezích též usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy“.¹³¹ Obec byla vymezena jako samosprávné společenství občanů, které je základem místní samosprávy a právnická osoba, která má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodaří.¹³² Tento zákon vytvořil institut tzv. pověřených obecních úřadů, jež plnily speciálně určené úkoly státní správy.¹³³ Došlo k návratu k tradiční soustavě orgánů obce.

Nejrozsáhlejší změnou v období od roku 1990 do roku 1992 se stal zákon č. 302/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona České národní rady č. 439/1991 Sb., zákona České národní rady č. 485/1991 Sb. a zákona České národní rady č. 553/1991 Sb., který přinesl změny v postavení statutárních měst, v právní úpravě meziobecní spolupráce, ve způsobu vymezení samostatné působnosti, ve způsobu a rozsahu vymezení pravomocí obecního zastupitelstva, obecní rady a obecního úřadu. Postavení statutárních měst nebylo upraveno samostatnými zákony, jak tomu bylo po roce 1848. Obecní zřízení obsahovalo speciální ustanovení, jež vypočítávala okruh statutárních měst a dávala jim pravomoc přijmout statut, který měl vymezit členění měst na městské obvody nebo

¹³¹ § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹³² § 4 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹³³ § 60 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

městské části, rozdělení kompetencí v oblasti samostatné působnosti mezi město a městské části a jejich vzájemné vztahy.¹³⁴

Od ledna 1993 docházelo k politickým sporům ohledně existence a podoby vyššího stupně samosprávy. Jistým kompromisním řešením bylo znění čl. 99 Ústavy České republiky, který stanovil, že „Česká republika se dělí na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje“. Vytvoření vyšších územních samosprávných celků bylo svěřeno samostatnému ústavnímu zákonu. I ohledně počtu vyšších územních samosprávných celků nebylo snadné dosáhnout politického konsensu. S účinností od 1.1.2000 vzniklo na území České republiky formálně čtrnáct vyšších územních samosprávných celků (krajů). Chyběl však zákon o krajích, který by stanovil orgány krajů a také zákon, který by umožnil přechod práv, věcí a majetku do vlastnictví krajů.¹³⁵ Tento problém byl odstraněn zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích. Jelikož nedošlo ke zrušení zákona č. 36/1960 Sb., označení kraj se vztahovalo jednak na nově vzniklé kraje, jednak na kraje z roku 1960, tedy ke dvěma různým druhům celků. Tento stav přetrvává dodnes, neboť zákon č. 36/1990 Sb., o územním uspořádání státu, ve znění pozdějších předpisů nebyl dosud zrušen. Nové krajské členění v České republice bylo podrobena kritice mimo jiné i z toho důvodu, že nově vzniklé kraje bylo nutno sdružit do osmi regionů soudržnosti, aby byla splněna velikostní kritéria obvyklá pro evropskou úroveň NUTS 2.

Ke dni 31.12.2002 došlo k ukončení činnosti okresních úřadů, což bylo spojeno s přenesením výkonu státní správy převážně do přenesené působnosti tzv. obcí s rozšířenou působností s tím, že kvantitativně podstatně menší rozsah výkonu agendy okresních úřadů byl převeden do přenesené působnosti orgánů krajů, kdy se jednalo například o přezkoumávání rozhodnutí vydaných orgány obce v řízení podle správního řádu a zákona o správě daní a poplatků, dozorová a kontrolní funkce nad výkonem působnosti obce, odborná a metodická činnost poskytovaná obcím. Na úrovni obcí se tak v této souvislosti výrazněji uplatnil model s diferencovaným výkonem přenesené působnosti, jež se fakticky projevil „v pojetí soustavy obcí“, tvořené třemi „pověřenostními kategoriemi“ obcí.¹³⁶ První „pověřenostní kategorie“ pro výkon

¹³⁴ § 3 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003. s. 20.

¹³⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. s. 192.

přenesené působnosti je tak tvořena obcemi s „běžnými“ obecními úřady, druhá úroveň obcemi s již dříve známými „úřady“ a zcela nová tzv. třetí úroveň byla obcemi označovanými jako obce s rozšířenou působností.¹³⁷ Vztahy mezi takto rozdílně disponovanými obcemi právně vzato nejsou vztahy nadřízenosti a podřízenosti.¹³⁸ Zánik okresních úřadů neznamenal zánik žádné z činností okresních úřadů ani zánik okresů, které existují i nadále a některé orgány působí na jejich úrovni.¹³⁹

V průběhu reformy veřejné správy se nepodařilo naplnit cíl, že území státu bude členěno jednotně pro jakoukoliv územní organizaci, nikoliv rozdílně pro samosprávu, státní správu.¹⁴⁰

3.3 Komparace s vývojem na Slovensku

Až do přijetí Ústavy Slovenské republiky dne 1.9.1992 a vzniku samostatné Slovenské republiky probíhal vývoj právní úpravy v rámci České a Slovenské Federativní republiky (po rozpadu Rakouska- Uherska v rámci Československé Republiky) s tím, že při jejím vzniku Slovensko navázalo na právní řád a správní systém uherský, zatímco v Čechách se navázalo na rakouský právní řád. Po zániku České a Slovenské Federativní Republiky se právní řád a správní systém vyvíjel v každém státě samostatně, i když lze s ohledem na společný předchozí vývoj a podobné tradice, najít určité podobnosti.

Právní úprava ve Slovenské republice po roce 1990 zaznamenala mnoho změn. Stěžejním se stal zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, který upravil právní postavení obcí jako samosprávných územních celků, pravomoc a působnost jejich orgánů, hospodaření obcí a právo občanů na přímou účast na samosprávě. Následnými novelami došlo k pojmání obce nejen jako samosprávného celku, ale také jako správního celku pro výkon státní správy. Konstrukci duálního systému místní veřejné správy podstatně ovlivnil zákon č. 472/1990 Zb., o organizaci místní státní správy,

¹³⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. s. 193.

¹³⁸ Tamtéž, s. 202.

¹³⁹ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003. s. 24.

¹⁴⁰ ŠMÍD, Aleš. Vývoj územně správního členění státu ve vztahu k územní samosprávě v XXI. století a problematika roztržičnosti územní samosprávy. In GROSPIC, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 154 - 155.

kterým došlo ke zrušení krajských národních výborů a okresních národních výborů. Výkon místní státní správy přešel na nově zřízené okresní úřady a obvodní úřady. V roce 1996 se zákonem č. 221/1996 Z. z. uskutečnila zásadní změna územního a správního uspořádání a zákonem č. 222/1996 Z. z. došlo k vytvoření nové organizace místní státní správy. Bylo zřízeno osm nových krajů, počet okresů se zdvojnásobil na 79, zrušily se obvodní úřady, což znamenalo posílení místní státní správy vůči územní samosprávě, kterou představoval pouze jeden stupeň - obec.¹⁴¹ Obecně lze říct, že v letech 1994 až 1998 byl učiněn pokus o reformu územní veřejné správy s cílem vymezit nové územní a správní členění Slovenské republiky, zdokonalit organizaci místní státní správy, konstituovat regionální samosprávu a následně decentralizovat působnost ze státu na územní samosprávu. Fakticky ale došlo pouze k posílení a horizontální koncentraci orgánů územní státní správy.

Zásadní zlom přišel až v období po 18. srpnu 1999, kdy vláda Slovenské republiky schválila strategii reformy veřejné správy. Na základě porovnání odděleného a smíšeného modelu z hlediska posílení demokracie, decentralizace, dekoncentrace, deetatizace a deregulace, se dospělo k závěru, že lepší bude zvolit oddělený model veřejné správy a pokračovat v procesu oddělení státní správy a samosprávy a decentralizace kompetencí ze státu na samosprávu.

V roce 2001 přijala Národní rada Slovenské republiky novelu Ústavy Slovenské republiky, která mimo jiné vytvořila ústavní prostor pro decentralizaci státní správy na samosprávné kraje. V roce 2001 se zákonem č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územních celků, zřídily vyšší územní celky tak, jak předpokládal čl. 64a Ústavy Slovenské republiky. Na tento zákon navázal zákon č. 416/2001 Z. z., o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky, který v § 4 stanovil, že pokud zákon při úpravě působnosti obce nebo vyššího územního celku nestanoví, že jde o výkon přenesené působnosti, jedná se o výkon působnosti samostatné. Přenesení výkonu státní správy na obce jako právnické osoby s sebou přineslo řadu problémů, které vyplývají z nároků na odborné znalosti, technickou vybavenost apod.¹⁴² Volby do zastupitelstev samosprávných krajů proběhly 1. prosince

¹⁴¹ NIKODÝM, Dušan. K problematice kontroly v územnej samospráve. *Pravny obzor*. 2003, roč. 86, č. 6, s. 610 - 625.

¹⁴² NIKODÝM, Dušan. K vývoji organizačnej struktury verejnej správy Slovenskej republiky. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOŠTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 14.

2001.

Poslední etapa reformy veřejné správy se uskutečnila roku 2004 a vytvořila další specializované orgány místní státní správy. Nová úprava organizace místní státní správy byla upravená v zákoně č. 515/2003 Z. z., o krajských úřadech a obvodních úřadech, který upřesnil působnost na jednotlivých úsecích státní správy.

Zákon č. 453/2001 Z.z., který novelizoval zákon č. 369/1990 Z.z., o obecním zřízení, upravil podmínky vzniku nových obcí oddělením se od jiné obce a určil, že sloučit, nebo rozdělit obce je možno pouze s účinností ke dni konání voleb do orgánů samosprávy obcí.

V souladu s uvedenými právními předpisy a probíhající reformou veřejné správy nalezneme nyní na mapě Slovenské republiky téměř 2900 obcí, 79 okresů a 8 krajů. Okresy jsou správní celky pro výkon státní správy. Na úrovni krajů jsou přitom vedle samosprávných krajů a jejich orgánů konstituovány i krajské úřady jako orgány státní správy, které mají shodnou územní působnost jako samosprávné kraje.

4. Obec

4.1 Stručné vymezení pojmu

Ústavní vymezení obcí nalezneme v člancích 99 a 100 Ústavy České republiky, které definují obce jako „základní územní samosprávné celky“ a „územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu“. Obce jsou tvořeny třemi základními prvky a to územním základem, osobním základem a ekonomickým základem. Územní základ obce je tvořen jedním nebo více souvisejícími katastrálními územími. Osobním základem obce jsou osoby, které mají právně kvalifikovaný vztah k obci, tedy občané obce, což jsou fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a mají v obci trvalý pobyt. Místem trvalého pobytu je podle § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, „adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je podle zvláštního právního předpisu určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci.“ V současné době nemusí mít občan k místu svého trvalého pobytu prakticky žádný vztah, postačí, pokud prokáže uživatelský právní titul k objektu, který je způsobilý k bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci. V praxi jsou známy případy účelového hlášení skupin obyvatel k trvalému pobytu v obci těsně před konáním voleb do zastupitelstev obcí a to z důvodu posílení jedné z politických stran. Především v obcích s nízkým počtem oprávněných voličů, může i relativně malý počet nových volitelů zcela změnit výsledek voleb. Zmanipulování voleb obstaráním hlasů formálních voličů je poměrně snadné, neboť ustanovení § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, váže právo volit do zastupitelstva obce pouze na to, že je občan v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu, aniž by stanovilo jakékoli další omezení týkající se trvalého pobytu, či další podmínky ve vztahu k bydlišti, které je občan povinen splnit, než se k trvalému pobytu přihlásí. Ústavní soud je toho názoru, že takovým praktikám lze do jisté míry předejít ve fázi sestavování seznamu voličů tím, že osoby hlášené k trvalému pobytu pouze formálně z něho budou vyškrtnuty, přičemž

vyškrtnutým osobám je dána možnost žádat o správní a soudní přezkum. Otázka trvalého pobytu je v obecné rovině záležitostí evidenční, nicméně ve věcech volebních je podle Ústavního soudu nutno pojem vykládat materiálně, tedy, že místem trvalého pobytu je třeba rozumět „pobyt v místě stálého bydliště člověka, tj. zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání a v němž se také zdržuje s úmyslem zdržovat se zde trvale“.¹⁴³ Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územních samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Smyslem formální existence obce je, aby si obyvatelé mohli spravovat své vlastní záležitosti, což činí prostřednictvím orgánů a proto je oprávnění vytvářet tyto orgány podmíněno faktickým poutem obyvatele – voliče k obci. V současné situaci, kdy trvalý pobyt představuje rozhodující kritérium pro vznik aktivního a pasivního volebního práva do orgánů obce, je vzhledem k závažnosti možných dopadů třeba zkoumat i tu skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl vznik aktivního volebního práva, tedy jednání, které obchází zákon.¹⁴⁴ Pokud by šlo prokazatelně o účelovou změnu trvalého pobytu s cílem ovlivnit volební výsledky, potom by takové volby měly být prohlášeny za neplatné a neregulérní. Otázkou je, zda je v praxi vždy možné jednoznačně prokázat tento úmysl. Také Nejvyšší správní soud je toho názoru, že „místo trvalého pobytu má vliv na práva a povinnosti občana, které přímo nevyplývají ze zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ale z jiných zákonů a jejich existence vylučuje, aby zaevidování, nezaevidování či zrušení místa trvalého pobytu mělo skutečně pouze evidenční účinky“.¹⁴⁵ Domnívám se, že by mělo dojít ke změně právní úpravy, která by takovým případům účelového přehlášení trvalého pobytu účinně zabránila a která by vážala aktivní a pasivní volební právo pouze na osoby, které jsou fakticky s obcí spojeny.

Zvláštní kategorií v rámci osobního základu obce jsou osoby, kterým bylo uděleno čestné občanství a státní příslušníci jiných států, hlášení k trvalému pobytu v obci, kteří mají práva a povinnosti občanů obce zaručená mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána. Takovou mezinárodní smlouvou je Smlouva o fungování Evropské unie (Lisabonská smlouva), podle jejíhož čl. 20 odst. 2 písm. b) „mají občané

¹⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11.

¹⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11.

¹⁴⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2007, sp. zn. 2 As 64/2005.

Unie právo volit a být voleni v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu“. Tyto osoby mají i další práva, která mají občané obce podle § 16 zákona o obcích, neboť by bylo nevyvážené, pokud by občan Evropské unie měl pasivní volební právo v obecních volbách, ale neměl by například právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, nebo by neměl právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.¹⁴⁶ Tyto občany je podle názoru Ústavního soudu nutno brát v potaz také při zjišťování počtu občanů nutných pro splnění zákonné podmínky pro oddělení části obce, neboli pro účely § 21 odst. 1 zákona o obcích se za občana považují i občané Evropské unie, které jsou v „oddělující“ se části hlášení k trvalému pobytu.¹⁴⁷

Občany obce jsou tedy všechny fyzické osoby, které splňují uvedené podmínky, bez ohledu na to, zda se v obci fakticky zdržují. Občané, kteří dosáhli věku osmnácti let (dnem, kterým občan dosáhl 18 let, se rozumí počátek dne, který se shoduje s datem jeho narození) mají například právo volit a být voleni do zastupitelstva obce, právo účastnit se hlasování v místním referendu v obci, právo vyjadřovat se v souladu s jednacím řádem na zasedání zastupitelstva obce, právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty. Zákon o obcích některá práva přiznává také osobám, které nejsou občany obce, ale na území obce vlastní nemovitost a dosáhly věku osmnácti let. Těmito právy například jsou právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska, právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu za uplynulý kalendářní rok.¹⁴⁸

Východiskem ekonomického základu je článek 101 odst. 3 Ústavy České republiky, který stanoví, že „veřejnoprávní korporace mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“. Zákon o obcích upravuje hospodaření obce jen v základech, rozsáhlejší úpravu nalezneme v dalších zákonech, kterými se zabývá v kapitole Současné problematické otázky obcí, v podkapitole Majetkoprávní problematika obcí v České republice.

Zákon o obcích vymezuje obec v § 1 jako „základní územní samosprávné společenství občanů, které tvoří územní celek, jež je vymezen hranicí území obce“.

¹⁴⁶ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 138.

¹⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09.

¹⁴⁸ § 16 odst. 3 zákona o obcích.

Toto vymezení není přesné, neboť obec není možné ztotožňovat s jejím územím. Toto ustanovení je třeba podle mého názoru interpretovat tak, že územní celek vymezený hranicí obce tvoří území obce. Obec jako územní společenství občanů je spíše sociologická kategorie. Obcí ve smyslu právním se rozumí veřejnoprávní korporace, jejímž personálním základem je územní společenství občanů.¹⁴⁹ Je nutno si uvědomit, že subjektem, na který byl výkon veřejné správy přenesen, je právě veřejnoprávní korporace jakožto právní subjekt a nikoli územní společenství občanů.¹⁵⁰ Veřejnoprávní korporace je zpravidla definována jako „člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit úkoly“¹⁵¹.

Obec je tedy možné charakterizovat jako veřejnoprávní korporaci, právnickou osobu veřejného práva zřízenou zákonem, která v právních vztazích vystupuje vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.¹⁵² Obec také můžeme vymežit jako „základní článek územní samosprávy, samostatný právní subjekt, základní správní celek, reprezentanta veřejných zájmů a zájmů občanů, nositele veřejné moci“.¹⁵³ Zároveň obec vystupuje jako osoba soukromého práva, přičemž ve vztazích soukromého práva má rovné postavení s ostatními fyzickými a právnickými osobami. Je však nutné si uvědomit, že i v těchto případech „obec neztrácí své specifické postavení veřejnoprávní korporace a nositele územní samosprávy“¹⁵⁴. Nelze ji tedy posuzovat stejně jako by šlo o obchodní či jinou společnost.¹⁵⁵ Ústavní soud je přesvědčen, že „takový nerozlišující náhled je nejen nesprávný, ale i neústavní“¹⁵⁶. Z uvedeného vyplývá, že obec je vždy právnickou osobou veřejného práva a toto postavení neztrácí ani když vstupuje do soukromoprávních vztahů, neboli obec není jednou právnickou osobou veřejného práva a jednou právnickou osobou soukromého práva.

Jestliže obec vystupuje jako subjekt veřejné moci, vystupuje v nadřazeném postavení vůči jiným právnickým a fyzickým osobám, kterým může jednostranně ukládat povinnosti a vztahuje se na ní pravidlo obsažené v Ústavě České republiky a

¹⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI a.s., 2009. s. 238 - 239.

¹⁵⁰ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 5.

¹⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI a.s., 2009. s. 238 - 239.

¹⁵² KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2006. s. 227.

¹⁵³ KAŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. doplněné přepracované vydání. Ostrava : Montanie, 2007. s. 50.

¹⁵⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012. s. 142.

¹⁵⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 10.7.2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

¹⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10.7.2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

v Listině základních práv a svobod, že „státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon“¹⁵⁷, neboť výkladem těchto ustanovení Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod se dospívá k tomu, že toto pravidlo musí platit nejen pro státní moc, ale pro veřejnou moc jako takovou, tedy i pro různé druhy samosprávy, jinak by přenos vrchnostenské správy ze státu na veřejnoprávní korporaci znamenal, že určitá část veřejné moci by se z tohoto omezení vymkla, což v právním státě nelze připustit. Obec tedy smí činit pouze to, co je jí výslovně dovoleno zákonem.

Veřejnou moc Ústavní soud vymezil jako „takovou moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně, kdy subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávním postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“¹⁵⁸. Veřejná moc obce se vztahuje na každou osobu (fyzickou i právnickou), která se nachází na území obce, nejen tedy na občany obce.

Jestliže obec vstupuje do soukromoprávních vztahů, vztahuje se na ní § 2 odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „v občanskoprávních vztazích mají účastníci rovné postavení a mohou si vzájemná práva a povinnosti upravit dohodou odchylně od zákona, jestliže to zákon výslovně nezakazuje a jestliže z povahy ustanovení nevyplývá, že se od něj nelze odchýlit“. Ovšem i když obec vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze její postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce (fyzické osoby) nebo obchodní společnosti.¹⁵⁹ Jak již bylo uvedeno výše, obec neztrácí postavení právnické osoby veřejného práva ani v soukromoprávních vztazích a je třeba respektovat, že veřejné právo stanovuje vnitřní strukturu obce, pravomoc a působnost jejích orgánů, jejich vzájemné vztahy a tvorbu relevantní vůle.

Pro úplnost uvádím zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který v § 18 odst. 1 písm. c) vymezuje jednotky územní samosprávy jako právnické osoby. Z výše uvedeného vyplývá, že označit obec bez dalšího za právnickou osobu je více než sporné. Toto reflektuje zákon č. 89/2012 Sb.,

¹⁵⁷ Článek 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

¹⁵⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25.11.1993, II.ÚS 75/93.

¹⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02.

občanský zákoník, který nabývá účinnosti dne 1.1.2014, který již podobné ustanovení neobsahuje, když v § 20 odst. 2 se mluví obecně o právnických osobách veřejného práva.

Obec je vždy součástí kraje, a to především ve smyslu personálního a územního propojení základní úrovně územní samosprávy s úrovní vyšší. Personální a územní propojení ovšem nic nemění na rovnosti obcí a krajů z hlediska výkonu práva na samosprávu. Soustava územních samosprávných celků není vybudována na hierarchickém principu. Částečnou výjimku jsem již popsala v kapitole Územní samospráva, v podkapitole Územní samospráva v České republice.

Obec jakožto právníká osoba veřejného práva může svou vůli vytvářet a navenek projevovat svými orgány. I když Ústava České republiky výslovně zmiňuje pouze zastupitelstvo obce, není to na překážku tomu, aby další orgány obce vytvořil zákon, což je dáno jednak historickými důvody a jednak praktickými důvody, neboť je velmi složité si představit správu obce pouze prostřednictvím zastupitelstva obce. Toto lze také nepřímou dovést z čl. 105 Ústavy České republiky, kde se hovoří o orgánech územních samosprávných celků v plurálu. Výkon samostatné působnosti je rozdělen mezi zastupitelstvo obce, radu obce, starostu obce a obecní úřad. Přenesenou působnost obce primárně vykonává obecní úřad. Existují pouze řídké výjimky, kdy je část státní správy vykonávána radou obce. Jedná se o vydávání nařízení obce a výkon působnosti podle § 6 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Mezi orgány obce lze od 1.1.2003 zařadit též obecní policii. Zvláštními orgány obce jsou orgány zřizované starostou obce na základě zvláštních zákonů pro výkon přenesené působnosti.¹⁶⁰ Takové orgány je možno zřídit pouze v těch případech, které stanoví zvláštní zákon a lze jim svěřit pouze takovou přenesenou působnost, pro jejíž výkon jsou tyto zvláštní orgány zřízeny. V žádném zákoně však není stanoveno, jak starostu obce ke zřízení těchto orgánů „donutit“ v případě jeho nečinnosti.¹⁶¹ Příkladem těchto zvláštních orgánů obce jsou komise k projednávání přestupků podle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, komise pro sociálně-právní ochranu dětí podle § 38 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. Specifickým zvláštním orgánem obce podle § 106 zákona o obcích

¹⁶⁰ § 106 zákona o obcích.

¹⁶¹ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 32.

je povodňová komise podle § 78 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů, kterou zřizuje rada obce.

Vedle popsaných zvláštních orgánů obce musíme rozlišovat komise rady obce, kterým byl starostou obce po projednání s ředitelem krajského úřadu (ovšem ani nesouhlas ředitele krajského úřadu není de iure překážkou) svěřen výkon přenesené působnosti v určitých věcech. Komisím rady obce je možno svěřit jakoukoli přenesenou působnost, jejímž výkonem jsou pověřeny orgány obce, nikoli však přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. b), c), kterou mohou vykonávat pouze pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Pro úplnost je třeba dodat, že ne všechny obce mají všechny výše vymezené orgány. Podle § 99 odst. 3 zákona o obcích platí, že se rada obce nevolí v těch obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů. V těchto obcích vykonává pravomoc rady obce starosta obce s určitými výjimkami stanovenými v § 102 odst. 4 zákona o obcích.

V literatuře se rozlišuje mezi monistickým a dualistickým uspořádáním obcí. Podstatným znakem monistického uspořádání je existence jediného orgánu, který je příslušný k výkonu zásadně veškeré působnosti obce. V tomto orgánu se koncentruje jak moc usnášecí tak i moc výkonná. Oprávnění dalších orgánů jsou odvozena od oprávnění tohoto orgánu a jsou mu odpovědná a podřízena. Tento model se ve střední Evropě v čisté podobě nevyskytuje.¹⁶² Podstatou dualistické koncepce je existence dvou orgánů, mezi kterými je rozdělena veřejná moc v obci.

Každá část území České republiky je součástí některé obce. Výjimkou jsou vojenské újezdy Boletice, Brdy, Březina, Hradiště a Libavá, jejichž postavení upravuje zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Vojenské újezdy jsou územní jednotky, nemají právní subjektivitu, nejsou územními korporacemi, právo na samosprávu je u nich pojmově vyloučeno. Vojenské újezdy jsou určené k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil.¹⁶³ Vojenské újezdy jsou spravovány újezdními úřady, což jsou správní úřady, jež vykonávají státní správu, a vojenské orgány, které plní úkoly při zajišťování obrany státu. Vojenské úřady

¹⁶² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. s. 187.

¹⁶³ SUCHÁNEK, Radovan; JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi : 15 let platnosti základního zákona*. Praha : nakladatelství Leges, 2009. s. 320 - 321.

jsou podřízeny Ministerstvu obrany, z jehož rozpočtu jsou hrazeny výdaje na jejich činnost.¹⁶⁴ Právní zakotvení, vymezení působnosti, souhrn pravomocí vojenských újezdů jsou v porovnání se současnou právní úpravou územní samosprávy těžkopádné a zastaralé. Obyvatelé vojenských újezdů nežijí v obci, nemohou volit své zástupce pro spravování záležitostí místního významu, jejich svoboda pohybu a pobytu je omezena.

De lege ferenda lze navrhnout buď úplné zrušení vojenských újezdů a vybudování cvičišť a střelnic na území obcí, nebo vystěhování osob mimo území vojenských újezdů, aby ty sloužily pouze svému primárnímu účelu.¹⁶⁵ Pokud bychom se přiklonili k první variantě, tedy zrušení vojenských újezdů, bylo by nutné vyřešit, jak naložit s územím vojenských újezdů. Nabízí se rozdělit území mezi sousední obce. Problém by nastal, kdyby obce odmítaly dobrovolně takové území přijmout, protože by pro ně znamenalo značnou zátěž. Dalším problémem by podle mého názoru bylo vybudování a udržování střelnic a cvičišť na území obcí. Lze si jistě představit, že by současné vybavení zůstalo, „pouze“ by se území pod nimi rozdělovalo mezi sousední obce. Ovšem i tohle řešení by přineslo řadu dalších otázek, které by bylo nutno vyřešit, a to zejména do působnosti jakého orgánu svěřit správu této části území obce, zda zvolit některý ze stávajících orgánů, nebo vytvořit speciální orgán. Dále by bylo nutno vyřešit problém financování. Alternativou by také mohlo být, že se s územím zrušených vojenských újezdů naloží tak, že se zde vytvoří nové obce.

Vhodnější variantou se mi jeví ponechat stávající území vojenských újezdů mimo obce jako dosud a vytvořit z něho útvar, který by sloužil pouze svému primárnímu účelu, veškeré záležitosti by řídil stát. Problémem tohoto řešení je vystěhování stávajících obyvatel těchto újezdů v případě, že by je nechtěli opustit dobrovolně.

4.2 Rozdělení obcí

Zákon o obcích pojmově rozlišuje „obce“, „městysy“ a „města“, přičemž mezi městy ještě vyčleňuje města statutární. Jde o kategorizaci obcí, která se traduje v celém

¹⁶⁴ § 35 odst. 2, 3 zákona č. 222/1999, o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁵ GÖTTINGER, Vlastimil. Vojenské újezdy kontra místní samospráva – kostlivec v naší veřejnoprávní skříni?. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 95.

historickém vývoji. Obecní zřízení po úpravách z let 1923 a 1927 hovořilo o městech, městysích a vesnicích. Rokem 1945 byl opuštěn pojem městys, následně pojem vesnice.¹⁶⁶ Dnes se opět setkáváme s pojmem městys, který se do právní úpravy vrátil zákonem č. 234/2006 Sb.

Zákon o obcích prohlašuje za města všechny obce, které byly městy k datu nabytí jeho účinnosti. Obec, která byla městem před datem 17. 5. 2004, je městem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Zákon o obcích určuje podmínky, za kterých se může obec nebo městys stát městem, a za kterých se může obec stát městysem. Jednou z těchto podmínek pro město je kvantitativní limit počtu obyvatel dané obce s minimální hranicí 3000 obyvatel. Obec musí podat návrh předsedovi Poslanecké sněmovny, o jehož podání rozhodne rada obce, nevyhradí-li si toto rozhodnutí zastupitelstvo obce. Ze zákonné dikce lze dovodit, že případný pokles obyvatel města pod stanovenou hranici nemá za následek změnu města na obec či městys.¹⁶⁷

Změna obce na městys na rozdíl od změny obce na město nevyžaduje splnění žádné minimální hranice počtu obyvatel obce, rozhodnutí závisí na uvážení předsedy Poslanecké sněmovny, který rozhodne po vyjádření vlády. Rozdíl mezi městy, městysy a ostatními obcemi, vyjma statutárních měst spočívá v tom, že se odlišuje označení jejich orgánů, jinak je úprava základů vnitřní organizace v zásadě totožná.

Postavení statutárního města lze získat pouze zákonem. Zákon o obcích tato města vyjmenovává. Obec v této záležitosti může pouze dát podnět nositelům zákonodárné iniciativy. Zákon o obcích ani žádný jiný zákon nestanoví žádná pravidla pro získání postavení statutárního města. De lege ferenda by bylo vhodné uvažovat o stanovení minimálního počtu obyvatel a dalších sjednocujících podmínek (například že obec je určitým hospodářským, administrativním, kulturním centrem či že obec je schopna zajistit určité služby pro obyvatele) pro získání postavení statutárního města s tím, že by bylo nutno vyřešit, kde by takové podmínky byly zakotveny. Pokud by se statutární města nadále určovala zákonem, měly by být podmínky pro získání postavení statutárního města podle mého názoru zřejmě upraveny v ústavním zákoně, k jehož přijetí je třeba „souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny

¹⁶⁶ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Jan; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 4. doplněné vydání podle stavu k 1. 3. 2009. Praha : Linde Praha a.s., 2009. s. 15 - 16.

¹⁶⁷ Tamtéž, s. 17.

přítomných senátorů"¹⁶⁸. O tom, zda konkrétní město splnilo podmínky pro získání postavení statutárního města, by rozhodoval parlament ve formě zákona. V úvahu přichází také varianta, že by podmínky pro získání postavení statutárního města byly upraveny v zákoně a jednotlivá statutární města by se již v zákoně o obcích nevyjmenovávala. V tomto případě je otázkou, kdo by o splnění podmínek rozhodoval. Tím by zřejmě byl orgán moci výkonné, který by rozhodoval ve správním řízení a obce by mohly využít řádné opravné prostředky podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Statutární města na rozdíl od ostatních měst mohou svá území členit na městské obvody nebo městské části se svěřenou působností, což je v podstatě jediný rozdíl mezi městy na straně jedné a statutárními městy na straně druhé, pokud nebudeme brát v potaz rozdílné označení orgánů. Řešení otázky členění statutárního města spadá do samostatné působnosti města, rozhoduje o něm zastupitelstvo města ve formě obecně závazné vyhlášky.¹⁶⁹ Městské obvody a městské části mají vlastní orgány, které v záležitostech, jež jsou jim svěřeny zákonem a v mezích zákona statutem, vydávaným ve formě obecně závazné vyhlášky, jednají jménem statutárního města, nemohou však vydávat právní předpisy. Zákon o obcích je označuje za organizační jednotky města.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, přiznává v § 3 odst. 2 městským částem omezenou právní subjektivitu: městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem hlavního města Prahy (statut vydává hlavní město Praha obecně závaznou vyhláškou)¹⁷⁰ vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

Častým způsobem členění statutárních měst je rozčlenění celého jejich území na městské obvody nebo městské části, příkladem je Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem a Pardubice. Vyloučeno však není ani takové rozčlenění statutárního města, kdy se městské obvody nebo městské části zřídí jen na části území města, příkladem je Opava a Liberec.¹⁷¹ Domnívám se, že takový stav je nežádoucí, neboť může způsobit v případě správních řízení spadajících do působnosti města asymetrii. Pro část území města, pro

¹⁶⁸ Článek 39 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁹ § 130 zákona o obcích.

¹⁷⁰ § 17 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷¹ KOPECKÝ, Martin. Města a jiné obce. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 60 – 61.

niž je zřízen městský obvod či městská část je prvostupňovým správním orgánem orgán městské části nebo městského obvodu a orgánem odvolacím je potom magistrát statutárního města, zatímco v části území města, kde není zřízen městský obvod nebo městská část, je prvostupňovým správním orgánem orgán města, typicky magistrát statutárního města a odvolacím orgánem krajský úřad.

Pouze pro potřeby diferenciaci při výkonu státní správy jsou obce rozděleny do tří kategorií na obce „běžné“, obce s pověřenými obecními úřady a na obce s rozšířenou působností. P. Průcha uvádí, že z pohledu praxe se jeví vhodnější používat zjednodušené označení obcí, které je v praxi užíváno a formulováno tak, že jde o obce „I“, obce „II“ a obce „III“. Každá obec „III“ kromě agendy takto disponované obce v příslušném správním obvodu vykonává v jiném menším obvodu působnosti agendu obce „II“ a současně pro svůj správní obvod vykonává ještě agendu obce „I“.¹⁷²

Podle přenesené působnosti rozlišujeme tyto skupiny obcí: všechny obce, na něž je přenesen základní výkon státní správy, obce s matričním úřadem, obce se stavebním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem, obce s rozšířenou působností, statutární města, Brno se zvláštní přenesenou působností (Úřad městské části Brno- střed vede matriční knihy, do kterých se zapisuje narození, uzavření manželství, vznik partnerství a úmrtí občanů, ke kterým došlo v cizině, tzv. „zvláštní matrika“)¹⁷³, Praha má dvojaké postavení, podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, je vyšším územním samosprávným celkem a současně je obcí, jež je upravena v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

4.3 Působnost obce

Působnost obce lze vymezit jako okruh vymezených záležitostí, kterými se obec zabývá, resp. které má řešit.¹⁷⁴ Takto chápaná působnost má svoji dimenzi místní a věcnou. Místní dimenze znamená, že obec vykonává svou působnost v rámci určitého

¹⁷² PRŮCHA, Petr. *Správní právo : obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Doplněk, 2007. s. 208 – 209.

¹⁷³ § 3 odst. 4 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI a.s., 2009. s. 246.

