

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Jana Konradová

## **Působnost obcí a krajů**

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 08. 2016

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Jana Konradová

## **Anotace**

Diplomová práce se zaměřuje na působnost obcí a krajů v českém právním prostředí. Stěžejním tématem jednotlivých kapitol práce je ale zejména problematika působnosti obcí, jako nejmenších samosprávných celků. Tomuto odpovídají i jednotlivé kapitoly teoretické části práce, které jsou následně rozpracovány v praktické části komparací místní správy a působnosti obcí mezi zeměmi V4 a srovnáním s vybranými zeměmi jižní Evropy. Cílem tohoto srovnání je poukázat za zásadní shodné i rozdílné aspekty právní úpravy na úrovni místní samosprávy s následnou formulací odpovídajících závěrů a doporučení. Teoretická část práce je založena především na české právní úpravě místní samosprávy, jak na její současné právní úpravě, tak na jejím historickém a společenském vývoji, který předcházal současnému právnímu stavu.

## **Klíčová slova**

Evropská unie obec, kraj, samosprávný celek, místní správa, správní právo, veřejná správa, komunální volby, referendum.

## **Annotation**

The diploma thesis focuses on the activities of municipalities and regions in the Czech legal environment. The main theme of the chapters is but particularly the issue of the competence of municipalities, as the smallest municipalities. This match as well as individual chapters of the theoretical part, which are subsequently elaborated in the practical part of the comparison of local government and the responsibilities of municipalities among V4 countries and comparisons with selected countries of southern Europe. The aim of this comparison is to highlight an essential identical and different aspects of the legislation on local government levels with subsequent formulation of appropriate conclusions and recommendations. The theoretical part is mainly based on the Czech legislation, local government, as its current legislation and for its historical and social developments that preceded the current state of the law.

## **Keywords**

The European Union municipality, region, autonomous unit, local administration, administrative law, public administration, municipal elections, referendum.

# Obsah

1. Úvod.....	7
Teoretická část.....	9
2. Veřejná správa a její východiska .....	9
3. Teoretické vymezení aktuálních problémů veřejné správy.....	15
4. Územní samospráva .....	20
4.1. Ústavní základy územní samosprávy .....	20
4.2. Působnost obce a kraje .....	22
4.3. Samostatná působnost.....	23
4.4. Přenesená působnost.....	28
4.5. Orgány územních samosprávných celků .....	31
4.6. Zastupitelstvo obce .....	32
4.7. Rada obce .....	34
4.8. Starosta .....	36
4.9. Obecní úřad.....	38
4.10. Zvláštní orgány obce.....	39
5. Realizace působnosti obcí.....	40
5.1. Hospodaření obce .....	40
5.2. Vydávání právních předpisů obce .....	43
5.3. Obecně závazné vyhlášky.....	47
5.4. Nařízení obce.....	53

5.5.	Zřizování a zakládání právnických osob a organizačních složek .....	56
5.6.	Organizační složka obce .....	57
	Praktická část.....	58
6.	Místní správa v EU a její charakteristika .....	58
7.	Místní správa v evropském měřítku a její typologie.....	59
8.	Decentralizace moci ve vybraných zemích EU .....	61
8.1.	Diferenciace institucionální struktury místních samospráv napříč zeměmi EU.....	63
9.	Evropská charta místní samosprávy a její vymezení .....	68
10.	Místní správa v Maďarsku a její vymezení .....	70
10.1.	Organizace místní správy v Maďarsku .....	70
10.2.	Ústavní a zákonné zakotvení místní správy.....	70
10.3.	Organizace a působnost obcí v Maďarsku .....	72
10.4.	Orgány obce .....	73
10.5.	Komunální volby a jejich charakteristika .....	74
10.6.	Komparace působnosti a postavení obcí v Maďarsku a ČR .....	74
11.	Místní správa v Polské republice a její vymezení .....	77
11.1.	Ústavní a zákonná úprava místní samosprávy .....	77
11.2.	Organizační struktura a orgány obce .....	78
11.3.	Postavení obce v rámci místní samosprávy a její členění.....	79
11.4.	Místní referendum a jeho charakteristika .....	80
11.5.	Komunální volby a jejich vymezení .....	80

11.6.	Komparace působnosti a postavení obcí v Polska a ČR .....	81
12.	Místní správa na Slovensku a její vymezení .....	83
12.1.	Orgány obce a jejich vymezení .....	83
12.2.	Místní referendum a jeho specifika.....	84
12.3.	Komparace současného stavu mezi ČR a SR .....	84
13.	Analýzy místní správy v zemích jižní Evropy – exkurs.....	87
13.1.	Španělsko .....	87
13.2.	Portugalsko .....	88
13.3.	Itálie .....	89
14.	Vybraná judikatura týkající se zvolené problematiky.....	90
15.	Závěr.....	98
16.	Seznam literatury.....	100

# 1. Úvod

Téma diplomové práce zahrnuje problematiku „Působnosti obcí a krajů“, a to jak v kontextu české právní úpravy, tak komparativně také v jednotlivých vybraných evropských právních úpravách. Téma práce jsem si zvolila díky její jedinečné kombinaci správního práva se širším kontextem Evropské unie, jenž akcentuje především v praktické části práce. Očekávám, že pohled na působnost obce a kraje, na jejich správu napříč zeměmi Evropské unie poskytne bohaté spektrum východisek a aktuálních podob fungování veřejné správy na úrovni obcí.

Ústředním se stává pojem místní správa, pod kterým rozumíme veřejnou správu realizovanou na její nejnižším možném stupni - na úrovni základních územních správních celků. Jelikož se zaměřujeme na výkon a uspořádání veřejné správy ne na všech jejích stupních, ale právě na tom nejnižším, osvojili jsme si pojem místní správa, který blíže specifikuje její lokální hledisko a tak se jeví jako přijatelný prostředek pro účely této práce, kde hlavní pozornost je věnována obecní úrovni. Za synonymní lze považovat i pojmy jako obecní, lokální, či městská správa.

V první části práce se místní správě budeme věnovat zejména teoreticky, a to zejména s důrazem na českou právní úpravou působností obcí a v krátkém srovnání také vztahu ke krajskému zřízení. Cílem bude vymezit její základní typy, charakterizovat její složky z hlediska působnosti, ale mimo jiné také vysvětlit fenomén decentralizace. V této části se také budeme snažit o představení základních modelů, zásad a podob fungování místní správy, s poukazem na specifika jejich jednotlivých podob, do kterých se v rámci historických, politických, či kulturních vlivů vyvinula v jednotlivých zemích.

Pro tento oddíl práce využijeme zejména metodu analýzy, postupně doplněnou o analogii, která vychází z metody Komparační. Systémová, klasifikační a vztahová analýza tak vyústí do nalézání společných znaků, ale zejména prokázání existence rozdílných modelů analyzovaného pojmu místní správy v politickém a geografickém rozměru Evropské unie, který je pak rozveden v praktické části diplomové práce v komparaci u jednotlivých států.

V praktické části jsme pro účely komparace zvolili geopolitický region nám nejbližší. Jedná se o země Visegrádské čtyřky. Pro uchopení podoby místní správy v České republice nabídneme komplexní systémovou analýzu vývoje a současného stavu místní správy, která poslouží jako základna pro následnou komparaci a vykreslení specifík místní správy v Maďarsku, Polské a Slovenské republice. Celá tato analýza a teoretická východiska budou neoddělitelně

doplňovány o průběžné srovnávání vyzdvihující jednak společné znaky, ale zároveň hlavně rozdíly a jednotlivé specifika obecní správy v ostatních třech zemích.

Každé zemi bude věnována samostatná kapitola, členěná podle jednotlivých aspektů místní správy dané země, porovnávaných s ČR. Na konci každé kapitoly věnované konkrétní zemi se pokusíme o syntézu sestávající ze shrnutí nejmarkantnějších poznatků, které jsme nabyli na základě vzájemné komparace. Zaměříme se také na krátký exkurs mezi další vybrané evropské státy pro nastínění širšího komparačního pohledu na zvolenou problematiku.

Pohled na východiska a podoby místní správy napříč EU a následná komparace v rámci zemí V4 nám nabízí širší prostor pro hodnocení pozitiv a negativ jednotlivých institutů obecní správy a jejich specifik. Hlavním cílem je najít a vyzvednout ty nejlepší atributy lokální správy z hlediska praktické funkčnosti, zásad a principů dobré správy, zda demokratického fungování moderního právního státu.



## Teoretická část

### 2. Veřejná správa a její východiska

Rok 1989 přinesl pro bývalé komunistické státy střední Evropy ukončení vládního monopolu komunistické strany, politické liberalizaci a možnost odstraňování bariér, které bránily rozvoji tržní ekonomiky. Pro občany těchto států přinesl i významné rozšíření hranic individuální svobody. V letech 1989 - 1992 se realizovaly první kroky v horizontální dělbě moci ve státě, ale i první kroky směřující k vertikální dělbě moci. Obnovila se činnost územní samosprávy (obecná samospráva), vytvořili se podmínky pro fungování dalších samosprávných institucí (stavovská, zájmová), zavedli se některé prvky přímé demokracie (například referendum pro vymezený okruh otázek). V tomto období probíhaly i intenzivní diskuse mezi politickými špičkami o nových vztazích mezi republikami v rámci federativního Československa.

Vznik samostatné České republiky ukončil tyto diskuse a postavil tehdejší politickou reprezentaci České republiky před nové úkoly: zajistit klidné rozdělení federace a vytvořit institucionální a legislativní podmínky existence a fungování nového státu. Nezbytnost (geopolitická, ale i ekonomická) vstupu České republiky do euroatlantických struktur vyžadovala intenzivní přizpůsobování legislativního prostředí České republiky v podmínkách přijetí do integračních seskupení (EU, NATO, OECD). Mnoho zásadních rozhodnutí bylo zkoncentrováno do velmi krátkého časového období, přičemž se tato rozhodnutí souběžně s procesem změn ve veřejné správě realizovala v prostředí principiálních sporů politických stran a společenských elit o dalším směřování ČR.

Z hlediska uspořádání veřejné správy vládnoucí politické síly rozhodli v roce 1992 přijetím Ústavy České republiky o ČR jako unitárním státě, definovali území ČR jako jednotné a nedělitelné, stanovily možnost existence územní samosprávy a do ústavy definovali charakteristiku a postavení obcí, přičemž respektovaly přijaté zákony schválené ještě během existence ČSFR. Vznik druhé úrovně územní samosprávy (vyšší územní celky) a její postavení ponechaly na jednoduchou zákonnou úpravu.<sup>1</sup> Tomuto rozhodnutí nepředcházela žádná veřejná diskuse o uspořádání státu a to nejen v mezinárodním kontextu (globalizace, regionalizace

---

<sup>1</sup> Jednalo se postupně o právní normy, které označujeme jako zákon o obcích, nebo zákon o krajích, které představují základní právní úpravy této problematiky, a také specifikují působnost a kompetence obcí a krajů.

Evropy), ale také z hlediska vnitrostátního (multietnický stát). Absence diskuse před zásadními rozhodnutími se negativně projevila během celé dosavadní existence České republiky.

O charakteru a uspořádání státu dosud vždy rozhodovali úzké skupiny politických špiček, s využitím parlamentní většiny, zneužívaje nevědomost, nedostatek informací a přetrvávající způsob myšlení z doby totality u značné části občanů. Tak to bylo zejména v roce 1992. Při rozhodování nebyly respektovány představy parlamentní menšiny a zájmy velké části občanů sdružených v nevládních institucích (občanská sdružení, zájmové samosprávy, územní samosprávy). Během celého období vznikaly paradoxní situace, kdy stejní představitelé zákonodárního sboru schválili ústavu a svrchovanost občana jako nositele státní moci a zároveň odmítli diskutovat a respektovat názor významné části občanů na uspořádání veřejné správy ve státě.<sup>2</sup>

Není pochyb o tom, že jednotlivec tvoří součást státu. Stát vystupuje vůči jednotlivci jako výkonná instituce se svrchovanými právy. Stát však není jen institucí. Je i politickým společenstvím, se kterým jsou lidé osudově svázáni. Podle toho, jak se stát chová k jednotlivcům, jako je oslovuje, jak napomáhá vytvářet kvalitu společenství, jak hledá přístup k menším sociálním společenstvím (místní úroveň, menšiny), jak respektuje základní lidská a občanská práva, je možné hodnotit jeho legitimitu. Pokud průzkumy veřejného mínění opakovaně potvrzují, že občané České republiky se podstatně více identifikují s regionem, obcí, církví, než se státem a národem, svědčí to i o tom, že ČR jako stát stále nemá mezi občany dostatečnou legitimitu. Podobná situace je například i na Slovensku, ale je nutné zmínit, že nacionalistické tendence se v posledním roce posilují hlavně z důvodu migrační krize.

Jedním z důvodů (kromě historických) je zmíněná absence dohody elit o charakteru a uspořádání státu. Státu, který poskytuje občanům pocit "lidskosti" a prostor pro rozvíjení jejich kulturnosti, který nejen umožňuje využití lidského, výrobního a přírodního potenciálu, ale i předává co nejvíce státní moci menším jednotkám a tím umožňuje zapojení se občanů do tvorby společného života. ČR vznikla fakticky jako nástupce totalitního a silně centralizovaného státu. Vzhledem k historický vývoj území, na kterém se Slovensko rozprostírá je, vzhledem k jeho soužití, geomorfologii, historické danosti hranic, ale i společnou budoucnost postkomunistických států v EU, byla diskuse a dohoda na vhodném uspořádání nového státu

---

<sup>2</sup> PRŮCHA, P. *Základy správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8115-4, s. 9 – 34, a také: KOL. AUTORŮ. *Správní právo procesní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7937-3.

nezbytná. Absence dialogu způsobila značné společenské, ale i ekonomické ztráty za posledních deset let.<sup>3</sup>

Prohloubila se krize mezi politickými elitami a ve vztazích mezi občanem a státem, investovaly se nesmyslně desítky miliard korun do změn v rámci státní správy, nepodařilo se vhodným způsobem změnit rámcové podmínky pro podnikatelskou sféru. Důsledkem absence dialogu je skutečnost, že dosavadní vládnoucí politické strany nenašli dostatek odvahy na zásadní vertikální dělbu moci, ba naopak - většina z nich zneužívala nejasnost a neinformovanost občanů o pozitivních jiného modelu uspořádání státu na posilování svého mocenského postavení.

Nedohoda o cílovém uspořádání státu komplikuje i vztahy se státy Evropské unie. Nejasnost a nedohoda české elity o směřování ČR, jako celku, ale i v jednotlivých oblastech, způsobují často nevhodné stahování legislativních a věcných řešení, které nezohledňují rámcové podmínky ČR.

Špatné zkušenosti se zneužíváním autoritářského způsobu vládnutí vyžadují hledat nový způsob vládnutí, více orientovaný na potřeby občana. Občané musí mít možnost v podstatně větší míře vyjadřovat své preference ve vztahu ke kvalitě, charakteru a rozsahu služeb, které si přejí a které potřebují. Je zřejmé, že pokud občané pocít'ují, že jsou jim za jejich daně a poplatky poskytnuté kvalitní a užitečné služby, mnohem ochotněji budou poskytovat zdroje. Dobrý způsob vládnutí předpokládá existenci příznivého prostředí na národní úrovni (kvalitní ústavní a právní rámec, dobré institucionální vybavení, klidné politické prostředí), které uplatněním strategie decentralizace posílí postavení místní samosprávy (volení představitelů a zaměstnanců) a uplatněním strategie politické a ekonomické liberalizace umožní rozvoj občanské společnosti (občané a jejich spolky, podnikatelé a jejich asociace).

Propojení a spolupráce silné a pragmatické místní samosprávy (poskytující služby, infrastrukturu a informace), podnikatelských asociací a nevládních organizací (požadující služby, platících daně a poplatky a investujících) je základem pro dosažení výraznějšího růstu kvality života jednotlivce. Zkušenosti ukazují, že tam kde se přenesly (decentralizovala) významné pravomoci a zdroje na místní úroveň, přináší decentralizace ekonomické a sociální výhody a tam, kde je zajištěn i vliv nižších úrovní státu na přijímání zákonů, roste jejich kvalita

---

<sup>3</sup> PRŮCHA, P. *Základy správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8115-4, s. 9 – 34, a také: KOL. AUTORŮ. *Správní právo procesní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7937-3.

ve prospěch občana. Decentralizace není novou koncepcí vládnutí, důležité však je, aby to nebyla jen formální existence decentralizovaných struktur, ale aby decentralizace byla efektivním nástrojem správy státu.<sup>4</sup>

Míra vertikální dělby moci má v jednotlivých státech své kořeny v jejich historii. V anglosaských a ve skandinávských zemích má politická kultura sklon spíše nedůvěřovat moci státu. Proto zde převládá kontrola místní samosprávou i v takových oblastech jako například vzdělávání, policie, volební proces, co se chápe jako prevence proti totalitě (bez ohledu na to, zda jde o stát spolkový nebo unitární). Naopak v jižních státech Evropy vidí občané význam přítomnosti státní moci v území jako garanci proti diktátu místních elit.

Absence vize uspořádání státu jako dohody společenské elity ČR se plně projevila i v dosavadních krocích vertikální dělby moci, decentralizaci moci na nižší úrovně (celky) státu, tak v dosavadní, třináctý rok probíhající, reformě veřejné správy. Reforma veřejné správy je součástí vývoje většiny evropských států (nejen postkomunistických). Zatímco pro první polovinu 20. století bylo charakteristické posilování centrální vlády, ve druhé polovině 20. století dochází v mnoha zemích k výraznému obratu. V řízení a rozhodování postupně narůstá decentralizace prvek. Obrat v názoru na uspořádání států se nejčastěji zdůvodňuje požadavkem na zvýšenou výkonnost samotné veřejné správy (nižší náklady, operativnost, vyšší účinnost), potřebou zvýšení ekonomické výkonnosti státu a jeho nižších územních celků (přechod od odvětvové ekonomice k regionální politice), nezbytností reformy fungování správního státu (překonání krize vztahu mezi občanem a státem) a tendencemi vstupu do sjednocujícího se ekonomického a bezpečnostního systému Evropy.<sup>5</sup>

V rámci reformních procesů v evropských státech jsou čitelné následující trendy, které se zřejmě budou projevovat i v uspořádání a fungování ČR:<sup>6</sup>

- změna chápání postavení veřejného sektoru ve společnosti, růst podílu soukromého sektoru (ziskového i neziskového) na plnění úkolů, které se dosud chápali jako úkoly veřejného sektoru,

---

<sup>4</sup> PRŮCHA, P. *Základy správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8115-4, s. 9 – 34, a také: KOL. AUTORŮ. *Správní právo procesní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7937-3.

<sup>5</sup> PRŮCHA, P. *Základy správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8115-4, s. 9 – 34, a také: KOL. AUTORŮ. *Správní právo procesní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7937-3.

<sup>6</sup>

- chápání veřejné správy jako služby občanovi a nikoli jako nástroje uplatňování moci,
- dekoncentrace rozhodování ve státní správě z centrálních orgánů na orgány místní státní správy,
- decentralizace, spočívající v předání pravomocí a odpovědnosti ze strany státní správy územní a zájmové samosprávě v oblasti služeb, posilování fiskální autonomie, zvyšování politického vlivu představitelů územní samosprávy (decentralizace kompetencí, financí a politické moci),
- rostoucí podpora veřejné správy podnikatelskému sektoru,
- uplatňování nových metod řízení veřejné správy, uplatňování prvků řízení ze soukromé sféry,
- vypracování nových metod kontroly,
- vývoj informatizace a posilování informovanosti,
- podpora růstu kvalifikaci zaměstnanců veřejné správy.