území. Místní působnost obcí je v zásadě vymezena územními hranicemi obcí.¹⁷⁵ Rozšíření místní působnosti mimo rámec územních hranic obce musí mít zákonný základ. Jedná se o výkon vymezených úkolů státní správy obcemi s pověřeným obecním úřadem a obcemi s rozšířenou působností. Věcná dimenze určuje okruh společenských vztahů, v nichž je působnost vykonávána. Věcná působnost obcí se dělí na působnost samostatnou (přirozenou, samosprávnou, vlastní) a přenesenou působnost (cizí, delegovanou). Samostatná působnost je výrazem principu decentralizace veřejné správy, přenesená působnost je výrazem dekoncentrace státní správy.

Základem působnosti obce je samostatná působnost. Ústava České republiky pouze stanoví, že obec je oprávněna spravovat si sama své záležitosti, aniž by alespoň rámcově tyto záležitosti vymežila, což je nedostatkem naší právní úpravy. V § 7 zákona o obcích je stanoveno, že „obec spravuje své záležitosti samostatně“. Samostatnost obce při plnění úkolů v rámci samostatné působnosti je ovšem pouze relativní, neboť podle § 35 odst. 3 zákona o obcích se „při výkonu samostatné působnosti se obec řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem a v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona“. Poněkud zavádějícím způsobem je v § 35 zákona o obcích vymezeno, že „do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce“. Občané obce totiž tvoří obec, jsou jejím osobním základem, a nelze je stavět vedle této obce, jako by šlo o dva vedle sebe stojící a od sebe oddělené subjekty.¹⁷⁶ V § 35 zákona o obcích je samostatná působnost obce vymezena jako částečně taxativně vyjmenovaný, ale v zásadě otevřený systém záležitostí, zaměřený k uspokojování bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Samostatnou působností se zabývají také § 84, § 85 a § 102 zákona o obcích, kde najdeme demonstrativní výčet záležitostí spadajících do samostatné působnosti. Tyto záležitosti je možno rozdělit na záležitosti ekonomické, sociální, politické, právní, ekologické a ostatní sloužící k uspokojování potřeb občanů. Mezi ekonomické záležitosti patří sestavování rozpočtu obce a hospodaření podle rozpočtu obce, hospodaření s majetkem obce, zřizování peněžních fondů, zakládání, zřizování a rušení právnických osob a organizačních složek obcí, rozhodování o účasti v nadacích a obchodních společnostech

¹⁷⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí : základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. s. 141.

¹⁷⁶ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 188.

a poskytování a přijímání darů. K sociálním záležitostem patří například zakládání škol, zdravotnických zařízení, pečovatelských domů pro starší občany a kulturních zařízení. Mezi politické záležitosti patří zejména rozhodování o vyhlášení místního referenda, realizace jeho výsledků, volba, zřizování a ustanovování orgánů obcí, rozhodování o členství obce v dobrovolných svazcích obcí, i udělování čestného občanství. Mezi záležitostmi práva patří vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti obce a ukládání některých sankcí. K ostatním činnostem sloužícím k uspokojování potřeb občanů patří správa, údržba a provozování zařízení, které byly zřízeny k uspokojování potřeb občanů.¹⁷⁷ Do samostatné působnosti obce patří také záležitosti, které jsou upraveny v § 35a odst. 2, § 38 až 44, § 46 až 55 a § 58, 59 zákona o obcích. Do samostatné působnosti obce patří dále záležitosti, které do ní svěří zvláštní zákony, kterými jsou například zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů a další. Územně členěná statutární města upravují své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, která je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce.¹⁷⁸

Lze shrnout, že zákonodárce pro vymezení samostatné působnosti použil kombinaci pozitivního demonstrativního výčtu jmenovitě uvedených aktivit s navazujícím negativním vymezením samostatné působnosti, které zákonodárce provedl generelním vymezením oblastí, jež se svojí povahou týkají zájmů územních samosprávných celků s tím, že do samostatné působnosti obcí náleží ze zákonem uvedených generelních oblastí jen ty záležitosti, které „nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy“.¹⁷⁹ O samostatnou působnost obce půjde vždy, pokud budou kumulativně splněny dvě podmínky. První podmínkou je, že jde o záležitosti místního významu a druhou

¹⁷⁷ PAVLÍČEK, Václav, a kol. *Ústavní právo a státověda : ústavní právo České republiky*. II. díl. 1. úplné vydání. Praha : Nakladatelství Leges, s.r.o., 2011. s. 980 - 981.

¹⁷⁸ § 130 zákona o obcích.

¹⁷⁹ § 35 odst. 1 zákona o obcích.

podmínkou je, že tyto záležitosti zákon nesvěřuje do působnosti kraje nebo je neupravuje jako výkon státní správy.

V literatuře se setkáváme s rozlišováním úkolů v samostatné působnosti obce na úkoly fakultativní (dobrovolné) a obligatorní (povinné). Fakultativní úkoly jsou typickým prvkem obecní samosprávy, neboť u nich záleží na obci, zda bude určité záležitosti vykonávat či nikoli. Obligatorní úkoly jsou takové úkoly, na jejichž plnění má stát zájem a proto je obce musí plnit povinně.¹⁸⁰ Ukládání povinných úkolů obcím v samostatné působnosti je velmi diskutabilní, jelikož samospráva má být výrazem práva a schopnosti spravovat v mezích daných zákonem na svou odpovědnost část věcí veřejných. Uvedené neznámá, že by obcím nesměly být státem ukládány žádné povinnosti. Je však nutno vyřešit, do jaké míry může stát stanovit, v jaké kvalitě a rozsahu mají být uloženy povinnosti obcí plněny. V praxi se tento problém projevuje u základních práv jednotlivců, které jsou spojeny s aktivní činností státu, tedy je od státu vyžadováno, aby aktivně vůči jednotlivcům něco činil. Jedná se zejména o hospodářské, sociální a kulturní práva. Není vyřešeno, zda a do jaké míry lze plnění povinností státu vůči jednotlivcům přenést do samostatné působnosti obcí a stanovit jejich plnění obcím zákonem. V této souvislosti se hovoří o případném stanovení minimální úrovně rozsahu a kvality veřejných služeb, jež by územní samosprávné celky byly povinny zajišťovat. Ovšem s tímto je spojena ještě otázka vynutitelnosti ze strany státu, aby územní samosprávné celky vykonávaly to, co jim bylo uloženo (pokud by se přistoupilo k tomu, že něco takového lze obcím vůbec ukládat). Státní dozor nad územní samosprávou je v současné době vázán toliko na ochranu zákonnosti a je prováděn jako dozor následný, takže není prakticky v moci státu ovlivnit činnost územní samosprávy tak, aby konala to, co je jí zákonem uloženo, pokud to sama dobrovolně nevykonává. Atrahování těchto povinných kompetencí státem v případě nečinnosti územního samosprávného celku by bylo podle mého názoru popřením principu samosprávy.¹⁸¹

Přenesenou působností se rozumí nepřímý výkon státní správy jinými orgány než státními. Článek 105 Ústavy České republiky stanoví, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“ Zákon o obcích přenesenou působnost ani v základním rozsahu nevynezuje, pouze v § 7 odst. 2 a v § 61 odst. 1

¹⁸⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. s. 156.

¹⁸¹ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 49.

odkazuje na zvláštní zákony, které přenesenou působnost stanoví. Rozsah přenesené působnosti je tedy vymezen v různých zákonech spravujících jednotlivá odvětví státní správy.

Nutno zdůraznit, že právní úprava není zcela jednotná v tom, komu se přenesená působnost svěřuje. Ústava České republiky svěřuje přenesenou působnost orgánům samosprávy, v § 7 odst. 2 zákona o obcích se mluví o svěření výkonu státní správy orgánu obce, zatímco v § 11 je stanoveno, že nařízení může vydávat obec, přestože v čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky je stanoveno, že vydávat právní předpisy mohou orgány územních samosprávných celků. Ustanovení zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, svěřuje výkon přenesené působnosti obci. Přenesená působnost je obci svěřena také v § 53 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Také zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, svěřoval v § 21 odst. 1 výkon státní správy obcím. Přikláním se k tomu, že přenesená působnost by měla být svěřena obci, jakožto subjektu veřejné moci, i když potom budou přenesenou působnost fakticky vykonávat pouze orgány obce, jelikož místní referendum je v záležitostech spadajících do přenesené působnosti obce vyloučeno.¹⁸²

Znění článku 105 Ústavy České republiky s sebou přináší ještě další problém, neboť ohledně způsobu svěřeni přenesené působnosti umožňuje dva výklady, a to, že výkon státní správy lze na orgán územní samosprávy převést pouze zákonem anebo, že tak lze učinit i jinou formou než zákonem, pokud tak zákon stanoví. Ústavní soud se přiklonil k druhé možnosti, když judikoval, že „požadavku Ústavy, omezujícímu možnost svěřeni výkonu státní správy orgánům obce toliko formou zákona a tomu korespondujícímu omezení možnosti stanovení toho, kdy jsou obce správními obvody, rovněž toliko zákonem zákonodárce dostál obecnou úpravou obsaženou v ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů“¹⁸³, přičemž toto ustanovení stanoví, že „působnost na úseku matrik a další činnosti stanovené tímto zákonem vykonávají matriční úřady, kterými jsou obecní úřady, městské úřady, v hlavním městě Praze úřady městských částí, v územně členěných statutárních městech úřady městských obvodů

¹⁸² VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 95.

¹⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 18.4.2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.

nebo úřady městských částí a pro území vojenských újezdů újezdní úřady, které určí a jejich správní obvody vymezí Ministerstvo vnitra prováděcím právním předpisem"¹⁸⁴.

Orgány územních samosprávných celků vykonávají státní správu jménem a na odpovědnost státu. Při vydávání nařízení se řídí zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech se vedle zákonů a jiných právních předpisů řídí také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a rovněž opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti, což vyplývá z nutnosti zajistit jednotný výkon státní správy na celém území státu, aby se stát vyhnul nebo alespoň minimalizoval nebezpečí vzniku odpovědnosti za škodu.

Převážná většina agend spadající do přenesené působnosti obce má povahu výkonu veřejné moci. Existuje však i několik případů, kdy výkon státní správy povahu veřejné moci nemá, což jsou například některé úkony podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, jehož § 17 stanoví, že „obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává funkci opatrovníka a poručníka dítěte, a to i ve vztahu k cizině, obecní úřad obce s rozšířenou působností činí neodkladné úkony v zájmu dítěte a v jeho zastoupení v době, kdy dítěti není poručník ustanoven nebo dokud se ustanovený poručník neujme své funkce". Jedná se o záležitosti soukromoprávní, spadající do rodinného práva.¹⁸⁵

Výkon státní správy je povinností územních samosprávných celků, resp. jejich orgánů. Při neplnění této povinnosti je možné výkon státní správy orgánům územních samosprávných celků odejmout postupem podle § 65 zákona o obcích. Toto ustanovení ovšem nevymezuje, co se takovým neplněním povinnosti rozumí. Je zřejmé, že k odejmutí výkonu státní správy dojde, jestliže orgány obce přestanou státní správu vykonávat zcela, nebo v určité oblasti, nebo státní správu svěřenou určitým zákonem. Otázkou je, zda výkon státní správy odejmout také v případě, že obec výkon státní správy zajišťuje, avšak ten dlouhodobě vykazuje závažné nedostatky, například dochází k vydávání nezákonných nebo věcně nesprávných rozhodnutí. Při čistě gramatickém výkladu § 65 zákona o obcích dojdeme k závěru, že výkon státní správy lze odejmout pouze v případě, že orgán obce zcela na výkon státní správy rezignuje. Podle mého názoru je však nutno § 65 zákona o obcích interpretovat s ohledem na jeho smysl,

¹⁸⁴ § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁵ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 338.

kterým je zajištění řádného výkonu státní správy a výkon státní správy odejmout také v případě, že vykazuje závažné nedostatky.¹⁸⁶

Na rozdíl od předchozí právní úpravy, je v § 8 zákona o obcích stanoveno pravidlo, že o samostatnou působnost se jedná vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce. Takové zakotvení je podle mého názoru nadbytečné, neboť tato zásada vyplývá z článku 105 Ústavy České republiky. Pokud má totiž být orgánu územní samosprávy svěřen výkon státní správy, musí být z příslušné zákonné úpravy, jejímž prostřednictvím k přenosu výkonu státní správy dochází, patrné, že agenda, která se obci svěřuje je výkonem státní správy, a to buď tak, že zákon výslovně stanoví, že jde o výkon státní správy, nebo to z povahy příslušné právní úpravy vyplývá. Ustanovení § 8 zákona o obcích nelze aplikovat zcela absolutně, je vždy nutno přihlížet k charakteru působnosti obce, na kterou by se mělo aplikovat. Příkladem, kdy by absolutní uplatňování § 8 zákona o obcích vedlo k absurdnímu závěru, je zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který v § 95a stanoví, že „působnosti stanovené krajskému úřadu, úřadům městských částí hlavního města Prahy, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nebo obecnímu úřadu jsou výkonem přenesené působnosti“, neboli přestupkové řízení je výkonem státní správy. V tomto § však nejsou uvedeny komise pro projednávání přestupků jako zvláštní orgány obcí, resp. komise obecních rad pověřené výkonem státní správy, což by při bezmyšlenkovité aplikaci § 8 zákona o obcích vedlo k nesmyslnému závěru, podle kterého by se působnost obce řídila orgánem, který ji zrovna vykonává a nikoli věcným obsahem. Dalším příkladem je zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů, který zase výslovně nezmiňuje, že povodňové komise obcí a povodňové komise obcí s rozšířenou působností vykonávají státní správu.

4.4 Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí

Výkon samostatné působnosti obcí a přenesené působnosti obcí podléhá správnímu dozoru, který je zaměřen na nápravu vad vzniklých při vydávání a v obsahu

¹⁸⁶ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 59 - 60.

právních předpisů, v usneseních, rozhodnutích a jiných opatřeních vydaných orgány obce. Jedná se o následný dozor aktů, které jsou v době jeho provádění platné.

Dozor upravený v zákoně o obcích se nevztahuje na rozhodnutí a jiné úkony, které územní samosprávné celky vykonávají podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.¹⁸⁷

Dozor nad výkonem samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitra, přičemž se rozlišuje dozor nad obecně závaznými vyhláškami, který je upraven v § 123 zákona o obcích, a dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními, který je upraven v § 124 zákona o obcích.

Dojde-li Ministerstvo vnitra po přezkoumání obecně závazné vyhlášky obce k závěru, že obecně závazná vyhláška odporuje zákonu, vyzve obec ke zjednání nápravy. Jestliže obec nezjedná nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost obecně závazné vyhlášky obce a stanoví lhůtu ke zjednání nápravy. V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky obce s lidskými právy a základními svobodami může Ministerstvo vnitra pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky bez předchozí výzvy a určit lhůtu k nápravě. Jestliže není ze strany obce náprava zjednána ani ve lhůtě k nápravě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce.¹⁸⁸ Lhůta pro podání návrhu Ústavnímu soudu je podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 lhůtou pořádkovou, jejíž nedodržení nevede k odmítnutí návrhu, marným uplynutím této lhůty se ovšem obnovuje účinnost obecně závazné vyhlášky obce. Obec může až do vydání rozhodnutí Ústavního soudu zjednat nápravu, Ministerstvo vnitra potom rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší.¹⁸⁹ Podle Ústavního soudu je mylný názor, že obecně závazná vyhláška, jejíž výkon byl pozastaven, musí být dodržována jako závazná právní norma.¹⁹⁰

Zákon o obcích upravuje postup Ministerstva vnitra pouze při rozporu obecně závazné vyhlášky obce se zákonem. Obec se při výkonu samostatné působnosti musí

¹⁸⁷ § 129b odst. 5 zákona o obcích.

¹⁸⁸ § 123 zákona o obcích.

¹⁸⁹ § 123 zákona o obcích.

¹⁹⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. září 1997, sp. zn. I ÚS 304/97, bod 3.

řídít nejen zákony, ale také ústavními zákony, mezinárodními smlouvami, které jsou součástí českého právního řádu, což zákon o obcích výslovně nestanoví, ale vyplývá to z hierarchie právních předpisů. Podle mého názoru by tedy Ministerstvo vnitra mělo tímto způsobem zasáhnout i v případě, že obecně závazná vyhláška obce je v rozporu s ústavním zákonem, nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí českého právního řádu.¹⁹¹

Zákon o obcích neupravuje formu ani náležitosti výzvy ke zjednání nápravy. Z § 1 odst. 1, 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že se na výkon dozoru nad samostatnou působností obcí vztahuje správní řád. Výzva ke zjednání nápravy není rozhodnutím podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ale úkon podle části čtvrté tohoto zákona. Výzva a následné pozastavení účinnosti se nemusí týkat pouze celé obecně závazné vyhlášky, lze vyzvat k nápravě a pozastavit účinnost i některých ustanovení obecně závazné vyhlášky. Takový závěr ostatně vychází i z § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje zásadu přiměřenosti, neboli Ministerstvo vnitra může svou pravomoc uplatňovat pouze v takovém rozsahu, který postačí k naplnění účelu. Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky představuje zásah do práva obce na samosprávu. Tento zásah je činěn v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, neboť Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že obecně závazná vyhláška je v rozporu se zákonem. Tímto způsobem je chráněno právo obce na samosprávu, na druhé straně stát chrání práva jednotlivců před možnými nezákonnými právními akty.¹⁹²

Ustanovení § 124 zákona o obcích upravuje postup Ministerstva vnitra shledá-li, že usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Tento postup se velmi blíží postupu popsanému výše s tím rozdílem, že o zrušení tohoto usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti rozhoduje příslušný „správní“ krajský soud a výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti lze pozastavit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy, pokud je shledán zřejmý a závažný rozpor usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu

¹⁹¹ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 650.

¹⁹² VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 650 - 652.

obce v samostatné působnosti se zákonem. Na řízení před krajským soudem se přiměřeně použijí ustanovení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Místně příslušný je ten krajský soud, v jehož obvodu se obec nachází. Žalovaným podle mého názoru bude ten orgán obce, který napadené usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření v samostatné působnosti vydal.¹⁹³ Podle § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů platí, že jestliže krajský soud napadené rozhodnutí zruší, věc se vrátí k dalšímu řízení žalovanému, který je vázán názorem krajského soudu. V případě dozoru nad samostatnou působností obcí je nutno si uvědomit, že nejde o ochranu individuálních veřejných práv, ale o ochranu objektivního práva. Je tedy otázkou, zda je třeba trvat na „dalším řízení“ před žalovaným orgánem obce ve všech případech. Diskutabilní jsou zejména takové případy, kdy zrušené rozhodnutí nebo usnesení je výsledkem výkonu práva obce na samosprávu, k němuž nelze obce zásadně nutit, nejsou-li jeho nečinností porušována individuální subjektivní práva osob. Potom by byla na místě žaloba proti nečinnosti ve smyslu § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, kterou však nepodává dozorčí orgán, ale ten, kdo je nečinností obce poškozen.¹⁹⁴

Ustanovení § 124 odst. 6 zákona o obcích stanoví, kdy se ustanovení § 124 odst. 1 až 5 zákona o obcích nepoužijí. Jedná se o případy, kdy je usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu s právními předpisy práva občanského, obchodního nebo pracovního, neboť projednávání takových záležitostí je podle čl. 90 Ústavy České republiky a podle § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, svěřeno do působnosti soudů. Dojde-li k takové situaci, bude na tom subjektu, jehož práva jsou porušena, aby se obrátil na soud, což může být v některých případech problematické, například tehdy, pokud příslušný orgán přijme usnesení o nakládání s obecním majetkem, které je v rozporu třeba se zákonem č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Na toto se nevztahuje dozor Ministerstva vnitra, nelze se bránit žalobou podle soudního řádu správního ani žalobou podle občanského soudního řádu. Další případy, na které se nevztahuje správní dozor, jsou takové, které jsou upraveny zvláštními

¹⁹³ § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁴ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 680 - 681.

zákony například zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti upravují § 125 a § 126 zákona o obcích. Stejně jako v případě samostatné působnosti se rozlišuje dozor nad právními předpisy, nařízeními, a nad zbývajícími akty, vyjma těch, na jejichž vydávání se vztahuje správní řád nebo daňový řád. Dozor nad přenesenou působností je v plném rozsahu svěřen krajským úřadům. Důvodem pro zásah příslušného krajského úřadu je, že nařízení je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Stejně tak jako bylo uvedeno u obecně závazných vyhlášek, platí i zde, že důvodem pro zásah je rozpor s ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Krajský úřad vyzve obec (nikoli konkrétní orgán) ke zjednání nápravy. Pokud není náprava zjednána ve lhůtě šedesáti dnů od doručení výzvy, krajský úřad rozhodně o pozastavení účinnosti nařízení obce. Na toto rozhodnutí krajského soudu se nepoužije zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů¹⁹⁵, neboť v daném případě se nerozhoduje o žádném veřejném subjektivním právu obce. Jak již bylo uvedeno, výkon státní správy totiž není právem obce, na rozdíl práva obce na samosprávu. Proti tomuto rozhodnutí tedy není možno podat opravný prostředek. Stejně jako u obecně závazné vyhlášky obce je možno pozastavit účinnost celého nařízení, nebo jeho části. Krajský úřad může pozastavit účinnost nařízení i bez předchozí výzvy, a to v případě, kdy je nařízení ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami. Jestliže nedojde ke zjednání nápravy ve stanovené lhůtě, krajský úřad podá návrh na zrušení nařízení obce Ústavnímu soudu, neboť se vychází z čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky, který stanoví, že „Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“.

V případě usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v přenesené působnosti vykonává dozor příslušný krajský úřad, kterému je svěřena pravomoc takový akt orgánu obce v přenesené působnosti přímo zrušit a to s předchozí výzvou ke zjednání nápravy,

¹⁹⁵ § 128 odst. 6 zákona o obcích.

nebo bez předchozí výzvy, jestliže je usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti ve zřejmém a závažném rozporu se zákonem. Na takový postup krajského úřadu se z výše uvedeného důvodu opět nepoužije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, vyjma ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.¹⁹⁶

4.5 Obec ve Slovenské republice

Podle čl. 64 Ústavy Slovenské republiky je základem územní samosprávy Slovenské republiky obec, kterou Ústava Slovenské republiky v čl. 64a charakterizuje jako „samostatný územní samosprávný a správní celek Slovenské republiky sdružující osoby, které mají na jejich území trvalý pobyt“. Podle čl. 30 Ústavy Slovenské republiky mají „cizinci s trvalým pobytem na území Slovenské republiky právo volit a být voleni do orgánů samosprávy obcí, občané mají právo se podílet na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“. Ustanovení § 3 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, definuje obyvatele obce, kterým je „osoba, která má na území obce trvalý pobyt“. Z uvedeného je patrné, že zákon č. 369/1990 Zb., považuje za obyvatele obce jednak občany Slovenské republiky, jednak cizince. Rozhodujícím kritériem je pouze trvalý pobyt na území obce. Obyvatelé obce mají mimo jiné právo volit orgány samosprávy obce a být voleni do orgánů samosprávy obce, hlasovat o důležitých otázkách života a rozvoje obce v místním referendu a účastnit se shromáždění obyvatel obce a na nich vyjadřovat svůj názor a účastnit se zasedání zastupitelstva obce.¹⁹⁷ Zákon č. 369/1990 Zb. tedy přiznává cizincům, kteří mají trvalý pobyt v obci, více práv než Ústava Slovenské republiky, a to právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, zatímco Ústava Slovenské republiky zakotvuje cizincům s trvalým pobytem na území obce pouze aktivní a pasivní volební právo do orgánů samosprávy obcí. V porovnání s českou právní úpravou lze shrnout, že slovenská právní úprava vymezuje pojem obyvatele obce širěji než česká právní úprava, která pojem občana obce spojuje se státní občanstvím České republiky a cizincům, kteří mají trvalý pobyt na území obce,

¹⁹⁶ § 128 odst. 6 zákona o obcích.

¹⁹⁷ § 3 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

přiznává stejná práva jako občanům obce pouze tehdy, staví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Slovenská právní úprava výše uvedená práva přiznává cizincům, kteří mají na území obce trvalý pobyt z titulu toho, že je považuje za obyvatele obce.

Pravomoci územní samosprávy na úrovni obcí podrobněji upravuje zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 377/1990 Zb., o hlavním městě Slovenské republiky Bratislavě, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 401/1990 Zb., o městě Košice, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o obecním zřízení v § 1 obec vymezuje jako „samostatný územní samosprávný a správní celek Slovenské republiky, který sdružuje osoby, které mají na jeho území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, která za podmínek stanovených zákonem samostatně hospodaří s vlastním majetkem a s vlastními příjmy“. Slovenská právní úprava rozlišuje obce a města. Zvláštní postavení mají Bratislava a Košice, které se povinně člení na městské části. Městské části Bratislavy jsou územní samosprávné a správní celky Bratislavy, jež sdružují obyvatele, které mají na jejich území trvalý pobyt. Městské části vykonávají samosprávu Bratislavy a přenesenou působnost v rozsahu vymezeném zákonem a statutem Bratislavy, přičemž v tomto rozsahu mají postavení obcí.¹⁹⁸ Statut Bratislavy je základním nástrojem pro rozdělení úloh samosprávy Bratislavy a přenesené působnosti mezi Bratislavu a její městské části a pro úpravu postavení a činnosti orgánů Bratislavy a orgánů městských částí.¹⁹⁹ Městské části Bratislavy jsou právnickými osobami, které za podmínek stanovených zákonem a statutem Bratislavy samostatně hospodaří s vlastním majetkem, s vlastními finančními zdroji a s majetkem, který jim byl svěřen.²⁰⁰ Městské části mají své orgány, kterými jsou místní zastupitelstvo a starosta.²⁰¹ Městské části Košic jsou právnické osoby, které za podmínek stanovených zákonem a statutem města Košice (základní vnitřní dokument územní samosprávy města)²⁰² hospodaří majetkem (vlastním a svěřeným) a s finančními příjmy (vlastními a svěřenými). Městské části vykonávají samosprávu v rozsahu svěřeným zákonem č. 401/1990 Zb., ve

¹⁹⁸ § 1a odst. 2 zákona č. 377/1990 Zb., o hlavním městě Slovenské republiky Bratislavě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁹ § 7b odst. 1 zákona č. 377/1990 Zb., o hlavním městě Slovenské republiky Bratislavě, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁰ § 2 odst. 2 zákona č. 377/1990 Zb., o hlavním městě Slovenské republiky Bratislavě, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰¹ § 7 odst. 1 zákona č. 377/1990 Zb., o hlavním městě Slovenské republiky Bratislavě, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰² § 18 zákona č. 401/1990 Zb., o městě Košice, ve znění pozdějších předpisů.

znění pozdějších předpisů, a statutem města Košice, ve svěřeném rozsahu mají městské části postavení obcí. Městské části vykonávají přenesenou působnost v rozsahu vymezeném zákonem, přičemž v tomto rozsahu mají městské části postavení obcí.²⁰³

Podle § 22 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, obec podává žádost o vyhlášení za město prostřednictvím obvodního úřadu v sídle kraje, který ji potom se svým stanoviskem postoupí Ministerstvu vnitra Slovenské republiky. Obec za město vyhlašuje vždy Národní rada Slovenské republiky k prvnímu lednu na návrh vlády, přičemž obec musí splňovat zákonem stanovené podmínky, mezi něž patří i minimální počet obyvatel obce ve výši 5000, což je rozdíl oproti české právní úpravě, kde je stanovena podmínka minimálního počtu 3000 obyvatel. Obec je na rozdíl od České republiky možno za město vyhlásit, i pokud podmínku počtu obyvatel nespĺňuje, pokud je to opodstatněné s ohledem na splnění všech dalších zákonných podmínek. Usnesení Národní rady Slovenské republiky o vyhlášení obce za město se zveřejňuje ve Sbírce zákonů Slovenské republiky.

Orgány obce jsou zastupitelstvo obce a starosta obce.²⁰⁴ Orgány města jsou primátor města a zastupitelstvo města.²⁰⁵ Na rozdíl od české právní úpravy, kde se orgány obcí a měst na menší výjimky liší prakticky jen svým označením, slovenská právní úprava přiznává zastupitelstvu města pravomoci, které zastupitelstvo obce nemá. Jde o pravomoc rozhodovat o zřízení městských výborů v městských částech a o vymezení jejich oprávnění, pravomoc určovat symboly města a schvalovat statut města.²⁰⁶ Stejně tak v případě starosty obce a primátora obce. Primátor města má pravomoci, jež má starosta obce a kromě tohoto primátor města uchovává vlajku města a pečeť města a používá městské insignie.²⁰⁷

Území obce se může členit na části obce, které nemusí mít vlastní katastrální území, ale mají vlastní název.²⁰⁸ Města mohou na rozdíl od obcí v městských částech s vlastním zpravidla katastrálním územím zřizovat výbory, jejichž členy jsou všichni poslanci městského zastupitelstva zvolení v městské části. Výbory reprezentují obyvatele městských částí a podílejí se na samosprávě města, přičemž práva a

²⁰³ § 1 odst. 2 zákona č. 401/1990 Zb., o městě Košice, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁴ § 10 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁵ § 24 odst. 1, 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁶ § 24 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁷ § 24 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁸ § 2 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

povinností výborů, vztahy výborů a městského zastupitelstva, strukturu výborů a další věci týkající se výborů upraví statut města (základní normativně právní a organizační předpis města přijímaný zastupitelstvem města).²⁰⁹ Městské části nejsou právními osobami.

Stejně jako v České republice, lze působnost obce dělit na působnost samostatnou a působnost přenesenou. Do samostatné působnosti obce patří takové záležitosti, při kterých jsou kumulativně splněny dvě podmínky, a to záležitosti jsou ve výlučném nebo v převážném zájmu místního společenství a současně záležitosti jsou způsobilé k tomu, aby je obecní společenství v rámci svých hranic vykonávalo.²¹⁰ V rámci samostatné působnosti je základním úkolem obce péče o všestranný rozvoj jejího území a o potřeby obyvatel.²¹¹ Vymezení záležitostí, které obec vykonává v rámci samostatné působnosti, nalezneme v § 4 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů. Patří mezi ně například vykonávat úkony související s řádným hospodařením s majetkem obce a majetkem státu přenechanému obci do užívání, sestavovat a schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce, rozhodovat ve věcech místních daní a místních poplatků, zabezpečovat veřejně prospěšné služby, obstarávat a schvalovat územněplánovací dokumentaci, zakládat, zřizovat a zrušovat rozpočtové a příspěvkové organizace, jiné právní osoby a zařízení, organizovat místní referendum. Při výkonu samostatné působnosti může zastupitelstvo obce vydávat všeobecně závazná nařízení, o kterých bude pojednáno v kapitole Zastupitelstvo obce se zaměřením na problematické otázky, v podkapitole Zastupitelstvo obce ve Slovenské republice.

Podle článku 71 Ústavy Slovenské republiky lze na obec zákonem přenést výkon určených úkolů místní státní správy, přičemž náklady takto přeneseného výkonu státní správy nese stát. Obdobně nalezneme přenesenou působnost vymezenou v § 5 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „na obec je možné zákonem přenést některé úkoly státní správy, jestliže je jejich plnění tímto způsobem racionálnější a efektivnější s tím, že s přenesením těchto úkolů na obec stát poskytne potřebné finanční a jiné materiální prostředky“. Právo na náhradu nákladů přeneseného výkonu státní správy je pojímáno jako subjektivní právo

²⁰⁹ § 23 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁰ § 4 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²¹¹ § 1 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

obce vůči státu.²¹² Do přenesené působnosti spadají pouze takové záležitosti, které jsou takto výslovně označeny v zákoně, neboť platí pravidlo, že pokud zákon výslovně nestanoví, že jde o výkon přenesené působnosti, jedná se o působnost samostatnou.²¹³ Výkon státní správy přenesený na obec zákonem řídí a kontroluje vláda.²¹⁴

Podle § 5 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, se obec při rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob a právnických osob ve věcech přeneseného výkonu státní správy řídí zákony a jinými všeobecně závaznými právními předpisy, v ostatních případech se řídí také usneseními vlády a interními normativními akty ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Obce jsou tedy podle slovenské právní úpravy vázány interními akty moci výkonné pouze tehdy, když nerozhodují o právech a povinnostech fyzických osob a právnických osob, což je zásadní odlišnost od české právní úpravy, z níž vyplývá, že orgány obcí se interními akty moci výkonné neřídí pouze při vydávání nařízení obce. Česká právní úprava umožňuje zajistit co nejvíce jednotný výkon státní správy na celém území státu, zatímco slovenská právní úprava výrazně limituje možnost sjednocovat výkon státní správy, což podle mého názoru může negativně ovlivnit jeho kvalitu.

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje ustanovení pro případ nečinnosti obce při výkonu přenesené působnosti. Pokud „obec dlouhodobě, nejméně šest měsíců nevykonává svou působnost při přeneseném výkonu státní správy a neučiní v této době žádné opatření na zabezpečení výkonu přenesené působnosti, obvodní úřad v sídle kraje obec písemně vyzve k nápravě, ke které jí určí lhůtu“²¹⁵. Jestliže obec nekoná ani v této lhůtě a nezabezpečí nápravu, potom je příslušný orgán státní správy oprávněn konat podle zvláštního právního předpisu a obec je mu povinna uhradit vydané finanční prostředky na přenesený výkon státní správy, který byl uskutečněn z důvodu nečinnosti obce.²¹⁶ Podle § 5 odst. 8 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů obec spolupracuje s orgány státu, které obci poskytují pomoc v odborných

²¹² JESENKO, Michal. Aktuálne problémy normotvorby obcí v Slovenskej republike. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOŠTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 42.

²¹³ § 4 odst. 4 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁴ § 5 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁵ § 5 odst. 3 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁶ § 5 odst. 4, 5 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

záležitostech a potřebné údaje z evidencí vedených orgány státu. Při výkonu státní správy může obec vydávat na základě zákonného zmocnění a v mezích tohoto zmocnění všeobecně závazná nařízení.²¹⁷ O nich bude blíže pojednáno v kapitole Zastupitelstvo obce se zaměřením na problematické otázky, v podkapitole Zastupitelstvo obce ve Slovenské republice.

Na závěr lze shrnout, že v základních otázkách, jako jsou samostatná a přenesená působnost obce, je právní úprava České republiky a Slovenské republiky téměř shodná. Odlišností slovenské právní úpravy a české právní úpravy je rozdílná struktura orgánů obcí. Další odlišností je, že vydávání normativních aktů je ve Slovenské republice svěřeno jednomu orgánu, a to zastupitelstvu obce, které všeobecně závazné nařízení přijímá se souhlasem třípětinové většiny přítomných poslanců.²¹⁸ V České republice obecně závazné vyhlášky vydává zastupitelstvo obce a nařízení vydává rada obce, přičemž v obcích, kde se rada obce nevolí, vydává nařízení zastupitelstvo obce. Oba druhy normativních právních aktů jsou přijímány nadpoloviční většinou všech členů daného orgánu. Oproti české právní úpravě je ve slovenské právní úpravě zakotvena další možnost občanů obce, jak se podílet na samosprávě dané obce, a to veřejné shromáždění obyvatel obce.²¹⁹

²¹⁷ Čl. 71 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky.

²¹⁸ § 12 odst. 7 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁹ § 4 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

5. Současné problematické otázky obcí

5.1 Majetkoprávní problematika obcí v České republice

Právo obce vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu zakotvuje čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Tato práva jsou dále rozvedena v zákonech, například v zákoně o obcích, v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, jež upravuje tvorbu státního rozpočtu a jeho vazby na rozpočty územních samosprávných celků, v zákoně č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 243/2000 Sb., rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Územní samosprávné celky jakožto právnické osoby a účastníci majetkoprávních vztahů se řídí také ustanoveními zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, tam, kde danou otázku neupravují předpisy speciální, kterými jsou například zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění pozdějších předpisů.

Při nakládání se svým majetkem a finančními prostředky má obec zásadně stejné postavení jako kterýkoli jiný vlastník, což vyplývá z čl. 11 odst. 1 Listiny základních

práv a svobod, podle něhož „vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu“. Toto ustanovení nevylučuje, aby byla obci při hospodaření s jejím majetkem ukládána určitá omezení. Ani tato omezení nic nemění na tom, že neexistuje speciální vlastnictví obce jako zvláštní typ vlastnického práva, které by se od vlastnického práva jiných vlastníků lišilo svým obsahem, nebo právní ochranou, jež je mu poskytována. Hospodaření obce s jejím majetkem spadá do nevrchnostenské správy, takže rozhodují-li orgány obce v majetkoprávních věcech, nejde o správní akt, proti kterému by bylo možné se bránit prostředky, jež poskytuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Pokud existuje závazek obce vůči jiné osobě, může se tato osoba domáhat splnění závazku ze strany obce cestou občanskoprávní žaloby.

Výkon vlastnického práva obcí lze rozlišit na přímý výkon, kdy ho vykonávají jménem a na účet obce její orgány, dále organizačně-zprostředkovaný, kdy jménem a na účet obce jednájí její organizační složky a právně-zprostředkovaný, kdy vlastním jménem a na vlastní účet jednájí příspěvkové organizace.²²⁰ Územní samosprávné celky i jejich příspěvkové organizace jsou podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, účetními jednotkami. Příspěvkové organizace jsou zřizovány pro takové činnosti v působnosti obce, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu.²²¹

Současný model nakládání s majetkem obce je postaven v principu na soukromoprávních úkonech a jistém veřejnoprávním ovlivňování vůle nakládajícího (obce), neboť základním smyslem a účelem existence obce je plnění veřejných funkcí. Nakládání s obecním majetkem, například prodej, pronájem, se děje pomocí instrumentů soukromoprávní regulace a nemůže se jednat o veřejnoprávní vztahy.²²² Existují však veřejnoprávní mantinely nakládání s majetkem, jež jsou určeny orgánu obce, který je oprávněn o tom kterém typu smlouvy rozhodnout.²²³ Zákon o obcích obsahuje pravidla pro využívání majetku obce a nakládání s ním zejména v § 38, který

²²⁰ HAVLAN, Petr, a kol. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. s. 26.

²²¹ HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. Brno : Masarykova univerzita, 2011. s. 33.

²²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.11.2005, č.j. 2 Aps 2/2005 - 43.

²²³ HAVLAN, Petr, a kol. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. s. 171.

konkretizuje čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky a stanoví, že obec je povinna využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy a úkoly obce vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Problémem je, že není vymezen pojem účelnosti a hospodárnosti a tyto kategorie jsou zcela subjektivní a v praxi obtížně posouditelné. Určité vodítko nalezneme v § 2 písm. m), n), o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů, který vymezuje pojmy hospodárnost, efektivnost a účelnost, ovšem pro účely tohoto zákona. Posouzení toho, co je účelné a hospodárné využívání majetku obce tak stále z větší části záleží na zastupitelstvu obce a radě obce. V zájmu obce je jistě pouze takové hospodaření s majetkem obce, které směřuje k všestrannému rozvoji obce a k uspokojování potřeb občanů obce. Je nutno si uvědomit, že obec nemůže upřednostňovat své zájmy před úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené přenesené působnosti obce, neboť ty, jak již bylo uvedeno, mají pro obec povahu povinnosti.

Ustanovení § 38 zákona o obcích stanoví, že obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, vést účetnictví podle zákona o účetnictví, chránit svůj majetek před zničením, poškozením, odcizením, zneužitím a před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Obec je také povinna sledovat, zda dlužníci řádně a včas plní své závazky a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv. Obecní zřízení a speciální zákony stanovují obcím při nakládání s majetkem také určitá omezení, například § 38 odst. 3 zákona o obcích.

Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích „musí být záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku zveřejněn nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu. Záměr lze také zveřejnit způsobem v místě obvyklým“, což má doplňkovou funkci a nemusí být dodržena patnáctidenní lhůta. Účelem požadavku publikace záměru obce je podle již ustálené judikatury především zajištění, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli a aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost sami vstoupit do tzv. nabídkového řízení jako zájemci.²²⁴ Zveřejnění záměru lze provést zveřejněním listiny s obecným sdělením o záměru například převést

²²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.7.2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007.

nemovitosti a výslovnou výzvu občanům k předložení jejich nabídek, ale také zveřejněním záměru obce prodat nemovitosti konkrétnímu zájemci, s jasnou a určitou identifikací nemovitostí a s výzvou občanům uplatnit v zákonné lhůtě připomínky k zamýšlenému převodu.²²⁵ Nejvyšší soud zdůraznil, že zákon o obcích přesně stanoví, jaké povinné náležitosti záměru obce k nakládání s majetkem obce musí být splněny.²²⁶ O zveřejnění záměru obce podle mého názoru rozhoduje rada obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Existuje i názor, že o zveřejnění rozhoduje zastupitelstvo obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích. Domnívám se, že tento extenzivní výklad neuspěje, jelikož zákon o obcích má výslovnou úpravu v § 102 odst. 3 zákona o obcích, která má před extenzivním výkladem přednost. Zastupitelstvo obce může v konkrétním případě o zveřejnění rozhodnout ve smyslu § 84 odst. 4 zákona o obcích.

Podle mého názoru by v § 39 odst. 1 zákona o obcích měla být uvedena také povinnost obce zveřejnit záměr zřídit věcné břemeno k nemovité věci z obecního majetku, neboť i tento úkon představuje nakládání s majetkem obce, o němž by s ohledem na výše uvedené měli být občané obce informováni.

Nutno dodat, že ne vždy má obec povinnost záměr zveřejnit. Ustanovení § 39 odst. 3 zákona o obcích vymezuje případy, kdy se § 39 odst. 1 nepoužije.

Domnívám se, že obec je povinna způsobem vymezeným v § 39 odst. 1 zákona o obcích zveřejnit také zamýšlené změny existujících právních vztahů týkajících se nemovitého majetku obce (s určitými výjimkami), byť o tom § 39 odst. 1 zákona o obcích výslovně nehovoří. Je třeba připustit, že ne úplně každou změnu existujícího právního vztahu je nutno zveřejnit. Povinnost zveřejnit záměr obce se zřejmě bude týkat především změn zasahujících pojmové znaky závazkového právního vztahu (*essentialia negotii*) a také některá další ujednání tzv. *naturalia negotii*. V každém jednotlivém případě je nezbytné klást si zejména otázku, zda a jakým způsobem se změna dotýká života obyvatel obce nebo zda a jakým způsobem se změna závazkového právního vztahu týká účelnosti a hospodárnosti nakládání s obecním majetkem.²²⁷

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích také stanoví, že pokud nedojde ke zveřejnění záměru obce, je právní úkon od počátku neplatný. Otázkou je, kdo se může takové neplatnosti dovolat. Příléhavé argumenty k této problematice byly podány

²²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.7.2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007.

²²⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.1.2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.

²²⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.4.2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006, v němž se Nejvyšší soud zabýval problematikou, zda občan, který tvrdí, že smlouva o převodu nemovitostí uzavřená mezi obcí a jiným zájemcem o koupi těchto nemovitostí z majetku obce, je absolutně neplatná z důvodu, že nebyl zveřejněn záměr města nemovitosti prodat, má ve smyslu § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, naléhavý právní zájem na určení, že obec je vlastníkem těchto nemovitostí. Tento rozsudek odkázal mimo jiné na rozsudek ze dne 27.10.1999, sp. zn. 2 Cdon 824/97, v němž Nejvyšší soud judikoval, že „neúspěšný účastník nabídkového řízení, kterému bylo podle žalobních tvrzení znemožněno účastnit se nabídkového řízení o prodeji obecního majetku, pro tvrzené porušení povinností orgány obce, má naléhavý právní zájem na určení, že smlouva o převodu nemovitostí ve vlastnictví obce, kterou obec uzavřela s jiným zájemcem o koupi, je neplatná". Nejvyšší soud dále uvedl, že „okolnost, že záměr převést nemovitý majetek obce nebyl zveřejněn vůbec, umožňuje zpochybnit platnost smlouvy všem potenciálním zájemcům o převod nemovitého majetku obce, kteří se pro porušení povinnosti podle citovaného ustanovení o tomto záměru ani nedozvěděli“.²²⁸

Problematikou aktivní legitimace občana podat určovací žalobu v této věci se zabývalo také VIII. odborné sympozium k judikatuře Nejvyššího soudu konané dne 5.9.2012, na kterém byla položena otázka, zda má Nejvyšší soud České republiky ve svých judikátech podporovat aktivní legitimaci občana k podání určovací žaloby proti obci ve větší míře než dosud. Podle J. Hamplové většina případů končí tím, že naléhavý právní zájem občanu přiznán není. J. Hamplová je toho názoru, že by soudy vždy měly občana obce považovat za osobu, která má naléhavý právní zájem na projednání věci samé, pokud se dotýká obce, které je občanem a pokud se nejedná očividně o návrh podaný nesmyslně či jinak nepatříčně, přičemž J. Hamplová nepodala bližší vysvětlení toho, kdy je návrh podán nesmyslně či jinak nepatříčně. J. Rakovský poukázal na to, že v praxi občané často přímo nevykonávají kontrolu nad svým zvoleným zástupcem a následně se obrací na soudy k judicializaci rozhodování, které je podle Ústavy České republiky vyhrazeno obci jako svébytné a samosprávné veřejnoprávní korporaci.²²⁹

²²⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.10.1999, sp. zn. 2 Cdon 824/97.

²²⁹ JOCHMAN, David. Územní samospráva z pohledu soukromého práva v judikatuře Nejvyššího soudu ČR [online]. Praha : Česká advokátní komora, 26.10.2012 [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.bulletin-advokacie.cz/uzemni-samosprava-z-pohledu-soukromeho-prava-v-judikature-ns>>.

Podle mého názoru není v současné době v právní úpravě žádný podklad pro závěr, že každý občan obce je aktivně legitimován k podání žaloby týkající se obecního majetku, a je nutno naléhavý právní zájem občana posoudit v každém jednotlivém případě.

Ústavní soud vyslovil názor, že „je vyloučeno, aby obec hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování obce zastupitelstvem obce neznámá, že by zvolené zastupitelstvo obce a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, by neměli ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu“.²³⁰

Stále více roste význam kontroly nakládání s veřejnými prostředky. V případě obcí můžeme rozlišit kontrolu odbornou, interní, občanskou (či politickou) a finanční. Odbornou kontrolu upravuje § 42 zákona o obcích a zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Obec je povinna každý rok zajistit přezkoumání hospodaření za uplynulý rok. Obec může o přezkoumání hospodaření požádat příslušný krajský úřad, nebo přezkoumání hospodaření obce zadat auditorovi či auditorské společnosti.²³¹ Při přezkoumávání nakládání s majetkem obce se sleduje „dodržování právních předpisů, soulad hospodaření s finančními prostředky obce s rozpočtem obce, dodržování účelu poskytnuté dotace či návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití, věcná a formální správnost dokladů o přezkoumávaných operacích“²³². Obec je povinna na žádost osob provádějících přezkoumání hospodaření obce vytvořit podmínky nezbytné k uskutečnění přezkoumání, mezi něž například patří umožnění vstupu do všech prostor souvisejících s předmětem přezkoumání, poskytnutí technického a materiálního zabezpečení pro výkon přezkoumání, zajištění součinnosti zaměstnanců obce či členů volených orgánů obce, jejichž účast je při přezkoumání

²³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20.6. 2012, sp. zn. IV.ÚS 1167/11.

²³¹ § 42 odst. 1 zákona o obcích.

²³² § 3 odst. 4 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

nezbytně nutná, poskytnutí osobám provádějícím přezkoumání potřebné informace a podklady.²³³ O výsledku přezkoumání se vyhotoví zpráva, v níž musí být uvedeno, zda byly či nebyly zjištěny chyby a nedostatky a v případě zjištění nedostatků popis těchto nedostatků.²³⁴ Zpráva je součástí závěrečného účtu obce. Obec je povinna přijmout opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a podat o tom informaci tomu, kdo přezkoumání hospodaření obce provedl.²³⁵

Interní kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce provádí finanční výbor zastupitelstva obce. Této kontrole se blíže věnuji v kapitole Zastupitelstvo obce se zaměřením na problematické otázky, v podkapitole Orgány zastupitelstva obce.

Občanskou (či politickou) kontrolu činnosti jednotlivých orgánů obce provádějí občané obce. Zákon o obcích obsahuje řadu ustanovení, jež umožňují občanům získat informace o činnosti těchto orgánů. Velký význam má tato kontrola u členů zastupitelstva obce, kteří jsou občany obce voleni. V případě nespokojenosti občanů obce s činností členů zastupitelstva obce lze očekávat, že je v následujících volbách již nepodpoří. Občané se také mohou za určitých podmínek domáhat u soudu určení neplatnosti úkonů učiněných orgány obce v rozporu s právními předpisy. O tomto jsem již pojednala výše.

Ustanovení § 9a zákona o obcích stanoví, že „obce zajišťují výkon finanční kontroly podle zvláštního právního předpisu“. Tímto zvláštním právním předpisem je zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nedostatkem právní úpravy je, že tento zákon vyvolává výkladové problémy při zajišťování výkonu kontroly, neboť ne zcela respektuje některé základní principy zákona o obcích. Podle § 5 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, je za „organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti finanční kontroly odpovědný vedoucí orgánů veřejné správy v rámci své řídicí pravomoci“. Vedoucím orgánu veřejné správy se podle § 2 písm. d) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů,

²³³ § 7 odst. 2 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁴ § 10 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁵ § 13 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

se v obci rozumí její starosta. Problémem je, že na obec, jež je spravována kolektivními orgány, nelze pohlížet stejně jako na hierarchicky uspořádaný monokratický orgán výkonné moci jako je například ministerstvo nebo jiný správní úřad řízený jednou osobou. Podle zákona o obcích je odpovědnost za výkon samostatné působnosti, do které provádění finanční kontroly spadá, rozdělena mezi zastupitelstvo obce, radu obce, starostu obce, neboť na úrovni obce neexistuje žádná osoba, jejíž postavení by bylo možné přirovnat k postavení ministra nebo vedoucího jiného správního úřadu. Z uvedeného vyplývá, že starosta obce nemůže vykonávat všechny pravomoci vedoucího orgánu veřejné správy podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, neboť by tímto porušoval příslušná ustanovení zákona o obcích a zasahoval tak do zákonem o obcích stanovené pravomoci jiných orgánů obce. Pokud by měl všechny pravomoci vedoucího orgánu veřejné správy podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, skutečně vykonávat starosta obce, bylo by třeba v zájmu jednoty právního řádu přijmout novelu zákona o obcích, která by svěřila pravomoci vedoucího orgánu veřejné správy podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, starostovi obce. Podle mého názoru by ale tento zásah do zákona o obcích neodpovídal charakteru obecního zřízení a vyváženosti vzájemných vztahů orgánů obce.²³⁶

Předmětem diskuzí je otázka, do jaké míry má pravidla a omezení pro nakládání s majetkem a finančními prostředky obce stanovit stát v rámci zákonů a do jaké míry leží odpovědnost za nakládání s finančními prostředky na obci a jejich představitelích. Podle názoru Ústavního soudu by byla podrobná zákonná regulace hospodaření územní samosprávy přípustná, neboť samospráva neznamená svrchovanost místních společenství.²³⁷

Vláda České republiky dne 23.1.2013 předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky návrh zákona, kterým se mění zákon o obcích, označovaný jako protikorupční novela. Tento návrh zákona nebyl před rozpuštěním Poslanecké sněmovny schválen. Protikorupční novela měla zavést transparentnější nakládání s majetkem obce a větší možnosti veřejnosti kontrolovat nakládání obce s jejím majetkem. Cílem této novely bylo co nejvíce snížit možnosti korupčního jednání na

²³⁶ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 68 - 70.

²³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, Pl. ÚS 34/02, část V.

úrovni územních samospráv. Novela měla zavést povinnost obce využít při úplatném pozbytí vlastnického práva k nemovitému majetku stanovený způsob prodeje (s určitými výjimkami) s tím, že úkony obce učiněné jiným než stanoveným způsobem, by byly neplatné. Novela měla zpřísnit podmínky pro zveřejnění záměru obce prodat, směnit nebo darovat nemovitou věc, a to tak, že doba zveřejnění záměru obce se měla prodloužit na 30 dnů předcházejících rozhodnutí o zamýšleném právním jednání v příslušném orgánu obce a byla stanovena povinnost obce záměr obce zveřejnit také na portálu veřejné správy. Novela výslovně stanovila povinnost obce uvedeným způsobem zveřejnit záměr obce i při změně takového právního vztahu. Zcela nově byla stanovena povinnost obce umožnit po rozhodnutí příslušného orgánu obce o právním jednání každému (tedy nikoli pouze občanovi obce) nahlédnout do obdržených nabídek. V případě, že by obec uzavřela smlouvu bez zveřejnění záměru nebo v rozporu se zveřejněnými hledisky pro výběr nabídky nebo v rozporu se zveřejněným způsobem výběru nabídky, mělo být toto právní jednání neplatné. Novela dále stanovila, že věc patřící obci lze úplatně převést či pronajmout za cenu v daném čase a místě obvyklou, jinak je právní úkon neplatný. Pouze v případech zvláštního zřetele hodných by bylo možné se od uvedené ceny odchýlit. Nově se měla zavést povinnost zveřejnit smlouvu, kterou by bylo nakládáno s nemovitou věcí obce, nebo pokud by se jednalo o jinou smlouvu podle předpisů práva soukromého, kde by plnění ze strany obce bylo vyšší než stanovená částka, a to na portálu veřejné správy do 15 dnů ode dne jejího uzavření. Smlouva měla nabýt účinnosti až jejím zveřejněním, případně dnem pozdějším stanoveným ve smlouvě. Jestliže by smlouva nebyla zveřejněna do 3 měsíců od jejího uzavření nebo od udělení souhlasu příslušným orgánem s jejím uzavřením, pokud je platnost podmíněna udělením souhlasu, pozbyla by smlouva uplynutím této doby své platnosti. Novela stanovila smlouvy, které by obec nebyla povinna zveřejnit. V případě, že by smlouva, kterou je obce povinna zveřejnit, obsahovala informace, které jsou podle zvláštního právního předpisu (například zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů) vyloučeny ze zpřístupnění, zveřejnila by se smlouva po vyloučení chráněných informací spolu s informací o důvodu tohoto vyloučení. Podle mého názoru by mohly být cíle této novely naplněny za předpokladu, že veřejnost by měla zájem o dění v obci, zejména by se zajímala o nakládání

s majetkem obce a následně by při nesprávném postupu obce činila příslušné kroky vedoucí k nápravě.

5.2 Financování obcí se zaměřením na financování přenesené působnosti, návrh možného řešení situace

Česká územní samospráva není v oblasti hospodaření zcela samostatná. Daně se až na některé výjimky vybírají jednotně na území celého státu. Stát prostřednictvím zákonodárné moci též určuje způsob rozdělování daňových výnosů, dnes s vysokým stupněm přerozdělování podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů. Listina základních práv a svobod v čl. 11 odst. 5 umožňuje státu ukládat daně a poplatky pouze na základě zákona. Žádný zákon však v současné době neupravuje možnost obce uložit místní daň.

Výše zmíněnou výjimkou je daň z nemovitosti, jejíž výnos je stoprocentním příjmem obce.²³⁸ Daň z nemovitosti je také jedinou daní, u které obec může částečně ovlivňovat její výši. Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, totiž v § 6 odst. 4 umožňuje obci využít tři typy koeficientů upravující sazbu daně z nemovitosti, přičemž tento koeficient obec stanoví obecně závaznou vyhláškou. Jde o velikostní koeficient, který je přiřazen podle počtu obyvatel obce, kdy obec může koeficient, který je pro ni stanoven ze zákona, zvýšit o jednu kategorii, nebo snížit o jednu až tři kategorie. Koeficient 4,5 obec může zvýšit na 5.²³⁹

Obce si pouze mohou na základě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, obecně závaznou vyhláškou zavést místní poplatky, kterými jsou poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek z ubytovací kapacity, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, poplatek ze vstupného, poplatek za provoz výherního hracího přístroje, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních

²³⁸ § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

²³⁹ § 6 odst. 4 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

odpadů, poplatků za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace, přičemž u jednotlivých poplatků jsou v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, stanoveny maximální pevné sazby, které obec nesmí překročit. V současné době je tak reálný příjem obcí plynoucí z tohoto zdroje nízký, přičemž samy obce nemohou tuto situaci změnit. Dochází k tomu, že obce čerpají pomoc od státu, nebo dochází k prodeji majetku obcí a zadlužování obcí.²⁴⁰

Hospodaření obcí výrazně ovlivňují dotační aktivity ústředních orgánů státu. Dotace jsou obcím ze státního rozpočtu poskytovány buď jako neúčelové dotace, kdy si územní samosprávný celek může sám rozhodnout, na co budou tyto finanční prostředky použity a tak tyto dotace lépe vyhovují principům územní samosprávy. Zvláštním druhem těchto dotací jsou tzv. blokové dotace, které jsou poskytovány na financování určitého druhu potřeb.²⁴¹ Účelové dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů územní samosprávy naopak omezují rozhodování územních samosprávných celků v oblasti financování. Problémem dotačních systémů je obtížnost najít vhodná a spravedlivá kritéria pro poskytování dotací.²⁴² Dalším nedostatkem financování obcí je, že v systému financování příliš často dochází ke změnám, což limituje dlouhodobější plánování investic.²⁴³

Hlavním problémem obcí jsou nedostatečné finanční prostředky na výkon přenesené působnosti. Podle § 62 zákona o obcích obce a podle § 31 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, hlavní město Praha obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti. Současný systém financování přenesené působnosti je založen na třech proměnných. První proměnnou je množství vykonávaných úkolů v přenesené působnosti. Druhou proměnnou je počet obyvatel ve správním obvodu příslušného obecního úřadu, který vykonává určitou agendu. Třetí proměnnou je vztah mezi počtem obyvatel obce a

²⁴⁰ MARKOVÁ, Hana. Místní daně –ano či ne?. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 119 - 123.

²⁴¹ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 129.

²⁴² Tamtéž, s. 131.

²⁴³ VIDLÁKOVÁ, Olga. Správní reforma v České republice v devadesátých letech (cesta zkoušek a omylů). In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 59 - 60.

velikostí správního obvodu.²⁴⁴ Uvedený nástin stanovování výše příspěvku na plnění úkolů v přenesené působnosti je každoročně upravován v rámci příloh zákona o státním rozpočtu. Příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti je každoročně stanoven zákonem o státním rozpočtu. Otázkou je, zda stát může příspěvek na výkon přenesené působnosti určit zcela libovolně (možná úprava pravidel viz výše) a zda se územní samosprávný celek může domáhat vyslovení neústavnosti zákona o státním rozpočtu, kde by byl tento příspěvek stanoven neúměrně nízký vůči skutečným nákladům na výkon státní správy. Nedostatečné financování výkonu přenesené působnosti vede k tomu, že obce musí vynakládat na výkon přenesené působnosti i ostatní příjmy rozpočtu obcí a v případě jejich nedostatku dochází k zadlužování obcí.²⁴⁵

„V současné době příspěvek na výkon přenesené působnosti při započtení vybraných správních poplatků a vybraných pokut ve většině obcí nepokrývá náklady na výkon přenesené působnosti.“²⁴⁶ Ústavní soud se hodlá zdržet předčasného zásahu do současné situace a právní úpravy. Ústavní soud ve své judikatuře vyjádřil, že by jednal, když by shledal, že výše příspěvku nebo okolnosti jeho poskytování zjevně neodpovídají úkolům uloženým územnímu samosprávnému celku. Nedostatečné financování výkonu státní moci v přenesené působnosti totiž ohrožuje samotnou existenci funkční územní samosprávy. Podrobnější legislativní úprava financování výkonu státní správy územními samosprávnými celky se podle názoru Ústavního soudu jeví jako žádoucí.²⁴⁷

Možné varianty řešení problému hrazení výkonu přenesené působnosti jsou:

1. Zachování současného systému, kdy je každý rok stanoven příspěvek na výkon přenesené působnosti zákonem o státním rozpočtu. Výhodou je, že je dostatečně pružný. Nevýhodou je každoroční tendence ušetřit, kde se dá.
2. Zavedení plné úhrady formou dotace, kdy by výhodou bylo plné krytí nákladů na výkon přenesené působnosti, zatímco negativem by bylo, že jednotlivé položky musí být přesně vyúčtovány.

²⁴⁴ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 346.

²⁴⁵ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení), s. 14 [online] [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-kompetenci.aspx>>.

²⁴⁶ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 346.

²⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, Pl. ÚS 34/02, část V.

3. Zavedení standardů výkonů přenesené působnosti, což znamená vytvoření systému, z něhož bude patrné, že obec vykonávající konkrétní přenesenou působnost na určitém území, s určitým počtem obyvatel, obdrží ze státního rozpočtu přesně vymezený příspěvek. Pokud bude obec hospodařit dobře, přebytky jí zůstanou, v opačném případě bude doplácet z vlastních prostředků. Negativem by bylo zdlouhavé a obtížné vypracování dělení prostředků mezi obce a také jeho nepružnost.
4. Zvýšení podílu na sdílených daních, přičemž pozitivem by byla stabilita a také fakt, že příjmy ze sdílených daní rok od roku rostou. Nutno podotknout, že negativa převažují, neboť by došlo k úplnému spojení prostředků na výkon státní správy a samosprávy. Další nevýhodou je nepružnost tohoto systému.
5. Zavedení systému dvou rozpočtů, s tím, že jeden by byl určen pro výkon samostatné působnosti a druhý rozpočet by byl určen pro výkon přenesené působnosti. Obtíže by však byly spojeny s výdajovou stránkou, neboť by bylo velmi složité od sebe oddělit propletené výdaje na výkon státní správy a samosprávy, což by bylo spojeno s velkou administrativní náročností tohoto systému.²⁴⁸

Vláda dne 14. prosince 2011 svým usnesením č. 924 vzala na vědomí „Analýzu aktuálního stavu veřejné správy“ vypracovanou Ministerstvem vnitra. Potřebnost Analýzy byla odůvodněna především nezbytností řešit aktuální koncepční problémy veřejné správy a zajistit dosažení původních cílů reformy veřejné správy, která probíhá od začátku 90. let 20. století a která nebyla do dnešního dne dokončena. Ministru vnitra byl v bodě II. 1 a) usnesení č. 924/2011 uložen úkol zpracovat a vládě do 30. června 2012 předložit v souladu s Analýzou návrh Koncepce dokončení reformy veřejné správy. V Koncepci dokončení reformy veřejné správy Ministerstvo vnitra uvádí, že z hlediska optimálního výkonu veřejné správy je žádoucí, aby existovala maximálně třístupňová územně správní struktura, přičemž výkon zákonných kompetencí by měl být v největším možném rozsahu soustředěn na úrovních obec - obec s rozšířenou

²⁴⁸ VÁŇA, Lukáš. Náklady na výkon přenesené působnosti. In GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2003. s. 70 - 72.

působností – kraj. Současný stav zakotvuje nepřiměřený vysoký rozsah úrovní, na kterých je vykonávána v území státní správa. Navrhuje se zrušit kategorii pověřených obecních úřadů, jelikož při svém vzniku měly pověřené obecní úřady představovat pouze přechodné řešení, jejich vymezení není provedeno podle jednotného kritéria a ani při vzniku správních obvodů pověřených obecních úřadů nebyla stanovena žádná velikostní kritéria, jako např. u správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Jako další změna se navrhuje redukce matričních úřadů a redukce stavebních úřadů na obce s rozšířenou působností, s čímž řada obcí nesouhlasí. V Koncepti dokončení reformy veřejné správy Ministerstvo vnitra navrhuje postupně přenášet jednotlivé kompetence z úrovně obcí I na úroveň obcí III s tím, že přenesenou působnost nelze na obcích I zcela odstranit, neboť některé záležitosti související zejména s krizovým řízením a s informacemi je nezbytné řešit na úrovni co nejbližší místu, kde potřeba daného úkolu vznikla. Koncepte dokončení reformy veřejné správy vyvolala vlnu diskuzí, zejména ohledně redukce matričních a stavebních úřadů.

5.3 Velký počet malých obcí, opatření směřující ke zmenšení počtu obcí

Dalším problémem je nesmírná rozdrobenost obcí.²⁴⁹ Zákony po roce 1989 umožnily prudké navýšení počtu obcí a to z 2500 obcí na více než 6000 obcí, přičemž převážnou většinu obcí dnes tvoří malé obce do 1000 obyvatel. Česká republika patří s průměrným počtem 1 600 obyvatel na jednu obec spolu s Francií k zemím s největším počtem obcí na celkový počet obyvatel státu. Zatímco většina západoevropských zemí prošla procesem státem řízeného slučování, v České republice po roce 1989 nastal proces opačný.²⁵⁰

Malé obce jsou velmi ekonomicky slabé, neboť výnos rozpočtového určení daní je krácen v návaznosti na nízký počet obyvatel a nevýhodným přepočítacím koeficientem. Takže tyto obce nejsou schopny ze svých rozpočtových prostředků udržovat a budovat základní infrastrukturu. Obce nemají starosty, jež by byli pro výkon

²⁴⁹ VIDLÁKOVÁ, Olga. Správní reforma v České republice v devadesátých letech (cesta zkoušek a omylů). In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 59 - 60.

²⁵⁰ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 142.

funkce dlouhodobě uvolnění, a úřednický aparát, takže je pro ně velmi obtížné obstarat si státní dotace a prostředky.²⁵¹ Malé obce tedy nemají potřebnou územní, materiální, finanční a personální kapacitu k uskutečňování široce stanovených úkolů v samostatné i přenesené působnosti.²⁵² Snahou je, aby i malé obce byly schopny zajistit základní veřejné služby v určitém standardu, aby se venkov nevyliďňoval.

Velký počet malých obcí a řešení jejich financování v současné době patří mezi citlivé politické záležitosti. Řešením situace je slučování obcí nebo intenzivní spolupráce obcí prostřednictvím sdružení obcí.²⁵³ Výsledky sociologického šetření ukázaly, že vhodnějším řešením je intenzivní spolupráce obcí, nikoli slučování obcí.²⁵⁴ Příkladím se spíše k intenzivní spolupráci mezi obcemi, která by například umožnila výkon některých agend pro spolupracující obce s menšími náklady či by umožnila uskutečnit projekty, které obce samostatně nezvládnou. Taková spolupráce by mohla být i jistým „předstupněm“ pro sloučení obcí. Myslím si, že volba řešení (sloučení obcí, či spolupráce obcí) by měla být ponechána na občanech obcí a nemělo by docházet ke slučování obcí proti jejich vůli.

Dnes je spíše obecnou tendencí státu podporovat proces slučování obcí, což se odráží také v právní úpravě financování obcí. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům zvyhodňuje podle koeficientů větší obce nad menšími, čímž vzniká tlak státu zejména na obce do 100 obyvatel k jejich slučování. Ke zlepšení podmínek malých obcí by mohla podle některých názorů pomoci také změna rozpočtového určení daní, či možnost povinného slučování obcí.²⁵⁵

Zákon o obcích stanoví v § 21 odst. 1, že nově vzniklá obec musí mít nejméně 1000 obyvatel. Ústavní soud je toho názoru, že podmínka, aby nově vzniklá obec měla

²⁵¹ PRŮŠA, Luboš: Vliv reformy veřejné správy v ČR na postavení obcí jako samostatných celků. In GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2003. s. 55.

²⁵² GROSPÍČ, Jiří. K některým otázkám vývoje územní veřejné správy. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 118.

²⁵³ Tamtéž, s. 119.

²⁵⁴ Tamtéž, s. 120.

²⁵⁵ ŠMÍD, Aleš. Vývoj územně správního členění státu ve vztahu k územní samosprávě v XXI. století a problematika územní samosprávy. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 158.

nejméně 1000 obyvatel, je zcela legitimní, podložena racionálními argumenty a nadto komparativně poměrně běžná.²⁵⁶ Ústavní soud uvedl srovnání s jinými zeměmi. V případě Slovenské republiky je pro oddělení obcí stanovena podmínka 3000 obyvatel (§ 2a odst. 5 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů). Ve Spolkové republice Německo spadá otázka obecního zřízení do pravomoci spolkových zemí, například bavorské obecní zřízení stanoví pro případ vzniku nové obce podmínku 2000 obyvatel (§ 11 odst. 3 bod 2., Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern), výjimku stanoví pouze pro obce, které jsou členy tzv. Verwaltungsgemeinschaft - správního společenství). Obdobná situace panuje v Rakousku, kde přijímání obecních zřízení spadá do kompetence spolkových zemí, například podle tyrolského obecního zřízení oddělení části obce vyžaduje přijetí zemského zákona (§ 5 zákona z 21. 3. 2001, über die Regelung des Gemeindewesens in Tirol).²⁵⁷ Z uvedeného je patrné, že naše právní úprava je ve srovnání s jinými nejvstřícnější. Domnívám se, že podmínka minimálního počtu občanů obce by měla být zpřísněna, aby se předešlo problémům, s nimiž se nyní malé obce potýkají.