V období let 1993 - 2001 se vývoj v České republice vyznačoval pouze minimálním zachycením těchto trendů. Navzdory probíhající masivní privatizaci v hospodářské sféře neproběhly procesy privatizací ještě v mnoha odvětvích. Přetrvávají deformace v oblasti proporcionality mezi veřejným a soukromým sektorem (ziskovým i neziskovým). Monopolní postavení subjektů veřejného sektoru, absence reforem ve zdravotnictví, sociálních záležitostech, školství, ale i absence privatizace činností, které nemusí zajišťovat veřejná správa, likvidují dostupnost a kvalitu služeb a umožňují přetrvávání ekonomické neefektivnosti poskytování služeb.

Proces decentralizace zatím neproběhl a v současnosti přijata legislativa, o které se říká, že tento proces nastartovala, nedává žádné záruky skutečného posílení postavení místní samosprávy a volených zástupců občanů na místní úrovni. Navzdory ohlášeným záměrem podpory podnikatelského sektoru se často stává opak: přetrvává monopol státu v sociálních službách, vysoké odvodové zatížení, špatné zákony pracovního práva. Nové metody řízení se používají velmi pomalu a v omezené míře, stejně jako nepokročila významně informatizace veřejného sektoru a nové formy vzdělávání a zvyšování kvalifikace zaměstnanců veřejného

sektoru. Nepodařilo se zajistit důslednou odpolitizování struktury veřejné správy na všech úrovních.<sup>7</sup>

Přetrvávající spory ohledně uspořádání státu způsobily, že:<sup>8</sup>

- stále přetrvává centralistický přístup, určitá odvětví (sektorově) řízena, rozptýlený a byrokratický systém, nepodařilo se jej nahradit systémem decentralizovaným, územně integrovaným a založeným na politické odpovědnosti volených představitelů;
- stát není dostatečně zabezpečen proti "slabým" stránkám demokracie, centralizace moci vytváří podmínky pro populismus, odkládání zásadních rozhodnutí, výrazný vliv nátlakových skupin, zneužívání sociálních problémů jako nástroje politického boje, nepřiměřený vliv médií s ohledem na politický vývoj v ČR;
- opomenutí posílení báze místní samosprávy se neposílil stát jako celek, nedošlo k tomu, že by se předáním odpovědnosti voleným orgánům místní samosprávy (v souladu s principem subsidiarity) utvořily lepší podmínky pro plnění výlučných úkolů státu. Stát jako celek selhává a jeho úkoly přebírají mnohokrát nevládní instituce;
- stále přetrvávají (a před volbami narůstají) napětí mezi většinou obyvatelstva a menšinami;
- neexistují podmínky pro uspokojování regionální diferencovaných potřeb a požadavků občanů;
- se nedaří efektivněji využívat veřejné finance, odstraňovat modernizační dluh;
- nedaří se dostatečně využít přírodní, výrobní a lidský potenciál.

---

<sup>7</sup> PRŮCHA, P. *Základy správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8115-4, s. 9 – 34, a také: KOL. AUTORŮ. *Správní právo procesní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7937-3.

<sup>8</sup> PRŮCHA, P. *Základy správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8115-4, s. 9 – 34, a také: KOL. AUTORŮ. *Správní právo procesní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7937-3.

### 3. Teoretické vymezení aktuálních problémů veřejné správy

Politická struktura státu má významný vliv na kvalitu životní úrovně jejích obyvatel a na celkovou prosperitu společnosti. Existuje několik typů demokratických systémů. Každý z nich přináší občanům různou životní úroveň. Novelizace ústavy ČR a následně přijaté legislativní normy definovali základní charakteristiku politické struktury státu. Je však otázkou zda to, co je dnes definováno v ústavě spolu s navazující legislativou a stávající realitou vytvářejí dostatečné předpoklady pro úspěšné pokrok a konkurenceschopnost Slovenska. Z hlediska uspořádání státu a konsolidace vnitřních podmínek pro růst kvality životní úrovně obyvatel České republiky by bylo třeba:<sup>9</sup>

1. určit míru decentralizace pravomocí a odpovědnosti z centrální vlády na nižší územně správní celky a odpovídat na otázku jakým státem má být ČR z hlediska své organizace,
2. revidovat územně správní uspořádání,
3. zavést další pojistky a ochranné mechanismy proti zneužití institutů demokracie,
4. uzavřít dohodu o rychlosti reformních procesů,
5. dále reformovat veřejnou správu v souladu se standardy Evropské unie.

Určení míry decentralizace pravomocí a odpovědnosti z centrální vlády na nižší územně správní celky. V ČR se pouze v mírné podobě zdomácněl princip subsidiarity. Veřejný sektor nadále spravuje množství kompetencí, které patří soukromému sektoru a v rámci veřejného sektoru centrální úroveň zasahuje do kompetencí, které by měly být plně a výhradně v pravomoci místní úrovně. Volené orgány místní samosprávy jsou ekonomicky i politicky závislé od centrální moci. Proto je nutná privatizace (nejen majetku, ale i činností) a zároveň decentralizace zbývajících kompetencí veřejného sektoru (s výjimkou výlučných úkolů státu centrální vlády).

Je všeobecně známo, že forma přenesení vytváří nejlepší podmínky pro získání ekonomických a sociálních užitků, protože podporuje osobní odpovědnost, řešení problémů v místě jejich vzniku a existence a podporuje občanskou participaci. Přenesení však musí zahrnovat všechny jeho komponenty - přenos kompetencí, přenos financí (dostupnost zdrojů) a přenos politické

---

<sup>9</sup> Například také: HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925, s. 11 - 31

odpovědnosti. Ani jedna z dosavadních vlád ČR se s uvedeným komplexem problémů nevyrovnala.<sup>10</sup>

Obecně platnými kritérii pro moderní stát, moderní veřejnou správu jsou:<sup>11</sup>

- jasná dělba působnosti, pravomocí a odpovědnosti mezi instituce, jednotlivé úrovně veřejné správy,
- kvalitní legislativa,
- dodržování a schopnost vynucování práva,
- vysoká profesionalita a etika zaměstnanců veřejné správy.

Situace v ČR se v současnosti vyznačuje velkým množstvím duplicit v rámci působnosti, což nejen znepřehledňuje správu věcí veřejných pro občana, ale i enormně zvyšuje počty náklady na správu, komplikuje a znepřehledňuje legislativu a její naplňování, komplikuje prosazování práva, nevyžaduje vysokou profesionalitu zaměstnanců a jejich komplexní chápání problémů, tak vytváří podmínky pro korupci a klientelismus.

Novelizovaná ústava definuje rámcově postavení územní samosprávy. Za její základ určuje obec, přičemž územní samosprávu tvoří obec i vyšší územní celek (kraj). Orgány obce a kraje jsou přímo volené občany. Obce a kraje jsou samostatnými územními a celky, jsou právními osobami, které hospodaří s vlastním majetkem a vlastními finančními prostředky. Rozsah působnosti (kompetencí), majetku a financí stanoví zvláštní zákony. Jinými slovy ústavním zákonem je garantováno zvolení orgánů územní samosprávy, ale jejich pravomoci, působnost, nezávislost jakož i vymezení územních celků závisí na vůli a rozhodování zákonodárského sboru ČR – Poslanecké sněmovny ČR.

Unitární státy vycházejí ze skutečnosti, že na celém jejich území vládne jediná státní moc a že státoporný národ nachází vyjádření své identity v jediném státním útvaru. Unitární stát je řízen shora. Všechny kompetence státu jsou koncentrované centrálně a centrální instituce využívají místní úřady na plnění úkolů. U územních států chybí, i centrální stát zavazující, dělba moci

---

<sup>10</sup> Například také: HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925, s. 11 - 31

<sup>11</sup> Například také: HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925, s. 11 - 31



mezi různé úrovně (útvary). Proto jsou unitární státy, zejména v krizových situacích, náchylné k autoritativní formě vládnutí.<sup>12</sup>

Etnokulturní různorodost obyvatelstva na území ČR, preferování regionální identity obyvatelstvem, ale i geografické podmínky a zejména ekonomické důvody, obrovské regionální rozdíly způsobené centrálním plánováním v období komunismu, vytvářejí tlak na decentralizaci. S postupující demokratizací poměrů lze očekávat narůstání tohoto tlaku a centrální vláda bude muset předávat kompetence na nižší územní celky, přičemž zároveň budou sílit tlaky na vyšší míru jejich autonomie. V mnoha zemích Evropy existují příklady, kdy unitární státy poskytly svým nižším územním celkům větší rozsah pravomocí a nezávislosti jako mají některé členské státy ve federativním uspořádání (příklad severských států). Je zároveň zajímavé a potvrzující pravidlo o efektivnosti decentralizace, že tyto státy dosahují vysoké úrovně kvality života občanů a nízkou míru korupce a klientelismu.<sup>13</sup>

Česká společnost byla a je poznamenána různými názory na uspořádání státu. V dosavadní diskuzi lze identifikovat následující varianty:<sup>14</sup>

- klasický unitární silně centralizovaný stát,
- unitární decentralizovaný stát,
- unitární regionální finanční stát,
- směs unitárního regionalizovaného státu s prvky federace.

Revize územněsprávního uspořádání Stávající stav nelze považovat za dobré a konečné řešení. Je spíše důsledkem celkové společensko-politické situace ve státě. Nezodpovězená otázka jakým státem má být ČR přinášela do diskuse o územněsprávním uspořádání množství neslučitelných řešení, přičemž každé rozhodnutí o variantě organizace státu a míře a formě decentralizace, se projeví v územněsprávním uspořádání.

Bez ohledu na zvolenou variantu uspořádání státu bude po ukončení již probíhajícího procesu decentralizace nezbytné přistupovat k dalším řešením, které souvisejí se zvyšující se efektivitou veřejné správy a k reformě místní samosprávy. Reforma ústředních orgánů je možná

---

<sup>12</sup> Například také: HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925, s. 11 - 31

<sup>13</sup> Například také: HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925, s. 11 - 31

<sup>14</sup> Například také: HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925, s. 11 - 31

až po vyjasnění míry decentralizace a po jejím uskutečnění. Důvodem je, že při zásadních změnách organizace státu, kterou řídí centrální vláda, je třeba, aby během procesu byla tato úroveň stabilizovaná. Reforma místní samosprávy (snížení počtu správních jednotek na úrovni obcí) je velmi citlivou otázkou, zároveň však je významným faktorem pro podstatně větší přiblížení správy veřejných úkolů k občanovi. Její řešení by mělo zohledňovat nejen ekonomické, ale i tak demokratická kritéria, což zahrnuje především vliv občana na veřejnou správu a jeho participaci na zprávě věcí veřejných.

Zavedení dalších pojistek a ochranných mechanismů vůči zneužití institutů demokracie Každý demokratický systém správy státu má svá slabá místa. ČR má zakotveno v ústavě a jiných právních předpisech několik pojistky zabraňující přeměně režimu na nedemokratický (ústavní soud, nezávislé soudnictví, referendum, ombudsman, pluralita politických stran, zakotvení práv a svobod občanů). Další pojistkou proti návratu nedemokratických metod je decentralizace moci. Existují ještě dvě témata, o nichž se vede diskuse a které mají vliv na stabilitu demokracie. První je problematika systému voleb do orgánů veřejné správy.<sup>15</sup>

V rámci ČR se používají odlišné volební systémy do orgánů místní samosprávy a do parlamentu (poměrný v rámci jednoho volebního obvodu, s minimálním vlivem preferenčních hlasů, se stanoveným kvora pro vstup - pro samostatně kandidující politickou stranu 5 % a další podmínky s ohledem na stávající právní úpravu. Existují snahy o změnu, resp. úpravu všech volebních systémů. Pro volby do orgánů obcí se projevovala snaha zavést počet mandátů do zastupitelstva v souladu se zastoupením etnických menšin na obyvatelstvu volebního obvodu, pro volby do orgánů samosprávy kraje se zvažován poměrný a většinový volební systém a různé volby předsedy samosprávného kraje, pro volby do parlamentu se otevírá otázka zavedení většinového volebního systému, resp. změna počtu volebních obvodů a zvýšení váhy referenčních hlasů.

Tato diskuse bude nabírat na intenzitě a je spjata is rozhodováním o uspořádání státu. Jinak se bude projevovat volební systém na všech úrovních v případě unitárního centralizovaného státu a jinak v případě státu decentralizovaného až federalizovaného. Zkušenosti Slovenska od roku 1993 ukazují, že zatímco se týká prosazování demokracie byl pro volby do parlamentu nesporně výhodný poměrný systém se zavedením minimálního prahu pro vstup, tak pro budoucnost

---

<sup>15</sup> Například také: HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925, s. 11 - 31

vyvstává otázka, zda tento systém nebude brzdou reformních procesů ve společnosti. Stejně stojí za úvahu sjednocení volebních systémů na všech úrovních veřejné správy.

Uzavření dohody o rychlosti reformních procesů Obyvatelé České republiky již prakticky třináctý rok snášejí spory politických elit o uspořádání státu, přičemž z každého zásadního rozhodnutí byli vynecháni. Jsou vtahováni do rozhodnutí, ke kterým nemohou mít dostatek relevantních informací. I když je možné považovat reformu veřejné správy za nepřetržitý proces, existují v rámci něj rozhodnutí, které mají klíčový význam pro celkový charakter státu, pro ostatní navazující reformní opatření.

Reforma veřejné správy v souladu se standardy Evropské unie Přestože většina států stále chápe veřejnou správu jako nástroj k prosazování zájmů státu, stále výrazněji se prosazuje názor, že veřejná správa má významný vliv na vznik podmínek pro ekonomickou a sociální prosperitu občanů státu. Zároveň obecně platí teze, že pouze profesionální, politicky nezávislá veřejná správa je nejlepší bariérou proti korupci, slabé účinnosti a nekvalitnímu řízení.<sup>16</sup>

Reformní procesy ve veřejné správě probíhají prakticky ve všech státech. Hlavními rysy reformních procesů jsou: snaha o dosažení větší transparentnosti a odpovědnosti o používání veřejných zdrojů, větší schopnost a účinnost v reakci na požadavky veřejnosti, větší jasnost ve výsledcích a účinnosti použití veřejných zdrojů, větší decentralizace rozhodování a odpovědnosti, využití moderních informačních technologií, rozsáhlejší spolupráce s nevládními organizacemi a soukromým sektorem při poskytování služeb.

Členství České republiky v Evropské unii si vyžádá takový systém veřejné správy a takové instituce, které budou připraveny přijmout, uvést v platnost a uplatňovat standardy (administrativní právní normy) uplatňované v ostatních členských státech EU. Nejde zde o homogenizaci správních orgánů, ale o harmonizaci standardů. Jinými slovy to znamená uplatňovat v ČR administrativní zákonné normy již v současnosti společné pro západoevropské státy. Tyto normy se musí opírat o následující principy:<sup>17</sup>

- důvěryhodnost a předvídatelnost (právní jistota), otevřenost a transparentnost, odpovědnost, účinnost a efektivita.

---

<sup>16</sup> Například také: HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925, s. 11 - 31

<sup>17</sup> Například také: HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925, s. 11 - 31

## 4. Územní samospráva

### 4.1. Ústavní základy územní samosprávy

Klíčovým prvkem ústavního vymezení obecní samosprávy je ústavou dané oprávnění územního samosprávného celku na samosprávu. Obce jakožto územní samosprávné celky tedy mají právo spravovat své věci samostatně a stát tedy v zásadě nemá právo do této pravomoci obce nijak zasahovat, vyjma případů kdy by bylo zjištěno porušení zákona. Ústava v první řadě stanoví, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kterým se zaručuje právo na samosprávu. Ústava poskytuje obcím jakožto územním samosprávným celkům ochranu před zásahy do jejich činnosti ze strany státu. Stát na základě ústavy může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen z jediného důvodu, a to totiž že to vyžaduje ochrana zákona, a v zásadě jen způsobem stanoveným zákonem. Ústava rovněž ale předpokládá delegování výkonu státní správy na orgány obce.

Přípustnost zásahů moc zákonodárné do práva na územní samosprávu vyjádřil i Ústavní soud v nálezu Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02. Garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická. Vedle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl.99) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností. Ústava tuto schopnost umožňuje prosadit mimo jiné tím, že zakládá právní subjektivitu územních samosprávných celků a počítá s tím, že samosprávné subjekty mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst.3). Na ústavní úrovni se též potvrzuje demokratický ráz samosprávy v garanci volených zastupitelstev (čl. 101 odst.1 a 2 a čl.102). Ústava ovšem také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu.<sup>18</sup>

S pověřením zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územním samosprávným celkům, počítají i ústavy řady dalších evropských států. Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní

---

<sup>18</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Nepochybně, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad, a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Nelze opomenout, že Ústava výslovně počítá (čl. 105) s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Takovéto zprostředkování výkonu veřejné moci s sebou samozřejmě nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, jejímž smyslem je zabezpečení kvalitního výkonu státní moci. Toto podřízení pochopitelně rovněž musí předvídat zákon. Ústavní text neříká jednoznačně, zda lze územním samosprávným celkům uložit výkon státní správy autoritativně či je možno takový zákonný přenes provést jedině na základě dohody mezi státem a příslušným územním samosprávným celkem. Ve světle důrazu na samosprávu by se jistě jevil nosnější požadavek konsensu. Na druhé straně je však patrné, že jednotný výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji je u nás všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybňován jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu.<sup>19</sup>

I Listina základních práv a svobod obsahuje, sice dílčí a stručné, vymezení některých principů vztahujících se přímo k obecní samosprávě. Úprava principů obecní samosprávy je v Listině základních práv a svobod provedena skutečně velmi stroze, což je však dáno samotnou podstatou listiny. Přesto v ní však některé principy použitelné na obecní samosprávu nalézt lze. Obsahuje především deklaraci práva občana podílet se na správě věcí veřejných, a to především v čl. 21 odst. 1 listiny, je tento důležitý princip konstruován ve formě oprávnění občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

Také Evropská charta místní samosprávy je založena na základním principu, a to tak, že chápe místní samosprávu jako právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.

Každá obec tedy musí mít území, na němž se sama nachází, musí mít občany, protože právě toto jejich společenství obec tvoří, a obec musí mít právní subjektivitu, tím pádem i způsobilost k právním úkonům, tj. způsobilost nabývat práva a brát na sebe povinnosti.