5.4 Odpovědnost obce za škodu

Odpovědnost obce za škodu se liší podle toho, zda obec vystupuje v soukromoprávních vztazích, nebo zda obec vystupuje jako subjekt veřejné správy vykonávající veřejnou moc. V případě, že obec způsobí škodu v soukromoprávních vztazích, posuzuje se její odpovědnost stejně jako u ostatních účastníků soukromoprávních vztahů, tedy podle § 415 a následujících zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 373 a následujících zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů a § 265 a následujících zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Po 1.1.2014 se bude odpovědnost obce v soukromoprávních vztazích řídit § 2894 a následujícími zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a § 265 a následujícími zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, část V.

²⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, část V.

Jestliže obec vystupuje jako subjekt veřejné správy vykonávající veřejnou moc, posuzuje se její odpovědnost za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Sporné je, zda se podle uvedeného zákona posoudí také odpovědnost obce v případě porušení opatření obecné povahy, porušení veřejnoprávních smluv či vydání nicotného rozhodnutí. Domnívám se, že podle okolností konkrétního případu, by takové jednání obce mohlo být posouzeno jako nesprávný úřední postup podle uvedeného zákona.

Podle § 1 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, „územní samosprávné celky odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti“. Podle § 19 téhož zákona „územní samosprávné celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem“. Stejně tak územní samosprávné celky odpovídají za nemajetkovou újmu.²⁵⁸ Odpovědnosti za škodu se územní samosprávné celky nemohou zprostit, pokud jsou kumulativně splněny tyto podmínky: nezákonné rozhodnutí nebo nezákonný postup, vznik škody, příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody.²⁵⁹ Jedná se o absolutní objektivní odpovědnost.

Podle § 3 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, „stát odpovídá za škodu, kterou způsobily orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona“. Stát může na územních samosprávných celcích požadovat regresní úhradu, jestliže nahradí škodu.²⁶⁰

V § 20 a v § 21 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nalezneme vymezeno, za jakých podmínek vzniká nárok na náhradu škody způsobené nezákonným

²⁵⁸ § 1 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁹ § 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁰ § 16 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

rozhodnutím územního samosprávného celku v samostatné působnosti a kdo má na náhradu škody nárok. Nesprávným úředním postupem územního samosprávného celku v samostatné působnosti se podle § 22 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, rozumí nejen aktivní jednání územních samosprávných celků v samostatné působnosti, ale i nečinnost, tedy porušení povinnosti učinit určitý úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě.

Obec má právo na regresní náhradu vůči státu či kraji, jestliže poškozenému byla způsobena obcí škoda při výkonu pravomocí svěřených jí v rámci samostatné působnosti tím, že obec vydala nezákonné rozhodnutí, protože byla vázána nesprávným právním názorem příslušného orgánu vysloveným v rozhodnutí, kterým zrušil původní zákonné rozhodnutí obce.²⁶¹ Obec může požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu.²⁶²

5.5 Majetkoprávní problematika obcí ve Slovenské republice

Slovenská republika má vedle majetkoprávní charakteristiky územních samospráv v Ústavě Slovenské republiky a ve slovenském obecním zřízení také zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů, jehož obdoba v České republice chybí. Vymezení majetku obcí je provedeno v § 8 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, jako „věci ve vlastnictví obce a majetková práva obce“ a také v § 1 odst. 2 zákona č. 138/1991 Zb.

Stejně jako v České republice, je i ve Slovenské republice povinnost obce zveřejnit záměr prodat majetek obce.²⁶³ Obec má povinnost zveřejnit také způsob jeho prodeje, a to na úřední desce, internetových stránkách obce, pokud je má obec zřízené, a v regionálním tisku.²⁶⁴ Pokud nedojde ke zveřejnění zákonem požadovaným způsobem, je právní úkon neplatný. Na rozdíl od české právní úpravy, slovenská právní úprava obsahuje ustanovení § 9b odst. 1 zákona č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, ve znění

²⁶¹ § 23 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶² § 24 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶³ § 9a zákona č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁴ § 9a zákona č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů.

pozdějších předpisů, které stanoví, že fyzická osoba, která má trvalý pobyt na území obce může podat žalobu na neplatnost právního úkonu nebo na určení vlastnictví obce k majetku. V české právní úpravě je aktivní legitimace řešena pouze judikaturou soudů.

Podle § 9a odst. 1 zákona č. 138/1991 Sb., o majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů, se převody majetku obce musí konat na základě veřejné obchodní soutěže, dobrovolné dražby nebo přímým prodejem nejméně za cenu o výši všeobecné hodnoty majetku stanovené podle zvláštního právního předpisu, nestanoví-li zákon č. 138/1991 Zb. jinak.

Stejně jako v České republice, má i ve Slovenské republice klíčovou roli při hospodaření s majetkem obce zastupitelstvo obce, které určuje zásady hospodaření a nakládání s majetkem obce²⁶⁵ a schvaluje nejdůležitější úkony týkající se majetku obce²⁶⁶. Starosta obce má postavení statutárního orgánu²⁶⁷ a může rozhodovat ve všech věcech, pokud není rozhodování svěřeno zastupitelstvu obce²⁶⁸.

Hospodaření obce ve Slovenské republice kontroluje hlavní kontrolor, kterého volí a odvolává obecní zastupitelstvo, a který je zaměstnancem obce.²⁶⁹ Hlavní kontrolor vykonává kontrolní činnost, kterou se rozumí kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektivnosti při hospodaření a nakládání s majetkem a majetkovými právy obce, jakož i s majetkem, který obec užívá podle zvláštních předpisů, kontrola příjmů, výdajů a finančních operací obce. Hlavní kontrolor dále kontroluje vyřizování petic a stížností, dodržování všeobecně závazných právních předpisů, plnění usnesení obecního zastupitelstva, dodržování vnitřních předpisů obce a úkolů stanovených zvláštním zákonem.²⁷⁰ Hlavní kontrolor spolupracuje s příslušnými státními orgány ve věcech kontroly hospodaření s prostředky přidělenými obci ze státního rozpočtu a vypracovává odborná stanoviska k návrhu rozpočtu obce a závěrečného účtu obce před jejich schválením obecním zastupitelstvem. Hlavní kontrolor předkládá výsledky kontroly přímo obecnímu zastupitelstvu a také mu předkládá nejméně jednou ročně zprávu o výsledku kontrolní

²⁶⁵ § 9 odst. 1 zákona č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁶ § 9 odst. 2 zákona č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁷ § 13 odst. 5 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁸ § 13 odst. 4 písm. e) zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁹ § 18 zákona odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁰ § 18d odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

činnosti. Hlavní kontrolor se účastní zasedání obecního zastupitelstva a obecní rady s hlasem poradním.²⁷¹

Kontrolní činnosti hlavního kontrolora podléhá obecní úřad, rozpočtové a příspěvkové organizace zřízené obcí, právnické osoby, v kterých má obec majetkovou účast a jiné osoby, které nakládají s majetkem obce nebo kterým byl majetek obce přenechaný do užívání, a to v rozsahu, který se dotýká tohoto majetku. Hlavní kontrolor je oprávněn kontrolovat osoby, kterým byly z rozpočtu obce poskytnuty účelové dotace nebo návratné finanční výpomoci, či nenávratné finanční výpomoci podle zvláštních právních předpisů.²⁷² Hlavní kontrolor při výkonu kontrolní činnosti postupuje podle pravidel stanovených v zákoně č. 502/2001 Zb., o finanční kontrole a vnitřním auditu, ve znění pozdějších předpisů.²⁷³

Hlavní kontrolor je odpovědný zastupitelstvu obce, zastupitelstvo obce je oprávněné ukládat úkoly hlavnímu kontrolorovi, zejména požadovat kontrolu hospodaření na jednotlivých úsecích činnosti, za které obec zodpovídá a požadovat zprávy o těchto kontrolách.

V čl. 65 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky se uvádí, že obce financují své potřeby především z vlastních příjmů, jakož i ze státních dotací, daní a poplatků. Ustanovení § 7 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů obdobně jako Ústava Slovenské republiky stanoví, že obec financuje svoje potřeby především z vlastních příjmů, dotací ze státního rozpočtu a z dalších zdrojů. Obec také může na plnění svých úloh použít návratné zdroje financování a prostředky mimorozpočtových peněžních fondů. Na rozdíl od České republiky se ve Slovenské republice využívají místní daně, přičemž obce si mohou určit, jestli je zavedou a mohou si určit i sazbu. Ve slovenském systému jsou propracovanější kritéria pro přidělování daňových příjmů jednotlivým obcím. Při redistribuci daní se zohledňuje atribut počtu obyvatel, geografické podmínky, počet žáků dané obce nebo počet obyvatel v důchodovém věku, takže je eliminována jakákoliv subjektivnost.²⁷⁴

²⁷¹ § 18f zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷² § 18d odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷³ § 18e zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁴ TOTH, Peter. Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 17.5.2005 [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6222404>>.

Zásadní změna v právní úpravě financování obcí ve Slovenské republice nastala od 1.1.2005, kdy se základem pro nový systém financování staly tyto právní předpisy: zákon č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech veřejné správy a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje rozpočet veřejné správy jako celku, přičemž se klade důraz na státní rozpočet, zákon č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje postavení rozpočtů obce a vyššího územního celku, zákon č. 582/2004 Zb., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady, ve znění pozdějších předpisů, kterým byly některé z místních poplatků zrušeny, nebo nahrazeny jinými a byly zavedeny místní daně, zákon č. 564/2004 Zb., o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávy a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který určuje rozpočtové určení daně, termíny poukazování a způsob rozdělování daně z příjmů a nařízení vlády o rozdělování výnosu daně z příjmů územní samosprávy, jež určuje kritéria a váhy rozdělování výnosu daně z příjmů fyzických osob, s výjimkou daně z příjmů vybírané srážkou do rozpočtů obcí a vyšších územních celků.

Nový model spočívá na čtyřech základních změnách, kterými jsou, že obce a vyšší územní celky budou participovat na jedné dani a to dani z příjmů fyzických osob, dále, že silniční daň bude příjmem vyšších územních samosprávných celků, daň z nemovitostí bude příjmem obcí a stane se součástí místních daní a poplatků, některé dosavadní místní poplatky byly překlasifikovány na daně.²⁷⁵

Cílem nového systému je posílení finanční nezávislosti územních samospráv. Jeho podstatou byl přechod od poskytování dotací územní samosprávě ze státního rozpočtu na financování kompetencí prostřednictvím daňových příjmů samotných obcí. Vyloučila se dosavadní subjektivnost při poskytování dotací. Finanční zdroje se rozdělují podle jasných kritérií, která mají platit pro všechny bez rozdílu.

²⁷⁵ TOTH, Peter. Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 17.5.2005 [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6222404>>.

6. Zastupitelstvo obce se zaměřením na problematické otázky

6.1 Stručné vymezení postavení zastupitelstva de lege lata

Nejvyšším a přímo občany obce voleným orgánem je zastupitelstvo obce. Z něj jsou voleny rada obce a starosta obce. Označení zastupitelstva obce jako nejvyššího orgánu nesmíme chápat ve smyslu, že zastupitelstvo obce je nadřazeno ostatním orgánům, ale tak, že do jeho působnosti náleží nejdůležitější záležitosti místní samosprávy. Zastupitelstvo obce je klíčovým orgánem obce v oblasti samosprávy obce. Zastupitelstvu obce nepřísluší rozhodovat v přenesené působnosti s výjimkou vydávání nařízení, pokud v obci není zřízena rada obce²⁷⁶ a s výjimkou výkonu působnosti stanovené v § 6 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, pokud v obci není zřízena rada obce.

Zastupitelstvo obce je jediným orgánem obce, který výslovně zmiňuje Ústava České republiky, a to v čl. 101 až 104. Zastupitelstvo obce je dále upraveno v § 67 až § 98 zákona o obcích, jakož i v dalších zvláštních zákonech. Podle Ústavního soudu je zastupitelstvo obce „nejvyšším samosprávným orgánem a zastupitelským sborem, od něhož je odvozováno postavení dalších orgánů“²⁷⁷.

Jal již bylo uvedeno výše, zastupitelstvo obce je jediným orgánem obce, jehož členové jsou voleni přímo občany obce. Podle čl. 102 Ústavy České republiky je základním principem voleb to, že „členové zastupitelstva obce jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva“. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dodává, že volby probíhají podle zásad poměrného zastoupení.²⁷⁸ Ústavní soud judikoval, že „svobodné volby jsou podmínkou sine qua non demokratického státu, přičemž při správě věcí veřejných není možné tuto podmínku omezovat pouze na kreaci zákonodárné moci, ale je nutno ji vztáhnout i na volbu členů zastupitelstva obce“²⁷⁹. Podle čl. 102 odst. 2 Ústavy České republiky je funkční období

²⁷⁶ § 84 odst. 3 zákona o obcích.

²⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 2.11.2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09.

²⁷⁸ § 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 22.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05, část VI.

zastupitelstva obce čtyřleté, což odpovídá zásadě vlády na čas vymezené v čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Prodloužení funkčního období je možné pouze za splnění podmínek stanovených v čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Aktivní volební právo má občan České republiky, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku 18 let a je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu. Právo volit má dále státní občan jiného státu, který v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku 18 let, je v obci přihlášen k trvalému pobytu a právo volit mu přiznává mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.²⁸⁰ Jedná se o Smlouvu o fungování Evropské unie (Lisabonská smlouva), podle jejíhož čl. 20 odst. 2 písm. b) „mají občané Unie právo volit a být voleni v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu“. Pasivní volební právo má každý volič, u kterého neexistuje překážka výkonu volebního práva (tj. nemá zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody či z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo není zbaven způsobilosti k právním úkonům).²⁸¹ Zdůrazňuji, že základní podmínkou aktivního a pasivního volebního práva do zastupitelstva obce je trvalý pobyt občana v této obci. Nutno upozornit, že vzhledem k obsahu tohoto právního institutu podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je poměrně snadno zneužitelné umělé zvyšování počtu občanů obce a tedy i voličů. Tato problematika je podrobněji rozebrána v kapitole Obec. Podle názoru Ústavního soudu „nelze být občanem jedné obce pro jednu oblast veřejného práva, například daňového, a občanem obce druhé pro jinou oblast veřejného práva“²⁸².

Počet členů zastupitelstva obce na každé volební období stanoví samotné zastupitelstvo obce s tím, že přihlédne k počtu obyvatel dané obce a k velikosti územního obvodu k 1. lednu roku, v němž se konají volby. Zákon o obcích v § 68 odst. 1 stanoví nejnižší a nejvyšší počet členů zastupitelstva obce v závislosti na počtu

²⁸⁰ § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸¹ § 5 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 10.10.2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000.

obyvatel obce, čímž je zastupitelstvo obce při určování počtu členů zastupitelstva obce limitováno. Zastupitelstvo obce musí počet členů na nové volební období náležitě oznámit. Z žádného ustanovení zákona o obcích neplyne, že by počet členů zastupitelstva obce musel být lichý, i když v praxi se často setkáváme s doporučeními na lichý počet členů zastupitelstva obce. Domnívám se, že ani lichý počet členů zastupitelstva obce nemůže zabránit situaci, kdy kvůli absenci člena zastupitelstva obce nastává rovnost hlasů členů zastupitelstva obce. Při stanovení počtu členů zastupitelstva obce v prvních třech velikostních kategoriích podle § 68 odst. 1 zákona o obcích zastupitelstvo obce zároveň rozhoduje o tom, zda bude v obci zřízena rada obce, jelikož rada obce se podle § 99 odst. 3 zákona o obcích nevolí v těch obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů.

Pravomoc zastupitelstva obce stanovit počet členů zastupitelstva obce na další období může být poněkud zneužitelná v tom smyslu, že s touto pravomocí souvisí pravomoc zastupitelstva obce vytvořit volební obvody. Vhodné zvolení volebních obvodů na území obce může napomoci některým stranám k získání většího počtu mandátů, neboť se zmenšující se velikostí volebního obvodu se snižuje počet mandátů připadající na tento volební obvod, což ztěžuje přístup k mandátům stranám s nižší voličskou podporou. V jednotlivých případech je nutné zkoumat, zda vytvoření volebních obvodů nebylo účelovou manipulací ze strany majority členů zastupitelstva obce s primárním cílem omezit volnou soutěž politických sil.²⁸³ Nejvyšší správní soud a Ústavní soud posoudily usnesení zastupitelstva obce o členění obce na volební obvody a o určení počtu členů zastupitelstva obce volených v jednotlivých obvodech jako opatření obecné povahy, které je přezkoumatelné ve správním soudnictví (a následně též přezkoumatelné Ústavním soudem).²⁸⁴ Oba soudy při posouzení vyšly z materiálního pojetí opatření obecné povahy.²⁸⁵

²⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 29.3.2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10.

²⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 29.3.2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010.

²⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010.

6.2 Status člena zastupitelstva obce

Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením příslušného kandidáta do funkce člena zastupitelstva obce, když ke zvolení dochází ukončením hlasování. Podle § 5 odst. 2, 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je funkce člena zastupitelstva obce neslučitelná s „funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce, zařazeným do obecního úřadu této obce nebo s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, krajského úřadu nebo finančního úřadu, ale pouze za podmínky, že zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce nebo za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou, hejtmanem nebo radou kraje nebo radou obce“.²⁸⁶

Otázkou je, zda měl zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, na mysli neslučitelnost funkcí, nebo neslučitelnost výkonu funkcí. Z dikce § 55 odst. 6 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se dovozuje, že jde o neslučitelnost funkcí.²⁸⁷ Neslučitelnost funkcí nebrání v kandidatuře, ani v ujetí se mandátu po zvolení členem zastupitelstva obce, avšak je zákonnou povinností tohoto člena vzdát se neslučitelné funkce, a to do tří dnů od ustavujícího zasedání zastupitelstva obce. Dále musí do tří měsíců předložit doklad o tom, že důvod neslučitelnosti zanikl.²⁸⁸ Také jiné zákony kromě zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, stanoví neslučitelnost funkce člena zastupitelstva obce s funkcemi soudce, státního zástupce, člena, viceprezidenta a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, inspektora a předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Mandát člena zastupitelstva obce může zaniknout pouze ze zákonem stanovených důvodů, kterými jsou například odmítnutí složení slibu nebo složení slibu s výhradou, rezignace, úmrtí, analogicky potom den právní moci soudního rozhodnutí o

²⁸⁶ § 5 odst. 2, 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁷ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 393 - 394.

²⁸⁸ § 55 odst. 6 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

prohlášení za mrtvého, zánik obce, vyslovení ztráty mandátu z důvodu neslučitelnosti funkcí, ztráty volitelnosti (například pokud člen zastupitelstva obce změní trvalý pobyt) nebo pravomocného rozsudku odsuzující člena zastupitelstva obce k nepodmíněnému trestu odnětí svobody za trestný čin, přičemž ztrátu mandátu vyslovuje zastupitelstvo obce na nejbližším zasedání poté, co se o důvodech ztráty mandátu dozví. Pokud zastupitelstvo obce nevysloví zánik mandátu z těchto důvodů na svém nejbližším zasedání, požádá ředitel krajského úřadu o svolání zasedání zastupitelstva obce, které se musí uskutečnit nejpozději do 21 dnů od doručení jeho žádosti, a není-li o zániku mandátu rozhodnuto ani na tomto zasedání zastupitelstva obce, zaniká mandát člena zastupitelstva obce okamžikem, kdy to vysloví ředitel krajského úřadu.²⁸⁹ Dotčený člen zastupitelstva obce se může jak proti usnesení zastupitelstva obce, tak proti rozhodnutí ředitele krajského úřadu o zániku mandátu domáhat ochrany u soudu, a to podle § 91 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o obcích (ani zákon č. 491/2001 Sb.) neupravuje formu pro odmítnutí složení slibu. Každopádně by mělo mít takovou formu, aby následně nedošlo k jakýmkoliv pochybnostem ohledně toho, zda skutečně bylo složení slibu odmítnuto nebo nikoli. Za závazné odmítnutí složení slibu se proto považuje ústní odmítnutí na zasedání zastupitelstva, o němž je proveden záznam do zápisu ze zasedání zastupitelstva obce nebo písemné odmítnutí doručené starostovi.²⁹⁰ Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, stanovil, že člen zastupitelstva obce se ujímá práv a povinností složením slibu. Takové ustanovení bylo ovšem v rozporu s ustanovením, podle něhož mandát člena zastupitelstva obce vzniká ukončením hlasování. Zákon o obcích tedy již ustanovení o tom, že se člen zastupitelstva ujímá práv a povinností složením slibu neobsahuje. Nelze dovozovat, že až do složení slibu člen zastupitelstva nemůže hlasovat nebo vykonávat jiná práva člena zastupitelstva obce.

Statusem člena zastupitelstva obce se rozumí postavení člena zastupitelstva obce, které je souhrnem jeho práv a povinností. Člen zastupitelstva obce vykonává svou funkci osobně, jedná se o mandát reprezentativní. Osobní výkon funkce člena

²⁸⁹ § 55 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁰ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Jan; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 4. doplněné vydání podle stavu k 1. 3. 2009. Praha : Linde Praha a.s., 2009. s. 292 - 293.

zastupitelstva obce znamená, že tato funkce je nepřenositelná na jinou osobu. Tato funkce je vázána vždy na konkrétní fyzickou osobu, která byla zákonem stanoveným způsobem zvolena a není možné, aby se tato fyzická osoba při výkonu svého mandátu člena zastupitelstva obce nechala zastupovat jinou osobou. Výkon funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí.²⁹¹ Výkon funkce člena zastupitelstva obce lze podřadit pod definiční vymezení výkonu veřejné funkce provedené zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, podle jehož § 201 odst. 1 se „výkonem veřejné funkce rozumí plnění povinností vyplývajících z funkce, která je vymezena funkčním nebo časovým obdobím a je obsazovaná na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů“. Člen zastupitelstva obce není k obci v pracovním nebo jiném obdobném poměru.

Mezi práva členů zastupitelstva obce zejména patří právo iniciativy, právo interpelace a právo na informace.²⁹² Právem iniciativy člena zastupitelstva obce se rozumí právo předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům zastupitelstva obce a komisím rady obce návrhy na projednání.²⁹³ Zákon o obcích však výslovně neukládá povinnost tyto návrhy projednat a vyřídit. Jako praktické se mi jeví stanovit pravidla pro projednání a vyřízení těchto návrhů v jednacích řádech uvedených orgánů. Právo interpelace člena zastupitelstva obce znamená právo vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce, jednotlivé členy rady obce a předsedy výborů zastupitelstva obce, statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila. Zákon o obcích nestanoví, jakou formou má interpelace ze strany člena zastupitelstva obce probíhat. Formu lze upravit v jednacím řádu zastupitelstva obce. Zákon o obcích stanoví povinnost adresátů dotazů, připomínek a podnětů členovi zastupitelstva obce písemně odpovědět do třiceti dnů.²⁹⁴ Člen zastupitelstva obce má právo na informace ve věcech, které souvisí s výkonem funkce člena zastupitelstva obce, a to od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu a od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, přičemž informace musí být členovi zastupitelstva obce poskytnuta do třiceti dnů.²⁹⁵ Problém může nastat při určení, co vše lze zahrnout pod

²⁹¹ § 70 zákona o obcích.

²⁹² VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 456.

²⁹³ § 82 písm. a) zákona o obcích.

²⁹⁴ § 82 písm. b) zákona o obcích.

²⁹⁵ § 82 písm. c) zákona o obcích.

informace ve věcech, které souvisejí s výkonem funkce člena zastupitelstva obce, neboli při určení, na jaké informace má člen zastupitelstva obce právo a na jaké již nikoli. Domnívám se, že na tuto otázku není jednoznačná odpověď, která by stanovila přesná kritéria, a bude vždy záležet na posouzení konkrétního případu. Práva členů zastupitelstva vymezená v § 82 zákona o obcích nejsou vypočtena taxativně. V zákoně o obcích nalezneme i v dalších ustanoveních zakotvená práva členů zastupitelstva obce. Jedná se o práva spojená s hlasováním, vystupováním v zastupitelstvu obce a další účastí na činnosti zastupitelstva obce.

Člen zastupitelstva obce má základní povinnosti vymezeny v § 83 zákona o obcích. Povinností člena zastupitelstva obce je účastnit se zasedání zastupitelstva obce, jakož i zasedání jiných orgánů obce, kterých je členem. I když zákon o obcích výslovně stanoví pouze orgány obce, má podle mého názoru člen zastupitelstva obce také povinnost zúčastňovat se jednání komisí rady obce a výborů zastupitelstva obce (které nejsou orgány obce), kterých je členem. Vycházím z toho, že člen zastupitelstva obce má povinnost hájit zájmy občanů obce a jistě je v zájmu občanů obce, aby se podílel na činnosti orgánů zastupitelstva obce a orgánů rady obce, kterých je členem.

Jestliže při rozhodování o nějaké záležitosti v orgánech obce hrozí střet zájmů, tedy že podíl na projednávání a rozhodování této záležitosti by mohl pro člena zastupitelstva obce, jeho osobu blízkou, fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, znamenat výhodu nebo škodu, je člen zastupitelstva obce povinen sdělit tento fakt před zahájením jednání orgánu obce, na kterém má být daná záležitost projednána. Členovi zastupitelstva obce je uložena pouze povinnost sdělit tento fakt. Z právní úpravy pro člena zastupitelstva nevyplývá zákaz hlasovat o této záležitosti. Je tedy na uvážení člena zastupitelstva obce, zda se dobrovolně zdrží hlasování v této záležitosti.

Velmi diskutabilní je požadavek zákona o obcích, aby člen zastupitelstva obce jednal a vystupoval tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce²⁹⁶, čímž jsou zřejmě myšleny jisté morální požadavky na výkon funkce. Pro srovnání uvádím, že tento požadavek není stanoven ani pro poslance a senátory v Ústavě České republiky a v

²⁹⁶ § 83 odst. 1 zákona o obcích.

jednacích řádech obou komor Parlamentu. Není racionálního důvodu, proč by komunální politici měli být více svázáni morálními pravidly než poslanci a senátoři.²⁹⁷

Další povinnosti člena zastupitelstva obce nalezneme v dalších ustanoveních zákona o obcích (například § 69 odst. 2, 3 a 4) a v jiných zákonech, například v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, který členy zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, kteří byli pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni a členy zastupitelstva obce, kteří před svým zvolením do funkce členů zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, starosty obcí, místostarosty obcí a členy rady obcí, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni řadí mezi veřejné funkcionáře²⁹⁸ a ukládá jim určité povinnosti (například podávat oznámení o osobním zájmu, jiných vykonávaných činnostech, majetku nabytém v průběhu výkonu funkce, příjmech a darech)²⁹⁹, omezení a zákaz vykonávat určité činnosti, a to za účelem ochrany veřejného zájmu.

Členy zastupitelstva obce zákon o obcích rozděluje na uvolněné a neuvolněné. Uvolnění členové zastupitelstva obce jsou dlouhodobě uvolněni ze svého pracovního poměru. Uvolněným členem zastupitelstva obce je i ten, kdo před vznikem funkce člena zastupitelstva obce nebyl v pracovním poměru, ale funkci vykonává ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce dlouhodobě uvolněný. Uvolněný člen zastupitelstva obce má nárok na měsíční odměnu, kterou mu vyplácí obec. Neuvolněným členům zastupitelstva obce odměna může, ale nemusí být obcí poskytnuta. Výše odměny je stanovena v závislosti na druhu funkce (pevně stanovená částka) a počtu obyvatel (příplatek podle počtu obyvatel). Vztahy mezi členem zastupitelstva obce a obcí se neřídí zákoníkem práce s výjimkou splatnosti a výplaty měsíční odměny a cestovních náhrad.³⁰⁰

²⁹⁷ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 464.

²⁹⁸ § 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁹ § 7 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁰ § 71 až § 79 zákona o obcích.

6.3 Zasedání zastupitelstva obce a související problematické otázky

Členové zastupitelstva obce se schází na zasedání zastupitelstva obce. Zvláštní místo mezi zasedáními zastupitelstva obce má ustavující zasedání zastupitelstva obce, na kterém má být zvolen starosta obce, místostarosta obce a další členové obecní rady, pokud nejde o případ, kdy zastupitelstvo obce má méně než 15 členů a tudíž se rada obce nevolí. Zasedání zastupitelstva obce je veřejné.³⁰¹ Zákon o obcích žádnou výjimku z veřejnosti zasedání zastupitelstva obce nestanoví. Konání neveřejného zasedání by odporovalo zákonu o obcích a usnesení přijatá na takovém zasedání by musela být hodnocena jako nezákonná.³⁰² Teoreticky si lze představit prolomení zásady veřejnosti v případě kolize práva na veřejné jednání zastupitelstva obce a práva na ochranu utajovaných informací. Nutno zdůraznit, že utajované informace by mohly být na zasedání zastupitelstva obce projednávány pouze tehdy, když by všichni členové zastupitelstva obce měli přístup k utajovaným informacím podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, neboť tento zákon nestanoví pro členy zastupitelstva obce výjimku jako například pro poslance a senátory,³⁰³ což si lze prakticky jen těžko představit.

Podle § 92 odst. 1 zákona o obcích se zastupitelstvo obce schází podle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce, přičemž zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce. Obecní úřad předem informuje o konání zasedání zastupitelstva obce a o navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce.³⁰⁴ Splněním povinnosti zveřejnit oznámení o připravovaném zasedání není, jestliže si zastupitelstvo obce předem, např. na svém ustavujícím zasedání, odsouhlasí termíny zasedání pro celé funkční období. Vždy je nutné, aby před každým zasedáním byla informace znovu zveřejněna.³⁰⁵ Právní úprava neřeší případ, kdy oznámení o připravovaném zasedání zastupitelstva obce není řádně zveřejněno, tedy když obecní

³⁰¹ § 93 odst. 2 zákona o obcích.

³⁰² VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 502.

³⁰³ § 58 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁴ § 93 odst. 1 zákona o obcích.

³⁰⁵ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Metodické doporučení k činnosti ÚSC č. 9 - Nejčastější pochybení zjišťovaná při provádění kontrol výkonu samostatné působnosti, s. 2 [online] [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-odk-odbor-doзору-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

úřad povinnost zveřejnit nesplní vůbec, nebo když ji sice splní ale ne zákonem předpokládaným způsobem, pokud jde o obsah této informace nebo dobu, po kterou má být informace zveřejněna. Domnívám se, že je nutno posoudit každou situaci podle konkrétních okolností a zhodnotit, do jaké míry došlo k narušení zásady veřejnosti jednání zastupitelstva obce a podle toho posoudit přijatá usnesení zastupitelstva obce jako zákonná či nezákonná.

Zastupitelstvo je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů.³⁰⁶ Podle § 87 zákona o obcích je k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní předpis jinak. Zákon o obcích rozlišuje usnesení, rozhodnutí a volbu. Jedná se pouze o formální rozlišení, neboť zastupitelstvo obce jakožto kolegiální orgán vždy rozhoduje usnesením. Dosud nevyřešenou otázkou je, zda se většina počítá ze skutečného počtu členů zastupitelstva obce k okamžiku přijetí usnesení, nebo z původního počtu určeného podle § 67 zákona o obcích. Ustanovení § 90 a § 95 odst. 1 zákona o obcích nasvědčuje závěru, že se vychází ze skutečného počtu členů zastupitelstva obce k okamžiku přijetí usnesení.³⁰⁷ V úvahu přichází, zda pro některé případy nestanovit přísnější podmínky pro přijetí usnesení zastupitelstva obce zejména ve finančních závazcích, které mohou obec významně zatížit. Ovšem je nutno zvážit, zda by to nevedlo k ochromení činnosti dané obce. De lege ferenda v úvahu přichází zmírnění podmínek pro přijetí některých usnesení.

Je nutno si uvědomit, že v případech, kdy se nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce nevysloví ve prospěch předloženého návrhu, není výsledkem vznik usnesení, a to ani usnesení opačného významu. Doporučuje se návrh usnesení přeformulovat a potvrdit tak zamítavé stanovisko zastupitelstva obce, byť z logiky věci není třeba tak již činit.³⁰⁸ Zrušit nebo změnit dříve přijaté usnesení zastupitelstva obce může zastupitelstvo obce, a to opět pouze usnesením. V usnesení, kterým se předchozí

³⁰⁶ § 92 odst. 3 zákona o obcích.

³⁰⁷ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 484 - 485.

³⁰⁸ HORNÍK, Jan; DVOŘÁK, Miloš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 2 dílčí aspekty související se zasedáním zastupitelstev obcí*. Praha : Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., 2009. s. 19.

usnesení zastupitelstva obce mění nebo zrušuje, musí být příslušné usnesení, které se mění nebo zrušuje, jednoznačně identifikováno.³⁰⁹

V praxi se setkáváme s mnoha nedostatky souvisejícími se zasedáním zastupitelstva obce a přijímáním usnesení. Jedná se například o to, že formulace navrhovaných a následně přijatých usnesení ze zasedání zastupitelstva obce nejsou v souladu se zněním zákona o obcích, usnesení ze zasedání zastupitelstva obce jsou nesrozumitelná, dochází k hlasování na závěr pořadu jednání zastupitelstva obce, při němž se v podobě „souhrnného usnesení“ znovu schvalují usnesení, která již byla přijata v průběhu zasedání, když komplikace v tomto případě nastává tím, že souhrnné usnesení není přijato, nebo tím, že text usnesení přijatých v průběhu zasedání se odlišuje od textu „souhrnného“ usnesení. V případě odlišnosti usnesení původního od usnesení „souhrnného“ je podle mého názoru rozhodující usnesení přijaté jako druhé v pořadí. Zákon o obcích tuto situaci výslovně neřeší. Vycházím z teze Nejvyššího správního soudu, který chápe vztah soukromého a veřejného práva jako vztah obecného a zvláštního práva, takže ve veřejném právu lze subsidiárně použít normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí a nelze dospět k rozumnému závěru, že absence úpravy má svůj samostatný smysl a účel.³¹⁰ V soukromém právu platí, že pozdější projev vůle nahrazuje projev vůle předcházející v tom rozsahu, v jakém se překrývají.

Dalším vyskytujícím se nedostatkem je, že při přijímání usnesení zastupitelstva obce nejsou dodržována kompetenční oprávnění jednotlivých orgánů obce, tedy zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech a přijímá v nich usnesení, aniž by tyto záležitosti spadaly do jeho pravomoci, neboť jsou vyhrazeny radě obce, potažmo starostovi obce, pokud se rada obce v dané obci nevolí a její pravomoci až na výjimky vykonává starosta obce.³¹¹ Pochybení obcí dále Ministerstvo vnitra spatřuje v tom, že obce vůbec neinformují o konání zasedání zastupitelstva obce, nebo oznámení o připravovaném zasedání nemá zákonem stanovené náležitosti, nebo oznámení o

³⁰⁹ HORNÍK, Jan; DVOŘÁK, Miloš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 2 dílčí aspekty související se zasedáním zastupitelstev obcí*. Praha : Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., 2009. s. 21.

³¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2007, č.j. 2 As 88/2006-60.

³¹¹ HORNÍK, Jan; DVOŘÁK, Miloš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 2 dílčí aspekty související se zasedáním zastupitelstev obcí*. Praha : Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., 2009. s. 25.

připravovaném zasedání zastupitelstva obce je zveřejněno po dobu kratší 7 dnů a zasedání se koná v jiný než zveřejněný den.³¹²

Výše uvedené je možné souhrnně vyjádřit takto: jestliže pravomoc vytvořit vůli obce přísluší zastupitelstvu obce, nemůže se tak stát jinak než usnesením zastupitelstva obce přijatým na řádně svolaném zasedání zastupitelstva obce a za splnění všech dalších podmínek vyžadovaných právním řádem České republiky.³¹³

Ze zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který je podle mého názoru veřejnou listinou se všemi důsledky z toho plynoucími, jako je například presumpce pravdivosti. Definici veřejné listiny nalezneme například v § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a v § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Z těchto ustanovení vyplývá, že veřejná listina musí splňovat určité náležitosti. Z listiny musí být na první pohled patrné, kdo ji vydal, musí být opatřena podpisy oprávněných osob a musí být vydána v rámci pravomoci daného orgánu. Domnívám se, že zápis ze zasedání zastupitelstva obce takové náležitosti splňuje, proto jej považuji za veřejnou listinu.

Pro vyhotovení zápisu ze zasedání zastupitelstva obce je zákonem o obcích stanovena desetidenní lhůta počínající od skončení zasedání zastupitelstva obce. Jedná se o lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení nemá za následek neplatnost a nezákonnost přijatých usnesení.³¹⁴ V zápisech ze zasedání zastupitelstva obce je nutné přesně uvádět počet přítomných členů zastupitelstva obce a zejména u každého přijatého usnesení výsledek hlasování, tedy uvedení počtu členů hlasujících pro přijetí daného rozhodnutí, proti jeho přijetí, počet těch, kteří se hlasování zdrželi. Tyto údaje je možné uvádět i adresně podle jednotlivých členů zastupitelstva obce. Podpisy ověřovatelů stvrzují, že zaznamenaný obsah průběhu zasedání odpovídá jeho skutečnému průběhu. Pokud by zastupitelstvem obce určený ověřovatel odmítl zápis ze zasedání zastupitelstva obce podepsat, je nutné tuto skutečnost do zápisu poznamenat společně s důvody, které ověřovatele vedly k odmítnutí zápis podepsat. Na následujícím zasedání zastupitelstva obce je třeba zastupitelstvo obce o této skutečnosti informovat, aby mohlo rozhodnout,

³¹² MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Metodické doporučení k činnosti ÚSC č. 9 - Nejčastější pochybení zjišťovaná při provádění kontrol výkonu samostatné působnosti, s. 1 [online] [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

³¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.12.2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009.

³¹⁴ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 511.

zda výhradám ověřovatele vyhoví a zápis bude upraven, nebo jim nevyhoví, neboť pořízený zápis odpovídá průběhu předchozího zasedání zastupitelstva obce. Takové rozhodnutí zastupitelstva obce nahrazuje podpis ověřovatele, neboť představuje autoritativní ověření správnosti obsahu zápisu.³¹⁵ Přijatá usnesení jsou ze zákona součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Pouze text usnesení obsažený v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce je právně relevantní.

Zápis ze zasedání zastupitelstva obce je uložen na obecním úřadu k nahlédnutí³¹⁶ občanům obce, kteří dosáhli věku 18 let, fyzickým osobám vlastnícím na území obce nemovitost, kteří dosáhli věku 18 let³¹⁷ a podle mého názoru též občanům Evropské unie, jež mají v obci trvalý pobyt a dosáhli věku 18 let (touto problematikou jsem se již zabývala v kapitole Obec, v podkapitole Stručné vymezení pojmu). Zákon o obcích tyto osoby opravňuje k nahlížení do úplné a originální podoby zápisů ze zasedání zastupitelstva obce a k pořizování výpisů z nich. V tomto ohledu představuje zákon o obcích lex specialis k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Obec nemůže ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce vyloučit žádnou informaci, tedy ani případné informace ve smyslu ustanovení § 11 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.³¹⁸ Osoby oprávněné podle zákona o obcích nahlížet do zápisů ze zasedání zastupitelstva obce mají k těmto údajům bezplatný přístup na rozdíl od jiných osob, které mají právo na informace obsažených v zápisech ze zasedání zastupitelstva obce podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

V praxi se často konají pracovní porady členů zastupitelstva obce mimo veřejné zasedání zastupitelstva obce. Domnívám se, že v zásadě nejsou takové pracovní porady v rozporu se zákonem o obcích, pokud nedochází k situaci, kdy tzv. předprojednání věcí, které mají být předmětem zasedání zastupitelstva obce, vede k narušení principu

³¹⁵ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Metodické doporučení k činnosti ÚSC č. 9 - Nejčastější pochybení zjišťovaná při provádění kontrol výkonu samostatné působnosti, s. 2,3 [online] [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozeru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

³¹⁶ § 95 odst. 2 zákona o obcích

³¹⁷ § 16 zákona o obcích

³¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.6.2007, č.j. 6 As 79/2006 - 65.

veřejnosti jednání zastupitelstva obce.³¹⁹ Lze si představit, že pracovní schůzky mají sloužit k tomu, aby se členové zastupitelstva obce podrobněji seznámili s určitými náročnějšími body programu plánovaného veřejného zasedání a mohli následně co nejlépe informovat občany obce. Nejvyšší správní soud ponechal na úvaze členů zastupitelstva obce, zda je vhodné veřejnost o konání těchto schůzek informovat a případně z těchto schůzek pořizovat zápis. Právní úprava členům zastupitelstva obce neukládá povinnost informovat o těchto schůzkách veřejnost a ani jim neukládá povinnost umožnit na ně veřejnosti přístup.³²⁰

Občan obce má podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích právo vyjádřit své stanovisko k jakékoliv projednávané věci na zasedání zastupitelstva obce, tedy včetně návrhu programu před jeho schválením. Z tohoto ustanovení však nelze dovodit právo občana obce přímo předkládat vlastní návrhy na zařazení konkrétní záležitosti do programu zasedání zastupitelstva obce.³²¹ Právo navrhopat zařazení dalších bodů na program probíhajícího zasedání totiž přísluší členům zastupitelstva obce, radě obce a výborům zastupitelstva obce. Zákon o obcích v § 16 odst. 2 písm. f) stanoví povinnost zastupitelstva obce zařadit na program zasedání zastupitelstva obce a věcně se záležitostmi zabývat, pokud je žádost o projednání určité záležitosti spadající do oblasti samostatné působnosti podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, kteří dosáhli věku 18 let. Z uvedeného vyplývá, že existují dva možné způsoby uplatnění požadavku na projednání určité záležitosti spadající do samostatné působnosti obce, jimž odpovídají odlišné povinnosti zastupitelstva obce při jeho vyřizování. Zákon o obcích počítá jednak s prostou žádostí, kterou může podat kterýkoli občan obce, který dosáhl věku 18 let. Touto žádostí nemá zastupitelstvo obce ze zákona povinnost se zabývat. Druhým způsobem je kvalifikovaná žádost, která musí být podána nejméně 0,5% občanů obce (kteří dosáhli věku 18 let) a zastupitelstvo obce je povinno se jí zabývat.

Ochranu práva obce na samosprávu před nečinností voleného zastupitelstva obce poskytuje § 89 odst. 1 zákona o obcích, který stanoví, že „nesejde-li se zastupitelstvo obce po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo vnitra je rozpustí“. Rozpuštění zastupitelstva obce je důvodem pro konání nových voleb v obci,

³¹⁹ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 502 - 503.

³²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2007, č.j. 3 Aps 5/2006-55.

³²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.4.2008, č.j. 3 Aps 1/2008 - 151.

není však důvodem zániku mandátu členů rozpuštěného zastupitelstva obce. Mandát členů zastupitelstva obce totiž zaniká podle § 55 odst. 2 písm. d) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dnem nových voleb do zastupitelstva obce, popř. voleb řádných, jestliže k rozpuštění zastupitelstva obce došlo tak, že v důsledku § 58 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, již nelze nové volby konat. Až do zániku mandátu tedy členové zastupitelstva obce mohou vykonávat práva spojená se členstvím v zastupitelstvu obce. Jsem toho názoru, že taková úprava nedává i s přihlédnutím k čl. 25 písm. e) Ústavy České republiky smysl a že k zániku mandátu člena zastupitelstva obce by mělo dojít již rozpuštěním zastupitelstva obce.

Rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozpuštění zastupitelstva obce se vydává ve správním řízení ex offio podle části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Proti takovému rozhodnutí se lze bránit řádným opravným prostředkem, jehož uplatnění je podmínkou pro případné podání správní žaloby podle § 65 odst. 1 a § 67 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Podání takové žaloby nemá ze zákona odkladný účinek vůči napadenému rozhodnutí, soud ho však může přiznat.³²² V takovém případě by k rozpuštění zastupitelstva nemohlo dojít. Problém nastane v případě, že odkladný účinek vůči napadenému rozhodnutí nebude přiznán, na základě rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva obce budou vyhlášeny a proběhnou nové volby do zastupitelstva obce a soud následně rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozpuštění zastupitelstva obce zruší, a to s účinky ex tunc.³²³ V jedné obci tak dojde k tomu, že existují dvě zastupitelstva obce, zastupitelstvo obce, které mělo být rozpuštěno, a nově zvolené zastupitelstvo obce. Obě dvě zastupitelstva obce se mohou scházet na zasedání a přijímat usnesení. Je potom otázkou, které zastupitelstvo obce bude v obci nadále působit a jak naložit s usneseními, které přijalo druhé zastupitelstvo obce. Zákon o obcích takový případ neřeší. Domnívám se, že by se mělo této situaci předcházet a to tím, že krajský soud přizná odkladný účinek. Popsaný postup Ministerstva vnitra představuje zásah státu do samosprávy obcí

³²² § 73 odst. 2, 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

³²³ § VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 486 - 487.

v souladu se čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky. Stát v tomto případě zajišťuje řádný výkon samosprávy.

Podle § 89 odst. 2 zákona o obcích Ministerstvo vnitra rozpustí zastupitelstvo obce, jestliže zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce nebude postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum a zastupitelstvo obce nezjedná na výzvu Ministerstva vnitra ve lhůtě dvou měsíců nápravu.

6.4 Pravomoc a působnost zastupitelstva obce

Podle čl. 104 odst. 1 Ústavy České republiky může být působnost zastupitelstva obce stanovena pouze zákony, nikoli předpisy podzákonnými. Smyslem této právní úpravy je, aby exekutivní orgány státu nemohly právními předpisy ovlivňovat rozsah působnosti zastupitelstva obce a aby si rozsah své působnosti nemohlo určovat ani zastupitelstvo obce samo. Ústavní soud toto potvrdil, když judikoval, že působnost zastupitelstva obce nemůže být rozšířena cestou obecně závazných vyhlášek.³²⁴ Výše popsaná záruka stanovení působnosti zastupitelstva obce pouze formou zákona se týká výkonu práva na územní samosprávu (samostatné působnosti) a nikoli výkonu státní správy.³²⁵

Působnost zastupitelstva obce zahrnuje celý rozsah samosprávy obce, což ovšem neznamená, že by úkoly samosprávy mohl plnit výlučně tento orgán. Uvedené je nutno chápat tak, že zastupitelstvo obce musí mít vždy možnost v určité podobě řešit jakoukoli záležitost, která patří samosprávě. Zastupitelstvu obce nepřísluší až na zákonem stanovené výjimky, které jsem uvedla v úvodu této kapitoly, rozhodovat v přenesené působnosti.

Pravomoci zastupitelstva obce určuje § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích, ale také další zákony, kterými se zabývám dále. Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce s výjimkou pravomocí rady obce uvedených v § 102 odst. 2 zákona o obcích. Vyhradit si pravomoc znamená postavit ji na roveň pravomocem vymezeným v § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích. Pokud by si „zastupitelstvo v rozporu s ustanovení § 102 odst. 2 zákona o obcích atrahovalo

³²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28.12.1994, sp. zn. Pl. ÚS 30/94.

³²⁵ BAHYL'OVÁ, Lenka; SUCHÁNEK, Radovan; FILIP, Jan, aj. *Ústava České republiky : komentář*. Praha : Linde Praha akciová společnost, 2010. s. 1431.

některou z pravomocí vyhrazených radě obce a v rámci této pravomoci vykonávalo její působnosti, jednalo by se o absolutně neplatné úkony, pokud by z povahy věcí přímo nevyplývala jejich nicotnost".³²⁶ Vyhrazení pravomoci musíme rozlišovat od rozhodnutí o určité záležitosti spadající do samostatné působnosti obce v konkrétním případě. Zastupitelstvo obce může o otázkách vymezených v § 102 odst. 2 zákona o obcích rozhodnout v jednotlivém konkrétním případě, neboť podle Ústavy České republiky by v samostatné působnosti obce neměla existovat žádná otázka, o které by zastupitelstvo obce nemohlo rozhodnout.³²⁷

Ustanovení § 84 odst. 2 zákona o obcích obsahuje pravomoci, které zastupitelstvo obce nemůže delegovat na jiné orgány obce. Jedná se o záležitosti interního rozhodování zastupitelstva obce, kreační pravomoci vůči radě obce a o fiskální pravomoci.³²⁸ Příkladem jde o schvalování programu rozvoje obce, zřizování trvalých a dočasných peněžních fondů obce, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce, vydávání obecně závazných vyhlášek, zřizování a rušení výborů zastupitelstva obce, zřizování a rušení obecní policie, oprávnění volit z řad členů zastupitelstva obce starostu obce, místostarosty a další členy rady obce, rozhodovat o spolupráci s jinými obcemi, udělovat a odnímat čestné občanství obce.

Podle § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, zastupitelstvo obce schvaluje rozpočet obce a závěrečný účet obce. Význam tohoto ustanovení je nejen kompetenční, ale spočívá i v tom, že schválený rozpočet vyjadřuje vůli zastupitelstva obce jako nejvyššího orgánu obce, z čehož vyplývá závaznost schváleného rozpočtu obce pro ostatní orgány obce.³²⁹ Po skončení kalendářního roku se údaje o celoročním hospodaření obce zpracovávají do závěrečného účtu obce, který schvaluje zastupitelstvo obce na základě zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření buď souhlasem bez výhrad (použije se i když jsou shledány drobné nedostatky), nebo souhlasem s výhradami (skutečnosti, které zásadním způsobem ovlivnily správnost účetnictví a tím i pravdivost finanční závěrky a finančních výkazů), na jejichž základě přijme obec opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků. Schvalování závěrečného

³²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 2.11.2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09 část III.

³²⁷ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 479.

³²⁸ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 472.

³²⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11.10.2006, sp. zn. 7 Tdo 1105/2006.

účtu patří do vyhrazené působnosti zastupitelstva obce, nelze ji tedy přenést na jiný orgán.

Zákon o obcích v § 85 vymezuje majetkoprávní úkony obce, které vyžadují schválení zastupitelstva obce. Tyto úkony jsou určeny jednak materiálně (výší závazku), jednak formou právního úkonu, popř. kombinací obou těchto kritérií. Na prvním místě je nabytí a převod nemovitých věcí a vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů. U bytů a nebytových prostor je to pouze jejich převod z majetku obce. Podle ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích spadá rozhodování o převodech nemovitostí včetně bytů do výlučné pravomoci zastupitelstva obce a zastupitelstvo obce tuto pravomoc nemůže převést na jiný orgán obce.³³⁰ Zastupitelstvo obce rozhoduje o poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000,- Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000,- Kč jedné a téže fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce. Další vyhrazenou pravomocí zastupitelstva obce je rozhodování o poskytování dotací nad 50 000,- Kč fyzickým nebo právnickým osobám pro zákonem vymezené účely.³³¹ Dotacemi se zabývá také písm. j) v § 85 zákona o obcích. Tato ustanovení je možno vykládat tak, že v písm. c) se jedná o dotace poskytované z rozpočtu obce, zatímco v písm. j) se jedná o dotace, jejichž příjemcem je obec, např. dotace z rozpočtu kraje nebo ze státního rozpočtu.³³² Jiný výklad vede k závěru, že jedno z ustanovení písm. c) nebo písm. j) je v zákoně o obcích uvedeno nadbytečně. Přikláním se k prvnímu z uvedených výkladů. Ustanovení § 85 písm. c) zákona o obcích stanovuje absolutní částku, nad kterou poskytování dotací v jednotlivých případech schvaluje zastupitelstvo obce, což je podle mého názoru nesprávné řešení, neboť tato částka mnohdy neodráží skutečný význam toho kterého majetkoprávního úkonu pro konkrétní obec z hlediska jejího rozpočtu. Domnívám se, že je toto ustanovení možno poměrně snadno obcházet, a to tak, že se poskytované dotace rozdělí do částí nedosahující takto stanovené hranice, aby o nich nerozhodovalo zastupitelstvo obce.

Další pravomoci zastupitelstva obce nalezneme například v § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „zastupitelstvo obce v samostatné působnosti rozhoduje o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje zadání, případně

³³⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.5.2005, sp. zn. 28 Cdo 2957/2004.

³³¹ § 85 písm. c) zákona o obcích.

³³² VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 483.

pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává územní plán, vydává regulační plán, projednává zprávu o uplatňování územního plánu“, v § 7 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého zastupitelstvo obce v samostatné působnosti vydává zásady územního rozvoje, schvaluje zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje, schvaluje zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje, vydává regulační plán v zákonem stanovených případech.

6.5 Normotvorná pravomoc zastupitelstva obce se zaměřením na judikaturu Ústavního soudu

Pouze zastupitelstvo obce může v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Obecně závazná vyhláška je normativní právní akt, jenž obsahuje právní normy, tedy formálně vyjádřená závazná pravidla chování vynutitelná veřejnou mocí. Pravomoc zastupitelstva obce vydávat obecně závazné vyhlášky je založena čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky.

Klíčovým ústavněprávním problémem bylo, zda územní samosprávné celky pro vydávání obecně závazných vyhlášek, jejichž obsahem je stanovení povinností fyzickým a právnickým osobám, potřebují výslovné zmocnění v zákoně. Až do prosince roku 2007 Ústavní soud zastával názor, že k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je třeba výslovného zákonného zmocnění. Vycházel přitom z čl. 4 odst. 1 Listiny základní práv a svobod, podle něhož mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a rovněž z čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a z čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, které stanoví, že nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá.³³³ Již v těchto nálezech Ústavní soud judikoval, že čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky obec zmocňuje k originární normotvorbě, avšak tento závěr Ústavní soud relativizoval dodatkem, že pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna

³³³ Nález ústavního soudu ze dne 5.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 26/93, část II., nález Ústavního soudu ze dne 19.1.1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93, taktéž Nález Ústavního soudu ze dne 26.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 39/93.

zákonem.³³⁴ Reakci na restriktivní judikaturu Ústavního soudu nalezneme v § 10 zákona o obcích, který představuje výslovné zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek.

Restriktivní výklad Ústavní soud posléze sám opustil a například v nálezech ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05, ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06, ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, kde konstatoval posun právního prostředí a konstantní změnu v nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy. Ústavní soud odůvodnil svou restriktivní doktrínu tak, že „ji formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality se systémem hierarchicky budovaných národních výborů na principu sovětů musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy v právním prostředí České republiky znovu a trpělivě objevován a prosazován a také z toho důvodu, že Ústava České republiky neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu územních samosprávných celků může uplatnit a svěřuje tyto otázky až na výjimky zákonné úpravě, přičemž zákonodárce na počátku 90. let minulého století v zákonech upravujících územní samosprávu dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonných zmocnění konstruovaných podobně jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány a Ústavní soud byl konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřijatelné partikularizace právního řádu České republiky". Podle Ústavního soudu zákon o obcích již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky a hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesnila i bohatá judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud konstatoval, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno interpretovat tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek, přičemž k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy České

³³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 17.5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04, taktéž nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/05, taktéž nález Ústavního soudu ze dne 19.9.2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05, taktéž nález Ústavního soudu ze dne 20.2.2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06.

republiky), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. Výslovného zákonného zmocnění je i nadále třeba k ukládání daní a poplatků, což plyne z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Tento závěr Ústavní soud „znejasnil“ tím, že uvedl, že stanovení mezi samostatné působnosti obce svěřila Ústava České republiky zákonu, jímž je zákon o obcích, který v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky.³³⁵ Ovšem i před tímto nálezem Ústavního soudu mohlo zastupitelstvo obce obecně závazné vyhlášky obce vydávat podle § 10 zákona o obcích, neboť jak již jsem uvedla výše, tento § 10 představuje výslovné zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek. Domnívám se, že pravomoc zastupitelstva obce vydávat v mezích zákonem stanovené samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky obce vychází z čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a není třeba zákonného zmocnění, přičemž samostatná působnost obce je vymezena zejména v § 35 zákona o obcích, jakož i v dalších zákonech. Vzhledem k uvedenému se domnívám, že § 10 zákona o obcích nemá po změně stanoviska Ústavního soudu takový význam jako před změnou.

Další zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obce jsou například v § 24 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů“, v § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, kde je stanoveno, jaké sázkové hry, loterie a jiné podobné hry lze upravit obecně závaznou vyhláškou a v jakých směrech tak lze učinit, v § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, který stanoví, že „obec v samostatné působnosti může v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů“, v § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož

³³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, část V., V. A, V. B.

„obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinsekce a deratizace“.

V nálezech Ústavního soudu bylo judikováno, že obecně závazná vyhláška obce nemůže regulovat záležitosti, které jsou již upraveny zákonem nebo jiným obecně závazným právním předpisem, což vyplývá ze zásady, že obecně závazná vyhláška obce musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy.³³⁶ Ústavní soud dospěl k názoru, že zákonná úprava má vždy přednost před obecně závaznou vyhláškou, takže pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, obec je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony normovat. Obec může namísto přijetí obecně závazné vyhlášky využít jiné, ústavně souladné, cesty tyto problémy řešící, například upozornění publikované na úřední desce obce, které by odkázalo na existující ustanovení zákonů.³³⁷ Tuto tezi poněkud modifikoval náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11.12.2007, v němž Ústavní soud vyslovil, že „odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší“. Je nutno mít na paměti, že účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí, což nelze spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů týkajících se úkolů státní správy.³³⁸ Je tedy nepřijatelné, aby obecně závazná vyhláška obce nově nebo podrobněji formulovala skutkové podstaty trestných činů nebo přestupků.³³⁹ Obecně závaznými vyhláškami obce také nelze upravovat to, co spadá do oblasti vyhrazené státní správě. Na tom nic nemění ani ta skutečnost, že výkon státní správy může být přenesen i na obec.

Zákon o obcích nestanoví zastupitelstvu obce povinnost projednat návrh obecně závazné vyhlášky s jinými orgány a subjekty. Výjimkou jsou statutární města, která

³³⁶ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. července 1997 sp. zn. Pl. ÚS 9/97.

³³⁷ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. května 2005 sp. zn. Pl. ÚS 62/04, taktéž Nález Ústavního soudu ze dne 19.10.1999, sp. zn. Pl.ÚS 14/99.

³³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12.6.2007, sp. zn. Pl. ÚS 21/06, část VI.

³³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 23.8.1994, Pl. ÚS 47/93.

mají povinnost návrh obecně závazné vyhlášky obce projednat s městskými částmi a městskými obvody. Součástí předkládaného návrhu obecně závazné vyhlášky by měla být důvodová zpráva, která postihne všechny skutečnosti, jež souvisejí s vydáním tohoto právního předpisu, a to finanční, materiální, společenské či občanské dopady.

Obecně závazná vyhláška je přijímána na zasedání zastupitelstva obce ve formě usnesení, pro jehož přijetí je nutný souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce³⁴⁰, tedy takový, který je nutný pro přijetí jakéhokoli usnesení zastupitelstva obce. Podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky obce je její vyhlášení, které se uskuteční vyvěšením na úřední desce obecního úřadu. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce, není-li výslovně v obecně závazné vyhlášce stanoveno jinak, nastává patnáctým dnem následujícím po dni vyhlášení. Ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje veřejný zájem, je možné, aby obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dnem jejího vyhlášení.³⁴¹ Obecně závazná vyhláška obce může být měněna, nebo zrušena pouze jinou obecně závaznou vyhláškou obce přijatou zastupitelstvem obce, nebo nálezem Ústavního soudu. Obec je podle § 12 odst. 4 zákona o obcích povinna vést evidenci právních předpisů, které vydala. Obec je také povinna zaslat obecně závaznou vyhlášku neprodleně po jejím vyhlášení Ministerstvu vnitra.³⁴²

Zrušit obecně závaznou vyhlášku obce může kromě zastupitelstva obce (jak již bylo rozebráno výše) také Ústavní soud, který podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, posuzuje, zda obecně závazná vyhláška byla přijata a vydána v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence, předepsaným způsobem, a zda její obsah neodporuje ústavním zákonům a zákonům. Z čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky vyplývá, že Ústavní soud není příslušný posuzovat soulad obecně závazné vyhlášky obce s jiným právním předpisem, který má nižší právní sílu než zákon, a nemůže obecně závaznou vyhlášku pro rozpor s podzákonným právním předpisem zrušit.

Ústavní soud ve svých judikátech popsal test čtyř kroků pro posouzení obecně závazných vyhlášek, kterými jsou: (1) přezkum pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky, (2) zkoumání, zda se obec při vydávání vyhlášky nepohybovala

³⁴⁰ § 87 zákona o obcích.

³⁴¹ § 12 zákona o obcích.

³⁴² § 12 odst. 6 zákona o obcích.

mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, (3) zkoumání, zda obec při vydávání vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a (4) přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „její rozumnosti“.³⁴³ Kromě toho Ústavní soud zkoumá, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná. Ústavní soud je toho názoru, že „od měst a obcí (zejména menších obcí) nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci, ovšem ani v případě právních předpisů obcí nelze připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování“³⁴⁴.

6.6 Orgány zastupitelstva obce

Orgánem zastupitelstva obce je výbor. Zastupitelstvo obce má povinnost zřídit finanční a kontrolní výbor³⁴⁵, přičemž se musí jednat o dva od sebe oddělené orgány zastupitelstva obce. Zákon o obcích nezakazuje, aby členové obou výborů byli totožní. Toto řešení však považují za krajně nevhodné, neboť z dikce zákona o obcích vyplývá, že zákonodárce zamýšlel vytvořit dva od sebe odlišné orgány zastupitelstva obce. Zákon o obcích nestanoví, dokdy se mají tyto obligatorně zřizované výbory zastupitelstva obce zřídit. Nestanoví ani žádnou sankci pro případ, že zřízení nebudou. Zřízení orgánů zastupitelstva obce patří do samostatné působnosti obce. Jak již bylo uvedeno v kapitole Obec, v současné době není žádný právní nástroj, který by donutil obce plnit úkoly stanovené v samostatné působnosti, jestliže tyto úkoly vyžadují aktivní činnost obcí a obce zůstanou nečinné.

Zastupitelstvo obce je podle § 117 odst. 3 zákona o obcích povinno zřídit výbor pro národnostní menšiny, pokud v územním obvodu obce žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české. Není nutné, aby

³⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 22.5.2007, sp. zn. 30/06, část IV./A, taktéž Nález Ústavního soudu ze dne 12.6.2007, sp. zn. Pl. ÚS 21/06, část VI., také nález Ústavního soudu ze dne 29.6.2010, Pl. ÚS 9/10, část V.

³⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 2.11.2010, sp. zn. Pl. ÚS. 28/09, část IV.

³⁴⁵ § 117 odst. 2 zákona o obcích.

všichni občané hlásící se k jiné než české národnosti patřili k jedné národnosti. Příslušníci národnostních menšin musí tvořit nejméně polovinu všech členů tohoto výboru. Zastupitelstvo obce může podle svého uvážení zřídit i další výbory.

Výbory jsou poradními, iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce, nikoli samostatnými orgány obce, z čehož vyplývá, že v podstatě plní funkci sběru příslušných informací a jejich analyzování pro zastupitelstvo obce. Výbory nemají žádnou rozhodovací pravomoc a nelze jim ji ani svěřit rozhodnutím zastupitelstva obce. Výbory nemají pravomoc ukládat úkoly, mohou však navrhnout opatření k nápravě. Výbor plní úkoly, které mu uloží zastupitelstvo obce.³⁴⁶ Členy výborů zastupitelstva obce určuje zastupitelstvo obce, takže zastupitelstvo obce může kdykoli rozhodnout o změně kteréhokoli člena, jestliže neplní povinnosti uložené zastupitelstvem obce. Počet členů výboru je vždy lichý³⁴⁷, předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce, což neplatí u osadního výboru³⁴⁸ (předsedu osadního výboru zvolí zastupitelstvo obce z řad členů osadního výboru)³⁴⁹.

Podle § 119 odst. 3 písm. a), b) zákona o obcích má kontrolní výbor oprávnění kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, a dále kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti. Kromě toho plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce (§ 119 odst. 3 písm. c) zákona o obcích), například je kontrolní výbor oprávněn na základě rozhodnutí zastupitelstva obce kontrolovat obchodní společnosti, jejímž jediným společníkem je obec. Kontrolní výbor vystupuje jménem obce a jeho vztah k obchodní společnosti je nutné posuzovat podle pravidel zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, která upravují vztah mezi společníkem obchodní společnosti a touto obchodní společností. Konkrétní kontrola je prováděna na základě rozhodnutí kontrolního výboru, přičemž ji může provést i jednotlivý člen kontrolního výboru. Samotný výkon kontroly tedy nemusí být prováděn kolektivně všemi členy výboru.³⁵⁰

Kontrolní výbor má právo iniciativy vůči zastupitelstvu obce, kterému může navrhnout, jak napravit zjištěné nedostatky a jak jim dále předejít. Kontrolní výbor

³⁴⁶ § 118 odst. 1 zákona o obcích.

³⁴⁷ § 118 odst. 2 zákona o obcích.

³⁴⁸ § 117 odst. 4 zákona o obcích.

³⁴⁹ § 120 odst. 3 zákona o obcích.

³⁵⁰ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 631.

zastupitelstva obce nesmí de lege lata obecnímu úřadu ani jednotlivým zaměstnancům obce v něm zařazeným ukládat úkoly. K tomu je ze zákona oprávněno pouze zastupitelstvo obce nebo rada obce.

Finanční výbor má podle § 119 odst. 2 písm. a) zákona o obcích oprávnění provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Finanční výbor tedy kontroluje, zda je majetek obce využíván účelně a hospodárně, v souladu se zájmy obce a jejími úkoly, zda obec neručí za jiné závazky, než stanoví zákon o obcích, zda jsou zveřejňovány majetkové záměry ve smyslu § 39 zákona o obcích. Finanční výbor je rovněž oprávněn kontrolovat dodržování rozpočtu obce a pravidel stanovených pro hospodaření v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Finanční výbor může navrhopvat vhodné čerpání finančních prostředků z rozpočtu obce radě obce, do jejíž pravomoci spadá hospodařit podle rozpočtu obce. Finanční výbor může zastupitelstvu obce navrhopvat, jak zlepšit hospodaření obce. Finanční výbor podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o obcích plní další úkoly, jimiž jej pověří zastupitelstvo obce.

Ustanovení § 120 a § 121 zákona o obcích upravuje osadní výbory, které představují oblast možné aktivity občanů žijících ve vzdálených částech rozlehlejších obcí. Osadní výbory mohou být zřízeny pouze v částech obce. Osadní výbor má iniciativní pravomoci nejen vůči zastupitelstvu obce, radě obce, ale také vůči jiným výborům zastupitelstva obce a slouží k tomu, aby občané žijící ve vzdálených částech obce mohli prosadit své zájmy v zastupitelstvu obce.

Je nutno si uvědomit, že výbory zastupitelstva obce nejsou orgány obce, ale orgány zastupitelstva obce, takže výbory vyřizují oznámení a stížnosti občanů nikoliv přímo, ale až tehdy, když jim to zastupitelstvo obce uloží.

Současná právní úprava orgánů zastupitelstva obce má řadu nedostatků. Z výše uvedeného vyplývá, že výbory zastupitelstva obce nemají rozhodovací pravomoc, nemohou jiným subjektům ani jiným orgánům obce ukládat povinnosti a zakládat práva. Je tedy na zastupitelstvu obce, zda výsledky zjištěné kontrolním nebo finančním výborem vezme zastupitelstvo obce v potaz. Problémem je také to, že není žádného nástroje, který by donutil zastupitelstvo obce zřídit povinné výbory zastupitelstva obce v případě, že zastupitelstvo obce je v tomto směru nečinné. Podle mého názoru

stanovení těchto výborů jako výborů povinných z tohoto důvodu nemá smysl, neboť stejně záleží na zastupitelstvu obce, zda je zřídí či nikoli. Domnívám se, že řada zastupitelstev obcí povinné výbory zřídí pouze formálně, aby dostala své povinnosti, tyto výbory buď žádnou faktickou činnost nevykávají, nebo jejich podněty a připomínky zastupitelstvo obce nebere v potaz, takže činnost výborů zastupitelstva obce nemá prakticky žádný smysl a výbory zastupitelstva obcí představují pro obec další zbytečné náklady.

Domnívám, že výbory zastupitelstva obcí mohou mít praktický význam tehdy, když jejich členové budou vybíráni z řad odborníků v oblastech, v nichž se činnost finančního výboru a kontrolního výboru pohybuje, neboť členové zastupitelstva obcí jsou především laici. Kontrola je zejména v oblasti veřejných financí jistě žádoucí, ovšem podle mého názoru zcela ztrácí smysl, pokud výsledky této kontroly nejsou zastupitelstvem obce brány v potaz. Přikláním se k závěru, aby orgány zastupitelstva obce byly zřizovány fakultativně a byly zřizovány pouze tam, kde mohou pro obec přinést praktický význam.

6.7 Zastupitelstvo obce ve Slovenské republice

Ústava Slovenské republiky v čl. 69 odst. 1 stanoví, že „orgány obce jsou zastupitelstvo obce a starosta obce“. Na rozdíl od české právní úpravy, je obecní zastupitelstvo ve Slovenské republice jediným kolektivním orgánem obce. Jde o zastupitelský sbor s normotvornou pravomocí. Členové zastupitelstva obce jsou stejně jako v České republice voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním³⁵¹ Funkční období je čtyřleté. Členové zastupitelstva obce jsou označováni jako poslanci.³⁵² Zatímco v České republice je počet členů zastupitelstva obce od 5 do 55 a je rozdělen do šesti skupin, na Slovensku je počet poslanců obecního zastupitelstva od 3 do 41 a je dělen celkem do deseti skupin.³⁵³ Funkční období zastupitelstva obce končí složením slibu poslanců nově zvoleného zastupitelstva obce³⁵⁴, což je další rozdíl oproti české právní úpravě, kde mandát členů

³⁵¹ § 1 zákona č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵² § 11 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵³ § 11 odst. 3 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁴ § 11 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

zastupitelstva zaniká dnem voleb do zastupitelstva obce a kde se složením slibu člena zastupitelstva obce nejsou spojeny žádné následky, neboť mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením příslušného kandidáta do funkce člena zastupitelstva obce, když ke zvolení dochází ukončením hlasování.