---

<sup>19</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

Vyšší samospráva není odvozena od samosprávy obcí, nýbrž je založena zákonem, je stejně jako samospráva obcí originární. Původní znění čl. 99 Ústavy předpokládalo existenci vyšších územních samosprávných celků v podobě zemí nebo krajů. Rozhodnutí o konkrétní podobě vyšší územní samosprávy bylo v ústavní rovině provedeno až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, kterým bylo vytvořeno 14 vyšších územně samosprávných celků.<sup>20</sup>

#### **4.2. Působnost obce a kraje**

Samosprávné celky vystupují jako nositele veřejné správy s veřejnými oprávněními vůči subjektům v podobě právnických a fyzických osob. Působnost určuje okruh práv a povinností, které jsou právním řádem přiznány k plnění úkolů obce či kraje. K naplňování svěřené působnosti dochází množstvím nejrůznějších správních aktivit. Dualismus veřejné správy, jež se člení především na státní správu a samosprávu, odůvodňuje právní konstrukci, podle které se působnosti územních samosprávných celků v našich zemích tradičně člení na dvě skupiny: na tzv. působnost samostatnou a na působnost přenesenou. Obec a kraj jsou korporacemi odlišnými od státu, jedná se o věci, jejichž vykonávání náleží obci a kraji jakožto subjektům veřejné správy, které náleží jiné korporaci, které jsou však na orgány obce a kraje „přeneseny“ zákonem.<sup>21</sup> Orgány územních samosprávných celků se tak stávají nepřímými vykonavateli státní správy. Výkon tzv. Územní samosprávy, náležící do samostatné působnosti, je výrazem decentralizace veřejné správy, plnění agent v rámci přenesené působnosti znamená pouze dekoncentraci státní správy. Protiklad státní správy a samosprávy jako dvou složek veřejné správy není absolutní, ale jen relativní.<sup>22</sup>

Rozdělení veřejné správy vykonávané orgány územních samosprávných celků na tzv. samostatnou a přenesenou působnost má význam především z hlediska subjektu rozhodování. Do skupiny samostatné působnosti by měly být řazeny především takové záležitosti, které se dotýkají v prvé řadě života obyvatel územních samosprávných celků, jejichž význam tento rámec nepřesahuje a které z tohoto důvodu právní řád ponechává relativně samostatnému rozhodování obce a kraje. Agendy vykonávané v přenesené působnosti naopak přesahují svým

---

20 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 66 - 67

21 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 164

22 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 165

významem rámec územní samosprávné jednotky, do této působnosti by měly být řazeny takové záležitosti, u nichž má stát zájem na zajištění jednotného výkonu státní moci a možného intenzivnějším ovlivňování činnosti samosprávných orgánů. Činnosti, jimiž mohou být dotčena základní práva a svobody, bývají často řazeny do přenesené působnosti.<sup>23</sup>

Záležitosti samostatné působnosti vykonává obec a kraj pouze s vlastními prostředky, avšak na zajišťování agent státní správy je povinen územním samosprávným celkům přispívat stát, i když ne úplně v plné míře.

Podle J. Hoetzla samostatná působnost „činí z obce obec, bez ní by obec klesla na státní ústav.“ Samotná činnost územně samosprávných celků musí být v souladu se zákony, a to v obou částech své působnosti, obec a kraj jsou vždy vázány zákonem. Právní úprava však ponechává obci a kraji určitý prostor pro volnou úvahu obce a kraje, zda a jakým způsobem vlastně rozhodnou, či zda právní úprava správní uvážení vůbec nepřipouští, a zda příslušný orgán je při naplnění určitých skutečností povinen vyvodit konkrétní právní závěr předpokládaný předem právní úpravou.<sup>24</sup>

### **4.3. Samostatná působnost**

Samostatnou působnost lze definovat jako záležitost z působnosti územních samosprávných celků, které jsou územním samosprávným celkům jako veřejnoprávním korporacím vlastní, a jež vykonávají obce a kraje vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Do samostatné působnosti náleží v našem právním řádu záležitosti ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy. Sama ústava počítá s tím, že samosprávné celky mají vlastní majetek a sami s ním hospodaří, z Ústavy rovněž vyplývá demokratické ustanovování zastupitelstev územních samosprávných celků ve volbách, konkrétnější však v oblasti samosprávy Ústava není, to ponechává běžnému zákonu.

Při vymezení zákonodárství mělo vycházet ze zásady proporcionality mezi zájmy a schopnostmi samosprávných celků upravovat místní relativně samostatně a mezi potřebou jednotné regulace a výkonu záležitostí celostátního významu. Vymezení konkrétního rozsahu samostatné působnosti by mělo brát do úvahy i zásadu subsidiarity a svěřovat zajišťování

---

23 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 165 - 166

24 K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

veřejných záležitostí místního charakteru v zásadě základním územním samosprávným celkům, obcím, a jen v těch věcech, které svým významem základní územní celky přesahují nebo které nejsou základní územní celky schopny efektivně spravovat, je svěřovat do kompetence vyšších samosprávných celků, případně do rámce výkonu správy státní. Stát může do jejího rámce zasahovat jen způsobem a v rozsahu daným zákonem, vyžaduje-li to ochrana zákona, dle čl. 101 odst. 4 Ústavy.<sup>25</sup>

Občas se rozlišují úkoly v samostatné působnosti samosprávných celků na tzv. fakultativní a obligatorní. Fakultativní úkoly jsou typickým prvkem územní samosprávy, neboť zákonodárství ponechává na vůli samotného samosprávného společenství, zda bude či nebude určité záležitosti vykonávat, vytváří prostor pro volné rozhodování obce o tom, zda využije svých přiznaných oprávnění či nikoliv. V některých případech má stát intenzivnější zájem na zajištění určitých činností či provozu veřejných zařízení proto stanoví samosprávným celkům některé úkoly jako obligatorní, jako příklad uváděl J. Hoetzel zřizování obecních hřbitovů. Není proto vyloučeno, aby zákon stanovil samosprávnému celku nejen určitý povinný úkol, ale též relativně určitě i způsob, jakým má být daný úkol vykonán, a tím omezil míru volné úvahy obce či vyššího samosprávného celku. Bývá naproti tomu převažujícím rysem, že zákonodárství ponechává samosprávnému celku volnější prostor ke způsobu naplňování obligatorních úkolů v rámci samostatné působnosti.<sup>26</sup>

Samostatná působnost obce je i dle zákonodárce klíčovou oblastí činnosti obce, protože smyslem fungování obce je především výkon její samostatné působnosti, která je v zájmu obce a občanů obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje především o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku, které jsou realizovány dle místních předpokladů a zvyklostí. U malých obcí však, jejichž velmi nízké rozpočtové příjmy většinou ani v jakési základní rovině nepostačují na uspokojování potřeb občanů a tím se zde prvek samosprávy do jisté míry vytrácí.

---

25 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 173 - 174

26 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 174 - 175



Způsob určení samostatné působnosti se přitom v zákonech o jednotlivých územních samosprávných celcích do určité míry liší. Zákon o obecním zřízení stanovuje pravidla pro vymezení samostatné působnosti:<sup>27</sup>

- v § 7 odst. 1, že obec spravuje své záležitosti samostatně. Velmi obecně lze rozsah samostatné působnosti obce patřit záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy.
- V § 35 odst. 2 vymezuje, že obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.
- V § 35 odst. 2 stanoví, že do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, § 85 a § 102, s výjimkou vydávání nařízení obce
- Do samostatné působnosti náleží i věci které jsou uvedeny i v jiných částech obecního zřízení, především v hlavě II. pod názvem „Samostatná působnost obce“, např. : hospodaření obce, spolupráce mezi obcemi, zřizování obecní policie, ale samozřejmě i na jiných místech obecního zřízení.
- Do samostatné působnosti náleží i ty věci, které obec vykonává v samostatné působnosti dle úpravy obsažené i v jiných zákonech, např. ve školském zákoně, kdy obec musí zajistit podmínky ke splnění povinné školní docházky pro děti s trvalým pobytem v dané obci.
- Jedním se základních pravidel samostatné působnosti stanovuje § 8 obecního zřízení, dle něj „pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Jen toto ustanovení není na místě aplikovat tehdy, jestliže dle zvláštního zákona nepochybně plyne, že činnost

---

<sup>27</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

svěřená do působnosti je výkonem státní správy, když nebude výslovně označena jako „přenesená působnost“. Složitá situace může nastat tehdy, pokud zvláštní zákon svěří určitou činnost do působnosti přímo obecnímu úřadu, nikoli obci jako takové, aniž by uvedl, zda jde o samostatnou či přenesenou působnost, pak by měla platit úvaha, že obecní úřad je orgánem obce, který vykonává přenesenou působnost obce, s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce, v samostatné působnosti plní jen úkoly, kterými je pověřen jinými orgány obce, případně pro takové orgány. P. Průcha k tomuto uvádí, že pokud jde o působnost svěřovanou zvláštními zákony nikoliv obcím, ale obecním úřadům, přirozeně zřejmě neumožňuje bez dalšího využít způsob podle § 8 obecního zřízení, dle něhož by u obcí mělo jít o působnost samostatnou, ale je patrně nutno hledat příslušné řešení ve spojení s jinými ustanoveními zákona o obcích.<sup>28</sup>

Pro zjištění, zda určitá záležitost náleží do samostatné působnosti obce, resp. kraje, musíme zkoumat, není-li tato otázka vyřešena výslovným zákonným ustanovením, zda taková činnost spadá do obecného určení samostatné působnosti těchto územních samosprávných celků, jak jsou uvedena v zákonech o příslušných územních samosprávných celcích, nejedná-li se o záležitost státní správy náležející podle zákona do působnosti správních úřadů, do přenesené působnosti územních samosprávných celků či do působnosti jiných vykonavatelů státní správy.<sup>29</sup>

Do samostatné působnosti především patří:

- a) záležitosti existence obce a jejich územních změn (slučování, připojení, označování a číslování ulic, aj.)
- b) vnitřní organizace obce (zřizování obecní policie, volba, zřizování a ustanovování orgánů obce a jejich řízení, aj.)
- c) rozpočtové hospodaření
- d) hospodaření s obecním majetkem
- e) zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí

---

28 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 179 - 181

29 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 184

- f) záležitosti veřejného pořádku
- g) místní poplatky
- h) záležitosti rozvoje obce

a další záležitosti stanovené obecním zřízením, a jinými zákony, pokud stanovují pro obec působnost v oblasti samostatné působnosti.

Platí pravidlo, že zásadně veškeré veřejné záležitosti místního charakteru, které nejsou záležitostmi širšího významu, by měly být v působnosti místních společenství. Tento princip subsidiarity se opírá o Chartu místní samosprávy a jeho čl.3 odst.1, který definuje místní samosprávu jako právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných. Jakékoli stanovení určité záležitosti týkající se místního společenství nemají patřit do samostatné působnosti obce, ale mají být určeny jako záležitost státní správy, vykonávané správními úřady nebo v přenesené působnosti orgány krajů či obcí, případně mají být určeny jako záležitost kraje, by měl zákonodárce sledovat legitimní cíl. Jinak může zákon omezením záležitostí, které jinak patřily do samostatné působnosti, porušovat ústavně zaručené právo na samosprávu.<sup>30</sup>

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30.9.2002, sp. Zn IV. ÚS 331/02 je jakýkoli zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Vyjádřeno jinými slovy, požadavek ochrany zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovést extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnost o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumcí pod právní normou vyloženou secundum et intra, nikoliv praeter legem. Nelze v této souvislosti pominout tezi, dle níž je základem svobodného státu svobodná obec nadaná v příslušném rozsahu veřejnou mocí, kterou vykonává buď přímo

---

30 KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 82-83

nebo skrze své orgány. Má-li být tudíž respektována idea právního státu, je potom nezbytné, aby i jeho chování bylo bezpodmínečně v souladu s právem.<sup>31</sup>

#### **4.4. Přenesená působnost**

Z pohledu samosprávného celku mají agendy v přenesené působnosti povahu tzv. cizích záležitostí, z pohledu státu jde naproti tomu o nepřímý výkon státní správy, který není uskutečňován státními úřady.

Záležitosti řazené do přenesené působnosti jsou pro obce a kraje jistou povinností, která se samosprávným celkům ukládá na základě zákona. Povinnost vykonávat agendu státní správy může být dána buď přímo v samotném zákoně, opatřením státního orgánu na základě zákona, nebo na základě dohody samosprávného celku s jiným samosprávným celkem o přenosu výkonu přenesené působnosti z orgánů jednoho samosprávného celku na orgány jiného samosprávného celku. Orgány samosprávného celku bývají při výkonu státní správy vázány nejenom právními předpisy, ale taktéž interními akty vyšších orgánů. Na rozdíl od samostatné působnosti, zde není právní nárok na výkon přenesené působnosti orgány samosprávného celku, avšak je nutné zmínit, že za určitých podmínek může být výkon přenesené působnosti územním samosprávným celkům odebrán.<sup>32</sup>

Článek 105 Ústavy stanoví, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. I když je orgánům územní samosprávy svěřen výkon státní správy, nestávají se tyto sami orgány státními, ale zůstávají i nadále orgány svého územního celku avšak se svěřenou pravomocí. Protože zákony mají svěřovat výkon státní správy orgánům samosprávným celkům, mohou tedy také tím určovat, který z orgánů samosprávného celku má takovou přímo agendu vykonávat.

Dnešní úprava je taková, že zákon svěřuje přenesenou působnost orgánům samosprávných celků, není tomu ale tak vždy. V některých případech je formulace zvláštních zákonů taková, že je působnost svěřována územnímu samosprávnému celku.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

<sup>32</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

<sup>33</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 193

Zákon o obecním zřízení č. 128/2000 Sb., rozlišuje přenesenou působnost v rozsahu tří stupňů, tedy obce s víceúrovňovou působností a to:

- a) v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona – obec prvního stupně
- b) v rozsahu pověřeného obecního úřadu – obec druhého stupně
- c) v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností – obec třetího stupně

Základní rozsah přenesené působnosti obce, vykonávaný jejími orgány, náleží podle zákona každé obci v rozsahu právně stanoveném v § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obecním zřízení. Jde např. o agendu veřejně přístupných účelových komunikací, agendu silničního správního úřadu ve věcech místních, aj.

Zvláštní rozsah přenesené působnosti náleží podle obecního zřízení a zvláštních zákonů obecním úřadům v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností státní správy a pak orgánům statutárních měst, jakož i orgánům jejich městských obvodů. Jako pověřený obecní úřad je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti v základním rozsahu svěřeném obci, vykonává v rozsahu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Okruh obcí s pověřeným obecním úřadem stanoví zákon.<sup>34</sup> Z obecního zřízení vyplývá, že pověřeným obecním úřadům přísluší toliko výkon určitých agend státní správy, nikoli záležitostí samosprávné. Pověřený obecní úřad však přesto není správním úřadem, ale je orgánem územního samosprávného celku. Jedná se např. o agendu stavebního úřadu, matričního úřadu, některé agendy práva životního prostředí a další.<sup>35</sup>

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který vykonává vedle přenesené působnosti v základním rozsahu svěřeném každé obci a také v rozsahu pověřeného obecního úřadu, vykonává navíc v rozsahu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost v správním obvodu určeném právním předpisem.

---

34 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 197 - 198

35 K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

Platná právní úprava v České republice vytvořila instituty pověřených obecních úřadů a obecních úřadů s obcí s rozšířenou působností situaci, že obecním úřadům v zákonem vybraných obcích je svěřen výkon určitých záležitostí státní správy i pro území zahrnující další obce. Organům některým obcí jakožto základních územních samosprávných celků, územních společenství občanů, veřejnoprávních korporací je svěřena působnost vykonávat vymezené úkoly státní správy i na území jiných obcí, tedy na území jiných územních společenství občanů, a to nezávisle na vůli těchto jiných obcí a o případně proti vůli těchto obcí.<sup>36</sup> Obce rozšířenou působností v podstatě v agendě nahradily v roce 2003 zaniklé okresní úřady, jež byly orgány ryze státní, proto je agenda těmto obcím svěřená poměrně rozsáhlá, např. oblast živnostenského podnikání, vydávání cestovních dokladů, řidičské oprávnění, sociálněprávní ochrana dětí, stavební úřad a územní plánování, vodoprávní úřad a další činnosti uvedené v zákoně.

Stát poskytuje obcím na výkon přenesené působnosti příspěvek ze státního rozpočtu. To znamená, že zákon nestanoví státu povinnost hradit obci celé náklady na výkon přenesené působnosti.<sup>37</sup> K tomu byl vydán náleží Ústavního soudu ze dne 5.2.2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02 kdy definoval, že rámec financování územních samosprávných celků stejně jako vymezení jejich úkolů nesmí nepochybně vést při zachování hospodárnosti k jejich finančnímu kolapsu. Ústavní soud ČR se proto hodlá zdržet předčasného zásahu. Jednal by ale, 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. Zásady vyjádřené Ústavou i Chartou by tak byly porušeny.<sup>38</sup>

Autoritativní uložení výkonu veřejné moci územním samosprávným celkům vyplývající z napadených ustanovení zákona včetně delimitace pracovníků je slučitelné s Ústavou. Způsob financování výkonu státní moci územními samosprávnými celky za předpokladu, že státní příspěvek bude dostatečně vysoký ke splnění uložených úkolů, nepředstavuje ohrožení autonomie územních samosprávných celků podle Ústavy a Charty místní samosprávy. V autoritativní delimitaci pracovníků zrušených okresních úřadů nelze spatřovat nucenou práci. Právní nástroje uzákoněné v souvislosti se zrušením okresních úřadů a přenesením výkonu

---

36 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 201

37 KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 127

38 K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

státní správy na orgány pověřených územních samosprávných celků jsou z ústavního hlediska akceptovatelné.

Obecní zřízení umožňuje obcím uzavřít dohodu o tom, že orgány jedné obce budou vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce nebo více jiných obcí. Tato dohoda se uzavírá formou veřejnoprávní smlouvy a podmínkou platnosti takovéto smlouvy je, že obce jsou ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Stejně tak obce s rozšířenou působností, avšak za podmínky stejného správního obvodu krajského úřadu.

#### **4.5. *Orgány územních samosprávných celků***

Jedním z projevů územní samosprávy je, že mají právo ustanovovat své orgány a úřední osoby bez zásahu státní správy. Oprávnění samosprávných celků samostatně upravovat svou vnitřní a vnější organizaci, nazývá literatura tzv. organizační výsostí. Některé modely vnitřní organizace územních samosprávných celků jsou sice různé, avšak je pro ně společné a zároveň vyplývá z ústavního základu, že je vždy ustanovován kolegiální orgán, vytvářený ve volbách občany územního společenství. Ústavní úprava sice vyvolává dojem uspořádání obcí i vyšších územních samosprávných celků s jedním orgánem zahrnujícím veškerou působnost, protože ústava zmiňuje jako orgán samosprávných celků pouze zastupitelstvo a to v čl 101 odst. 1 „Obec je samostatně spravována zastupitelstvem“, a v čl. 101 odst. 2 „Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem“, ale není to jediný orgán obce či územního samosprávného celku, právní úprava toto posléze rozvíjí.

Samotná činnost obce je tedy zajišťována prostřednictvím jejích orgánů, jménem obce projevují vůli v právních úkonech. Orgány obce však nemají právní subjektivitu, tu má pouze obec sama jako taková. Obec prostřednictvím svých orgánů realizuje své dvě základní působnosti, působnost samostatnou a přenesenou. Výčet orgánů obce je uveden v § 5 odst. 1 obecního zřízení, a tento výčet je taxativní, tedy obec již nemůže mít žádný jiný orgán než uvedený právě zde. Jedná se tedy o zastupitelstvo obce, radu obce, starosty, obecní úřad a zvláštní orgány obce, z nichž musí být vždy zřízeny zastupitelstvo, starosta a obecní úřad.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

#### 4.6. *Zastupitelstvo obce*

Orgány obcí a jejich konkrétní působnost poté rozvíjí zákon o obcích č. 128/2000 Sb., uvádí že nejvyšším orgánem obce, kterému náleží rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti, § 5 odst. 1 výslovně stanovuje, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce a zároveň toto proklamuje Ústava ve svém čl. 101 odst. 1, čímž se deklaruje význam tohoto nejvyššího orgánu obce. Zastupitelstvo rozhoduje v těch věcech, které jsou mu vyhrazeny zákonem, a dále si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce, mimo pravomoci vyhrazené přímo radě obce. Rozhodování v určitých záležitostech samostatné působnosti vyhrazuje zákon pouze starostovi obce (např. § 103 odst. 3 jmenování a odvolání tajemníka úřadu).

Zastupitelstvo obce je kolektivním orgánem obce, složený z členů volených v přímých volbách na principu poměrného zastoupení na čtyřleté funkční období, svoji vůli přijímá na svých zasedáních, která jsou přístupná veřejnosti, a rozhoduje o nejdůležitějších otázkách týkající se obce. Zasedání zastupitelstva je klíčovým nástrojem pro výkon jeho pravomoci. Pouze na veřejných zasedáních může zastupitelstvo vykonávat zákonem svěřenou působnost, což je jedna z podmínek platnosti a účinnosti rozhodnutí. Zastupitelstvo rozhoduje v samostatné působnosti obce, tedy rozhoduje o záležitostech, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Zastupitelstvo obce si může vyhradit rozhodovat i o dalších záležitostech, které se týkají samostatné působnosti a nejsou přímo v obecním zřízení či v jiném zákoně svěřeny k rozhodování zastupitelstvu. Vůle zastupitelstva obce je na zasedáních přijímána kolektivně, na základě rozhodování jednotlivých zastupitelů, kdy podmínkou je souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva.<sup>40</sup>

Konkrétní pravomoci zastupitelstva obce jsou stanoveny zejména obecním zřízením, a to:<sup>41</sup>

- schvalování koncepce rozvoje obce

---

<sup>40</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

<sup>41</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.



- schvalování rozpočtu obce a závěrečného účtu (jde o jednu z nejdůležitějších pravomocí zastupitelstva, která má na činnost obce zásadní vliv)
- zřizování, změny a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce, schvalování jejich zřizovacích listin,
- rozhodování o založení nebo rušení právnických osob (jde především o právnické osoby, které nejsou příspěvkovými organizacemi a také o jednu z důležitých věcí v samostatné působnosti obce),
- vydávání obecně závazných vyhlášek obce (povinnosti, které obec může obecně závaznou vyhláškou ukládat, jsou uvedeny v § 10 obecního zřízení),
- rozhodování o vyhlášení místního referenda (pokud je místní referendum vyhlášeno, rozhoduje se v něm o věcech, které patří do samostatné působnosti obce),
- navrhování změn katastrálních území uvnitř obce, schvalování dohody o změně hranic obce a slučování obcí,
- zřizování a rušení výborů, volby jejich předsedy a dalších členů a odvolávání jich z funkce (výbory jsou orgány zastupitelstva, proto o jejich zřízení a zrušení musí rozhodovat zastupitelstvo, je povinností zřídit kontrolní a finanční výbor),
- volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce a také je případně odvolávat z funkce,
- zřizování a rušení obecní policie (zastupitelstvo obce zřizuje a zrušuje obecní policii obecně závaznou vyhláškou, jak je uvedeno v zákoně o obecní policii),
- rozhodování o zřízení a názvech částí obce, o názvech a dalších veřejných prostranstvích, aj.

Kromě právě uvedených a jiných v zákoně uvedených pravomocí zastupitelstva obce, vyčleňuje obecní zřízení samostatně pravomoci zastupitelstva obce týkající se majetkoprávních úkonů. Jde především o dispozice s nemovitým majetkem, které jsou významnou záležitostí zastupitelstva obce. Dále pak jde o nakládání s finančními prostředky nad 20 tis. Kč, resp. nad 50 tis. Kč, kdy rozhodování pod touto výší je svěřeno k rozhodování radě obce.

Zastupitelstvu obce nepřísluší v zásadě rozhodování v rámci přenesené působnosti, avšak výjimkou je situace, kdy se rada nevolí. Avšak nemůžeme vyloučit, že zákon určitou pravomoc v oblasti přenesené působnosti zastupitelstvu nesvěří. Musím zmínit i situaci, kdy dojde k rozpuštění obecního zastupitelstva, které předpokládá § 98 obecního zřízení a kdy ministerstvo vnitra ustanoví ze zaměstnanců státu správce obce. Správce obce zabezpečuje chod obce především v rámci přenesené působnosti, pokud není tajemník obce a také činnosti v samostatné působnosti, které přísluší vykonávat radě.

#### **4.7. Rada obce**

Rada obce je v obecním zřízení charakterizována jako výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti, jedná se o jakousi vládu obce, která je ze své činnosti odpovědná zastupitelstvu obce. Rada obce rozhoduje o otázkách, které se týkají každodenního chodu a fungování obce a bez funkční rady obce by obecní samospráva v podstatě nebyla schopna účinně fungovat. Rada obce rozhoduje o většině záležitostí, které se bezprostředně dotýkají každodenního chodu obce. Počet členů rady je lichý a volí se v té obci, kde je 15 a více členů zastupitelstva, jinak tuto pravomoc vykonává starosta s výjimkou těch věcí, kterých je asi 5, a které jsou v takovém případě svěřeny zastupitelstvu. V praxi bývá pravidlem, že rada obce na svých schůzích projednává i záležitosti, o nichž podle zákona rozhoduje zastupitelstvo obce, přičemž následně rada předkládá zastupitelstvu obce své doporučení projednanou záležitost schválit či neschválit.<sup>42</sup>

V oblasti samostatné působnosti rada obce odpovídá zastupitelstvu obce, odpovědnost zde spočívá zejména v té dimenzi, že zastupitelstvo obce volí členy rady obce zároveň je z funkce odvolává. Drtivá většina rozhodnutí rady obce je a priori v rámci samosprávy obce.

V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Zákon o obcích toto oprávnění upravuje v § 11 odst. 1, podle něhož obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích právě nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Tak tomu je např. podle § 27 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních

---

<sup>42</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

komunikacích, podle něhož rada obce nařízením může vymezit úseky místních komunikací a chodníků, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost.<sup>43</sup>

§ 102 odst. 3 obecního zřízení vymezuje, že rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Zákon vymezuje rozsah úkolů rady v oblasti samostatné působnosti a zároveň stanoví tzv. zbytkovou klauzuli, že rada zabezpečuje rozhodování v ostatních tzv. nevyhrazených věcí patřících do samostatné působnosti. Obecním zřízením je radě výslovně vyhrazeno:<sup>44</sup>

- zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů,
- vydávat nařízení obce, což je právní předpis obce, který rada obce vydává v rámci přenesené působnosti, na základě zákona a v jeho mezích, a je-li k tomu zákonem zmocněna,
- stanovovat rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, na návrh tajemníka jmenovat a odvolávat vedoucí odboru,
- kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,
- ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce, avšak tuto působnost lze svěřit příslušnému odboru obecního úřadu,
- přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem a komisemi v samostatné působnosti,
- uzavírat nájemní smlouvy,
- plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem, jedná-li se o pravomoci rady obce stanovené

---

<sup>43</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

<sup>44</sup>

zvláštním zákonem (např. podle § 6 odst. 6 stavebního zákona rada obce vydává vymezení zastavěného území obce či vydává územní opatření o stavební uzávěře), aj.

#### **4.8. Starosta**

Obecní zřízení vymezuje jako orgán obce také starostu obce, kde v § 103 odst. 1 kde uvádí, že starosta zastupuje obec navenek. Starosta vystupuje jménem obce ve vnějších právních vztazích, avšak problém může nastat, že obecní zřízení ani jiný zákon neřeší, kdo je statutárním orgánem obce a zda vůbec nějaký má. I v soudní judikatuře bylo vícekrát zdůrazněno, že je obec veřejnoprávní korporací a pokud jedná ve věcech soukromého práva nelze projevy vůle posuzovat automaticky stejně jako obchodní společnost. Kromě postavení starosty jakožto osoby zastupující obec navenek, je velmi významné postavení coby osoby, která stojí v čele obecního úřadu. Starosta obce je pak tedy v postavení, kdy je nadřízeným všech zaměstnanců obce, kteří jsou zařazeni do obecního úřadu. Pokud je však u obecního úřadu zřízena funkce tajemníka, pak starosta obce není statutárním orgánem zaměstnavatele zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, ale tím je pak tajemník obecního úřadu.

Starostu jako orgán obce volí zastupitelstvo obce z řad svých členů a musí být občanem České republiky. Starosta je automaticky členem rady

Drtivá většina úkonů, které starosta každodenně činí, vyplývá zejména z jeho statusu osoby, která zastupuje obec navenek, musím však zdůraznit, že ke značnému množství právních úkonů, které starosta za obec činí, je nutný jejich předchozí souhlas buď ze strany rady obce či zastupitelstva obce. Příkladem je náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 721/2000 ze dne 10. 7. 2001 o oprávnění starosty obce činit majetkové úkony bez souhlasu zastupitelstva, kdy starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat.<sup>45</sup>

Rozhodnutí obecního zastupitelstva je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (*conditio legis*). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce. Obce jsou veřejnoprávními

---

<sup>45</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

korporacemi, a pokud jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jakoby šlo např. o obchodní společnost.

Příkladem pravomocí starosty<sup>46</sup>

- jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu a stanoví jeho plat,
- zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu. V těchto případech často starosta výkon přenesené působnosti nejen zajišťuje, ale často i sám přímo vykonává jako oprávněná úřední osoba ve správním řízení,
- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce. Rada může svěřit starostovi rozhodovat o záležitostech uvedených v § 102 odst. 2 písm. k) a m) obecního zřízení,
- svolává a řídí jednání zastupitelstva a rady obce,
- je oprávněn pozastavit usnesení rady obce, má-li zato, že je nesprávné (věc se poté předloží nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce), aj.

Ústavní soud se ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 02. 11. 2009 se vyjádřil k pravomoci starosty obce, v níž se nevolí rada a to tak, že obecné soudy pochybily, pokud vykládaly § 107 odst. 1 písm. b) zákona o obcích izolovaně. Z § 99 odst. 2 téhož zákona plyne, že v obcích, v nichž se nevolí rada, vykonává oprávnění uzavírat nájemní smlouvy ve smyslu § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích starosta. Textualistický výklad izolovaného § 107 odst. 1 písm. b) zákona o obcích v tehdy platném znění, za užití argumentu per eliminationem bez ohledu na systematické souvislosti nezohledňuje skutečnost, že zákon rozlišuje mezi obcemi, v nichž část působnosti obce vykonává rada, část starosta, a obcemi, v nichž starosta vykonává všechny kompetence výkonného orgánu obce.

Interpretace zákona provedená obecnými soudy vede k nelogickému závěru, podle něhož by v obcích, v nichž veškerá oprávnění výkonných orgánů obce vykonává starosta, neměl tato oprávnění mít jen v přechodném období, byť jimi v běžném období disponuje. Tvoří-li a

---

<sup>46</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

projevuje-li vůli obce v určité věcně vymezené oblasti na základě výslovného zákonného zmocnění starosta, neexistuje podle Ústavního soudu žádný seznatelný důvod, pro který by měl být v této kompetenci krácen právě v přechodném období. Nadto nelze nevidět, že k onomu krácení kompetence dochází v důsledku formálně sice možné, ústavně však zcela nepřijatelné interpretace zákona. Pro eliminaci oprávnění starosty v přechodném období nesvědčí žádný účel.

#### **4.9. Obecní úřad**

Jde o orgán, který v návaznosti na jednotlivá rozhodnutí samosprávných orgánů obce realizuje rozhodnutí a plní úkoly, které jsou v rámci samosprávy uloženy obecnímu úřadu. Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník je-li funkce zřízena a zaměstnanci zařazení do obecního úřadu. Obecní úřad je organizován monokraticky, kdy v čele obecního úřadu stojí starosta dle § 109 odst. 1 obecního zřízení. Obecní úřad ve svém funkčním pojetí zcela nezbytný pro řádné fungování obce, protože tvoří nutné zázemí pro samotnou realizaci samosprávy. V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se obligatorně zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, jeho postavení v rámci obecního úřadu řeší § 110 obecního zřízení.

V oblasti přenesené působnosti tvoří obecní úřad, zejména tedy úřad s rozšířenou působností nutný odborný a personální předpoklad pro výkon státní správy, který náleží obci. Výkon přenesené působnosti spočívá v zajišťování úkolů státní správy, které na vrcholné úrovni realizují centrální orgány, orgány samosprávy jsou tak nepřímými vykonavateli státní správy, neboť se ani při výkonu přenesené působnosti nestávají orgány státními, ani nejsou nijak organizačně podřízeny vyšším správním úřadům.<sup>47</sup>

V oblasti samostatné působnosti zajišťuje obecní úřad tři základní okruhy činností, a to:

- plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, které jsou stanoveny v jednotlivých usneseních rady a zastupitelstva obce,
- pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti zřízených zastupitelstvem, resp. radou obce,

---

<sup>47</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

- a rozhoduje v případech stanovených obecním zřízením nebo zvláštním zákonem

#### **4.10. Zvláštní orgány obce**

V tomto případě se většinou jedná o zvláštní orgán obce s rozšířenou působností vykonávající přenesenou působnost v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Svoji působnost tak nevykonávají pouze na území obce, ale pro celý správní obvod. Zřizuje je starosta a jmenuje a odvolává její členy. Jedná se např. o povodňovou komisi, bezpečnostní radu či krizový štáb.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

## 5. Realizace působnosti obcí

### 5.1. *Hospodaření obce*

Hospodaření obce je realizace samostatné působnosti obce svěřené obcím Ústavou a zákonem o obcích. Obce, územně samosprávné celky, jako právnické osoby mohou nabývat majetek různými způsoby úplatného a bezúplatného nabytí podle obecných právních úprav, s některými odchylkami vyplývajícími z veřejnoprávního charakteru těchto právních subjektů. Nabývání majetku obcemi může mít někdy povahu veřejné zakázky, což je zakázka realizována na základě smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem či dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek, služeb či stavebních prací.

V zákonech o územních samosprávných celcích je legislativně vymezen základní úkol těchto celků, tedy pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřebu svých občanů. Skutečnost, že obce jsou veřejnoprávními korporacemi zřízenými v první řadě k plnění veřejných úkolů ve svých územních obvodech v zájmu územních společenství, je třeba promítat do celé činnosti samosprávných jednotek, pokud plní samosprávné úkoly mocenskými prostředky, ani při činění majetkoprávních úkonů, tedy úkonů soukromoprávní povahy neztrácejí obec a kraj své veřejnoprávní postavení. Ani při činnostech podléhajících soukromoprávní úpravě nelze odhlížet od toho, že jsou právními subjekty *sui generis*, zřízenými v první řadě v všestranném rozvoji samosprávného územního společenství, že nejsou v první řadě zřízeny za účelem podnikání.<sup>49</sup>

Samostatnost hospodaření jako předpokladu plnění funkce územní samosprávy definoval Ústavní soud v nálezu ze dne 9.7.2003, sp.zn. Pl. ÚS 5/03. Podle výchozí teze, na níž je koncepce samosprávy vybudována, je základem svobodného státu svobodná obec, dále potom z pohledu významu regionálního na vyšším stupni územní hierarchie samosprávné společenství občanů, jímž je podle Ústavy kraj. Při tomto pojetí veřejné správy budované zezdola musí být samosprávě jakožto významnému prvku demokratického právního státu, imanentní postulát, dle něhož ÚSC musí mít reálnou možnost záležitosti a otázky místního významu, a to i ty, jež pro svou povahu přesahují regionální rámec a o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení, kdy je formou zastupitelské demokracie realizována vůle zastoupených na lokální a regionální úrovni a toliko odpovědností

---

49 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 258-266



k voliči a na základě zákonného a ústavního rámce ve svém konkrétním projevu posléze limitována. Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí tak mít možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů.<sup>50</sup>

Ústavní soud se také zabýval přípustností zásahů státu do hospodaření územních samosprávných celků a jejího souladu s článkem 101 odst. 4 Ústavy a článku 11 Listiny základních práv a svobod a to ve svém nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02. Zde definoval, že jedním ze základních atributů samosprávy je právo samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem, a to na vlastní účet a vlastní odpovědnost. Obsah vlastnického práva tvoří oprávnění vlastníka věc držet, užívat ji, požívat její plody a užitky, jakož i oprávnění s věcí nakládat.

Stav, kdy se stát cítí být oprávněn zavázat samosprávné kraje jakýmkoliv podmínkami, jejichž neplnění navíc sankcionuje citelnými pokutami, je rozporný s čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Napadené platné a dosud účinné znění § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, tím že neobsahuje žádné zákonné vymezení pro stanovení podmínek hospodaření krajů s majetkem nabytým od státu, a zakládá tedy absolutní volnost či možnost libovůle orgánů státu při jejich stanovení, je rozporný s čl. 101 odst. 4 Ústavy, neboť umožňuje, aby noví vlastníci byli ve svých právech vyplývajících z čl. 11 Listiny základních práv a svobod omezeni způsobem, který nešetří smysl a podstatu těchto práv.<sup>51</sup>

Právní úprava obecního zřízení po roce 1990 neřešila nijak zvlášť nakládání s majetkem obcí, proto obce řešili některé převody ne vždy hospodárně, a ani právní úprava neřešila důsledky případného porušení pravidel. Judikatura Ústavního soudu dospěla, na rozdíl od předchozích rozhodnutí obecných soudů, k závěru, že nedostatek schválení právního úkonu učiněného starostou, neboť těmto orgánům, nikoli starostovi náleží tvorba vůle obce. Územní

---

<sup>50</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

<sup>51</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

samosprávné celky mají z Ústavy právo samostatně hospodařit se svým majetkem, nicméně jejich veřejnoprávní charakter odůvodňuje některá zvláštní pravidla s majetkovými dispozicemi.<sup>52</sup>

Jako podmínku platnosti při dispozici s majetkem obce stanoví obecní zřízení ve svém § 39 zveřejnění záměru obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek obce. Zveřejnění musí být provedeno způsobem a na dobu zde stanovenou a před schválením právního jednání příslušným orgánem obce, jinak by bylo právní jednání neplatné. Jde o absolutní neplatnost, která nemůže být zhojena dodatečným zveřejněním a schválením až poté, co bylo jednání již učiněno. Záměr by měl obsahovat informaci o tom, kterých nemovitostí se právní jednání týká a jaké právní jednání, případně za jakých obchodních podmínek hodlá obec učinit.<sup>53</sup>

Povinností obce uveřejnit záměr prodat majetek se zabýval Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 30 Cdo 1250/2009 ze dne 27.9.2010. Účelem požadavku publikace záměru obce prodat část majetku je především informovat občany o dispozicích s obecním majetkem. Jde o to, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost sami vstoupit do tzv. nabídkového řízení jako zájemci. Obec ani, jakožto účastníka soukromoprávního vztahu, nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných.

Obec je veřejnoprávní korporací a při nakládání se svým majetkem má určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení coby subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Samotné zveřejnění záměru obce prodat nemovitý majetek, jímž obec plní vůči občanům informační povinnost a zaručuje jim rovnou příležitost se o prodeji nemovitosti dozvědět a předložit nabídku ke koupi za podmínek stanovených v nabídce, není rozhodováním o nabytí a převodu nemovitých věcí, neboť právě proto, že jde jen o záměr, se nejedná o jednostranný adresovaný právní úkon.