Funkce poslance obecního zastupitelstva je neslučitelná s funkcí starosty obce, zaměstnance obce, ve které byl poslanec zvolen, s funkcí statutárního orgánu rozpočtové organizace nebo příspěvkové organizace zřízené obcí, v které byl poslanec zvolen, s funkcí podle zvláštního zákona např. zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátorech a právních čekatelích prokuratury.³⁵⁵

Základní práva poslance jsou vymezena v § 25 odst. 4 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o právo iniciativy, právo interpelace, právo na informace a právo zúčastňovat se na prověrkách, kontrolách a řešení stížností a oznámení, které uskutečňují orgány obce. Mezi povinnosti poslance patří i povinnost poskytovat informace o své činnosti voličům a o činnosti zastupitelstva obce.³⁵⁶ Funkce poslance se vykonává bez přerušení pracovního nebo obdobného poměru. Za výkon funkce poslance může obec poslanci poskytnout odměnu.³⁵⁷

Zastupitelstvo obce se schází ke svým zasedáním podle potřeby nejméně jednou za tři měsíce. Stejně jako v České republice se zastupitelstvo obce schází v té obci, v níž bylo zvoleno.³⁵⁸ Zasedání zastupitelstva obce stejně jako v České republice svolává starosta obce. Lze ho ovšem uskutečnit i tehdy, když starosta obce jeho svolání odmítá. Jestliže totiž starosta obce řádně nesvolá zasedání zastupitelstva obce, svolá ho zástupce starosty obce nebo jiný poslanec pověřený obecním zastupitelstvem.³⁵⁹ Stejně jako v české právní úpravě, se v § 12 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, hovoří o ustavujícím zasedání zastupitelstva obce, které svolává starosta obce zvolený v předcházejícím volebním období tak, aby se uskutečnilo do třiceti dnů ode dne konání voleb. Na rozdíl od české právní úpravy na něm však nedochází k volbě starosty obce, neboť ten je volen přímo občany obce.

Podle § 12 odst. 7 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů je zastupitelstvo obce způsobilé jednat a usnášet se, jestliže je

³⁵⁵ § 11 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁶ § 25 odst. 7 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁷ § 25 odst. 5 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁸ § 12 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁹ § 12 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

přítomna nadpoloviční většina všech poslanců. Odchytkou slovenské právní úpravy od české právní úpravy je kvóta pro přijetí usnesení obecního zastupitelstva. Podle české právní úpravy je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů, zatímco podle slovenské právní úpravy postačí souhlas nadpoloviční většiny přítomných členů zastupitelstva.³⁶⁰ Rozdílně od české právní úpravy je také stanoveno, že pro přijetí všeobecně závazného nařízení je třeba třípětinové většiny přítomných poslanců.³⁶¹

Zatímco v českém právním řádu je garantována veřejnost zasedání zastupitelstva obce k zajištění kontroly rozhodovací činnosti ze strany občanů, ve Slovenské republice jsou umožněny výjimky, kdy zasedání zastupitelstva obce nemusí být veřejné. Neveřejná zasedání zastupitelstva obce se konají, jestliže se projednávají informace nebo věci chráněné podle zvláštních zákonů, například podle § 17 až § 20 zákona č. 513/1991 Zb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, podle § 91 zákona č. 483/2001 Zb., o bankách a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přičemž i zde jsou stanoveny případy, kdy zasedání zastupitelstva obce musí být veřejné, a to například, když je projednáváno nakládání s majetkem ve vlastnictví obce, zejména převod obecního majetku, nabytí majetku do vlastnictví obce nebo přenechání majetku obce k užíváním jiným osobám.³⁶²

Zastupitelstvo obce rozhoduje o základních otázkách života obce, příkladmo zastupitelstvo obce určuje zásady hospodaření a nakládání s majetkem obce a majetkem státu, který má obec v užívání, schvaluje nejdůležitější úkony týkající se tohoto majetku, schvaluje rozpočet obce a jeho změny, kontroluje jeho čerpání, schvaluje závěrečný účet obce, schvaluje územní plán obce, vyhlašuje místní referendum, volí a odvolává hlavního kontrolora obce, usnází se na všeobecně závazných nařízeních obce, zřizuje, zrušuje a kontroluje rozpočtové a příspěvkové organizace obce, zakládá a zrušuje obchodní společnosti a jiné právnické osoby, schvaluje zástupce obce do jejich statutárních a kontrolních orgánů a uděluje čestné občanství.³⁶³

Článek 68 Ústavy Slovenské republiky stanoví, že obec může ve věcech územní samosprávy a na zabezpečení záležitostí vyplývajících pro samosprávu ze zákona

³⁶⁰ § 12 odst. 7 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶¹ § 12 odst. 7 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶² § 12 odst. 9 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶³ § 11 odst. 4 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

vydávat všeobecně závazná nařízení jako primární právní předpisy bez zákonného zmocnění. Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že „nařízení nesmí být v rozporu s Ústavou Slovenské republiky, ústavními zákony, zákony a mezinárodními smlouvami, se kterými vyslovila souhlas Národní rada Slovenské republiky a které byly ratifikovány a vyhlášeny způsobem stanoveným zákonem". V českém zákoně o obcích je výslovně vymezeno, že obecně závazná vyhláška musí být v souladu se zákonem, zatímco ústavní zákony ani mezinárodní smlouvy výslovně nezakotvuje. I přesto platí, že obecně závazné vyhlášky s nimi musejí být v souladu. Samospráva slovenské obce je vymezená v čl. 64 a následujících Ústavy Slovenské republiky a v § 4 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud Slovenské republiky je toho názoru, že výčet samosprávných funkcí obce uvedený v § 4 odst. 3 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, je třeba vykládat restriktivně tak, že do samostatné působnosti obce patří pouze takové záležitosti, které se svou povahou dotýkají obce (místních zájmů obyvatel), a za které může obec nést samostatně zodpovědnost, pokud nejsou zákonem svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy.³⁶⁴ Nutno dodat, že normotvorná pravomoc obce je vždy omezena základními právy a svobodami, které zaručuje Ústava Slovenské republiky, čemuž se podrobněji věnuji níže.

Při výkonu státní správy může obecní zastupitelstvo obce vydávat na základě zákonného zmocnění a v mezích tohoto zmocnění všeobecně závazná nařízení, která nesmí být v rozporu s Ústavou Slovenské republiky, ústavními zákony, mezinárodními smlouvami, které byly ratifikované a vyhlášené způsobem stanoveným zákonem, se zákony, s nařízením vlády a se všeobecně závaznými předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy.³⁶⁵ Všeobecně závazná nařízení vydaná v přenesené působnosti jsou sekundární derivativní právní předpisy, na něž se vztahuje pravidlo uvedené v článku 123 Ústavy Slovenské republiky, které vylučuje, aby tato všeobecně závazná nařízení mohla upravit jiné povinnosti než ty, které už upravil zákon zmocňující tyto orgány k vydání obecně závazného předpisu.

³⁶⁴ Nález Ústavního soud Slovenské republiky ze dne 31.10.2001, sp. zn. I. ÚS 54/00.

³⁶⁵ čl. 71 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky, § 6 odst. 2 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

Na rozdíl od České republiky Ústava Slovenské republiky ani zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů nerozlišují označení pro právní předpisy vydávané v rámci samostatné působnosti a přenesené působnosti, když oba tyto předpisy označují jako všeobecně závazná nařízení.

Zastupitelstvo obce musí při realizaci své pravomoci vycházející z čl. 68 Ústavy Slovenské republiky nebo z čl. 71 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky uplatňovat svou normotvornou pravomoc způsobem, který je v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky a čl. 13 Ústavy Slovenské republiky. Opačný postup by znamenal porušení všeobecných garancí základních práv a svobod. Všeobecně závazným nařízením obce mohou být občanům obce uloženy povinnosti, ovšem ne způsobem omezujícím základní práva a svobody nad rámec zákonů. Obec nemůže uložit povinnost novou, omezující základní práva a svobody, která neexistuje v zákoně, neboť nerespektování tohoto pravidla by znamenalo faktickou negaci svrchovanosti zákona a tedy i samotného principu právního státu.³⁶⁶

Návrh všeobecně závazného nařízení obec zveřejní na úřední desce v obci nejméně 15 dní před zasedáním zastupitelstva obce, na kterém má být o něm jednáno. Ode dne vyvěšení návrhu všeobecně závazného nařízení začíná plynout desetidenní lhůta, ve které mohou fyzické osoby a právnické osoby uplatnit k návrhu připomínky. Připomínky vyhodnotí navrhovatel všeobecně závazného nařízení s příslušnou komisí, pokud je zřízena, přičemž vyhodnocení obsahuje stručný obsah připomínek, údaje o tom, kdo je předložil, kterým připomínkám bylo vyhověno a kterým nikoli a z jakých důvodů. Vyhodnocení připomínek se předloží poslancům nejméně tři dny před rozhodováním obecního zastupitelstva o návrhu všeobecně závazného nařízení. Podmínkou platnosti všeobecně závazného nařízení je stejně jako v České republice jeho vyvěření na úřední desce obce. Účinnosti všeobecně závazné nařízení nabude patnáctým dnem po dni vyvěšení. V případě živelné pohromy, nebo všeobecného ohrožení, nebo pokud je to potřebné k odstranění následků živelné pohromy nebo zabránění škodě na majetku, je možno určit, že všeobecně závazné nařízení se stane účinné dříve.³⁶⁷

³⁶⁶ Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 5.1.2006, sp. zn. IV. ÚS 154/05, taktéž nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 26.3.1997, sp. zn. II. ÚS 8/97, taktéž nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 12.11.2004, sp. zn. I. ÚS 129/04.

³⁶⁷ § 6 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonnost všeobecně závazných nařízení přezkoumává prokuratura.³⁶⁸ Prokuratura je samostatná hierarchicky uspořádaná soustava státních orgánů v čele s generálním prokurátorem, jež má své základy v hlavě osmé Ústavy Slovenské republiky. Jestliže je podle názoru prokurátora všeobecně závazné nařízení v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, podá proti němu prokurátor protest obecnímu zastupitelstvu, které je povinno o protestu rozhodnout. Takto napadenuté všeobecně závazné nařízení nemůže prokurátor sám zrušit nebo změnit, je pouze oprávněn doporučit obecnímu zastupitelstvu opatření na nápravu. Jestliže zastupitelstvo obce protestu nevyhoví, nebo vyhoví pouze částečně, je generální prokurátor oprávněn podat návrh Ústavnímu soudu Slovenské republiky na zahájení řízení o souladu právních předpisů.³⁶⁹ Ústavní soud Slovenské republiky může konstatovat rozpor všeobecně závazného nařízení s Ústavou Slovenské republiky, zákony nebo v oblasti přenesené působnosti i s předpisy vydanými k jejich provedení.³⁷⁰ Podle článku 125 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky může Ústavní soud Slovenské republiky poté, co přijme návrh na zahájení řízení o souladu právních předpisů, pozastavit účinnost napadených právních předpisů, jejich částí, nebo jen některých jejich ustanovení, jestliže může jejich další uplatňování ohrozit základní lidská práva a svobody, nebo hrozí-li značná hospodářská škoda nebo jiný vážný nenapravitelný následek.

V praxi je velmi obtížné určit hranice originární normotvorby územních samosprávných celků. Vztah mezi státní správou a samosprávou totiž nepředstavuje ustálenou veličinu, ale podléhá dynamickému vývoji.³⁷¹ S ohledem na možnost ukládat všeobecně závaznými nařízeními povinnosti se jeví jako vhodné se touto problematikou zabývat a zpřesnit hranice originární normotvorby v zákonné úpravě tak, že se vymezí oblasti úloh územní samosprávy, v rámci nichž budou obce oprávněny ukládat povinnost ve všeobecně závazných nařízeních bez výslovného zákonného zmocnění.³⁷²

Při porovnání právní úpravy normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy Slovenské republiky s Českou republikou lze konstatovat, že v základních

³⁶⁸ JESENKO, Michal. Aktuálne problémy normotvorby obcí v Slovenskej republike. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš, VOSTRÁ Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 45.

³⁶⁹ § 25 zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁰ čl. 125 Ústavy Slovenské republiky.

³⁷¹ Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 19.12.2000, sp. zn. I. ÚS 55/00.

³⁷² JESENKO, Michal. K ústavnej koncepcii územnej samosprávy v Slovenskej republike. *Časopis Spravny obzor*. 2006, roč. 89, č. 6, s. 503 - 514.

otázkách je shodná. Rozdíl mezi českou a slovenskou právní úpravou je v tom, že normotvorná pravomoc ve Slovenské republice je svěřena pouze jednomu orgánu, a to zastupitelstvu obce, což je s ohledem na uspořádání orgánů obce ve Slovenské republice logické.

Dalším rozdílem je, že zákon č. 369/1990 Zb. hovoří o komisích zastupitelstva obce, nikoli o výborech jako zákon o obcích v České republice a na rozdíl od českého obecního zřízení, slovenské obecní zřízení nezakotvuje žádnou komisi, která by musela být zastupitelstvem obce zřizována povinně. Slovenská právní úprava je v této problematice stručnější než česká, avšak základní prvky jsou podobné, neboť i ve Slovenské republice mají komise charakter poradních, výkonných, kontrolních orgánů zastupitelstva obce, jejichž složení a úkoly stanoví obecní zastupitelstvo. Komise jsou složeny z poslanců a z dalších osob zvolených obecním zastupitelstvem.³⁷³

³⁷³ §15 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

7. Rada obce se zaměřením na problematické otázky

7.1 Stručné vymezení rady obce de lege lata

Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti obce, který odpovídá zastupitelstvu obce.³⁷⁴ Radu obce tvoří starosta obce, místostarosta obce a ostatní členové volení z řad členů zastupitelstva obce. Na rozdíl od počtu členů zastupitelstva obce, je zákonem o obcích stanoveno, že počet členů rady obce musí být lichý a musí činit nejméně 5 a nejvíce 11, přičemž nesmí přesahovat třetinu počtu členů zastupitelstva obce.³⁷⁵ V obcích, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoci starosta obce s výjimkou pravomocí vymezených v § 102 odst. 4 zákona o obcích, které vykonává zastupitelstvo obce.³⁷⁶ Vychází se z toho, že některé záležitosti, které zákon o obcích svěřuje kolektivnímu orgánu obce, by neměly být v případě, že se rada obce nevolí, svěřeny do rukou jedné osoby, tedy starostovi obce. Toto ustanovení by se mělo z logiky věci použít také v případě, že rada obce existuje, ovšem poté, co nastane zákonem o obcích předvídaná situace, svoji činnost ukončí. Poněkud nadbytečně zákon o obcích stanoví, že přenesenou působnost rada obce vykonává pouze tehdy, stanoví-li tak zákon.³⁷⁷

Pravomoci rady obce jsou vymezeny v § 102 zákona o obcích, jakož i v dalších zákonech, například v § 6 odst. 6, § 60 odst. 5 a § 98 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Rada obce připravuje návrhy na projednání na zasedání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.³⁷⁸

Rada obce zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu zastupitelstvem obce, plní funkci zakladatele nebo zřizovatele vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních právních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce podle § 84 odst. 2 zákona o obcích. Rada obce řeší otázky vnitřní

³⁷⁴ § 99 odst. 1 zákona o obcích.

³⁷⁵ § 99 odst. 3 zákona o obcích.

³⁷⁶ § 99 odst. 2 zákona o obcích.

³⁷⁷ § 99 odst. 1 zákona o obcích.

³⁷⁸ § 102 odst. 1 zákona o obcích.

organizace obecního úřadu, např. stanoví rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizuje a ruší odbory a oddělení obecního úřadu, na návrh tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu, stanoví celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu, kontroluje plnění úkolů obecním úřadem v oblasti samostatné působnosti, které mu uložila rada obce.³⁷⁹ Plnění usnesení zastupitelstva obce adresovaných obecnímu úřadu kontroluje podle § 119 odst. 3 písm. a) zákona o obcích kontrolní výbor. Do pravomoci rady obce náleží též ukládání pokut právnickým osobám a fyzickým osobám, které jsou podnikateli, ve věcech samostatné působnosti obce, přičemž tuto působnost může rada obce zcela nebo zčásti svěřit příslušnému odboru obecního úřadu. Pod pojmem svěřit zčásti se rozumí svěřit rozhodování ve správním řízení o ukládání pokut ohledně určitých deliktů, nikoli svěřit výkon pouze části správního řízení.³⁸⁰ Radě obce přísluší také rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, stanovení pravidel pro přijímá petic a stížností.³⁸¹ Rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce může rada obce zcela nebo zčásti svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce, též starostovi obce.

V § 102 odst. 3 zákona o obcích najdeme zbytkovou kompetenční klauzuli pro oblast samostatné působnosti, která stanoví, že záležitosti patřící do samostatné působnosti obce, které nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo ve smyslu § 84 odst. 4 zákona o obcích, spadají do působnosti rady obce. K důležitým kompetencím rady obce podle zbytkové klauzule patří zadávání veřejných zakázek, tedy zakázek financovaných z rozpočtu obce. Základní zásady, které musí obec při zadávání veřejné zakázky dodržet, jsou zásada transparentnosti, zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace.³⁸² Obec dále „nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě Evropské unie a ostatních státech, které mají s Českou republikou či Evropskou unií uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce“³⁸³.

³⁷⁹ § 102 odst. 2 zákona o obcích.

³⁸⁰ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 532.

³⁸¹ § 102 odst. 2 zákona o obcích.

³⁸² § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸³ § 6 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky zakotvuje pravomoc orgánů územní samosprávy, tedy i orgánů obce vydávat právní předpisy ve sféře přenesené působnosti obce. Podle § 11 odst. 1 zákona o obcích tak obec (nikoli orgán obce!) činí ve formě nařízení obce. Podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích nařízení obce vydává rada obce, přičemž se podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích při jejich vydávání řídí zákony a jinými právními předpisy. Nařízení mohou obce vydávat vždy jen na základě výslovného zmocnění v zákoně a v mezích konkrétního zákona. Obec musí při vydání nařízení postupovat "secundum et intra legem", nikoliv "praeter legem". Obcí vydaný předpis musí být obecný a musí upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a jiným právním předpisům, nesmí být s nimi v rozporu, a musí obsahově vystihnout ten pro další právní úpravu otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intencí.³⁸⁴ Zákonné výslovné zmocnění k vydání nařízení nalezneme například v § 4 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, v § 10 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, v § 4a odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, v § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, v § 23, 27 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, v § 46 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., ze dne 13. července 1999 o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

7.2 Neveřejnost zasedání rady obce a s tím související otázky ohledně poskytování informací

Rada obce se schází ke schůzím podle potřeby.³⁸⁵ Rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. K platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.³⁸⁶ Nadpoloviční většina se odvozuje od faktického počtu členů rady obce. Schůze rady

³⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 24.3.2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/06, část VI., VIII.

³⁸⁵ § 101 odst. 1 zákona o obcích.

³⁸⁶ § 101 odst. 2 zákona o obcích.

obce jsou neveřejné³⁸⁷, což znamená, že občané obce nemají možnost přímo sledovat průběh jednání, stanoviska jednotlivých členů rady, výměnu jejich názorů a jejich projevy. Schůzí rady obce se mohou účastnit podle § 101 odst. 1 zákona o obcích další členové zastupitelstva obce a jiné osoby, které rada obce k jednotlivým bodům svého jednání přizve, tedy prakticky kdokoli, koho si rada obce určí. Schůzí rady obce se podle § 110 odst. 5 zákona o obcích zúčastňuje tajemník obecního úřadu s hlasem poradním. Neveřejnost schůze rady obce ovšem neznamená utajení výsledků průběhu a výsledku jednání rady obce a neznamená, že by se o činnosti rady obce neposkytovaly veřejnosti žádné informace.

Ze schůzí rady obce se stejně jako ze zasedání zastupitelstva obce pořizuje zápis, jehož součástí jsou usnesení přijatá radou obce, a který podepisuje starosta obce a místostarosta nebo jiný radní.³⁸⁸ Podle § 102 odst. 3 zákona o obcích mohou do tohoto zápisu nahlížet pouze členové zastupitelstva obce. Občané obce mají podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích právo nahlížet pouze do usnesení rady obce, nikoli do celých zápisů ze schůzí rady obce.

Každý může získat informace o činnosti rady obce na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Problematiku přístupu k informacím lze shrnout za pomoci judikátu Nejvyššího správního soudu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zajišťuje provedení práva na informace zaručeného v čl. 17 odst. 1 Listiny základní práv a svobod a představuje obecnou právní normu, zatímco zákon o obcích je normou speciální. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, řadí územní samosprávné celky mezi povinné subjekty, tedy takové, které jsou povinny poskytovat informace o své činnosti za zákonem stanovených podmínek. Zákon o obcích je ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb. zákonem speciálním ve dvou ohledech: jednak zaručuje určitou formu přístupu k informacím (nahlížení a činění výpisů), jednak zužuje ochranu jinak chráněných údajů. Zákon o obcích totiž představuje zpřístupnění osobních údajů konkrétnímu okruhu osob, neboť usnesení rady obce jsou všem

³⁸⁷ § 101 odst. 1 zákona o obcích.

³⁸⁸ § 101 odst. 3 zákona o obcích.

občanům obce přístupná v jejich originální a úplné podobě včetně případných osobních údajů.³⁸⁹

7.3 Orgány rady obce

Rada obce může zřídit jako své kontrolní a iniciativní orgány komise, které jsou poměrně stručně upraveny v § 122 zákona o obcích. Zřizování komisí rady obce je plně v autonomní působnosti rady obce, které přísluší zvážit účelovost zřízení komisí v souvislosti s plněním určitých úkolů zastupitelstva obce či rady obce. V obcích, kde se rada obce nezřizuje, určuje komise starosta obce. Zákon o obcích nestanoví žádné komise rady obce, které by se zřizovaly obligatorně. Ovšem zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, ve znění pozdějších předpisů, v § 28 odst. 4 stanoví, že „obce, na jejichž území je stanoveno lázeňské místo, jsou povinny dbát na dodržování opatření uložených lázeňským statutem a za tímto účelem zřizují komisi rady obce“.

Komisi rady obce může starosta obce po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit výkon přenesené působnosti.³⁹⁰ Ve věcech přenesené působnosti svěřené starostou obce potom komise rady obce odpovídá starostovi obce, zatímco v ostatních věcech odpovídá radě obce.³⁹¹ Odpovědnost komise rady obce starostovi obce je poměrně nejasná, neboť členy komise rady obce podle zákona o obcích jmenuje a odvolává rada obce a vliv starosty na ně je tedy pouze nepřímý a závisí na postoji rady obce či alespoň nadpoloviční většiny jejích členů.³⁹²

Komise rady obce musíme rozlišit od komisí, které zřizuje starosta obce pro výkon přenesené působnosti jakožto zvláštní orgán obce podle § 106 zákona o obcích s tím, že starosta obce určuje složení těchto komisí. Tyto komise jsou zřizovány na základě zvláštních zákonů, v případech, které jsou v těchto zvláštních zákonech stanoveny a je jim možno svěřit pouze takovou přenesenou působnost, pro jejíž výkon je ten který zvláštní orgán zřízen. Příkladem uvádím, že podle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů obce mohou jako svůj zvláštní zákon zřizovat komise k projednávání přestupků a podle § 38 odst. 1 zákona č.

³⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2005, č. j. 6 As 40/2004 - 62.

³⁹⁰ § 103 odst. 4 písm. c) zákona o obcích.

³⁹¹ § 122 odst. 5 zákona o obcích.

³⁹² VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 543.

359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, starosta obce s rozšířenou působností zřizuje komisi pro sociálně-právní ochranu dětí.

7.4 Komparace se slovenskou právní úpravou

Na rozdíl od české právní úpravy, v níž je rada obce orgánem obce, ve slovenské právní úpravě má rada obce postavení fakultativního orgánu zastupitelstva obce. Jisté omezení pro zastupitelstvo obce při zřizování rady obce podle mého názoru vyplývá z § 14 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, kde je stanoveno, že rada obce je složena z poslanců zastupitelstva obce, přičemž počet členů obecní rady je nejvýše třetina počtu poslanců zastupitelstva obce. Z tohoto ustanovení vyplývá, že obecní radu lze zřídit pouze v obcích, jejichž zastupitelstvo obce má nejméně devět poslanců, což jsou obce, které mají více než 1000 obyvatel.³⁹³

Zastupitelstvo obce zřizuje radu obce jako svůj iniciativní, poradní, výkonný a kontrolní orgán. Rada obce tedy nemá žádnou pravomoc, plní úkoly podle rozhodnutí zastupitelstva obce.³⁹⁴ Rada obce zároveň plní funkci poradního orgánu starosty obce bez rozhodovacích pravomocí v oblasti samosprávy obce. Zastupitelstvo obce může radu obce kdykoli odvolat.³⁹⁵ Slovenská rada obce se ke svým schůzím schází nejméně jednou za tři měsíce.³⁹⁶ Stejně jako v České republice schůze rady obce svolává a vede starosta obce. Na rozdíl od České republiky starosta obce nemá právo na schůzích rady obce hlasovat, a to z toho důvodu, že není jejím členem, neboť členem rady obce může být pouze poslanec zastupitelstva obce, což starosta obce není.

³⁹³ § 11 odst. 3 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁴ § 14 odst. 3 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁵ § 14 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁶ § 14 odst. 4 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

8. Starosta obce se zaměřením na problematické otázky

8.1 Vymezení postavení starosty obce de lege lata

Starostou obce může být pouze občan České republiky, který je zároveň členem zastupitelstva obce. Členem zastupitelstva obce však může být na základě mezinárodních smluv i občan jiného státu, který je v obci přihlášen k trvalému pobytu. Zejména v případě občanů Evropské unie je poněkud obtížné zákonný požadavek, aby starosta obce byl občanem České republiky, odůvodnit legitimním účelem. Podle mého názoru v současné době nemá takový zákonný požadavek opodstatnění.³⁹⁷ Starosta obce totiž podle mého názoru nevykonává takové pravomoci, u nichž by bylo nezbytné trvat na českém státním občanství. Dovedu si představit požadavek znalosti českého jazyka, neboť starosta obce zastupuje obec navenek. Na druhé straně by zřejmě bylo nutné stanovit způsob, kterým se tato znalost prověří, což by s sebou jistě přineslo další problémy. Za výkon své funkce starosta obce odpovídá zastupitelstvu obce.³⁹⁸ Starostu obce může zastupitelstvo obce odvolat, a to případně bez udání důvodů.

Starosta obce zastupuje obec navenek. Není však v postavení statutárního orgánu podle § 20 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, i když obec navenek reprezentuje a vyjadřuje vůli obce navenek.³⁹⁹ J. Hamplová soudí, že pokud by zákonodárce zamýšlel starostu obce jako statutární orgán obce, stanovil by tak výslovně v zákoně.⁴⁰⁰ K závěru, že starosta obce není statutárním orgánem obce, se přiklání také Ústavní soud, který judikoval, že „starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat, jakkoli tedy obecné vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak je skutečností“⁴⁰¹. Svůj závěr Ústavní soud odůvodnil tím, že obec je veřejnoprávní korporace, která má svůj základ ve veřejném právu, jež stanovuje její vnitřní strukturu a nelze tedy na obec nahlížet stejně jako na obchodní či jinou společnost, neboť takový nerozlišující náhled je nejen

³⁹⁷ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 541.

³⁹⁸ § 103 odst. 1, 2 zákona o obcích.

³⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.5.2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007, také náleží Ústavního soudu ze dne 12.4.2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000.

⁴⁰⁰ HAMPLOVÁ, Jana. Starosta jako zástupce obce- zásadní novinky. *Bulletin advokacie*. 2001, č. 10, s. 33.

⁴⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

nesprávný, ale i neústavní.⁴⁰²

Nejvyšší soud České republiky ve své judikatuře opakovaně zdůraznil, že oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona rozděleno mezi obecní radu a zastupitelstvo obce. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek, když toto oprávnění přísluší výlučně starostovi obce.⁴⁰³ O obsahu právních úkonů tedy rozhoduje zastupitelstvo obce či v rámci svých pravomocí rada obce. Starosta obce pouze obec zastupuje navenek, čímž se rozumí zprostředkovávání právních úkonů, o nichž rozhodly zastupitelstvo obce nebo rada obce. Výjimkou jsou případy, kdy starosta obce vykonává pravomoci obecní rady podle § 99 zákona o obcích s výjimkami stanovenými v § 102 odst. 4 zákona o obcích, jakož i v případech, kdy starosta obce jedná v mezích pravomocí svěřených mu jako orgánu obce zákonem zejména v § 103 odst. 4 zákona o obcích.

Je nutné si uvědomit, že rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady obce ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují, ale toto usnesení představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním teprve v případě podpisu příslušné smlouvy starostou obce, případně za podmínek stanovených zákonem o obcích místostarostou obce, není-li v souladu se zákonem příslušná působnost zcela nebo zčásti svěřena příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce.⁴⁰⁴ Starosta obce tedy nemůže vůli obce vytvářet sám. Avšak tam, kde již tato vůle byla vytvořena, starosta jedná v intencích takto projevené vůle.⁴⁰⁵ Praktickým příkladem je prodej majetku obce. Podmínky prodeje, resp. kupní smlouvu projedná a usnesením schválí zastupitelstvo obce. Starosta obce poté samotnou kupní smlouvu tak, jak byla schválena zastupitelstvem obce, jménem obce podepíše a vyjádří tak vůli obce navenek.

Starosta obce nemůže platně učinit úkon vyžadující schválení zastupitelstva obce nebo rady obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo rady obce.⁴⁰⁶ Jestliže starosta obce učiní právní úkon v majetkoprávní věci, jež není vyhrazena

⁴⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 10.7.2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

⁴⁰³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.5.2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007, také usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23.6.2004, č.j. 33 Odo 99/2004.

⁴⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.5.2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.

⁴⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 6.4.2005, sp. zn. II.ÚS 87/04, část IV.

⁴⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10.7.2001, sp. zn. III.ÚS 721/2000, také Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.12.2007, sp. zn. 26 Cdo 350/2007.

zastupitelstvu obce, bez nezbytného předchozího rozhodnutí obecní rady, jde o právní úkon, který byl učiněn v rozporu se zákonem, a je neplatný ve smyslu § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Okolnost, že rada obce posléze vzala starostou obce učiněný úkon na vědomí, nemůže mít na učiněný závěr vliv. Stejně tak, pokud rada obce či zastupitelstvo obce dodatečně právní úkon učiněný starostou obce schválí, nemění to nic na tom, že takový právní úkon je neplatný, a to z toho důvodu, že takový právní úkon je absolutně neplatný, tedy právní úkon je neplatný od okamžiku, kdy je bez schválení příslušného orgánu starostou obce učiněn. Je na místě vykonat právní úkon nový, tedy po schválení příslušného úkonu příslušným orgánem obce, starosta například uzavře novou smlouvu. Rovněž je bez významu, zda právní úkon starosty obce učiněný při absenci předchozího rozhodnutí obecní rady, závažným způsobem ohrozil majetek obce či nikoli.⁴⁰⁷ Příkladem právního úkonu je odstoupení od kupní smlouvy o převodu nemovitosti, kdy jde o právní úkon v majetkoprávní věci, který spadá do pravomoci zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích a starosta obce není oprávněn jménem obce takový právní úkon učinit, dokud zákonem požadované rozhodnutí tohoto orgánu chybí.⁴⁰⁸ Výslovné stanovení neplatnosti najdeme v § 41 odst. 2 zákona o obcích, i když Ústavní soud zastává názor, že toto bylo obsaženo i v právní úpravě dřívější a vyplývalo přímo z čl. 101 Ústavy České republiky.⁴⁰⁹

Jestliže starostou obce uzavřená smlouva coby právní úkon obce nekoresponduje obsahu schváleného rozhodnutí zastupitelstva obce k uzavření takového právního úkonu a týká se přitom podstatných náležitostí daného právního úkonu, jde o věcný nesoulad mezi oznámením záměru, resp. rozhodnutím zastupitelstva obce a uzavřenou smlouvou, tedy o situaci, kdy zastupitelstvem obce projevená vůle formou schválení daného právního úkonu je odlišná od obsahu smlouvy, kterou za obec uzavřel její starosta. V takovém případě jde o právní úkon obce, který je ve smyslu § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, neplatný pro rozpor se zákonem.⁴¹⁰

Pravomoci starosty obce nalezneme vymezeny v § 103 zákona o obcích. Mezi

⁴⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. října 2003 sp. zn. 26 Cdo 1829/2002, rovněž Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. října 2003 sp. zn. 32 Odo 11/2004, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.1.2007, 30 Cdo 3048/2006, také Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.10.2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002.

⁴⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14.6.2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005.

⁴⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 12.4.2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000.

⁴¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.5.2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009.

nejvýznamnější z nich patří pravomoc starosty obce jmenovat a odvolávat se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu, jestliže je tato funkce v obci zřízena, plnit úkoly zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce, pokud není v obci tajemník obecního úřadu, přičemž starosta obce vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat pouze tehdy, pokud v obci není zřízena rada obce.⁴¹¹ Podle ustanovení § 110 odst. 4 písm. d) tajemník obecního úřadu „plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazených do obecního úřadu“. Z uvedeného podle mého názoru vyplývá, že starosta obce plní funkci zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce nezařazeným do obecního úřadu vždy, tedy i tehdy, pokud v obci tajemník obecního úřadu je.

Starosta obce podle § 109 odst. 1 zákona o obcích stojí v čele obecního úřadu, s čímž je spojena odpovědnost za činnost obecního úřadu v samostatné působnosti zastupitelstvu obce, a to na základě § 103 odst. 2 věty třetí zákona o obcích. Starosta obce je odpovědný za plnění úkolů obecním úřadem v samostatné působnosti radě obce, a to s ohledem na § 109 odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o obcích. S tím souvisí ustanovení § 102 odst. 2 písm. i), podle něhož je radě obce vyhrazeno kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem v samostatné působnosti, anebo ustanovení § 102 odst. 2 písm. l) zákona o obcích, které stanoví, že radě obce je vyhrazeno přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti. Uvedená odpovědnost starosty obce vůči radě obce a zastupitelstvu obce je dána vždy, tedy, i když je v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu.