---

52 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 266 - 268

53 KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 100

## 5.2. *Vydávání právních předpisů obce*

Obec vydává právní předpisy v rámci své působnosti, kterou obcím svěřili právní předpisy, kdy tvůrcem není stát, ale jiný subjekt od státu odlišný a to územní samospráva. Jde o právo tzv. autonomní normotvorbu, kdy zákon vysloveně připouští, aby určitý subjekt mohl v mezích zákona vydávat předpisy a jimi přímo v rámci své samostatné působnosti regulovat veřejnoprávní záležitosti a upravoval poměry uvnitř korporace.<sup>54</sup> Autonomie je jedním z projevů samosprávy v právním smyslu. Rámec autonomního práva je dán ústavou a zákony státu, prameny autonomního práva odvozují svoji závaznost z právního řádu, proto mají prameny autonomního práva charakter podzákoných právních předpisů.<sup>55</sup>

Z Ústavy České republiky vyplývá, že územní samosprávné jednotky mohou vydávat právní předpisy dvojího druhu. Ústavní základ vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a krajů, jako projevu jejich práva na samosprávu, představuje čl. 104 odst. 3 Ústavy: „Zastupitelstva mohou vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky.“ Ze systematického řazení tohoto článku vyplývá, že zde zmiňované obecně závazné vyhlášky mají povahu právních předpisů vydávaných v rámci územní samosprávy. Na jiném místě Ústavy se uvádí: „Ministerstva a jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“ V tomto případě měl zákonodárce na mysli, aby orgán územní samosprávy vydával při plnění úkolů výkonné moci na základě zmocnění v zákoně prováděcí právní předpis.<sup>56</sup>

Působnost v oboru územní samosprávy může být stanovena jen zákonem. Povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, jaký stanoví zákon. Čl. 79 odst. 3 Ústavy výslovně stanoví, že uvedené právní předpisy mohou být vydány jen tehdy, jsou-li k tomu příslušné orgány zákonem zmocněny, avšak čl. 104 odst. 3 Ústavy už takový požadavek nestanoví. Právní předpisy, které vydávají orgány územních samosprávných celků podle čl. 79 odst. 3 Ústavy jsou prováděcími, tedy sekundárními právními předpisy, které mohou ve věcech, jejichž úprava není vyhrazena zákonu, v rozsahu zákonného zmocnění dotvářet právní normy obsažené v zákoně. Naopak ale obecně závazné vyhlášky, které přijímají zastupitelstva územních samosprávných celků, jako projev práva na samosprávu, nejsou

---

54 HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 201-203

55 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 137

56 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 137

právními předpisy, které by prováděly zákony, ale samy mohou, v mezích zákonem dané působnosti územních samosprávných celků, zakládat nové právní normy. Avšak předpokladem vydání obecně závazné vyhlášky, který můžeme dovodit ze samotné Ústavy, je nezbytný zákonný základ, ze kterého vyplyne, že obce či kraj mohou pro řešení svých záležitostí tento mocenský nástroj použít. Bez dostatečného zákonného základu nemohou územní samosprávné celky vystupovat jak nositel veřejné mocenské autority, určující pro občany a další osoby povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, nemohou tedy vydávat ani obecně závazné vyhlášky, byť by to bylo v záležitostech všeobecně řazených do jejich působnosti. Právní předpisy jsou vydávány na základě ústavního a zákonného zmocnění, jsou tedy z pohledu důvodu platnosti nikoli prvotními.<sup>57</sup>

V judikatuře Ústavního soudu bylo dříve vícekrát výslovně uvedeno, že pro vydání obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti podle čl. 104 odst. 3 Ústavy potřebuje obec zákonné zmocnění. Ústavní soud tak v takovém případě formuloval přísnější předpoklad vydání takového právního předpisu. Avšak v nedávné době bylo ve více rozhodnutích Ústavního soudu k problematice obecně závazných vyhlášek obcí, tedy územně samosprávných celků, zdůrazněno, že obce jsou ustanoveními čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k originární normotvorbě, že Ústavní soud opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení tohoto článku, že obce jsou přímo tímto ustanovením zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek, že již další zákonné zmocnění nepotřebují, výjimkou ukládání daní a poplatků kvůli čl. 11 odst. 5 Listiny.<sup>58</sup>

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. 45/06 řeší taktéž ukládání povinností bez výslovného zákonného zmocnění: Stanovení mezí samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu, čl. 104 odst. 1 Ústavy, jímž je de lege lata zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Ten v § 10 stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce, § 35 odst. 1 zákona o obcích, tzn. o záležitost místní, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu. Platí také, že obecně závazná vyhláška se nesmí dostat do rozporu se zákonem. Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá

---

57 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 138 - 139

58 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/93 ze dne 19.1.1994, nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. 45/06 ze dne 11.12.2007

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. Ústavní soud k tomu poznamenává, že tuto doktrínu 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.<sup>59</sup>

Kromě toho, že v Ústavě nenalezneme konkrétnější obrysy práva na samosprávu, Ústava např. Neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu územních samosprávních celků může uplatnit, a svěřuje tyto otázky až na výjimky na zákonné úpravě. Zákonodárce na počátku 90. let minulého století přitom 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 pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány. Ústavní soud proto v tomto období a za daného právního stavu, býval současně konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a především rizikem nepřijatelné partikularizace právního řádu České republiky, musel formulovat restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném smyslu.<sup>60</sup>

Pokud územní samospráva realizuje svoji právotvornou pravomoc, tedy pokud sama tvoří právní předpisy, je však třeba zvláště důrazně rozlišovat, zda tak činí při výkonu obci či kraji svěřené státní správy (přenesené působnosti), nebo při výkonu samosprávy (samostatné působnosti). Při výkonu státní správy si totiž právotvorná činnost územní samosprávy uchovává zcela svůj podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. Jde zde výhradně o tvorbu právních předpisů odvozených a podzákonných, tedy o samotné provádění zákonů, byť právě formou

---

<sup>59</sup> HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 201-203

<sup>60</sup> HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 201-203

vydávání vlastních právních předpisů. Tento druh právních předpisů je tradičně označován jako nařízení.<sup>61</sup>

Naproti tomu při výkonu samosprávy je akcentován samosprávný charakter obcí a krajů. Územní samospráva se totiž vyznačuje tím, že jejím subjektem je veřejnoprávní korporace od státu odlišná, nezávislá a státní správě nepodřízená, byť státem aprobovaná. Samospráva na rozdíl od státní správy proto nezahrnuje jen aspekt výkonný, jejím posláním je totiž realizace vlastní samosprávné moci. Stát ponechává plný prostor samosprávným orgánům z hlediska její tvorby. Vedle právotvorby územní samosprávy chápané jako zvláštní forma provádění zákonů tak nachází své místo i právotvorba originární, totiž tvorba takových právních předpisů, které jsou původní, jsou označovány jako obecně závazné vyhlášky. V obecně závazných vyhláškách se nejvíc projevuje samosprávný charakter obcí a krajů, neboť právě jejich prostřednictvím mohou svobodně a autonomně rozhodovat ve svých věcech, aniž by k tomu byly vždy výslovně zákonem zmocněny. Právní předpisy obcí a krajů lze charakterizovat jako územní externí normativní správní akt.<sup>62</sup>

Územní akt proto, že právní předpis může obec, respektive kraj, vydat výhradně pro svůj územní obvod. Působnost obce, respektive kraje, jako územního samosprávného celku, územního společenství občanů je totiž v souladu s jejich podstatou jako jednotek územní samosprávy i ústavním zakotvením ohraničena jejich územím. Tak je dána územní působnost právních předpisů. Místní charakter, který teritoriálně omezuje působnost obcí hranicí území obce, jejím územím.<sup>63</sup>

O externí akt jde, neboť vyvolává právně závazné důsledky pro fyzické a právnické osoby mimo vztahy podřízenosti a nadřízenosti, je tedy obecně závazný. Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce a kraje jsou právě proto právním předpisem, že jsou závazné bez ohledu na vztah adresáta k obci či kraji. Normativní akt znamená, že obsahuje normy, tedy závazná pravidla chování, která mají obecnou povahu a vztahují se vždy na celou skupinu případů stejného druhu a neurčitého počtu. Jednotky územní samosprávy vydávají obecně závazné vyhlášky jako projev své prvotní mocenské pravomoci rozhodovat v samosprávných

---

<sup>61</sup> HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 201-203

<sup>62</sup> KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání, Praha : C.H.Beck, 2003, s. 46

<sup>63</sup> KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání, Praha : C.H.Beck, 2003, s. 47

otázkách. Samosprávné právní předpisy mohou být vydávány, aniž by k tomu obec či kraj byly zákonem výslovně zmocněny, mohou tak činit na základě vůle samosprávného společenství.<sup>64</sup>

Existence právotvorné pravomoci obcí a krajů je podmíněna tím, že se stát rozhodne omezit zvoleným způsobem rozsah své vlastní právotvorné pravomoci ve prospěch subjektů od něj odlišných. Faktická existence právotvorné pravomoci obcí a krajů je tedy vždy podmíněna jejím přenecháním těmto územním samosprávným celkům státem. Toto přenechání se může realizovat na dvou odlišných organizačních principech, a to buď ve formě dekoncentrace – pak jde o nařízení jednotek územní samosprávy – nebo ve formě decentralizace – pak jde o obecně závazné vyhlášky jednotek územní samosprávy. V samotné existenci právních předpisů obcí a krajů, tak i v jejich konkrétní právní úpravě se střetají zájmy ne dvou, ale přinejmenším tří subjektů, státu, obce a jednotlivce.<sup>65</sup>

Pokud určitá záležitost spadá do samostatné působnosti obce či kraje, je územní samosprávě ústavou svěřena pravomoc tuto oblast regulovat formou obecně závazné vyhlášky jako místního, regionálního, právního předpisu. Právotvorná pravomoc územní samosprávy naopak není dána tam, kde není dána její samostatná působnost. Obec ani kraj tak nemohou jako veřejnoprávní instituce svými právními předpisy vstupovat do soukromoprávních vztahů. Oproti tomu státní správě musí být pravomoc tuto oblast regulovat určité záležitosti formou právního předpisu výslovně svěřena zákonným zmocněním a státní správa se může při výkonu právotvorné pravomoci pohybovat pouze uvnitř mezí daných takovým zákonným zmocněním, nemůže tudíž právním předpisem zakládat jiné společenské vztahy než ty, které jsou upravené ve zmocňujícím zákoně, nesmí překročit meze zmocňujícího zákona.<sup>66</sup>

### **5.3. Obecně závazné vyhlášky**

Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti. Rozsah samosprávné působnosti obcí není v ústavní rovině v zásadě nijak rozveden a konkretizován, ale jeho stanovení je ponecháno na běžném zákonodárství. Působnost obecně závazných vyhlášek se samozřejmě vztahuje pouze na to území samosprávného celku, který je vydal a o nich rozhodl. Obce a kraje ostatně nemohou realizovat v rámci územní samosprávy svou působnost mimo své území. Obecně závaznou vyhláškou

---

64 KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání, Praha : C.H.Beck, 2003, s. 47 - 48

65 KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání, Praha : C.H.Beck, 2003, s. 49

66 HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 201-203

nelze upravovat záležitosti, jejichž úpravu svěřuje ústavní nebo jiný zákon pouze zákonu. Předmětem úpravy tak nemohou být ani záležitosti, které v souladu se svým zákonným zmocněním upravují k tomu příslušné správní úřady, které tímto provádějí zákon.

Ze zákonných ustanovení, které výslovně předvídají možnost vydat obecně závaznou vyhlášku obce v její samostatné působnosti, mimo jiné můžeme citovat tyto:

- § 10 písm. a) obecního zřízení uvádí, že obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a to zejména mohou stanovit, které činnosti by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, a že je lze vykonávat pouze na místech a v časech určených obecně závaznou vyhláškou, nebo také stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

Např. nález ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 02. 10. 2010. Za situace, kdy úprava v obecně závazné vyhlášce obce směřuje primárně k zabezpečení veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá právo občanů na ochranu soukromí, nerušené užívání jejich domovů, dobré soužití, jakož i uspokojení jejich oprávněných zájmů a potřeb, přičemž provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění, vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy, stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím a to včetně povinnosti spočívající v omezení pracovní doby v nočních hodinách. Ústavní soud tedy nevylučuje, že obce mohou na svém území provozní dobu hostinských zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.

Dalším příkladem může být nález ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 08. 2008 o regulaci konzumace alkoholu. Účelem zákona č. 379/2005 Sb. Je vytvoření účinných opatření směřujících k ochraně před škodami na zdraví působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a opatření omezujících dostupnost tabákových výrobků a alkoholu, zákon tedy reguluje problematiku tabákových výrobků, alkoholu a jiných návykových látek především s ohledem na ochranu zdraví. Obec je oprávněna stanovit obecně závaznou vyhláškou, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat



pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.<sup>67</sup>

Regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích obce obecně závaznou vyhláškou je dle zákona možná, pokud vzhledem ke konkrétním místním podmínkám jedná o jev, který je způsobilý narušit veřejný pořádek, dobré mravy či bezpečnost, zdraví a majetek v obci.

Obec je také dle nálezu ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 08. 2008 oprávněna v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích, nebo dokonce zakázat jejich volný pohyb na těchto prostranstvích, stejně jako je oprávněna, rovněž v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích, regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích, i pokud jde o způsob jejich pohybu, event. vybavených náhubkem.

- § 10 písm. b) obecního zřízení, kdy může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit pravidla pro pořádání akcí veřejnosti přístupných, tedy sportovních a kulturních a jiných akcích.

Nález ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 4/2000 ze dne 19. 12. 2000, který řeší omezení pořádání hudebních a tanečních produkcí. Podle ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb. je obec zmocněna v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku“. Kromě toho zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v ustanovení § 96 stanoví, že „obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace, a k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby provozoven služb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů“.<sup>68</sup>

- § 10 písm. c) obecního zřízení, kdy obec může upravit povinnosti k zajištění čistoty ulic

---

<sup>67</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

<sup>68</sup> HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 201-203

a jiných veřejných prostranství.

Např. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 předmět a cíl regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích se neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje primárně ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické a duševní zdraví a pohodu jejich bydlení. Obec je tedy oprávněna stanovit povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně a úklidu po seči.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 2 As 13/2009 č. 1439/2009 Sb. NSS ze dne 20. 08. 2009 se zabýval výkladem pojmů v obecně závazné vyhlášce. Obec je oprávněna regulovat určité činnosti v daném území obecně závaznou vyhláškou v zájmu veřejného pořádku a čistoty a k tomuto účelu je oprávněna tyto pojmy i vyložit. Vždy se však musí jednat o činnosti, jimiž může být daný chráněný zájem dotčen.<sup>69</sup>

- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, kdy obec může vydat požární řád obce a podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích.

V dané věci ustanovení § 29 odst. 1 písm. o) bod 2. zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů svěřuje do samostatné působnosti obce na úseku požární ochrany stanovit podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob. Ústavní soud z níže uvedených důvodů zjistil, že město Ostrov překročilo tyto zákonem stanovené meze své pravomoci, neboť napadenou vyhláškou regulované vztahy upravilo způsobem odchylným od zákonné úpravy. Nález Ústavního soudu ze dne 19. 09. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 26/06.

- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, obce stanovují obecně závaznou vyhláškou místní poplatky, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, sazbu poplatků, ohlašovací povinnost, splatnost, osvobození, atd.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/93 ze dne 26. 04. 1994 kde se zabýval úpravou místních poplatků nad rámec zákona a pokud jde o stanovení místních poplatků, jejich sazbu,

---

<sup>69</sup> K tomuto také: KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7, s. 98-115, k tomuto také: TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

režim jejich vybírání, osvobození od nich apod., je obec povinna respektovat platné znění zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Obce jsou tímto zákonem zmocněny k vydávání obecně závazných vyhlášek upravujících místní poplatky, avšak pouze v případech v tomto zákoně taxativně uvedených.<sup>70</sup>

Obec při vydávání obecně závazné vyhlášky musí dodržet pravidlo, že vyhláška má obecně závazný charakter a nelze jí tedy zavazovat konkrétní subjekt a ukládat mu konkrétní povinnosti. Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 05. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 uvádí, že do „sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů; nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, územní rozvoj obce“.<sup>71</sup>

Obec musí při vydání obecně závazné vyhlášky postupovat podle čtyř základních kritérií, která jsou zároveň i předmětem přezkumu obecně závazné vyhlášky ze strany Ústavního soudu:

- obec musí mít pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky
- obec musí při vydávání obecně závazné vyhlášky pohybovat v zákonem vymezené věcné působnosti,
- obec nesmí při vydávání obecně závazné vyhlášky zneužít zákonem jí svěřenou působnost,
- obsah obecně závazné vyhlášky musí být srozumitelný.<sup>72</sup>

Jako příklad k postupu obce při vydávání obecně závazné vyhlášky mohu uvést náleží Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 17/02 ze dne 20. 10. 2004. Na postup obce při vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti nelze vztáhnout ustanovení čl. 2 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Smyslem těchto ústavních ustanovení je zaručení svobody jednání osob soukromého práva a vyjádření autonomie jejich vůle. Naopak na jednání obce jako

---

<sup>70</sup> K tomuto také: HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205 - 213

<sup>71</sup> K tomuto také: HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205 - 213

<sup>72</sup> KOČÍ, R., *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 46

veřejnoprávní korporace se vztahují v případě jednostranného stanovení příkazů a zákazů čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Toto pravidlo nutno vztáhnout i na autoritativní určování poměru jednotlivců na území obce cestou obecně závazných vyhlášek. Pro vydání obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR potřebuje obec zákonné zmocnění, musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě nebo jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého.<sup>73</sup>

Lze tedy shrnout, že obecně závazné vyhlášky jsou tedy ve světle ústavněprávní úpravy považovány za sekundární originární normativní akty. Obecně závazné vyhlášky jsou originárním sekundárním pramenem práva, jsou to právní předpisy podzákoné neodvozené. Tento jejich charakter tedy znamená, že:

- 1) obecně závazné vyhlášky územní samosprávy jako předpisy nižší úrovně nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší úrovně, tedy obecně závazné vyhlášky jako sekundární pramen práva nemohou být v rozporu s ústavním zákonem, zákonem či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy,

Odpovědí na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 08. 2008, a to 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.

- 2) obecně závazné vyhlášky jako právní předpisy sekundární nemohou provést další delegaci legislativní pravomoci, když právní řád České republiky terciární tvorbu práva nepřipouští.
- 3) Pro obecně závazné vyhlášky neplatí, že by mohly být vydávány jen *secundum et intra legem*, mohou být totiž vydávány ve věcech zákonem svěřených do působnosti příslušné jednotky územní samosprávy

---

<sup>73</sup> K tomuto také: HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205 - 213

Příkladem obecně závazné vyhlášky, kdy došlo k překročení, neboli k tzv. vystoupení ze samostatné působnosti, a kterou se zabýval Ústavní soud, zde můžeme zmínit náleží Ústavního soudu ze dne 11. 07. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 1/01, kdy rozhodoval o obecně závazné vyhlášce o konání oslav svatováclavského posvícení a judikoval, že již samotné vyjádření „Oslavy Svatováclavského posvícení“ navozuje úzkou souvislost s církevním výročím, vztahujícím se k osobě sv. Václava, a to nejen s náboženskými oslavami a obřady s tímto spojenými, ale i zvyky a konvencemi, jež si občanská společnost ve svém historickém vývoji ve vztahu k tomuto svátku vytvořila i mimo církevních struktur. Je nepochybně právem i jiných komunit společnosti rozhodnut se, zda vůbec, případně kdy a v jakém rozsahu, se shromáždí k oslavám konaným v této souvislosti. Místní samospráva má nepochybně právo k vydání omezujících opatření k ochraně veřejného pořádku, nicméně osobním si práva rozhodnout přímo o termínu konání těchto oslav obec vstupuje do vztahů mezi občany a církevními či jinými společenskými subjekty. Tím vystupuje ze své samostatné působnosti, jejímž pojmovým znakem je právě to, že obec spravuje samostatně své záležitosti. Rozhodování o konání Svatováclavského posvícení je tak neadekvátním prostředkem k ochraně veřejného pořádku, neboť přesahuje meze jeho lokální povahy.<sup>74</sup>

#### **5.4. Nařízení obce**

Právní předpis, vydávaný převážně radou, pokud je v obci zřízena, v rámci přenesené působnosti. Rada může nařízení vydat pouze na základě zákona a v jeho mezích, je-li k tomu zákonem zmocněna, speciální zákon musí výslovně zmocňovat radu obce k vydání nařízení obce. Nařízení musí být vydáno v mezích zákona, může tedy upravovat pouze ty skutečnosti, které jsou v zákoně uvedeny. K postupu který musí rada zvolit se opakovaně vyjádřil Ústavní soud, např. V nálezu ze dne 24.3.2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/06; Obec při vydání nařízení musí postupovat „secundum et intra legem“, nikoliv „praeter legem“, jí vydaný předpis musí být obecný a upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a jiným právním předpisům (nesmí být s nimi v rozporu) a musí obsahově vystihnout ten pro další právní úpravu otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci.

Zde nacházejí specifické uplatnění i kritéria testu ústavnosti, dovozená pro obecně závazné vyhlášky obce, zejména, zda obec při jejím vydání nejednala ultra vires, resp. zda nezneužila

---

<sup>74</sup> K tomuto také: HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205 - 213

svoji působnost, a uplatní se konečně i obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Nedostatek některé z těchto podmínek pak představuje vadu (nařízení), jež má logicky povahu vybočení (v širším smyslu) ze zákonného zmocnění, které je ústavněprávně relevantní (srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy), a v přezkumu vedeném Ústavním soudem v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu vede nevyhnutelně k derogaci takového předpisu, resp. Jednotlivých ustanovení (viz čl. 2 odst. 3, čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).<sup>75</sup>

V případě nařízení obcí a krajů je situace zcela jednoznačná a názorové rozdíly na jejich právní povahu v podstatě existují. Z ústavní úpravy jednoznačně vyplývá, že nařízení obcí a krajů jsou svým charakterem sekundárním derivativním normativním správním aktem, což znamená, že jde o právní předpisy podzákonné a odvozené, o prováděcí právní předpisy. Sekundární derivativní charakter nařízení obcí a krajů vyplývá z toho, že:<sup>76</sup>

- nařízení územní samosprávy jako předpisy nižší úrovně nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší úrovně
- nařízení jako právní předpisy sekundární nemohou provést další delegaci legislativní pravomoci, když právní řád České republiky terciární tvorbu práva nepřipouští,
- nařízení jako právní předpisy derivativní jsou vydávána na základě právní normy jiné a k jejímu provedení, právotvorná pravomoc je tedy u nich podmíněná zmocňujícím zákonem,
- nařízení mohou být vydávána jen *secundum et intra legem*, na základě a v mezích zákona.

Nařízení obce se vztahuje k území obce s výjimkou obcí s rozšířenou působností, která potom může, pokud je jí to zákonem umožněno, vydat nařízení i pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Dozor nad vydáváním nad vydáváním nařízení vykonává krajský úřad, který je oprávněn podat k Ústavnímu soudu podnět pro zrušení nařízení, které je dle jeho názoru v rozporu se zákonem.

---

<sup>75</sup> KOČÍ, R., *Obecní samospráva*, Praha: Leges, 2012, s. 42 - 43

<sup>76</sup> K tomuto také: HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205 - 213

Dříve bylo poněkud problematické poznat, zda zmocnění směřuje do oblasti samostatné působnosti, nebo do přenesené působnosti, avšak v současné době je již jednoznačná preference samostatné působnosti uvedené v § 8 obecního zřízení, který formuluje, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

Je také dobré zmínit situaci, kdy může dojít k rozporu obecně závazné vyhlášky a nařízení obce a řešení tohoto rozporu v kontextu jiné právní formy a jiného metody právní regulace. Tímto rozporem se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 25.1.2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04. Ústavní soud disponuje pravomocí zrušit i právní předpis nižší právní síly než zákona, avšak jen pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústava nesevřuje Ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákoné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákoným právními předpisy vyšší právní síly nebo dokonce pro rozpor s podzákonými právními předpisy téže právní síly.<sup>77</sup>

V rovině abstraktní kontroly norem tak Ústavní soud není univerzálním strážcem souladu hierarchicky budovaného právního řádu na všech jeho stupních. Rozpor podzákoných právních předpisů různé nebo téže právní síly je v našem ústavním systému řešitelný zejména v rovině konkrétní kontroly norem při jejich aplikaci ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy.

V případě přenesené působnosti obce zákon může svěřit tuto problematiku právním předpisům nižší právní síly a může také upravit vzájemné vztahy mezi nimi. Jestliže zákon stanoví, že nařízení obce o stavební uzávěře musí být v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, pak tímto blanketním způsobem závazně vymezil jeho obsah. Pokud nařízení obce o stavební uzávěře nebude v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, dostane se nejen do rozporu s konkrétní obecně závaznou vyhláškou obce, ale i do rozporu se zákonem, který soulad s cíli, záměry a dokumentací územního plánování podle obecně závazné vyhlášky přikazuje. Ústavní soud je proto příslušný, aby soulad napadeného nařízení obce s takovou obecně závaznou vyhláškou posoudil.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> K tomuto také: HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205 - 213

<sup>78</sup> K tomuto také: HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205 - 213

## 5.5. *Zřizování a zakládání právnických osob a organizačních složek*

Mezi jedny z důležitých právních úkonů, které obec, v rámci své působnosti může realizovat, patří zřizování právnických osob a organizačních složek obcí. To také předpokládá zákon o obecním zřízení ve svém § 35a odst. 1, ve kterém stanoví, že obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce. To fakticky znamená, že obec nemůže pro výkon přenesené působnosti založit právnickou osobu nebo organizační složku obce, výkon přenesené působnosti jsou povinni zabezpečit pouze orgány obce určených zákonem, zejména tedy obecním úřadem. Oprávnění k zakládání právnických osob a organizačních složek obce je deklarováno i v zákoně o rozpočtových pravidlech, zejména k hospodářskému využívání majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností a oprávnění k zakládání právnických osob lze usuzovat i z ústavou provedeného zakotvení územní samosprávy.

Obce jako právnické osoby mohou v rámci samostatné působnosti, nerealizují-li při jejím výkonu veřejnou moc, dělat vše co není zákonem zakázáno, tedy i zakládat nebo zřizovat právnické osoby. Dle dovětky prvního odstavce § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který signalizuje existenci zákona, které mohou obec v její jinak zásadně neomezené volnosti limitovat a takových zákonem je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Obec v rámci samostatné působnosti dle zákona o rozpočtových pravidlech může zřídit:<sup>79</sup>

- vlastní organizační složku, jako své zařízení bez právní subjektivity
- obchodní společnosti
- příspěvkové organizace
- obecně prospěšné společnosti
- školské právnické osoby
- veřejně výzkumné instituce

---

<sup>79</sup> K tomuto také: HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205 - 213



## 5.6. *Organizační složka obce*

Není jako taková právnickou osobou, jde o organizační útvar bez právní subjektivity. Organizační složku lze vytvořit pouze za určitých pravidel, která stanovuje zákon o rozpočtových pravidlech. Lze ji vytvořit, pokud nevyžaduje velký počet zaměstnanců, složité či rozsáhlé strojní či technické zařízení, nejsou nijak odvětvově členěny a nebudou mít žádné složité ekonomické či právní vztahy. Zřizuje se rozhodnutím zastupitelstva, kdy vydá zřizovací listinu se základní identifikací s vymezením účelu, majetku a oprávnění jednat za organizaci. Organizační složka tak hospodářá jménem zřizovatele a není účetní jednotkou. Příkladem může být městské kulturní středisko, informační centrum, atd.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> K tomuto také: HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 205 - 213

## Praktická část

### 6. Místní správa v EU a její charakteristika

V praktické části práce se zaměříme na problematiku místní správy a samosprávy na evropské úrovni, a také u vybraných států Evropské unie, a to v komparaci s českou právní úpravou obcí a krajů a jejich působnosti. Závěr praktické části obsahuje také stručný exkurs právní úpravy místní samosprávy ve vybraných státech jižní Evropy.

S konstrukcí státu je neoddelitelně spojena veřejná moc, která je definována jako "*schopnost autoritativní rozhodování o právech a povinnostech subjektů*".<sup>81</sup> Veškerá veřejná moc se tedy odvozuje od státu, jak od její suverénního prvotního původce, přičemž stát svým vlastním rozhodnutím může část této moci přenést na jiné subjekty nestátního charakteru, které tak své oprávnění odvozují od něj. Pro uskutečňování státní moci slouží orgány zákonodárné, výkonné, soudní a jiné. Kromě těchto tří základních složek státní moci funguje ve společnosti uspořádané v stát tzv. veřejná správa. Je nutné si uvědomit, že má specifický charakter, a tudíž není ani zákonodárstvím, ani soudnictvím, ani vládou. Dá se říci, že je realizována jako projev výkonné moci ve státě, přičemž sleduje veřejný zájem, je vázána právem, plní právem uložené povinnosti a veřejné úkoly. Z toho vyplývá i podoba jejích norem, které jsou převážně kogentního charakteru.<sup>82</sup>

Můžeme na ni nahlížet jednak z pohledu funkčního, který se zaměřuje na obsahovou stránku její činnosti. Ve funkčním pojetí jde o činnost, představující výkon řídicí a podzákonné činnosti orgánů veřejné správy, zaměřenou na ochranu veřejného zájmu, organizování chodu veřejných záležitostí a veřejných služeb jako služeb sui generis. Druhým hlediskem, ze kterého se dá na veřejnou správu nahlížet, je hledisko organizační, které představuje systém subjektů, tedy orgánů, institucí a organizací, které tuto činnost vykonávají. Kritériem pro odlišení orgánů veřejné správy jsou dva prvky, jimiž tyto orgány disponují. Je to jednak působnost, která vymezuje předmět, obsah a rozsah činnosti a druhým je s ní úzce spjata pravomoc, která

---

<sup>81</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 15 a také: POLIÁN, Milan, GADASOVÁ, Dalimila. *Úvod do správního práva*. Olomouc: Vyd. UP Olomouc, 1994, s. 8-10

<sup>82</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 15 a také: POLIÁN, Milan, GADASOVÁ, Dalimila. *Úvod do správního práva*. Olomouc: Vyd. UP Olomouc, 1994, s. 8-10

představuje soubor právních prostředků, které jsou orgánu zákonem svěřeny tak, aby mohl naplňovat svou působnost.<sup>83</sup>

## 7. Místní správa v evropském měřítku a její typologie

Samotná veřejná správa, a tedy samozřejmě také místní správa, v sobě zahrnuje jak státní správu, tak samosprávu. Na tyto výrazy se úzce váže právě výše zmíněná působnost jednotlivých orgánů veřejné správy, které mohou provádět buď samosprávu v rámci své samostatné působnosti, případně také státní správu, a to na základě působnosti na ně přenesené. Státní správa je prováděna státem prostřednictvím správních orgánů, které si za tímto účelem zřizuje. Tehdy jde o činnost přímých vykonavatelů, kterými jsou vláda, ministerstva a jiné ústřední správní úřady s celostátní působností, které vláda přímo řídí a jiné. Na druhé straně však může být výkon státní správy zákonem, či na základě zákona, delegován na jiné subjekty veřejné správy - veřejnoprávní korporace, soukromé fyzické, či právnické osoby, které tak tuto zprávu vykonávají v rámci své přenesené působnosti.<sup>84</sup>

V tomto spojení jsou pro nás klíčové orgány obcí. Státní správa směřuje v převážné většině k adresátům od ní odlišných, tzn. k občanům. Její rozhodnutí jsou pro ně závazné a také státní mocí vymahatelné, proto jsou tyto subjekty vybaveny právními zárukami zákonného fungování státní správy, které jim umožňují se proti tomuto výkonu bránit. Druhou složkou představující místní správu je samospráva, kdy veřejné úkoly stanovené ústavou a zákony provádějí vlastním jménem samosprávné veřejnoprávní korporace jako subjekty nestátní, od státu odlišné. Tito nositelé samosprávy nejsou podřízeni orgánům státní správy, jsou relativně nezávislí, avšak státu přísluší právní dohled nad jejich jednáním. Územní samospráva nemá mocenský charakter a je v moderním právním státě považována za jeden ze základních znaků demokratického fungování státu na těch nejnižších možných úrovních, co nejbliže k občanům.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 15 a také: POLIÁN, Milan, GADASOVÁ, Dalimila. *Úvod do správního práva*. Olomouc: Vyd. UP Olomouc, 1994, s. 8-10

<sup>84</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 15 a také: POLIÁN, Milan, GADASOVÁ, Dalimila. *Úvod do správního práva*. Olomouc: Vyd. UP Olomouc, 1994, s. 8-10

<sup>85</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 15 a také: POLIÁN, Milan, GADASOVÁ, Dalimila. *Úvod do správního práva*. Olomouc: Vyd. UP Olomouc, 1994, s. 8-10

Když jsme definovali pojmy místní správy a následně jejich dvou základních složek, tedy státní správy a samosprávy, můžeme rozlišit tři základní formy místní správy, fungující v rámci EU:<sup>86</sup>

- **Anglosaský systém plné samosprávy** - kde celý objem veřejné správy prováděn v konkrétním území je chápán výhradně jako samospráva, přičemž podléhá kontrole parlamentu. Je typický pro Velkou Británii a Irsko.
- **Francouzský systém oddělené státní správy a samosprávy** - ve kterém na místní úrovni existuje jak orgán státní správy, tak samosprávný, přičemž jsou od sebe striktně odděleny, stojí vedle sebe.
- **Středoevropský systém smíšené veřejné správy** - označovaný také jako německý, ve kterém existuje v rámci místní správy pouze jeden typ orgánů, které však mají dva typy působnosti. Mohou tak v rámci samostatné působnosti vykonávat samosprávu a zároveň také státní správu, a to na základě působnosti na ně přenesené / jim svěřené.

---

<sup>86</sup> K tomuto také: PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: územní aspekty veřejných financí*. Praha: VICTORIA PUBLISHING, a.s., 1995, s. 12.

## 8. Decentralizace moci ve vybraných zemích EU

V rámci veřejné správy, zpravidla v moderním demokratickém státě, dochází k její decentralizaci. Známe čtyři její typy, které jsou úzce propojeny a nevyhnutelně spolu souvisí. Jedná se o decentralizaci.<sup>87</sup>

- **administrativní**, podstatou které je přenos odpovědnosti a distribuce některých pravomocí z centrální vlády na územní samosprávu, a to za předpokladu přesunu finančních prostředků dostatečných k zajištění jejího fungování,
- **politickou**, jejímž cílem je občanům a jimi navrženým zástupcem dát k dispozici větší objem pravomocí v rozhodování v oblasti veřejného zájmu, aby tak měli větší vliv na formulování a realizaci veřejných politik. To v praxi pro občany, jako znalce místních poměrů, znamená možnost volit zástupce do všech úrovní státní správy.
- **ekonomickou**, která je také nazývána tržní a má za cíl přesun funkcí z veřejného sektoru na sektor soukromý pomocí privatizací, deregulací a celkové liberalizace ekonomického prostředí. Ve velké míře probíhala v zemích Visegrádské čtyřky v postkomunistické éře.
- **fiskální**, která svým způsobem navazuje na administrativní decentralizaci v podobě přesunu veřejných prostředků na nižší hierarchické stupně tak, aby mohli v rámci jejich pravomoci a působnosti vykonávat jim přidělené funkce. Ve větší míře se začíná projevovat zejména po 2. světové válce.

Z našeho pohledu je klíčová *"decentralizace jako proces, který je spojen s přenosem kompetencí a odpovědností na nižší hierarchické stupně dané organizační struktury."*<sup>88</sup> To znamená výše zmíněný převod jejího výkonu z centra na postupně nižší úrovně, až po obec tak, aby se mohla realizovat co nejbližší občanům. Tento systém tak odráží pro správní právo důležitou zásadu subsidiarity, podle níž se upřednostňuje zpráva na úrovni nižších územních jednotek před vyššími územními celky, které jsou rozlohově rozsáhlejší. V demokratickém státě je totiž právě občan nositelem moci, a proto všechno o čem se ve státě rozhoduje, by mělo odrážet jeho vůli a potřeby. Proto se správa věcí veřejných a s tím spojené územně správní rozdělení státu tak aby bylo efektivní, musí přibližovat občanovi co nejbližší. Vychází se z místní demokracie, kde platí, že *"obec je nejbližší jednotka demokratického soužití, kde může občan jako jednotlivec bezprostředně vyjádřit svůj projev vůle"*.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80–85

<sup>88</sup> HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80–85

<sup>89</sup> HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80–85

V rámci Evropské unie neexistují žádné právní dokumenty, které by fixně stanovovaly povinen model veřejné správy, či územního členění, případně se snažili o jejich unifikaci. Územní dělení zemí, stupeň decentralizace veřejné správy, zda vztahy mezi ústřední a místní správou v jednotlivých státech se vyvíjely na základě specifických podmínek, které v sobě zahrnují historické, kulturní, ekonomické, sociální, či územní aspekty a respektují rozdílné tradice. Je to pozvolný a postupný proces, který má napříč zeměmi EU svá specifika a svůj vliv na něj v jisté míře dnes mají nadnárodní organizace, jako OECD, Rada Evropy, či samotná EU. Prostřednictvím prvku decentralizace veřejné správy se konkrétně EU usiluje nejen o zmíněné přiblížení veřejné správy občanům tak, aby i spory mohly být řešeny na místní úrovni, ale cestou větší části odpovědnosti na lokální úroveň sleduje zprůhlednění procesů a chodu samotné veřejné správy.<sup>90</sup>

Jak bylo již výše zmíněno, EU neprosazuje harmonizované normy, co se týče územního uspořádání zemí a struktury a fungování lokálních samospráv. Historická podmíněnost současné podoby územního uspořádání jednotlivých zemí, jakož i podoba místních samospráv se specifickou strukturou jejich orgánů svým způsobem vzdoruje unifikaci. Na druhé straně existují zásady a principy obsažené například v Evropské chartě místní samosprávy, jejichž respektování a praktické uplatnění se Evropská unie snaží zajistit ve všech členských státech, s ohledem na podporu demokracie a zpřehlednění či zefektivnění fungování samosprávy měst a obcí. Tato unifikační snaha se však netýká fyzického, zda administrativního rozdělení území jednotlivých států, jako ani uspořádání orgánů místních samospráv. Napříč státy EU tak nacházíme různé formy územního členění a na jejich nejnižším stupni i různé uspořádání územní samosprávy a jejich orgánů. V této podkapitole si představíme jednotlivé specifika, které nám historicko-politická tradice v různých členských zemích nabízí.<sup>91</sup>

Dá se říci, že jediným rysem, zaručeně společným pro všechny evropské země z hlediska vnitřního členění, je existence nejnižšího stupně územních celků. Počet stupňů, resp. úrovní územně správního uspořádání je totiž jedním z kritérií, které od sebe odlišuje evropské země. Tato "úrovňovost" je specifická nejen počtem stupňů a rozdíly mezi unitární a federálními zeměmi, ale narážíme i na odlišnosti v samotném označování těchto územních celků. Při těch nejnižších se často setkáváme s pojmy obec, ves, město, municipality, přičemž na druhém a

---

<sup>90</sup> HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80–85

<sup>91</sup> HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80–85

třetím stupni je tato různorodost ještě více diverzifikovaná (okresy, kantony, regiony, provincie, hrabství, apod.).