Starosta obce svěřuje komisi rady obce výkon přenesené působnosti v určitých věcech po projednání s ředitelem krajského úřadu, zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu, svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce. Starosta obce odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok a za informování veřejnosti o činnosti obce.⁴¹² Není příliš zřejmé, co znamená odpovědnost starosty obce za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce, tedy o jakou odpovědnost se jedná, když povinným subjektem je obec. Pravděpodobně se jedná o to, že kdyby obec byla postižena za to, že nedošlo k včasnému přezkoumání hospodaření obce za uplynulý

⁴¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.3.2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004.

⁴¹² § 103 odst. 3, 4, 5 zákona o obcích.

kalendářní rok, odpovídal by starosta obce obci ve formě regrese.⁴¹³ U odpovědnosti starosty obce za informování veřejnosti o činnosti obce je sporné, o jakou odpovědnost má jít, neboť zákon o obcích odkazuje na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, který v § 2 stanoví, že poskytovat informace jsou povinny obce a jejich orgány, což má zřejmě odrážet rozdíl mezi samostatnou působností a přenesenou působností obce. Podle mého názoru je tudíž nelogické, aby za veškeré poskytování informací ze strany obce a jejich orgánů odpovídal pouze starosta obce.⁴¹⁴

Starosta obce je oprávněn pozastavit výkon usnesení rady obce, jestliže má za to, že je nesprávné. Věc poté předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce na nejbližším zasedání zastupitelstva obce.⁴¹⁵ Zákon o obcích nestanoví, jakou formou se tak má stát (ústně, písemně), nestanoví povinnost starosty obce pozastavení výkonu usnesení rady obce odůvodnit, stejně tak nestanoví, jakým okamžikem je výkon usnesení rady obce pozastaven. Na rozhodnutí starosty obce se nevztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů⁴¹⁶, takže nelze uvažovat o právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí. V praxi je řada usnesení rady obce vykonávána obecním úřadem, v jehož čele starosta obce stojí, takže výkon usnesení rady obce může fakticky velmi snadno pozastavit.⁴¹⁷

Starosta obce řídí obecní policii, je-li v obci zřízena, a nepověří-li zastupitelstvo obce řízením jiného člena zastupitelstva obce. Starosta rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce, které mu svěří rada obce. Starosta obce vykonává pravomoci rady obce v obcích, kde se rada obce nevolí až na zákonem o obcích stanovené výjimky.⁴¹⁸ Starosta plní i další úkoly, které mu stanoví zvláštní zákony. Příkladem je zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů.

Uspořádání vztahů mezi zastupitelstvem obce, radou obce a starostou obce v mnoha směrech navazuje na model, který byl obsažen v obecním zřízení pro Čechy z roku 1864 a který byl založen na rozdělení pravomocí ze samostatné působnosti obce

⁴¹³ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 542.

⁴¹⁴ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 545.

⁴¹⁵ § 105 zákona o obcích.

⁴¹⁶ § 1 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁷ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 551.

⁴¹⁸ § 99 odst. 2, § 102 odst. 4 zákona o obcích.

mezi zastupitelstvo obce, radu obce a starostu obce. Výjimkou z tohoto uspořádání jsou malé obce, kde se rada obce nevolí.⁴¹⁹

8.2 Místostarosta obce

Zástupcem starosty obce je místostarosta obce, kterého volí zastupitelstvo obce. Místostarosta obce je oprávněn činit vše, k čemu je jinak příslušný starosta obce.⁴²⁰ Není vyloučeno, aby bylo místostarostů zvoleno více, je však nutno určit pořadí, v jakém budou starostu obce zastupovat. Místostarosta obce zastupuje starostu obce po dobu jeho nepřítomnosti starosty a v případě neobsazení funkce starosty obce. Místostarosta obce však může plnit úkoly starosty obce, i když je starosta obce přítomen a odmítne své úkoly sám plnit v rozporu se zákonem nebo rozhodnutím zastupitelstva obce nebo rady obce. Zastupitelstvo obce může stanovit, že v oblasti samostatné působnosti bude určité úkoly zabezpečovat místostarosta obce i po dobu starostovy přítomnosti.

Vztah mezi starostou obce a místostarostou obce má podle mého názoru dvě dimenze. V oblasti samostatné působnosti není místostarosta obce podřízen starostovi obce, neboť místostarosta obce je prvotně odpovědný zastupitelstvu obce a starosta obce jej sám nemůže odvolat, ani nerozhoduje sám o jeho odměně. V rámci samostatné působnosti jsou starosta obce i místostarosta obce členy zastupitelstva obce, kteří mají jako členové zastupitelstva obce stejná práva a povinnosti jako ostatní členové zastupitelstva obce. V rámci přenesené působnosti obce jsou starosta obce i místostarosta obce členy obecního úřadu. Obecní úřad tvoří starosta obce, který stojí v jeho čele, místostarosta obce, tajemník, je-li tato funkce v obci zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Je nutno zdůraznit, že místostarosta obce není zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu. Domnívám se, že z toho, že starosta obce stojí v čele obecního úřadu lze určitou nadřazenost vůči místostarostovi dovodit. Starosta je například oprávněn místostarostovi ukládat úkoly a kontrolovat jejich splnění.

⁴¹⁹ VEDRAL, Josef. Přímá volba starostů : Možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.7.2005 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6180233>>.

⁴²⁰ VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 550.

Starosta obce spolu s místostarostou obce podepisují právní předpisy obce. Podle judikatury Ústavního soudu „skutečnost, že napadenou obecně závaznou vyhláškou podepsal místostarosta obce, i když starosta obce nebyl nepřítomen a podpis odmítl pro nesouhlas s obsahem obecně závazné vyhlášky, nebrání uznat takový postup za zákonný. Nedostatky v podpisech neovlivňují platnost obecně závazné vyhlášky.“ S tímto názorem lze souhlasit, neboť v opačném případě by v některých obcích nebylo možno přijímat žádné právní předpisy, což by významně ochromilo možnost veřejné správy dané obce. Starosta obce a místostarosta obce by tak měli ve svých rukách absolutní právo veta vůči právním předpisům přijatým zastupitelstvem nebo radou.⁴²¹

8.3 Komparace se slovenskou právní úpravou

Postavení starosty obce ve Slovenské republice je silnější než postavení starosty obce v České republice. Ústava Slovenské republiky na rozdíl od Ústavy České republiky výslovně stanoví, že starosta obce je orgánem obce, a to v čl. 69, který zní: „orgány obce jsou obecní zastupitelstvo a starosta obce“⁴²². Zákon č. 377/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů, v § 13 odst. 1 vymezuje starostu obce jako „představitele obce a nejvyšší výkonný orgán obce“.

Dalším rozdílem oproti české právní úpravě je to, že starosta obce je ve Slovenské republice volen přímo obyvateli obce, přičemž volba starosty obce je upravena zákonem č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že starosta obce je volen přímo obyvateli obce, kteří mají v jejím územním obvodu trvalý pobyt, a to na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním na čtyřleté období, přičemž každá obec tvoří pro volby jednomandátový volební obvod. Volba starostů obcí je prováděna na základě většinového volebního systému s relativní většinou. Starostou obce může být zvolen každý volič, u něhož nenastaly překážky ve výkonu volebního práva a který dovršil nejpozději v den konání voleb 25 let věku. Kandidátní listiny pro volbu starosty obce mohou podávat politické strany. Kandidovat mohou také nezávislí kandidáti a to

⁴²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.1996, sp. zn. Pl. ÚS. 1/96.

⁴²² Čl. 69 Ústavy Slovenské republiky.

za podmínky, že součástí jejich kandidátní listiny je petice podepsaná stanoveným počtem voličů.⁴²³

Voliči mohou starostu obce odvolat. Hlasování o odvolání starosty obce vyhláší zastupitelstvo obce a nastává v případě, že ho prostřednictvím petice požaduje nejméně 30 % oprávněných voličů nebo v případě, že starosta obce hrubě nebo opakovaně zanedbává své povinnosti, porušuje Ústavu Slovenské republiky, ústavní zákony nebo zákony.⁴²⁴ Obecní zastupitelstvo může vyhlásit místní referendum o odvolání starosty obce, jestliže jeho nepřítomnost nebo nezpůsobilost starosty vykonávat funkci trvá déle než šest měsíců.⁴²⁵

Funkce starosty obce je neslučitelná s funkcí poslance, zaměstnance obce, ve které byl starosta obce zvolen, s funkcí statutárního orgánu rozpočtové organizace nebo příspěvkové organizace zřízené obcí, v které byl starosta obce zvolen, s funkcí předsedy samosprávného kraje, s funkcí vedoucího zaměstnance orgánu státní správy a s funkcemi, které stanoví zvláštní zákon.⁴²⁶

Stejně jako v České republice, starosta obce ve Slovenské republice svolává a vede zasedání zastupitelstva obce a obecní rady, a pokud zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů nestanoví jinak, podepisuje jejich usnesení. Starosta obce vykonává obecní správu, zastupuje obec ve vztahu ke státním orgánům, k právnickým a fyzickým osobám. Starosta rozhoduje ve všech otázkách, které zákon nebo statut obce (základní normativně-právní a organizační předpis obce přijímaný zastupitelstvem obce) nesvěřuje do působnosti zastupitelstva obce.⁴²⁷

Starosta obce má na rozdíl od českého starosty postavení statutárního orgánu obce.⁴²⁸ Starosta tedy má výhradní oprávnění konat jménem obce navenek. Od vykonávání právních úkonů ovšem musíme rozlišit rozhodování o těchto úkonech. Rozhodováním se rozumí vytváření vůle o tom, jaký právní úkon obec vykoná, zatímco právní konání je již projevem takto vytvořené vůle navenek vůči třetím osobám s cílem založit, změnit nebo zrušit právní vztah. Jak již bylo uvedeno, oprávnění rozhodovat je rozděleno mezi starostu obce a zastupitelstvo obce. Zákon č. 138/1991 Zb., o majetku

⁴²³ Zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁴ § 13a odst. 3 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁵ § 13a odst. 3 písm. b) zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁶ § 13 odst. 3 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁷ § 13 odst. 4 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁸ § 13 odst. 5 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

obcí, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů v § 9 stanoví majetkoprávní úkony, o kterých rozhoduje zastupitelstvo obce a které starosta obce může vykonat vůči třetím osobám vykonat pouze s předchozím souhlasem zastupitelstva obce. Podle názoru Nejvyššího soudu Slovenské republiky úkon starosty obce, který byl vykonán bez předchozího souhlasu zastupitelstva obce, tam, kde je tento souhlas nutný, nevyvolá žádné právní účinky.⁴²⁹

Další odlišností oproti české právní úpravě je, že starosta obce má sistační pravomoc vůči usnesením zastupitelstva obce, které podle názoru starosty obce odporuje zákonu nebo je pro obec zjevně nevýhodné. Nevyžaduje se tedy, aby usnesení zastupitelstva obce bylo nutně v rozporu s právními předpisy. Starosta obce sistační oprávnění použije tak, že usnesení zastupitelstva obce nepodepíše v zákonné lhůtě deseti dnů od jeho schválení zastupitelstvem obce. Zastupitelstvo obce potom může své usnesení třípětinovou většinou všech členů potvrdit.⁴³⁰

Starosta obce řídí činnost obecního úřadu, který zajišťuje organizační a administrativní věci starosty obce, zabezpečuje písemnou agendu orgánů obce, orgánů obecního zastupitelstva, zabezpečuje odborné podklady a jiné písemnosti na zasedání zastupitelstva obce, rady obce a komisí, vypracovává písemné vyhotovení rozhodnutí obce a vykonává nařízení, usnesení obecního zastupitelstva a rozhodnutí obce.⁴³¹

Vztah starosty obce a zastupitelstva obce není založen na principu nadřízenosti a podřízenosti, jedná se o korelativní orgány. Na rozdíl od české právní úpravy, slovenská právní úprava stanoví, že zastupitelstvo obce nemůže starostovi obce ukládat úkoly, což je s ohledem na odlišné postavení těchto orgánů v právní úpravě České republiky a právní úpravě Slovenské republiky logické. Vztah starosty obce a rady obce je takový, že rada obce je poradním orgánem starosty obce bez rozhodovací pravomoci v oblasti samostatné působnosti obce.

Stejně jako v české právní úpravě, je ve slovenské právní úpravě zakotvena osoba, která zastupuje starostu obce v době jeho nepřítomnosti nebo nezpůsobilosti vykonávat funkci starosty obce. Na rozdíl od české právní úpravy, kde je místostarosta obce volen zastupitelstvem obce, ve Slovenské republice si takového zástupce určí starosta obce a to zpravidla na celé funkční období zastupitelstva obce z poslanců

⁴²⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 29.1.2008, sp. zn. 2 Cdo 284/2006

⁴³⁰ § 13 odst. 6 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³¹ § 16 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

zastupitelstva obce. Pokud je v obci zřízena rada obce, je zástupce starosty obce jejím členem.⁴³²

Starosta obce si může zřizovat své poradní orgány. Vychází se přitom z toho, že starosta obce je nejvyšší výkonný orgán obce, který rozhoduje o širokém rozsahu věcí z různých úseků činnosti, které mnohdy vyžadují odborné znalosti. Stanoviska těchto poradních orgánů jsou pouhým doporučením pro starostu obce a záleží na starostovi obce, do jaké míry se jimi bude řídit.

Výhody přímé volby starosty obce jsou spatřovány v tom, že moc v obci je rozdělena mezi zastupitelstvo obce a starostu obce, když starosta obce jakožto nezávislý orgán pod výraznou kontrolou obyvatel obce, je protiváhou zastupitelstvu obce. Správa obce jednodušší a pružnější.

Naopak nevýhody přímé volby starosty obce jsou, že starostu obce nemohou kontrolovat ani zastupitelstvo obce, ani hlavní kontrolor. Starosta obce má malou, v podstatě pouze politickou, odpovědnost, což se s ohledem na jeho silné postavení a odbornou náročnost výkonu jeho funkce jeví jako nedostatečné. Další nevýhodou je možnost vzniku patových situací v případě, kdy starosta obce a zastupitelstvo obce nemají vůli vzájemně spolupracovat.⁴³³ Je nutné si uvědomit, že veškerá pozitivita přímé volby starosty obce ztrácí význam, jestliže v obci přetrvává nezájem o účast ve volbách ze strany voličů.

⁴³² § 13b zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³³ FILKO, Ján. Územná samospráva a jej orgány. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 1, s. 44 - 45.

9. Úvahy de lege ferenda - přímá volba starosty v České republice a její důsledky pro organizaci obce

9.1 Různé pohledy na přímou volbu starosty

Úvahy o přímé volbě starosty obce se poprvé objevily v Poslanecké sněmovně v únoru roku 2000 při projednávání vládního návrhu zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) a poté v říjnu roku 2001 při projednání vládního návrhu zákona o volbách do zastupitelstev obcí (zákon č. 491/2001 Sb.). Na základě usnesení vlády z května roku 2007 Ministerstvo vnitra zpracovalo materiál nazvaný jako Analýza možnosti zavedení přímé volby starostů v České republice. Tento dokument prošel vnitřním a meziresortním připomínkovým řízením a v dubnu roku 2009 byl projednán vládou. V červnu roku 2008 se pod záštitou Ministerstva vnitra uskutečnila odborná konference na téma „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“, v jejímž rámci byla věnována značná pozornost přímé volbě starostů a vhodnosti jejího zavedení v České republice.⁴³⁴

Diskuze o přímé volbě starostů obcí lze rozdělit na politologické a právní. Politologické diskuze se zaměřují na to, jaký vliv má způsob volby starosty obce na vztah starosty obce k občanům obce, na formu a míru účasti občanů obce na fungování samosprávy obce. Právní diskuze se zaměřují na právní vyjádření přímé volby starosty obce a jeho dopady do zákona o obcích a dalších právních předpisů. S přímou volbou starosty obce je spojena snaha zajistit starostovi obce pevnou pozici pro naplňování jeho volebního programu. Domnívám se, že není možno příslušné právní předpisy změnit pouze v otázce volby starosty obce, je nutno upravit také jeho právní postavení a rozsah působnosti, stejně tak vztahy k ostatním orgánům obce.

Snaha o zavedení přímé volby starosty obce se odvíjí od nedostatků současné právní úpravy a fungování místní samosprávy. Těmito nedostatky jsou neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů, skutečnost, že veřejnost se nezajímá o rozhodování o významných tématech v obci, občané ztotožňují

⁴³⁴ Přímá volba starostů – úvod do problematiky a výsledky dosavadní diskuze [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 29.3.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.denikverejnespravy.cz/clanek.asp?id=6480215&ht=p%F8%EDm%E1+volba+starost%F9>>.

rozhodování zastupitelstva obce a rady obce se starostou obce, v menších obcích je činnost zastupitelstva obce spíše formální s tím, že vlastní výkon činnosti a zásadní rozhodování vykonává starosta obce, přičemž starostou obce je zvolen politik na základě skryté koaliční dohody úspěšných stran a nikoli osobnost, která má všeobecný respekt a úctu v obci.⁴³⁵ Domnívám se, že přímá volba starosty nemůže všechny tyto problémy vyřešit.

9.2 Klady a zápory přímé volby starosty obce

Argumenty uváděné na podporu přímé volby starostů obcí jsou posílení mandátu a pozice starosty obce při naplňování volebního programu, posílení autority starosty obce, zavedení přímé odpovědnosti starosty obce za výkon funkce občanům, pokud by byla stejně jako ve Slovenské republice stanovena možnost občanů obce starostu obce odvolat, a s tím související větší zapojení občanů do rozhodovacích procesů v obci. Faktická odpovědnost za správu určitých záležitostí v obci lze ze strany občanů obce přiřadit konkrétní osobě, tedy starostovi obce, a vyvodit z ní důsledky. Starosta obce získává samostatnější postavení, které je relativně nezávislé na politických stranách a politické většině v zastupitelstvu obce. Dalším důvodem pro zavedení přímé volby starosty je, že tento model může oživit politickou participaci občanů na místní úrovni.

Hlavním argumentem proti zavedení přímé volby starostů obcí je, že samospráva je založena na principu kolektivního rozhodování, nikoli monokratického rozhodování, což mluví proti koncentraci rozhodovacích pravomocí v rukou starosty obce. Dalším argumentem proti zavedení přímé volby starosty obce je, že politická kontrola starosty obce je přenesena na občany obce, což znesnadňuje sesazení starosty obce v případě, že starosta obce nevykonává své povinnosti řádně a je zde nezájem ze strany občanů o obecní dění, jelikož špatně hospodařící starosta obce nemůže být odvolán zastupitelstvem obce. Dalším negativem přímé volby starosty obce jsou možné názorové neshody mezi starostou obce a zastupitelstvem obce, jejich neochota vzájemně spolupracovat a možnost vzniku konfliktů mezi nimi.

⁴³⁵ TURČÁNY, Jozef; RYŠAVÝ, Ivan. Přímá volba starostů : Největší rozruch budí otázka kompetencí [online]. Praha : Economia, a.s., Hospodářské Noviny IHNE ISSN 1213 – 7693, 2.3.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW: <<http://moderniobec.ihned.cz/c1-50862030-prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci>>.

J. Vedral se kloní k setrvání u stávajícího modelu. Podle jeho názoru lze uvažovat o určitých korekcích reagujících na výhrady proti stávajícímu modelu, kdy se starostou obce nemusí vždy stát ten, kdo získal ve volbách největší počet hlasů.⁴³⁶

Sdružení místních samospráv České republiky podpořilo zavedení přímé volby starosty obce za předpokladu, že dojde ke změně právního postavení starosty obce i ostatních orgánů obce. V přímé volbě starostů obce spatřuje prostředek prosazení vůle občanů a eliminaci situací, kdy je starostou obce zvolen kandidát, který obdržel malý počet hlasů ve volbách, nebo dokonce náhradník po odstoupení zvolených členů zastupitelstva obce. Sdružení místních samospráv je toho názoru, že přímá volba starostů obce zvýší transparentnost rozhodování a určí osobní odpovědnost starostů obce za výkon veřejné moci. Navrhuje, aby volba starosty obce v menších městech probíhala v jednokolovém relativně většinovém modelu, aby rada obce byla iniciativním, výkonným a kontrolním orgánem obecního zastupitelstva a aby zastupitelstvo obce bylo voleno na principu poměrné volby a plnilo základní koncepční a kontrolní roli, schvalovalo zásadní majetkové úkony, zatímco starostovi obce by byla svěřena exekutivní funkce.⁴³⁷

Osobně se přikláním se k závěru přímou volbu starosty obce v České republice nezavádět. Jak ukázaly přímé volby prezidenta České republiky, ani přímé volby neznamenají větší zájem obyvatel o veřejné dění. Ani přímá volba starostů obcí podle mého názoru nepomůže vyřešit nezájem občanů o otázky veřejné. Zavedení přímé volby starosty by se podle mého názoru neobešlo bez změny Ústavy České republiky a bez úpravy vzájemných vztahů mezi orgány obce a nového rozdělení pravomoci a působnosti mezi ně. Vyjasnit by se také musela otázka odpovědnosti starosty za výkon jeho funkce. Podle mého názoru je dnes zásadním problémem hlavně to, že starostou obce se často stane jiná osoba než ta, která získala při volbách do zastupitelstva obce největší počet hlasů, a to taková osoba, na které se shodnou zástupci politických stran. Řešením tohoto problému by mohla být změna způsobu ustavování starostů obce,

⁴³⁶ VEDRAL, Josef. Přímá volba starostů : Možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.7.2005 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6180233>>.

⁴³⁷ Přímá volba starostů – úvod do problematiky a výsledky dosavadní diskuze [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 29.3.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.denikverejnespravy.cz/clanek.asp?id=6480215&ht=p%F8%EDm%E1+volba+starost%F9>>.

ovšem nemusela by být podle mého názoru natolik radikální, jako je přímá volba starostů obcí, jež s sebou přináší řadu nevyřešených otázek.

9.3 Změny související se zavedením přímé volby starosty obce

Přímá volba starosty obce se netýká pouze otázky způsobu volby starosty obce, ale také samotné institucionální organizace místní samosprávy. Postavení přímo voleného starosty obce, který by byl vybaven stejnými pravomocemi jako podle současné právní úpravy, by nevedlo ke zlepšení, ale spíše naopak. Starosta obce by byl závislý na kolektivní vůli zastupitelstva obce resp. rady obce. Změna způsobu volby starosty obce, pokud má mít praktický význam, musí být spojena s přehodnocením vztahu starosty obce a rady obce, a to buď ve formě zásadního omezení pravomocí rady obce ve prospěch starosty obce, nebo úplného odstranění rady obce v dnešní podobě ze soustavy orgánů obce a její případné transformace na poradní orgán starosty obce.⁴³⁸

Zavedení modelu přímé volby starostů posiluje politickou autoritu a postavení starosty obce, mandát starosty obce je silnější než v modelu, kde je starosta obce volen zastupitelstvem obce. Zavedení přímé volby starosty obce tedy souvisí s posílením jeho pravomocí a jeho přeměnou na výkonný orgán a představuje tak významný koncepční zásah do stávajícího uspořádání územní samosprávy, který by se měl promítnout také v ústavní úpravě.⁴³⁹

Zastánci přímé volby starostů obcí navrhuje zakotvit silný politický mandát starostů obcí a osobní odpovědnost za výkon veřejné moci s tím, že starosta obce by byl pod jasnou kontrolou veřejnosti. Podle mého názoru však dostatečně nebylo z jejich strany objasněno, co by taková osobní odpovědnost prakticky znamenala. Zastánci přímé volby starostů obce dále navrhuje změnit postavení rady obce, když radu obce by

⁴³⁸ VEDRAL, Josef. Přímá volba starostů : Možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.7.2005 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6180233>>.

⁴³⁹ Problematika právního řešení přímé volby starostů [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.6.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.denikverejnespravy.cz/clanek.asp?id=6491988&ht=problematika+pr%E1vn%EDho+%F8e%9Aen%ED>>.

starosta obce jmenoval z významných odborníků a tím by si vytvořil schopný tým spolupracovníků.⁴⁴⁰

Přímo volený starosta obce by byl nezávislý na zastupitelstvu obce, nemohl by být zastupitelstvem obce odvolán, ani by mu neodpovídal za výkon své funkce. Otázkou je, zda zavést neslučitelnost funkce starosty obce a člena zastupitelstva obce, nebo naopak, aby starosta obce byl povinně členem zastupitelstva obce. Ministerstvo vnitra se přiklání k variantě první, a to zejména s ohledem na požadovanou nezávislost přímo voleného starosty na zastupitelstvu obce. Starostu obce by zastupoval místostarosta obce, kterého by jmenoval starosta obce z řad členů zastupitelstva obce. Místostarosta obce by byl odpovědný za výkon své funkce starostovi obce, zastupoval by starostu obce v rozsahu, který starosta obce určí.

Do pravomoci starosty obce by bylo vhodné svěřit veškeré záležitosti, které jsou dnes vyhrazeny radě obce a samozřejmě i ty, které dnes vykonává starosta obce. Starosta obce by dále vykonával pravomoci, které zákon výslovně nesvěřuje žádnému orgánu obce, tedy takové, které podle současné právní úpravy vykonává rada obce.

Mandát starosty obce by zanikal jeho odvoláním, o kterém by mohli rozhodovat občané obce, kteří jsou oprávněni starostu obce volit s tím, že je nutné vyřešit formu, kterou by se tak dělo, neboť by se v tomto případě nejednalo o přímé rozhodování o věcech veřejných, ale o odvolání voleného zástupce. Mandát starosty obce by dále zanikal smrtí či rezignací starosty obce, neslučitelností funkce, pravomocným rozhodnutím soudu, kterým by byl starosta obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Pokud by došlo k situaci, že v obci nebude obsazena funkce starosty obce, bude pravomoci starosty obce vykonávat místostarosta obce. Pro případ, že by nebyla obsazena ani funkce místostarosty obce, navrhuje se, aby pravomoci starosty obce přešly na zastupitelstvo obce, které ze svého středu zvolí osobu, jež bude obec zastupovat navenek.⁴⁴¹

⁴⁴⁰ TURČÁNY, Jozef; RYŠAVÝ, Ivan. Přímá volba starostů : Největší rozruch budí otázka kompetencí [online]. Praha : Economia, a.s., Hospodářské Noviny IHNEED ISSN 1213 – 7693, 2.3.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW: <<http://moderniobec.ihned.cz/c1-50862030-prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci>>.

⁴⁴¹ Problematika právního řešení přímé volby starostů [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.6.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW: <<http://www.denikverejnespravy.cz/clanek.asp?id=6491988&ht=problematika+pr%E1vn%EDho+%F8e%9Aen%ED>>.

Další otázkou, kterou je nutno vyřešit je, jak by byli starostové obce uvolněni pro výkon jejich funkce. Uvažuje se jednak o tom, že by všichni starostové obce byli uvolněni, což by s sebou však přineslo značný nárůst nákladů. Další možností je, že starosta obce by se mohl rozhodnout, zda bude pro výkon funkce uvolněn či nikoli. Uvažuje se také o variantě, že by zastupitelstvo obce před volbami určilo, zda bude starosta obce v příštím funkčním období uvolněn pro výkon funkce, či nikoli. Ministerstvo vnitra doporučuje zvolit třetí variantu s ohledem na rozpočet obce.⁴⁴²

Velmi důležitým tématem diskuze o přímé volbě starosty je volební systém. Nabízí se jednokolový systém relativní většiny, kdy je zvolen ten, kdo získá nejvíce hlasů a dvoukolový systém absolutní většiny, nebo systém jednojmenného přenosného hlasování založený na stanovení pořadí kandidátů voličem na kandidátní listině při hlasování a přenosu druhých dalších hlasů z volebních lístků kandidátů s nejnižším počtem hlasů při druhém a následujících kolech sčítání hlasů.⁴⁴³ Z hlediska nákladů se jako nejehospodárnější jeví systém jednokolové volby s relativní většinou. Relativně většinový systém je charakterizován tím, že podmínkou úspěchu ve volbách je, že kandidát získá více hlasů než kterýkoliv jiný z kandidátů. Nevýhodný je tento systém u volby monokratického orgánu, protože vítězem voleb není reprezentant většiny, ale zástupce nejsilnější menšiny. Absolutně většinové systémy se vyznačují tím, že pro vítězství ve volbách je třeba nadpoloviční většina hlasů. Alternativami tohoto systému je jednak dvoukolová volba, která se v současné době používá u voleb do Senátu a jednak systém alternativního rozhodování, v nichž volič vyjádří své preference již v prvním kole. Nevýhodou dvoukolového systému je vyšší nákladnost. Nevýhoda alternativního rozhodování je spatřována v jeho složitosti a obtížnější pochopitelnosti pro občany.⁴⁴⁴

⁴⁴² Problematika právního řešení přímé volby starostů [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.6.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://www.denikverejnespravy.cz/clanek.asp?id=6491988&ht=problematika+pr%E1vn%EDho+%F8e%9Aen%ED>>.

⁴⁴³ VEDRAL, Josef. Přímá volba starostů : Možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.7.2005 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6180233>>.

⁴⁴⁴ Problematika právního řešení přímé volby starostů [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.6.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://www.denikverejnespravy.cz/clanek.asp?id=6491988&ht=problematika+pr%E1vn%EDho+%F8e%9Aen%ED>>.

Uvažovalo se také o zavedení přímé volby starostů v malých obcích. Kritériem malých obcí mělo být to, zda se obci volí rada obce, tedy přímá volba starostů obcí by měla být zavedena v takových, kde se nevolí rada obce. Někteří navrhovali stanovit pevné kritérium pro volbu rady obce, jiní zastávali názor ponechat ohledně volby rady obce stávající stav, tedy že o tom, zda bude rada obce zvolena či nikoli, rozhodne zastupitelstvo obce.

V roce 2012 vláda uložila Ministerstvu vnitra zpracovat ve spolupráci s místopředsedkyní vlády a předsedkyní Legislativní rady vlády a vládě do 30.6.2013 předložit návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a návrh změn souvisejících právních předpisů, které jsou nezbytné pro zavedení přímé volby starostů obcí. Nakonec byl z Plánu legislativních prací vypuštěn úkol Ministerstva vnitra předložit návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů a úkol Ministerstva vnitra předložit návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Ministerstvo vnitra doporučilo přehodnotit úkoly týkající se zavedení přímé volby starostů s tím, že je nejprve nezbytné vyhodnotit zkušenosti z přímé volby prezidenta republiky a přijmout nový volební zákon. Teprve na základě výsledků projednávání takového volebního zákona by případně měla být řešena otázka přímé volby starostů. Vláda usnesením ze dne 27.3.2013 č. 221 ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou výše uvedené úkoly ministerstva vnitra zrušila. Ministerstvo vnitra s ohledem na tyto skutečnosti práce na legislativních návrzích souvisejících se zavedením přímé volby starostů.

Závěr

Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Slovenská republika je svrchovaný, demokratický a právní stát. Oba státy vycházejí z teze, že základem svobodného státu je svobodná obec. Územní samospráva je budována zezdola, aby vyjadřovala místní potřeby a zájmy. Občané se na samosprávě podílejí přímo nebo prostřednictvím svých zástupců, když svobodné volby jsou podmínkou sine qua non demokratického státu.

Ústavně zaručené právo na územní samosprávu patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřípustná. Konkrétní rozsah a postavení územní samosprávy jsou závislé na zákonodárství daného státu s tím, že právo na samosprávu nesmí být vyprázdněno. Rozhodování o kompetencích, financování a dalších záležitostech územní samosprávy je politické. Je nutno mít na paměti, že územní samospráva není bezbřehá a nemůže na svém území vyloučit dosah státní moci.

Jako cíl rigorózní práce jsem si stanovila poskytnout ucelený pohled na obecní samosprávu v České republice a ve Slovenské republice, charakterizovat orgány obce a vzájemné vztahy mezi nimi, zhodnotit a porovnat právní úpravu v České republice a ve Slovenské republice, poukázat na shodné a odlišné rysy právních úprav, a to podle platného a účinného právního stavu v České republice a ve Slovenské republice de lege lata. Dále jsem si jako cíl práce stanovila poukázat na problémy, s nimiž se obecní samospráva v současné době potýká, rozebrat je a navrhnout možný způsob řešení de lege ferenda.

Ke splnění vytyčených cílů jsem použila metodu analyticko-syntetickou, komparativní, interpretační, popisnou a metodu abstrakce.

Postihnout komplexně celou problematiku obecní samosprávy včetně detailního popisu statutárních měst, hlavního města České republiky Prahy, hlavního města Slovenské republiky Bratislavy a slovenského města Košice by znamenalo sepsat práci mnohem většího rozsahu. Proto jsem se těmto městům věnovala pouze okrajově, když jsem se snažila vystihnout zásadní odlišnosti oproti obcím.

Mám za to, že předložená práce nabídla relativně ucelený pohled na obecní samosprávu v České republice a ve Slovenské republice a upozornila na nejvýznamnější

problémy, s nimiž se obecní samospráva v současné době potýká, přičemž tyto problémy byly rozebrány a byly navrženy možné způsoby řešení.

Rigorózní práci jsem rozčlenila do devíti kapitol, z nichž většinu jsem ještě dále rozdělila do podkapitol. Práce je koncipována tak, že jsem se v každé kapitole (s výjimkou druhé kapitoly a deváté kapitoly) nejprve podrobně věnovala dané problematice a její právní úpravě v České republice a posléze ve Slovenské republice s tím, že v závěru kapitoly jsem se snažila upozornit na shodné a odlišné rysy obou právních úprav. Větší prostor jsem v práci věnovala české právní úpravě a problémům, s nimiž se potýká obecní samospráva v České republice, a to z toho důvodu, že tato problematika se mě dotýká více a také vzhledem k rozsahu práce jsem nemohla stejný prostor věnovat slovenské právní úpravě, proto jsem postihla shody a rozdíly právních úprav pouze ve významnějších otázkách.