V EU jsou v rámci územních států zastoupeny všechny tři skupiny zemí, to znamená ty, které využívají **jen jednu úroveň územní správy** (Kypr, Estonsko, Finsko, Litva, Lucembursko, Malta, Slovinsko, Bulharsko), případně se **dvěma úrovněmi** (Rakousko, Irsko, Dánsko, Nizozemsko, Řecko, Portugalsko, Slovensko, Česká republika, Maďarsko, Lotyšsko, Švédsko, Rumunsko) nebo dokonce se **všemi třemi úrovněmi** (Francie, Itálie, Španělsko, Polsko, Německo, Belgie, Velká Británie). V **zemích s federativním uspořádáním** je toto rozdělení nahrazeno existencí federálních jednotek, které samy mají jednostupňovou územní samosprávu (9 federálních zemí Rakouska, 3 regiony a 3 společenství v Belgii a 16 spolkových zemí v Německu).<sup>92</sup>

Osm zemí EU používá pojem **vyšší územní samosprávný celek**, obvykle se označuje jako region, avšak někde představuje třetí úroveň územního rozdělení (Polsko, Španělsko, Itálie, Francie) a někde je to zas stupeň druhý (Česká republika, Slovenská republika, Velká Británie). Existuje ještě mnoho lokálních specifíků. Například země Visegrádské čtyřky spolu s Velkou Británií a Francií přiznávají svým hlavním městům specifický statut. A co se týče federativních zemí, objevuje se fenomén, kdy město má statut jak federativní země, tak i města (např. Brusel, Vídeň, Berlín, Brémy, Hamburk).<sup>93</sup>

### ***8.1. Diferenciace institucionální struktury místních samospráv napříč zeměmi EU***

Každá obec je reprezentována souborem orgánů se samosprávným charakterem. Modely uspořádání vztahů mezi nimi jsou různé. Než si představíme toto schéma v zemích V4, shrňme si tedy, z jakých různých východisek může toto uspořádání vycházet. Obecně by se dal konstatovat poznatek, že klíčovou rolí při správě obcí evropských zemí představuje zastupitelský orgán kolektivního charakteru, zpravidla je to obecní rada nebo zastupitelstvo. Dalším orgánem, na který se zaměříme je individuální hlava každé obce, tedy starosta. Jsou to

---

<sup>92</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 17-19, a také: HALÁSKOVÁ, M. *Věřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80 – 85

<sup>93</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 17-19, a také: HALÁSKOVÁ, M. *Věřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80 – 85

dva základní orgány, které můžeme označit jako představitelů obecní samosprávy všech zemí, avšak samozřejmě s rozdílnými kompetencemi, vztahy navzájem, jakož i vztahy k jiným obecním úřadem.

Netřeba totiž zapomínat, že na obecní úrovni vystupují i jiné orgány, ale jejich struktura a fungování svým způsobem navazují na podobu zmíněných dvou základních orgánů, a navíc je jejich podoba v členských státech tak specifická, že pro účely této kapitoly se jimi nebudeme podrobněji zabývat. V evropských podmínkách totiž dominují takové systémy obecní samosprávy, které představují koexistenci kolektivního politicko-administrativního orgánu, s tím monokratického. Výjimkou je Velká Británie, kde může docházet v rámci lokální samosprávy k případům, že lokální rada (local council) kreuje jen svého předsedu, a tak obec zůstává řízena bez funkce starosty (mayor).<sup>94</sup>

Tehdy nemluvíme o monokratického orgánu stojícím v čele obce, protože předseda rady, je prostě součástí tohoto orgánu. S ohledem na výše zmíněné se rýsuje další kritérium dělení, a to podle toho, který orgán má rozhodující postavení z hlediska kompetencí. Monistický model představuje silné kompetence zastupitelského kolektivního orgánu v obci, který jako jediný disponuje samostatnými výkonnými a rozhodovacími pravomocemi a na jeho rozhodnutích jsou všechny ostatní orgány plně závislé. V druhém případě se jedná o rozložení kompetencí mezi několik orgánů obce, přičemž kolektivní orgán sice i zde zastává jakousi klíčovou roli v rozhodovacím procesu, ale vedle ní jsou to i jiné orgány, jmenovitě například zmíněný starosta, či různé komise, které jsou vybaveny vlastními kompetencemi rozhodovacích, či výkonnými. Tyto pravomoci jsou na zastupitelském orgánu nezávislé, protože se odvozeny od něj. Tento orgán je nesvěřil, proto je ani nemůže odejmout, čímž dochází k vyváženějšímu rozdělení pravomocí mezi několik orgánů obce.<sup>95</sup>

Existuje také zajímavé dělení, jehož hlavním kritériem je nacházení paralely mezi uspořádáním vztahů na lokální a na národní úrovni. Zde existují čtyři režimy, které paralelizují zprávu na centrální úrovni, s tou lokální. První je model sněmovny vlády, kde kolektivní zastupitelský orgán z řad svých členů kreuje vlastní orgán a to doporučně na základě politické příslušnosti. Tento velmi připomíná parlamentní schéma, avšak zde politické rozložení sil nehraje roli a

---

<sup>94</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 17-19, a také: HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80 – 85

<sup>95</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 17-19, a také: HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80 – 85



platí, že slabší politické subjekty v něm nemají zastoupení. Další schéma přirovnává hlavu obce k hlavě státu, kdy si samostatně volený předseda vybírá svůj kabinet. V tomto prezidentském modelu, také nemusí být zohledněny politické rozložení sil v zastupitelském orgánu. No a nesmí chybět poslední, našim poměrem snad nejbližší, polo - prezidentský model, ve kterém starosta úzce spolupracuje s kolektivním výkonným orgánem, ale sám ho nesestavuje. Tato kompetence připadá do rukou členů zastupujícího orgánu.

Z hlediska obsazování funkce starosty, můžeme v Evropě specifikovat tři základní postupy. První možností je jmenování starosty vyšší politickou autoritou, pak je tu možnost nepřímé volby kolektivním orgánem zastupujícím a poslední je přímá volba obyvateli obce. Z těchto tří východisek plynou další uspořádání vztahů s ohledem na silné, zda slabé postavení starosty vůči jiným orgánům v obci.

Při prvním případě lze poukázat na málo pravděpodobnou situaci, v níž starosta jmenován vyšší autoritou plní v obci podřadnou roli, na úkor hlavní rozhodovací pravomoci kolektivního zastupitelského orgánu, který nese největší odpovědnost. Tento ojedinělý případ lze ilustrovat na příkladu Belgie, kde starosty (starosta / bourgmestre / Bärgemeister) jmenuje samotný panovník s ohledem na zásady, které při jmenování respektuje. Kandidáta téměř vždy vybírá z řad členů obecní rady. Pokud se tak nestane a jmenuje obyvatele obce ve věku alespoň 25 let, který není členem rady, jeho postavení je vzhledem k obecní radě oslabené jen na poradní funkci.<sup>96</sup>

Takový starosta navíc ztrácí i další pravomoci na úkor sboru radních, kteří působí ve vlámských obcích a v Bruselu, a také obecních kolegií působících valonských obcích. I v případě jmenování starosty zastupitelským orgánem může být jeho funkce oslabena existencí silného orgánu exekutivního charakteru. Tehdy starosta volen kolektivním orgánem zastupujícím má slabší postavení vůči oběma. Tak je tomu například na Maltě, kde starosty jako politického lídra volí na tři roky obecní rada, avšak jeho pozici silně konkuruje funkce lokální radou voleného výkonného sekretáře, vybaveného významnými exekutivními i správními pravomocemi. Poslední případ slabého postavení hlavy obce je ze všech tří snad nejvíce paradoxní. Přestože starosta obce je přímo volen jejími obyvateli a má tedy podporu většiny, v obci zastává pouze podřadnou pozici. Tak je jeho jmenování z demokratického hlediska nejlépe ukotveny, protože

---

<sup>96</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 17-19, a také: HALÁSKOVÁ, M. *Věřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80–85

prvek přímé demokracie reflektuje vůli občanů nejdokonalejší. Ale jeho pozice je následně okleštěná kompetencemi kolektivního zastupitelského orgánu.<sup>97</sup>

S důrazem na demokratický prvek nedochází až k tak velkému prohřešku, neboť tento je zpravidla také volen přímo občany. Tento model nejlépe demonstruje způsob kreování funkce starosty v Irsku, který tam byl zaveden v roce 2004. Starosty sice volí občané obce na 5 let, ale jeho postavení je slabé a dalo by se říci, že se často omezuje jen na reprezentativní funkci. Mnohem silnější pozici zde zastává tzv. městský manažer.

Protipól představují tři opačné situace, kdy starosta má v lokální samosprávě významné postavení. Ta první je podpořena vyšší politickou autoritou, která starosty jmenuje, a také faktem, že starosta disponuje významnými rozhodovacími pravomocemi. Tak je tomu právě v Nizozemsku, kde vyšší autoritu Jmenující starosty představuje vláda, případně ministr vnitra a královských vztahů, nominujícími starosty na dobu šesti let s možností znovuzvolení.

Málokde se navíc setkáme se specifickým, že starosta s ohledem na silné pravomoci a k tomu relativně dlouhé funkční období, nemusí být ani občanem obce. Z tohoto aspektu je nizozemský model vskutku výjimečný. Další případ si pro změnu můžeme ilustrovat na příkladu Francie, kde starosty se silným postavením volí absolutní většinou hlasů obecní rada ze svých členů. Zde se tak hlava územního společenství stává zároveň reprezentantem státu v dané obci. Nakonec posledním případem je silné postavení přímo voleného starosty. Z hlediska demokratického se tento stav jeví logický a zřejmě nejlegitimnější, protože jeho síla vyplývá z vůle občanů. Tento model najdeme například na Ukrajině, kde je starosta (gólů) zvolen v jednokolovém většinovém systému prostou většinou a oproti obecní radě, ve větším rozsahu rozhoduje při tvorbě komunální politiky.<sup>98</sup>

V tak diverzifikovaném systému, jaký nabízí evropské spektrum místních samospráv, bychom jen těžko hledali univerzální model, který by se dal zavést rovnoměrně. Každý ze systémů má samozřejmě výhody a nevýhody, ale s ohledem na historické pozadí a jedinečnost lokálního

---

<sup>97</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 20-203, a také: HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80 – 85

<sup>98</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 20-203, a také: HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80 – 85

prostředí by byla snaha o unifikaci nejen neuvěřitelně složitá, ale ve většině případů i kontraproduktivní.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 20-203, a také: HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU, 2012, s. 80 – 85

## 9. Evropská charta místní samosprávy a její vymezení

V souvislosti s místní správou v kontextu s evropským prostorem nemůžeme opomenout významný dokument, jehož signatáři jsou všechny dále analyzované země. Je jím Evropská charta místní samosprávy, která je uznávaným mezinárodním dokumentem ve většině zemí EU. K podpisu byla všem členským státům Rady Evropy otevřena 15. října roku 1985. Podpis této charty signalizuje ochotu a vůli nejvyšších státních představitelů a institucí následovat principy, které obsahuje. Významným momentem je, že tak na mezinárodní úrovni státy ohlašují své postoje k územní samosprávě a k jejímu významnému místu ve fungující demokratické společnosti. Členské země mají možnost podepsat ji i s výhradami, u kterých se však musí řídit pravidly k těmto výhradám, které sama charta stanoví. Dosud chartu ratifikovalo 44 ze 47 zemí Rady Evropy.

V oblasti základních zásad územní samosprávy představuje všeobecně uznávaný a akceptovaný evropský standard. Nosným pilířem charty je cíl, který si vytyčila, a to sloužit jako prostředek k dosažení silnější jednoty mezi státy, které ji podepsaly, aby tak byly jednak chráněny, ale i efektivněji realizovány ideály a zásady, které jsou jejich společným dědictvím. Toto je princip, který ztělesňuje cíle, na jejichž vznik a fungování charty stojí. Dále však charta vytyčuje a deklaruje sadu zásad nutných pro správné fungování místní správy. Tyto se snaží zavádět, posilovat a obhajovat a v konečném důsledku je tak chránit a unifikovat, prostřednictvím zapojení co nejvyššího počtu členských zemí jako signatářů. Nedeklaruje je jako taxativní výčet, ale tyto principy plynou z její komplexního textu.<sup>100</sup>

Charta ponechává možnost úpravy těchto zásad na vnitrostátním zákonodárství, přičemž zdůrazňuje, že tam kde je to možné, je vhodné tuto úpravu směřovat do supranacionální roviny. Právě země Visegrádské čtyřky patří mezi země, které hlavní zásady místní samosprávy upravují ve svých ústavách. V rámci úpravy místní samosprávy je tato charta nejdůležitějším a nejuznávanějším mezinárodním dokumentem, který přispívá k prohloubení demokratizace a spolehlivému zajištění fungující místní samosprávy v evropském politickém prostoru.

Kromě tohoto dokumentu je patrný nepřímý zásah z evropské úrovně, realizovaný zejména prostřednictvím regionální politiky. Dále se Rada Evropy problematikou územní samosprávy zabývá prostřednictvím svého poradního orgánu, kterým je Kongres místních a regionálních

---

<sup>100</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 18-19

orgánů Evropy. Tento zastupuje zájmy samospráv při přípravách evropské politiky, podporuje přeshraniční spolupráci, pozoruje volby do jednotlivých samospráv, tak posuzuje stav regionální a místní demokracie a napomáhá účinnému zapojení občanů do ní a jiné.

Mezi dalšími významnými směrnicemi, které Rada Evropy vytvořila jako vodítka pro tvorbu legislativy, vzpomeňme Evropskou rámcovou dohodu o přeshraniční spolupráci mezi územními jednotkami či orgány, Evropskou dohodu o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni, Evropskou dohodu o zemi, zda Evropskou městskou chartu.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 18-19

## 10. Místní správa v Maďarsku a její vymezení

Podle poslední revize maďarské ústavy v roce 2012, která vyvolala vlnu diskusí a byla přijata jako velmi kontroverzní, se již jako oficiální název této země nepoužívá Maďarská republika, ale prostě Maďarsko. Země je parlamentní demokracií s přibližně stejným počtem obyvatel jako ČR. Územně správní členění představuje 19 žup a 3.175 obcí. Průměrná velikost obcí je něco málo přes 3.000 obyvatel a průměrně menší obce najdeme v 7 zemích EU, včetně České a Slovenské republiky.<sup>102</sup>

### 10.1. Organizace místní správy v Maďarsku

Státní správa v Maďarsku zahrnuje ústřední orgány a jejich regionální oddělení. Každé ministerstvo, jakož i jiné ústřední orgány, si zřizují regionální pracoviště, které jsou jim podřízeny. Orgány státní správy jsou tedy přímo odpovědné vyšším administrativním jednotkám, tzn. ministerstvům nebo vládě. Druhým typem zprávy je samozřejmě systém místních samospráv, který má dva administrativní stupně, a to obce a župy. Turbulentní politický vývoj vedl ke rozporem mezi centrální vládou a lokálními aktéry, tak mezi lokálními aktéry navzájem, což vedlo k druhé fázi reformy v roce 1994. Parlament schválil dodatek k zákonu o lokální samosprávě a zrušil v něm zmíněných komisařů republiky a také regiony jako takové.<sup>103</sup>

Tuto strukturu nahradila nová instituce s názvem Státní administrativní kancelář, která převzala kompetence komisařů a působí na úrovni žup a v Budapešti. Kromě toho byla přímá volba starosty zavedena ve všech obcích, jakož i přímá volba župních rad, které předtím byly jmenovány lokálními samosprávami.<sup>104</sup>

### 10.2. Ústavní a zákonné zakotvení místní správy

V úvodních člancích Ústavy najdeme článek F, který za hlavní město deklaruje Budapešť a dále říká, že státní území se dělí na župy, města a obce, přičemž jednotlivé obvody se mohou také stát městy. V těchto úvodních člancích, jako ani v následujícím katalogu základních práv a svobod, nenacházíme deklaraci práva na samosprávu pro lokální samosprávy, tak jako je tomu v Ústavu ČR, v čl. 9. Místní správa je v maďarské ústavě upravena v samostatné hlavě "*lokální*

---

<sup>102</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

<sup>103</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

<sup>104</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

*vlády - místní veřejná moc*". Je zajímavé, že tak jako v počátečních ustanoveních nenajdeme zmínku o právu na samosprávu, tak ani v celé této hlavě nenajdeme výslovné pojmové a funkční rozlišení místní správy na státní správu a samosprávu.

Naopak podstatně širší je již na ústavní úrovni vymezení práv územních celků. Následující článek se totiž věnuje taxativním výčtem oprávnění, které mohou na místní úrovni jednotlivé celky naplňovat. Jde například o vydávání rozhodnutí, schvalování vlastního rozpočtu a samostatné hospodaření podle něj, určování typů a výšek místních daní apod. Tento taxativní katalog může být rozšířen na základě posledního jeho ustanovení, které do kompetencí územních orgánů řadí další otázky a práva vymezené ve zmíněném ústavním zákoně. Dohled nad dodržováním zákonů je prováděn úřadem vlády, který v případě zjištění rozporu nařízení se zákonem, toto nařízení do 15 dnů předloží k přezkoumání soudu.

V předchozí maďarské ústavě č. XX z roku 1949, bychom našli jasnější ustanovení podporující samostatný výkon a podtrhující význam a sílu místních samospráv. Všem zmiňovaným územním jednotkám tato Ústava přiznávala právo na samosprávu, která měla odpovídat nezávislému, demokratickému spravování místních záležitostí a výkonu státní správy s ohledem na zájmy místního obyvatelstva. Dalo by se říci, že v těchto bodech se shodovala s principy zakotvenými v Ústavě ČR. Dále určovala, že v oblasti základních práv jsou si místní vlády rovné, lišit se mohou v povinnostech. Vyjmenovávala některé oprávnění, ale právní zakotvení dalších práv a povinností přenechávala také zákonu.