V první kapitole jsem se zaměřila na územní samosprávu a vymezení dalších pojmů souvisejících s tématem práce. Podrobně jsem se věnovala územní samosprávě v České republice. V závěru kapitoly jsem provedla srovnání s územní samosprávou ve Slovenské republice. Dospěla jsem k závěru, že podstatou a posláním samosprávné korporace je rozhodovat o vlastních otázkách a spravovat vlastní záležitosti podle svých potřeb, ze své vůle a na vlastní odpovědnost. Územní samosprávná korporace spravuje sama sebe prostřednictvím místního referenda, kdy do značné míry splývá subjekt a objekt samosprávy. Do značné míry uvádím proto, že se místního referenda s největší pravděpodobností nezúčastní všichni oprávnění obyvatelé samosprávné korporace, někteří obyvatelé samosprávné korporace nemají právo v referendu hlasovat a ne o každé otázce lze místní referendum konat. Proto jsou zřizovány orgány samosprávných korporací, přičemž členy některých z nich volí obyvatelé samosprávné korporace. Dále jsem dospěla k závěru, že na územní samosprávu nelze nahlížet jen jako na právo veřejnoprávní korporace na samostatnou správu vlastních záležitostí, neboť podle Ústavy České republiky je Česká republika státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana, tedy na právech a svobodách jednotlivce, nikoli na právech soukromých či veřejných korporací, a že územní samosprávu nelze ani omezit na výkon pravomocí ve veřejném zájmu osobou odlišnou od státu, neboť potom by se z územního samosprávného celku stal státní ústav. Skutečná povaha územní samosprávy se nachází někde mezi zmíněnými dvěma póly, což je velmi obtížné vyjádřit v právní

úpravě. Komparací územní samosprávy v České republice a ve Slovenské republice jsem zjistila, že principy územní samosprávy Slovenské republiky jsou velmi podobné principům územní samosprávy v České republice, což je dáno historickým vývojem.

Ve druhé kapitole jsem se věnovala stručné charakteristice základních modelů obecního uspořádání v Evropě z pohledu české právní vědy a zahraniční literatury. Zjistila jsem, že v České republice a ve Slovenské republice se vyskytují rozdílné modely obecního uspořádání, když v České republice se uplatňuje model smíšený, zatímco ve Slovenské republice byl zvolen oddělený model, kde územní samospráva a státní správa fungují organizačně a kompetenčně odděleně a relativně samostatně.

Ve třetí kapitole jsem pozornost zaměřila na historický vývoj obecního zřízení. Uvedla jsem nejdůležitější mezníky zejména z období od roku 1848 do roku 1989, vyjmenovala nejdůležitější právní dokumenty z tohoto období a zhodnotila jejich význam. Dále jsem popsala jednotlivé etapy reformy veřejné správy po roce 1989 a významné právní dokumenty. V závěrečné části této kapitoly jsem se věnovala komparaci s vývojem na Slovensku. Dospěla jsem k závěru, že s ohledem na společný vývoj až do zániku České a Slovenské Federativní Republiky a podobné tradice obou zemí lze nyní v právních úpravách obecní samosprávy České republiky a Slovenské republiky nalézt určité podobnosti.

Ve čtvrté kapitole jsem rozebrala obec, která je základním článkem územní samosprávy, veřejnoprávní korporací, reprezentantem veřejných zájmů a zájmů občanů, nositelem veřejné moci. Obec vystupuje také jako účastník soukromoprávních vztahů, kde má rovné postavení s ostatními účastníky, ovšem je třeba mít na paměti, že ani v těchto případech obec neztrácí své specifické postavení veřejnoprávní korporace a je třeba respektovat, že veřejné právo stanovuje vnitřní strukturu obce, pravomoc a působnost jejích orgánů a jejich vzájemné vztahy a tvorbu relevantní vůle obce. Obec je tvořena třemi základními prvky, a to územním, osobním a ekonomickým základem. Smyslem existence obce je, aby si občané obce mohli spravovat své záležitosti ať už přímo, nebo prostřednictvím zvolených zástupců. Dospěla jsem k závěru, že je nedostatečně upraveno rozhodující kritérium pro vznik aktivního a pasivního volebního práva do zastupitelstva obce, trvalý pobyt, což se v praxi projevuje účelovými změnami místa trvalého pobytu s cílem ovlivnit volební výsledky. Řešením je změnit právní úpravu tak, aby bylo takovým případům účinně zabráněno a aby bylo aktivní a pasivní

volební právo vázáno pouze na ty osoby, které jsou fakticky s obcí spojeny. V této kapitole jsem upozornila na problémy spojené se současnou právní úpravou vojenských újezdů v České republice a nastínila jsem možné způsoby řešení. Vhodným způsobem řešení se mi jeví ponechat stávající území vojenských újezdů mimo obce jako dosud a vytvořit z nich útvary, které by sloužily pouze svému primárnímu účelu, přičemž veškeré záležitosti by řídil stát. Problémem tohoto řešení je vystěhování stávajících obyvatel vojenských újezdů v případě, že by je nechtěli opustit dobrovolně. Jsem toho názoru, že de lege ferenda by také bylo vhodné v České republice uvažovat o stanovení minimálního počtu obyvatel a dalších sjednocujících podmínek pro získání postavení statutárního města, přičemž je nutností vyřešit, kde by tyto podmínky byly upraveny. V této kapitole jsem dále detailně popsala samostatnou a přenesenou působnost obce v České republice. Věnovala jsem se také dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obce v České republice. V závěru kapitoly jsem představila slovenskou právní úpravu týkající se obce a porovnála ji s českou právní úpravou. Po srovnání obou právních úprav jsem dospěla k závěru, že v základních otázkách jsou právní úpravy hodně blízké, odlišností je rozdílná struktura orgánů obcí a vydávání normativních aktů.

V páté kapitole jsem se zabývala současnými problematickými otázkami obcí, přičemž jsem se zaměřila na majetkoprávní problematiku obcí v České republice, financování obcí se zaměřením na financování přenesené působnosti obcí v České republice, velký počet malých obcí v České republice, odpovědnost obcí za škodu v České republice a model financování obcí podle slovenské právní úpravy. Dospěla jsem k závěru, že model nakládání s majetkem obce je postaven v zásadě na soukromoprávních úkonech a na jistém veřejnoprávním ovlivňování vůle obce, jelikož základním smyslem a účelem existence obce je plnění veřejných funkcí. V současné době je snaha zavést co nejvíce transparentní nakládání s majetkem obce a větší možnosti veřejnosti kontrolovat hospodaření s majetkem obce. Tyto cíle mohou být podle mého názoru splněny pouze tehdy, pokud se veřejnost opravdu bude o dění v obci zajímat a při nesprávném postupu obce bude činit kroky vedoucí k nápravě. V této kapitole jsem poukázala na absenci právní úpravy aktivní legitimace domáhat se určení neplatnosti právních úkonů učiněných obcí v rozporu s právními předpisy v České republice. Slovenská právní úprava tuto problematiku upravuje tak, že aktivní legitimaci má fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt. Další podkapitola řeší problémy obcí v

České republice s nedostatečným financováním výkonu přenesené působnosti ze strany státu, když současný systém financování přenesené působnosti je založen na třech proměnných a příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti je každoročně stanoven zákonem o státním rozpočtu. Nedostatečné financování vede k tomu, že obce musí vynakládat na výkon přenesené působnosti i ostatní příjmy rozpočtu obcí a v případě jejich nedostatku dochází k zadlužování obcí. Je nutno si uvědomit, že nedostatečné financování výkonu státní moci v přenesené působnosti ovlivňuje samotnou existenci funkční obecní samosprávy. Nastínila jsem proto možné způsoby řešení. Dalším problémem České republiky je rozdrobenost obcí, z nichž převážnou většinu tvoří malé obce do 1000 obyvatel, které nemají potřebnou územní, materiální, finanční a personální kapacitu k uskutečňování široce stanovených úkolů v přenesené působnosti. Řešením by podle mého názoru mohlo být umožnit intenzivní spolupráci těchto obcí vedoucí například k tomu, že některé agendy budou vykonávány s nižšími náklady a k tomu, že obce zvládnou uskutečnit projekty, na něž samy nedosáhnou. V současné době se také vedou diskuze ohledně povinného slučování malých obcí. Ve Slovenské republice byl zaveden model spočívající v tom, že obce a vyšší územní celky participují na dani z příjmů fyzických osob, silniční daň je příjmem vyšších územních samosprávných celků, daň z nemovitostí je příjmem obcí a některé místní poplatky byly překlasifikovány na daně s cílem posílit finanční nezávislost územních samospráv. Dospěla jsem k závěru, že ve slovenském systému jsou propracovanější kritéria pro přidělování daňových příjmů obcím než v českém systému.

Šestá kapitola podrobně rozpracovává zastupitelstvo obce, nejprve podle české právní úpravy, v poslední podkapitole podle slovenské právní úpravy. Zastupitelstvo obce je v České republice klíčovým orgánem obce v samostatné působnosti obce. Jde o jediný orgán obce, jež je volen přímo občany obce. Do jeho působnosti patří nejdůležitější záležitosti místní samosprávy. Vedle právní úpravy vzniku a zániku mandátu členů zastupitelstva obce, práv a povinností členů zastupitelstva obce jsem pozornost věnovala vytváření volebních obvodů pro účely voleb do zastupitelstva obce, neboť vhodným zvolením volebních obvodů lze omezit volnou soutěž politických sil. Nejvyšší správní soud a Ústavní soud považují usnesení zastupitelstva obce o určení volebních obvodů za opatření obecné povahy se všemi důsledky z toho plynoucími, když vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy. Pozornost je dále věnována

zasedání zastupitelstva obce se zaměřením na nejčastější nedostatky v praxi. Dále jsem se věnovala pravomoci a působnosti zastupitelstva obce s tím, že nejvíce pozornosti jsem věnovala změně postoje Ústavního soudu k vydávání obecně závazných vyhlášek obce, kterými jsou ukládány povinnosti fyzickým a právnickým osobám, a to od restriktivního pojetí k závěru, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno interpretovat tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti a obce nepotřebují žádné další zákonné zmocnění. Tento závěr podle mého názoru Ústavní soud „znejasnil“ tím, že uvedl, že stanovení mezi samostatné působnosti obce svěřila Ústava České republiky zákonu o obcích, který v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky. Domnívám se, že i před změnou postoje Ústavního soudu mohlo zastupitelstvo obce obecně závazné vyhlášky obce vydávat podle § 10 zákona o obcích, neboť tento § 10 obsahuje výslovné zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek. Domnívám se, že čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky je zastupitelstvo obce zmocněno k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích samostatné působnosti, kterou vymezuje zejména § 35 zákona o obcích a další zákony. S ohledem na uvedené jsem dospěla k názoru, že § 10 zákona o obcích již nemá takový význam jako před změnou postoje Ústavního soudu. V této kapitole jsem se také zabývala postavením kontrolního výboru a finančního výboru zastupitelstva obce a dospěla jsem k závěru, že tyto výbory mohou mít praktický význam pouze tehdy, když jejich členové budou vybíráni z řad odborníků v oblastech, v nichž se činnost finančního výboru a kontrolního výboru pohybuje, neboť členové zastupitelstva obcí jsou především laici, a když bude zastupitelstvo obce výsledky činnosti výborů zohledňovat. Závěrečná podkapitola je věnována zastupitelstvu obce ve Slovenské republice.

V sedmé kapitole jsem se zabývala radou obce. Všechny podkapitoly, vyjma poslední jsem věnovala české právní úpravě. Nejprve jsem se zaměřila na postavení rady obce *de lege lata*, vymezila jsem její pravomoci s tím, že důraz jsem kladla na normotvornou pravomoc rady obce. Zjistila jsem, že právní úprava není jednotná v tom, koho zmocňuje k vydání nařízení, když některé právní předpisy zmocňují radu obce, jiné obec. Dále jsem věnovala pozornost neveřejnosti zasedání rady obce a s tím souvisejícím otázkám ohledně poskytování informací o činnosti rady obce. Dospěla

jsem k závěru, že každý má právo na informace o činnosti rady obce podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o obcích jako *lex specialis* k uvedenému zákonu umožňuje určitým osobám nahlížet do usnesení rady obce a členům zastupitelstva obce umožňuje nahlížet přímo do zápisů ze schůzí rady obce. V této kapitole jsem také zmínila orgány rady obce, kterými jsou komise, a odlišila jsem je od komisí, jež mají postavení zvláštního orgánu obce. Závěrečná část kapitoly je věnována slovenské právní úpravě rady obce a komparaci s českou právní úpravou. Při komparaci úprav jsem zjistila, že rada obce je v České republice výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti obce, který odpovídá zastupitelstvu obce. Rozdílné postavení má rada obce ve Slovenské republice, kde jde o fakultativní orgán zastupitelstva obce (nikoli orgán obce), který nemá žádnou pravomoc a plní úkoly podle rozhodnutí zastupitelstva obce. Dále plní funkci poradního orgánu starosty obce.

Osmá kapitola obsahuje vymezení postavení starosty obce *de lege lata* se zaměřením na problematické otázky. V prvních dvou podkapitolách jsem popsala pravomoci starosty obce, postavení místostarosty obce a jeho vztah ke starostovi obce, detailně jsem se věnovala vytváření vůle obce a následnému projevení této vůle vůči třetím osobám, to vše v České republice. Dospěla jsem k závěru, že starosta obce nemůže platně učinit úkon vyžadující předchozí schválení zastupitelstva obce nebo rady obce bez předchozího schválení zastupitelstvem obce nebo radou obce. Dále jsem dospěla k názoru, že zákonný požadavek, aby starosta obce byl občanem České republiky, zejména ve vztahu k občanům Evropské unie, které mají aktivní a pasivní volební právo do zastupitelstva obce, nemá žádné opodstatnění. V poslední podkapitole jsem se věnovala slovenské právní úpravě a srovnání s českou právní úpravou. Výsledkem komparace úprav je, že postavení starosty obce je ve Slovenské republice silnější než v České republice. Starosta obce ve Slovenské republice je představitelem obce a výkonným orgánem obce, který je volen přímo obyvateli obce.

Devátá kapitola obsahuje úvahy *de lege ferenda* týkající se přímé volby starosty obce v České republice a jejích důsledků pro organizaci obce. Uvedla jsem argumenty na podporu přímé volby starosty obce, stejně tak jako argumenty proti této volbě. Dále jsem si zamyslela, jaké změny by bylo nutno učinit v právní úpravě. Po zhodnocení uvedeného jsem přiklonila k závěru přímou volbu starosty obce v České republice

nezavadět. Jak ukázaly přímé volby prezidenta České republiky, ani přímé volby neznamenají větší zájem obyvatel o veřejné dění. Ani přímá volba starostů obcí podle mého názoru nepomůže vyřešit nezájem občanů o otázky veřejné. Podle mého názoru je dnes zásadním problémem hlavně to, že starostou obce se často nestane osoba, která získala při volbách do zastupitelstev obcí největší počet hlasů, nýbrž osoba, na které se shodnou zástupci politických stran. Řešením tohoto problému by mohla být změna způsobu ustavování starostů obce, ovšem nemusela by být podle mého názoru natolik radikální, jako je přímá volba starostů obcí, jež s sebou přináší řadu nevyřešených otázek. Závěrem bych chtěla zdůraznit, že na základě usnesení vlády ze dne 27.3.2013 č. 221 Ministerstvo vnitra ukončilo práce na legislativních návrzích souvisejících se zavedením přímé volby.

Právní úprava zkoumané problematiky se mi jeví jako relativně dostatečná, i když existují oblasti, kterým by se měla věnovat pozornost. Tyto jsem uvedla výše. Podle mého názoru je nutno největší pozornost věnovat a co nejdříve dořešit dále uvedené otázky. Jedná se o nakládání s majetkem obce. Současná pravidla pro nakládání s majetkem obcí jsou podle mého názoru často vágní a v praxi je nelze jednoznačně interpretovat a následně jejich plnění vynucovat. Právní úprava by měla směřovat ke snížení možností korupčního jednání, k větší transparentnosti nakládání s majetkem obce a k větším možnostem veřejnosti kontrolovat obec při nakládání s majetkem a v případě porušení stanovených pravidel by mělo být občanům umožněno obrátit se na soud s tím, že by bylo jednoznačně zakotveno, kdo má aktivní legitimaci.

Pozornost si jistě zaslouží problematika financování obcí, kde se jeví žádoucí zavést lepší způsob financování přenesené působnosti. Jistou inspiraci můžeme hledat ve slovenské právní úpravě.

Nutno je také řešit velký počet malých obcí a problémy z toho plynoucí. Přikláním se k zavedení lepších podmínek pro intenzivní spolupráci mezi obcemi, která by umožnila vedení určitých agend s nižšími náklady, či financování projektů, na které obce samostatně nedosáhnou.

Seznam použité literatury a pramenů

a) seznam použitých právních předpisů a judikatury

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 93/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů územní samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 377/1990 Zb., o hlavní městě Slovenské republiky Bratislavě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 401/1990 Zb., o městě Košice, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 513/1991 Zb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 246/1992 Sb. na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplnění některých zákonů (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územních samosprávním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 483/2001 Zb., o bankách a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých předpisů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 153/2001 Zb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 154/2001 Zb., o prokurátorech a právech čekatelů prokuratury, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky ve znění zákona č. 10/2001 Sb. a zákona č. 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 564/2004 Zb., o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územních samospráv a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech veřejné správy a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 582/2004 Zb., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, kterým se ruší a zároveň nahrazuje dosavadní právní úprava obsažená v zákoně č. 298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 11/1918 Sb. Národního výboru československého ze dne 28. října 1918, o zřízení samostatného státu československého

Ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění

Ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 3.8.1944, č. 11 Úř. Věst. Čsl., o obnovení právního pořádku

Pillersdorfova ústava ze dne 25.4.1848

Prozatímní obecní zákon č.170 ze dne 17.3.1849

Březnová oktrojovaná ústava č. 150/1849 ř.z.

Rámcový říšský zákon obecního pro země předlitavské z 5.3.1862

Prosincová ústava z 21.12.1867

Návrh Kroměřížské ústavy č. 140/1849 ř.z.

Stadionova ústava rakouského císařství tzv. okrojovaná, ze dne 4.3.1849

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n.

Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. Ústava Československé republiky

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava Československé socialistické republiky

Evropská charta místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.)

Nález Ústavního soudu ze dne 26.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 39/93

Nález Ústavního soudu ze dne 5.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 26/93

Nález Ústavního soudu ze dne 19.1.1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93

Nález Ústavního soudu ze dne 23.8.1994, Pl. ÚS 47/93

Nález Ústavního soudu ze dne 28.12.1994, sp. zn. Pl. ÚS 30/94

Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.1996, sp. zn. Pl. ÚS. 1/96

Nález Ústavního soud Slovenské republiky ze dne 26.3.1997, sp. zn. II. ÚS 8/97

Nález Ústavního soudu ze dne 8.7.1997, sp. zn. Pl. ÚS 9/97

Nález Ústavního soudu ze dne 19.10.1999, sp. zn. Pl.ÚS 14/99
Nález Ústavního soudu ze dne 10.10.2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000
Nález Ústavního soudu ze dne 10.7.2001, sp. zn. III.ÚS 721/2000
Nález Ústavního soudu ze dne 12.4.2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000
Nález Ústavního soudu ze dne 18.4.2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000
Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 19.12.2000, sp. zn. I. ÚS 55/00
Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 31.10.2001, sp. zn. I. ÚS 54/00
Nález Ústavního soudu ze dne 30.9.2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02
Nález Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, Pl. ÚS 34/02
Nález Ústavního soudu ze dne 9.7.2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03
Nález Ústavního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02
Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 12.11.2004, sp. zn. I. ÚS 129/04
Nález Ústavního soudu ze dne 6.4.2005, sp. zn. II.ÚS 87/04
Nález Ústavního soudu ze dne 17.5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04
Nález Ústavního soudu ze dne 22.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05
Nález Ústavního soudu ze dne 28.4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03
Nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/05
Nález Ústavního soudu ze dne 19.9.2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05
Nález Ústavního soudu ze dne 6.3.2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05
Nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 46/06
Nález Ústavního soudu ze dne 12.6.2007, sp. zn. Pl. ÚS 21/06
Nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06
Nález Ústavního soudu ze dne 20.2.2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06
Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 9.9.2008, sp. zn. II. ÚS 91/08
Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07
Nález Ústavního soudu ze dne 24.3.2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/06
Nález Ústavního soudu ze dne 2.11.2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09
Nález Ústavního soudu ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09
Nález Ústavního soudu ze dne 29.6.2010, Pl. ÚS 9/10
Nález Ústavního soudu ze dne 2.11.2010, sp. zn. Pl. ÚS. 28/09
Nález Ústavního soudu ze dne 19.4.2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09
Nález Ústavního soudu ze dne 9.12.2010, sp. zn. III. ÚS 2481/10

Nález Ústavního soudu ze dne 29.3.2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10
Nález Ústavního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11
Nález Ústavního soudu ze dne 11.1.2012, sp. zn. I. ÚS 451/11
Nález Ústavního soudu ze dne 17.1.2012, sp. zn. I. ÚS 255/11
Nález Ústavního soudu ze dne 9.5.2012, sp. zn. I. ÚS 3177/11
Nález Ústavního soudu ze dne 20.6. 2012, sp. zn. IV.ÚS 1167/11
Usnesení Ústavního soudu ze dne 25.11.1993, II. ÚS 75/93
Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. září 1997, sp. zn. I ÚS 304/97
Usnesení Ústavního soudu ze dne 29.5.2012, sp. zn. IV. ÚS 1529/12
Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9.11.1999, sp. zn. Pl. ÚS-st.- 9/99
Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 27.10.2004, sp. zn. IV. ÚS 333/04
Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 5.1.2006, sp. zn. IV. ÚS 154/05
Usnesení Ústavního soudu ze dne 28.11.2006, sp. zn. III. ÚS 737/06
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.10.1999, sp. zn. 2 Cdon 824/97
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.10.2003 sp. zn. 26 Cdo 1829/2002
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.10.2003 sp. zn. 32 Odo 11/2004
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.3.2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14.6.2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.12.2007, sp. zn. 26 Cdo 350/2007
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.1.2007, sp. zn. 30 Cdo 3048/2006
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.7.2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.5.2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007
Rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 29.1.2008, sp. zn. 2 Cdo 284/2006
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.12.2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.4.2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.5.2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.1.2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23.6.2004, sp. zn. 33 Odo 99/2004
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.5.2005, sp. zn. 28 Cdo 2957/2004

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11.10.2006, sp. zn. 7 Tdo 1105/2006
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.11.2005, č.j. 2 Aps 2/2005 - 43
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2005, č. j. 6 As 40/2004 – 62
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.6.2007, č.j. 6 As 79/2006 – 65
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2007, č.j. 2 As 88/2006-60
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.4.2008, č.j. 3 Aps 1/2008 – 151
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2007, sp. zn. 2 As 64/2005

b) seznam literatury

- BAHYL'OVÁ, Lenka; SUCHÁNEK, Radovan; FILIP, Jan, aj. *Ústava České republiky : komentář*. Praha : Linde Praha akciová společnost, 2010. 1533 s. ISBN 978-80-7201-814-7.
- ČEBIŠOVÁ, Taisia. Spravovědná studia a reforma veřejné správy. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo : Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 35-52. ISBN 80-7179-1.
- EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části, o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Praha : nakladatelství Libri, 2004. 407 s. ISBN 80-7277-289-9.
- FILIP, Jan; SVATONĚ, Jan; ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno : MU v Brně, 1997. 264 s. ISBN 80-210-3023-2.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1 : základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita nakladatelství Doplněk, 2003. 556 s. ISBN 80-7239-151-8.
- GÖTTINGER, Vlastimil. Vojenské újezdy kontra místní samospráva – kostlivec v naší veřejnoprávní skříni?. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; VALACHOVÁ, Kateřina, aj. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 83-95. ISBN 978-80-210-4784-6.
- GROSPÍČ, Jiří. K některým otázkám vývoje územní veřejné správy. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 107-129. ISBN 978-80-7380-028-4.

- HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. Brno : Masarykova univerzita, 2011. 169 s. ISBN 978-80-210-5606-0.
- HAVLAN, Petr, aj. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. 318 s. ISBN 978-80-7201-708-9.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 8. vydání. Praha : C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha : Melantrich a.s., 1937. 506 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. 364 s. ISBN 978-80-7380-178-6.
- HORNÍK, Jan; DVOŘÁK, Miloš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, 2 dílčí aspekty související se zasedáním zastupitelstev obcí*. Praha : Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., 2009. 36 s.
- HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upravené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2010. 233 s. ISBN 978-80-7380-263-9.
- JESENKO, Michal. Aktuálne problémy normotvorby obcí v Slovenskej republike. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 41- 54. ISBN 978-80-7380-028-4.
- 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*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 131-148. ISBN 978-80-7380-028-4.
- KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.
- KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. doplněné a přepracované vydání. Ostrava : Montanie, 2007. 376 s. ISBN 80-7225-244-5.

- KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2006. 415 s. ISBN 80-86898-98-9.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. 377 s. ISBN 978-80-7357-561-8.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha : Codex Bohemia, 1998. 266 s. ISBN 80-85963-73-6.
- KOPECKÝ, Martin. Města a jiné obce. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; VALACHOVÁ, Kateřina, aj. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 51-63. ISBN 978-80-210-4784-6.
- KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Jan; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 4. doplněné vydání podle stavu k 1. 3. 2009. Praha : Linde Praha a.s., 2009. 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha : Linde Praha a.s., 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha : Linde Praha a.s., 2000. 228 s. ISBN 80-7201-250-9.
- MARKOVÁ, Hana. Místní daně –ano či ne?. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo : Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 119-123. ISBN 80-7179-191-1.
- MATULA, Miloš: Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti. In GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2003. s. 40-52. ISBN 80-86473-71-6.
- MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. 2. díl. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932. 244 s.
- NIKODÝM, Dušan. K vývoji organizačnej struktury verejnej správy Slovenskej republiky. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007, s. 13- 22. ISBN 978-80-7380-028-4.
- PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8.

- PAVLÍČEK, Václav, aj. *Ústavní právo a státověda : ústavní právo České republiky*. II. díl. 1. úplné vydání. Praha : Nakladatelství Leges, s.r.o., 2011. 1119 s. ISBN 978-80-87212-90-5
- PRŮCHA, Petr; POMAHAČ, Richard. *Lexikon správní právo*. Ostrava - Poruba : Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002. 683 s. ISBN 80-7208-314-7.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004. 356 s. ISBN 80-7239-157-7.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno : Doplněk, 2007. 418 s. ISBN 978-80-7239-207-0.
- PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Praha : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011. 407 s. ISBN 80-7277-289-9.
- PRŮŠA, Luboš: Vliv reformy veřejné správy v ČR na postavení obcí jako samostatných celků. In GROSPÍČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2003. s. 53-58. ISBN 80-86473-71-6.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI a.s., 2009. 463 s. ISBN 987-80-7357-382-9.
- SLÁDEČEK, Vladimír. O územní samosprávě. In JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde Praha a.s., 2004. s. 522-542. ISBN 80-7201-487-0.
- SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra, aj. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha : nakladatelství Leges, 2009. 383 s. ISBN 978-80-87212-18-9.
- ŠMÍD, Aleš. Vývoj územně správního členění státu ve vztahu k územní samosprávě v XXI. století a problematika územní samosprávy. In GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2007. s. 149-160. ISBN 978-80-7380-028-4.
- VÁŇA, Lukáš. Náklady na výkon přenesené působnosti. In GROSPÍČ; Jiří, VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : problémy reformy veřejné správy*

v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2003. s. 67-72. ISBN 80-86473-71-6.

VEDRAL, Josef, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. 861 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

VIDLÁKOVÁ, Olga. Správní reforma v České republice v devadesátých letech (cesta zkoušek a omylů). In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo : Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997. s. 53-68. ISBN 80-7179-191-1.

VOPÁLKA, Vladimír. O územní samosprávě. In SLÁDEČEK, Vladimír; VOPÁLKA, Vladimír. *Veřejná správa a právo : Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha : C. H. Beck, 1997, s. 71-90. ISBN 80-7179-191-1.

ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno : Masarykova univerzita, 2006. 179 s. ISBN 80-210-4094-7.

c) seznam odborných časopisů a ostatních časopisů

BERTELMANN, Karel. Samospráva a sebespráva. *Právník*. 2000, roč. 139, č. 6, s. 585 - 640.

FILKO, Ján. Územná samospráva a jej orgány. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 1, s. 44-45.

HAMPLOVÁ, Jana. Starosta jako zástupce obce- zásadní novinky. *Bulletin advokacie*. 2001, č. 10, s. 32-38.

JESENKO, Michal. K ústavnej koncepcii územnej samosprávy v Slovenskej republike. *Časopis Spravny obzor*. 2006, roč. 89, č. 6, s. 503 -514.

ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. *Správní právo*. 1997, roč. 30, č. 6, s. 322.

d) seznam internetových pramenů

<http://www.vlada.cz/>

<http://www.psp.cz/>

<http://www.mvcr.cz/>

<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

<http://www.epravo.cz/>

<http://profipravo.cz/>

<http://nalus.usoud.cz/>

<http://www.nsoud.cz/rozhod.php>

<http://www.nssoud.cz/>

<http://www.statnisprava.cz>

<http://www.coe.int/>

<http://portal.gov.cz/>

<http://www.bulletin-advokacie.cz/>

<http://jaspi.justice.gov.sk/>

JOCHMAN, David. Územní samospráva z pohledu soukromého práva v judikatuře Nejvyššího soudu ČR [online]. Praha : Česká advokátní komora, 26.10.2012 [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://www.bulletin-advokacie.cz/uzemni-samosprava-z-pohledu-soukromeho-prava-v-judikature-ns>>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Metodické doporučení k činnosti ÚSC č. 9 - Nejčastější pochybení zjišťovaná při provádění kontrol výkonu samostatné působnosti, s. 2,3 [online]. [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení), s. 14 [online] [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-kompetenci.aspx>>.

Problematika právního řešení přímé volby starostů [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.6.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://www.denikverejnespravy.cz/clanek.asp?id=6491988&ht=problematika+pr%ED%9Aen%EDho+%F8e%9Aen%ED>>

Přímá volba starostů – úvod do problematiky a výsledky dosavadní diskuze [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 29.3.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://www.denikverejnespravy.cz/clanek.asp?id=6480215&ht=p%F8%EDm%E1+volba+starost%F9>>

TOTH, Peter. Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 17.5.2005 [Cit 20.9.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6222404>>

TURČÁNY, Jozef; RYŠAVÝ, Ivan. Přímá volba starostů : Největší rozruch budí otázka kompetencí [online]. Praha : Economia, a.s., Hospodářské Noviny IHNED ISSN 1213 – 7693, 2.3.2011 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://moderniobec.ihned.cz/c1-50862030-prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci>>

VEDRAL, Josef. Přímá volba starostů : Možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení [online]. Praha : Triada, spol. s r. o., 7.7.2005 [Cit 20.10.2012]. Dostupný z WWW:

<<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6180233>>

Abstrakt (resumé)

Rigorózní práce s názvem *Obecní samospráva* se zaměřením na postavení orgánů se věnuje obecní samosprávě v České republice a Slovenské republice. Cílem práce je poskytnout ucelený pohled na obecní samosprávu, charakterizovat orgány obcí a vzájemné vztahy mezi nimi, zhodnotit a porovnat právní úpravu v České republice a Slovenské republice a v neposlední řadě upozornit na problémové otázky, rozebrat je a navrhnout možný způsob řešení.

Práce je rozdělena do devíti kapitol, které jsou ještě dále členěny (vyjma druhé kapitoly). Na začátku se práce zabývá vymezením pojmů souvisejících s tématem práce, dále stručně charakterizuje základní modely obecního uspořádání v Evropě z pohledu české právní vědy a zahraniční literatury. Následně je popsán historický vývoj obecní samosprávy, v němž jsou zdůrazněny nejdůležitější právní dokumenty a jejich význam. Následuje vymezení pojmu obec, jejích základních znaků s tím, že důraz je kladen na samostatnou a přenesenou působnost obce.

Jádrem rigorózní práce je vymezení současných problematických otázek obcí se zaměřením na majetkoprávní problematiku, financování přenesené působnosti, velký počet malých obcí, a charakteristika orgánů obcí. Pozornost je věnována zastupitelstvu obce, jeho pravomoci (zejména normotvorné) a působnosti a orgánům zastupitelstva obce se zaměřením na problematické otázky. Další kapitola práce popisuje radu obce, její pravomoc a působnost, zasedání rady obce a s tím související otázku poskytování informací o činnosti rady obce. Zmíněny jsou rovněž orgány rady obce. Osmá kapitola práce obsahuje problematické otázky související s postavením starosty obce.

V jednotlivých kapitolách práce (vyjma kapitoly druhé a kapitoly deváté) je pozornost nejprve věnována české právní úpravě a poté slovenské právní úpravě. Obě právní úpravy jsou zhodnoceny a jsou uvedeny shodné a odlišné rysy.

Závěr rigorózní práce je věnován úvahám *de lege ferenda* týkajícím se přímé volby starosty obce v České republice se zaměřením na klady a zápory přímé volby starosty obce, důsledky pro organizaci obce a změny právní úpravy související se zavedením přímé volby starosty.

Abstract

The thesis called Municipal self-government with focus on the position of the bodies describes municipal self-government in the Czech Republic and in the Slovak Republic. The purpose of the thesis is to analyse municipal self-government, to characterize municipal bodies and their mutual relations, to assess and compare the legislation in the Czech Republic and in the Slovak Republic and finally to notify of problematic issues, analyse them and suggest possible ways how to solve them.

The thesis is composed of nine chapters, which are divided into subchapters (except for the second chapter). Throughout the introduction the thesis deals with terms related to this topic, further basic models of municipal arrangement in Europe are concisely characterized from the perspective of the Czech jurisprudence and foreign literature. Subsequently historical development of municipal self-government is described. The most important legal documents and their importance are emphasized. Subsequently municipality, its basic characters with emphasis on the separate authority of municipality and the delegated authority of municipality are defined.

The chapters forming the core of the thesis contain current problematic issues of municipalities with focus on the proprietary issue, financing of the delegated authority, large number of small municipalities and characteristics of the bodies. The municipal board, its authority (especially regulatory power) and jurisdiction, and bodies of the municipal board with focus on problematic issues are addressed. In the following chapter the municipal council, its authority and jurisdiction, sessions of the municipal council and related issues of disclosure of information are described. Also bodies of the municipal council are mentioned. The eighth chapter contains problematic issues related to the position of the mayor.

In individual chapters of the thesis (except for the second chapter and the ninth chapter) first the Czech legislation and then the Slovak legislation are discussed. Both legislations are assessed and the similarities and differences are mentioned.

In the last chapter of the thesis considerations *de lege ferenda* of the direct election of the mayor in the Czech Republic are solved focusing on pros and cons of the direct election of the mayor, the consequences for the organization of municipality and legislative changes related to the introduction of the direct election of the mayor.

Klíčová slova

obecní samospráva

obec

orgány obce

Key words

municipal self-government

municipality

municipal bodies

Název rigorózní práce v anglickém jazyce - Municipal self-government with focus on the position of the bodies

Já, níže podepsaná Mgr. Ivana Němcová, autorka rigorózní práce na téma

„Obecní samospráva se zaměřením na postavení orgánů“,

kteřá je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých předpisů (autorský zákon), dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. správci:

Univerzita Karlova v Praze

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech Univerzity Karlovy v Praze, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Karlovy. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UK, která se nazývá Knihovna UK.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.