Zahrnovala zároveň požadavek řádného výkonu pravomocí místních samospráv, která měla zajišťovat právo na soudní přezkum rozhodnutí a naopak samostatným samosprávám zase možnost obrátit se na ústavní soud v otázkách ochrany jejich práv. Následně byly v čl. 44 stanovené dva způsoby participace občanů na správě obce, a to jednak prostřednictvím voleb jejich reprezentativního orgánu a vedle toho i prostřednictvím místního referenda.<sup>105</sup>

Dnešní maďarská Ústava se ve zbývajících člancích hlavy věnované správě na místní úrovni, věnuje už jen místním orgánům. Zbývajících ustanovení z předchozí ústavní úpravy v ní už nenajdeme. Je třeba říci, že předchozí předpis byl přehlednější, jasnější, a také přiznával územním docela velkou odpovědnost a zároveň práva, čímž odrážel princip silné pozice obecních samospráv při výkonu jejich kompetencí a správě místních záležitostí. Už bylo

---

<sup>105</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

zmíněno, že nová Ústava byla přijata jako velmi kontroverzní. "Vlna kritiky se na maďarský ústavní zákon snesla již v době jejího přijetí v roce 2011. Změnila název státu, rozšířila pravomoci centrální vlády o možnost působit jako finanční regulátor, zavázala parlament k transparentnímu a udržitelnému rozpočtu, reformovala moc soudní av neposlední řadě posílila moc výkonnou, kterou reprezentuje premiér Viktor Orbán a jeho strana Fidesz, která ve volbách roce 2010 získala ústavní většinu v parlamentu a dokonce změnu iniciovala. My jsme se blíže podívali na změny v části týkající se veřejné správy na místní úrovni a je třeba konstatovat, že v tomto ohledu jsou ustanovení zakotvující samosprávu velmi netransparentní a byly zároveň v porovnání s předešlou ústavou vypuštěny a opomenuty základní ustanovení zaručující právo na její výkon a mnohé jiné instituty, které ho podporovaly.<sup>106</sup>

Ústavní zákon upravující místní správu má číslo 65 a je z roku 1990. Díky tomu, že vzešel z dlouhých jednání a následně konsensu široké politické elity, je jeho výsledná reforma považována za komplexní a z hlediska míry decentralizace ve srovnání s jiným střední a východoevropskými zeměmi, za velmi radikální. Obecním samosprávám přiznává široký obsah podstatných pravomocí a velkou autoritu. Autoři reformy se vrátili k tradici před komunistické dvoustupňové zprávy, přičemž z počátku přiznali župám menší pravomoci, protože prioritou byla obecná samospráva. To bylo reakcí na období před rokem 1989, kdy bylo mnoho kompetencí v rukou žup právě na úkor obcí.<sup>107</sup>

### **10.3. Organizace a působnost obcí v Maďarsku**

Dnes Maďarsko tvoří v rámci dvoustupňového uspořádání 19 žup, 2913 obcí, 195 měst, 22 měst se statutem župy a hlavní město Budapešť, která má podobně jako Praha zvláštní status a je dělena na 23 okrsků. V župách a hlavním městě kromě státní administrativní kanceláře působí i úřad státní správy, který v rámci zákonem přenesené působnosti vykonává pravomoci v oblasti státní správy a je povinen v tomto ohledu dohlížet na zákonnost na úseku místních samospráv a na jejich žádost jim poskytovat pomoc. Demokratické rysy prohlubuje právo místních samospráv vyjadřovat se a iniciovat se v otázkách, které nespádají do jejich působnosti, ale místní samosprávy se bezprostředně týkají. Příslušný orgán je povinen odpovědět, co by se dalo

---

<sup>106</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

<sup>107</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237



srovnat s právem na informace a informační povinností v hierarchii českých správních orgánů.<sup>108</sup>

Úkoly a povinnosti samospráv v Maďarsku jsou zajímavé svou kategorizací. Dělí se jednak na dobrovolné a povinné, které se dále rozdělují na základní úkoly, které jsou povinny bez ohledu na velikost a počet obyvatel obcí a na funkce, které jsou přenesené pouze na větší místní samosprávné celky. Pro dobrovolné úkoly platí, že pokud mají na danou činnost dostatek vlastních financí a neohrozí ní kvalitu povinně poskytovaných služeb, mohou v rámci nich činit vše, co není v rozporu se zákonem. Jelikož zákon uvádí, že daná místní samospráva je povinna vykonávat svou působnost v rozsahu, který závisí na místních potřebách, tak se tento objem pravomocí liší s ohledem na velikost obce, počet jejích obyvatel a jiné specifika.

Menší samospráva může dobrovolně probrat některé pravomoci větší samosprávy nebo i župy, s čímž je spojen nárok na zisk finančních prostředků, které jim odpovídají. Takový přesun kompetencí v rámci menších a větších obcí, či míst nebo dokonce krajů v české úpravě výslovně nenajdeme. Není ani přísně stanovena kategorizace pravomocí. Obce prostě vykonávají pravomoci, které jim přísluší a pro jejichž výkon jsou ústavou a zákony zavázány ve smyslu spravedlivého a efektivního řízení veřejných záležitostí a v zájmu jejích občanů.<sup>109</sup>

#### **10.4. Orgány obce**

Pokud se blíže podíváme na strukturu obecních orgánů, je třeba poukázat na fakt, že starostové jsou v Maďarsku voleni přímo a po nástupu do funkce se zároveň stávají předsedy zastupitelstev. Ty se musí scházet nejméně jednou za dva měsíce, což by mělo zaručovat o něco aktivnější výkon ze strany zastupitelstev. Častěji schůzky znamenají větší prostor pro diskusi a rozhodování o obecních záležitostech. Za předpokladu, že starosta považuje rozhodnutí zastupitelstva za odporující zájmy obce, může iniciovat opakované jednání ve věci. Obecní úřad má na starosti administrativní úkoly. V jeho čele stojí obecní notář, kterého jmenuje zastupitelstvo na dobu neurčitou.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

<sup>109</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

<sup>110</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

### **10.5. Komunální volby a jejich charakteristika**

Volební systém do komunálních voleb v Maďarsku má dvojitou podobu a uplatňuje se v návaznosti na velikost populace v obci. Obce s méně než 10 tisíci obyvateli tvoří jeden volební obvod, kde kandidáta může formou zvláštního kupónu navrhnout každý volič žijící v obci. V tomto obvodu se volí zákonem předepsaný počet zástupců, v rozmezí 3 - 13, klasicky podle počtu obyvatel obce. Volič na tzv. malé kandidátce zaškrtně maximálně tolik kandidátů, kolik členů má mít nově vzniklé zastupitelstvo. Vítězí kandidáti s nejvyšším počtem hlasů, v případě shody rozhoduje los. Pokud zůstanou volná místa, je nutné vypsát na ně dodatečné volby. Po kandidátovi, který je zvolen starostou, na místo nastupuje náhradník s nejvyšším počtem hlasů z malé kandidátky. Obce nad 10 tisíc obyvatel používají smíšený volební systém, kde 60% mandátů je volených v jednomandátových volebních obvodech většinovým systémem, kde platí stejné podmínky jako pro malé obce. Zbytek je volen podle tzv. kompenzační kandidátské listiny. Konkrétní počty volených zástupců také stanoví zákon.<sup>111</sup>

V komunální politice v Maďarsku dominují jako nezávislí poslanci, tak i starostové. Napomáhá tomu volební systém a také možnost kandidátů spolupracovat s organizacemi, které nemají charakter politických stran. Ty totiž také mohou nominovat různých kandidátů do komunálních voleb. Co se týče podílu nezávislých starostů na celkovém počtu platí, že za posledních 20 let neklesl pod 79%. Podíl nezávislých poslanců obecních zastupitelstev přesahuje 3/4 většinu. Účast voličů v maďarských komunálních volbách neustále narůstá. Zatímco v roce 1990 byla na úrovni cca 40%, postupně se každé 4 roky zvyšovala, až v roce 2006 přesáhla 53% hranici.

### **10.6. Komparace působnosti a postavení obcí v Maďarsku a ČR**

Díky své sídelní struktuře se Maďarsko podobně jako ČR řadí mezi vysoce fragmentované evropské země. Vůle ke slučování obcí je minimální, přičemž ani maďarský právní řád nezná nedobrovolné slučování obcí. V rámci konstrukce lokálních samospráv chybí i možnost přesunu kompetencí na nižší oblasti tak, aby byly služby snáze dostupné pro samotné obyvatele. Naopak obce mají možnost přesunout zajištění vybraných služeb na krajskou samosprávnou úroveň, a to bez provedení vlastnických práv k zařízení, které tuto službu poskytuje.

Z hlediska dějin má ale místní zpráva o něco delší a bohatší minulost. Připomeňme si zajímavý moment, když v dobách snahy následovat sovětský model, Maďarsko přijalo řadu právních

---

<sup>111</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

předpisů, které samosprávu obcím alespoň částečně vrátili. To se v 60. 70. letech 20. století nepodařilo žádné jiné zemi V4. I když se tak stalo už o něco dříve než v ČR, i v Maďarsku proběhla územní reforma, která zrušila okresní zřízení. Zde byly všechny kompetence z okresní úrovně přesunuty na obce. Druhou vlnou reformy, byla v roce 1994 zavedena přímá volba starosty. Jak víme starosty slovenské obce volí zastupitelstvo. Z hlediska míry přímé demokracie se jako lepší jeví maďarský variantu.<sup>112</sup>

Na druhé straně však v rámci ústavního zakotvení místní samosprávy, její principů, či přímo práva na samosprávu, jednoznačně dominuje česká ústavně úprava. Oproti ní je ta maďarská neúplná, dalo by se říci až nedostatečná. Dokonce ani nedefinuje samotné pojmy samosprávy a státní správy. Zásadním rozdílem je fakt, že pro zákon o obcích obsahující pravidla o místní správě je stanovena forma ústavního zákona, ne obyčejného, jako je tomu v ČR. To znamená, že pro jeho přijetí, či změnu je nutná 2/3 většina hlasů v parlamentu. Zároveň však touto ústavní většinou může být dosaženo i omezení základních práv místních samospráv. V ČR takové ustanovení nenajdeme. Do kompetencí lokálních samospráv může být zasaženo na základě zákona, ale jedině v případě porušení práva při jejich výkonu. Míra možnosti jejich omezení je tedy podstatně menší.<sup>113</sup>

Co se týče zakotvení demokratických zásad a principů pro místní správu, je nutné poukázat na to, že komplexní úpravě českého ústavního znění by se kvantitativně, i kvalitativně více přiblížila předcházející maďarská ústava jako ta dnešní. Tu z hlediska zakotvení demokratických principů místní správy a vymezení dalších pojmů musíme hodnotit přímo jako nedostatečnou. Oproti bývalé maďarské ústavě zase v té české chybí zakotvení institutu místního referenda. K Ústavě by bylo vhodné ještě zmínit, že umožňovala národnostním a etnickým menšinám žijícím na území

Maďarska ustanovování místních a celostátních samospráv. Tyto menšinové místní samosprávy jsou voleny přímo a na shromáždění jsou z nich voleni delegáti do samospráv celostátních. Jejich funkční období trvá čtyři roky. Podobnou možnost pro menšiny v ČR nenajdeme. Systém menšinové samosprávy nemůže být založen na teritoriální bázi, jelikož menšiny žijí roztroušeny po celé zemi. Kandidáti a voliči dokonce nemusí k dané menšině prokazovat

---

<sup>112</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

<sup>113</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

příslušnost. Taková samospráva je v Maďarsku přiznána 13 národnostním menšinám, včetně polské a slovenské.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> BENDA, Lukáš. Maďarsko. In KUBÁT, Michal (ed.). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 230 - 237

## 11. Místní správa v Polské republice a její vymezení

Stát s oficiálním názvem Republika Polska (Rzeczpospolita Polska) je parlamentní demokracií s rozlohou 312.685 km<sup>2</sup> a počtem obyvatel dosahujícím téměř 40 milionů. Z námi srovnávaných zemí je Polská republika (dále jen Polsko nebo PR) největší a nejlidnatější zemí, které územně správní uspořádání je i díky těmto faktorům zřejmě nejsložitější. Mezi zeměmi EU, jakož i V4, je Polsko výjimečné v tom, že státní správa je realizována v rámci vojvodství a centrální úrovně, ne okresů. Na lokální úrovni existuje státní správa pouze v rozsahu těch funkcí, jejichž výkon na obce přenesla vláda. Tak jako v žádné jiné porovnávané zemi zde pro místní samosprávu platí, že je realizována na třech stupních - obcí, okresů a vojvodství.

### 11.1. Ústavní a zákonná úprava místní samosprávy

Z hlediska ústavní úpravy najdeme již v preambuli zmínku odkazující na princip subsidiarity, který musí být dodržován s ohledem na posilování moci lidu a obcí. Jde o velmi významnou deklaraci z hlediska zařazení již v preambuli polské ústavy, která posiluje demokratické principy zprávy, která má vycházet přímo od občanů, na úrovni jim nejbližší. Dalším je v rámci úvodních článků čl. 15, který deklaruje, že územní uspořádání má zajistit decentralizaci veřejné moci. Základní územní uspořádání má všem územním jednotkám zajistit kapacitu pro výkon jejich veřejných povinností. Navazující čl. 16 se vyjadřuje přímo k samosprávě, kde se obyvatelům základních územněsprávních celků zaručuje právo vykonávat v mezích práva samosprávu. Také se zde odráží spojený model veřejné správy, kdy tyto jednotky se mají spolupodílet na výkonu státní správy.<sup>115</sup>

Výkon samosprávy má být prováděn jejich vlastním jménem a na jejich vlastní odpovědnost, přesně jako v ČR. Samostatná hlava VII začíná negativním vymezením kompetencí územní samosprávy, když stanoví, že ta může obstarávat veřejné záležitosti v rozsahu, v jakém nejsou Ústavou a zákony vymezené jiným orgánům veřejné moci. Základní jednotkou administrativního členění je obec (gmina), která jako jediná je v Ústavu uvedena jako základ územní samosprávy. V případě okresů a vojvodství Ústava odkazuje na zákon. Obec má, podobně jako v ČR negativně vymezeny všechny ty kompetence, které nejsou vyhrazeny pro ostatní dvě úrovně (v ČR tedy pouze kraje). Samosprávná povaha obcí požívá soudní ochrany a stejně jako česká, tak i polská ústava zakotvuje, že obce jsou právníckými osobami, s právem vlastnit majetek. Pro volbu do zastupitelských orgánů obce také Ústava předpokládá přímou

---

<sup>115</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.

volbu. Občané obce mohou na základě referenda rozhodnout o záležitostech týkajících se obce, zahrnujících také rozpuštění orgánu obce sestaveného na základě přímé volby. V případě závažného porušení zákona může na návrh premiéra Sněm (Sejm) tento zastupitelský orgán rozpustit.

Okresy nad obcemi nevykonávají dozor. Jen na ně přechází výkon pravomocí, které přesahují možnosti obce. Samostatnost obcí je také výrazně posílena jejich vysokou mírou finanční nezávislosti. Čím větší je obec, tím více dokáže generovat finančních prostředků a tím je míra její autonomie vyšší. Konec konců podobně je tomu i v ostatních zemích. Plyne to zejména z povahy zdrojů, které v obcích tvoří lokální daně, poplatky, příjmy plynoucí z hospodaření s obecním majetkem, dotace ze státního rozpočtu a z fondů EU.<sup>116</sup>

## **11.2. Organizační struktura a orgány obce**

Smíšený model státní správy a samosprávy funguje pouze na úrovni obcí, kde samosprávu představuje volené zastupitelstvo (v polské terminologii ráda obce) a výkonný orgán (v polské terminologii správní rada obce), v čele s také přímo voleným starostou (Wojtas, Burmistrz, prezident). Kompetence státní správy mohou být na obce přeneseny zákonem a také je možné pravomoci na obec přenést po vzájemné dohodě s vojvodstvím. Na úrovni vojvodství je státní správa oddělena od samosprávy a představuje ji nejvyšší reprezentant wojewoda, který je jmenován polským premiérem. Na úrovni okresu státní správa přítomna není, provádějí se zde pouze kompetence v samostatné působnosti a ty jsou v rukou voleného zastupitelstva, v čele se starostou (starosta). Kontrolu, zda jsou postupy orgánů, jakož i jimi vydávané předpisy v souladu se zákony, má na starosti předseda vlády, představitelé oblastí a regionální auditoři. Každý z nich má právo od obcí požadovat jakékoli informace, a také jejich oficiálně navštěvovat a být účasten na jejich poradách.<sup>117</sup>

Zastupitelstvo je dále povinné do sedmi dnů informovat představitele vojvodství o svých usneseních. Ten je může do 30 dnů od obdržení suspendovat, vůči čemuž se mohou orgány místní samosprávy odvolávat na soudu. Také má právo rušit jakékoli řešení, které bylo přijato v oblasti přenesené působnosti, za předpokladu, že není v souladu s představy centrální vlády. V případě, že zastupitelstvo opakovaně porušuje ustanovení Ústavy nebo jiných zákonů, může

---

<sup>116</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.

<sup>117</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.

zasáhnout předseda vlády, který může dané zastupitelstvo rozpustit a do jeho funkce stanovit dočasně zvláštního komisaře. Proti tomu se také lze obracet na soudní ochranu.<sup>118</sup>

### **11.3. Postavení obce v rámci místní samosprávy a její členění**

Dnes jsou polské obce s průměrnou velikostí přesahující úroveň 15 tisíc obyvatel srovnatelné s belgickými, či finskými poměry a ze zemí V4 disponují výrazně konsolidovanou obecní strukturou. Do 1984 roku se na polském území i díky silným centralizačním tendencím nacházely jen čtyři města. Do současnosti však byl městský statut přiznán přes 900 městům. Polsko jako první nastartovalo demokratizační reformy a již koncem 90. let byly do Ústavy zavedeny pojmy územní samospráva, přičemž místní správa byla zakotvena jako nedílná součást politického systému. V této souvislosti bylo přijato hned osm klíčových zákonů, které přímo upravovaly i problematiku existence a fungování místní samosprávy.<sup>119</sup>

Tyto změny okamžitě vedly k zefektivnění fungování samosprávných struktur, pomocí kterých byla zvýšena kvalita a kvantita poskytování služeb na úrovni obce. Přesto, že všechny země V4 po pádu komunismu ve svých politických intencích sledovali stejné cíle, lze v tomto směru polský vývoj považovat za relativně převratný a pohotový. V polských podmínkách můžeme sledovat podobnou kategorizaci obcí, k jaké došlo v ČR. Zde se dělí na tři skupiny, přičemž první tvoří městské obce (*gmina miejska*), kterých je z celkového počtu asi 12% a sestávají výlučně z jednoho města.

Ještě však existují další dva stupně, a to tzv. smíšené, městy / venkovské obce (*gmina Miejski-wiejska*), jejichž jakési centrum tvoří město, ale zahrnují i přilehlý venkov, což obvykle znamená několik dalších sídel. V polské terminologii si však nelze zaměňovat termíny obec a sídlo. Ty se totiž neshodují. Na území Polska se nachází přes 57 tisíc sídel. V každém případě, v této kategorii obcí lze nacházet jistou paralelu s českými obcemi druhého stupně, to znamená s obcemi s pověřeným obecním úřadem, který zabezpečuje státní správu nejen pro katastrální území svého města, ale i pro vymezené přilehlé obce. Nejvyšší počet, až 64%, nakonec tvoří venkovské obce, které se skládají výhradně s malých venkovských sídel.

Pro rekapitulaci uvedu, že každá obec má základní rozhodovací orgán obecní radu (srovnatelná se zastupitelstvem), přímo volenou obyvateli obce a také přímo voleného starosty, případně

---

<sup>118</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.

<sup>119</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.

primátora, resp. u míst nad 100 tisíc obyvatel mluvíme o prezidentovi (Prezydent miasta). Výkonný orgán odpovídající české obecní radě se nazývá obecní výbor (Zarząd), který je stejně kreování obecní radou (jakoby zastupitelstvem), jeho členy mohou být i osoby mimo obecní radu a do jeho čela se automaticky dostává zvolený starosta. Stejně jako v ČR jsou obecní výbory odpovědné obecním radám, které je mohou samozřejmě také odvolávat. Tento výbor má na odpovědnosti hospodaření s obecním majetkem, plnění rozpočtu obce, výkon pravomocí v přenesené působnosti, spolupráci s obecním úřadem a jiné. Obce mají své kompetence stanovené relativně široce a zákonný institut obsahuje povinnost dostatečného navýšení zdrojů při případném rozšiřování nových kompetencí.<sup>120</sup>

#### **11.4. Místní referendum a jeho charakteristika**

Důležitým prvkem přímé demokracie na obecní úrovni je místní referendum, které má v Polsku dvojitou podobu. Jednak jde o referendum obligatorní, v případech odvolání obecní rady nebo sebe - zdanění občanů. Toto referendum vyhláší rada obce absolutní většinou hlasů. Druhým typem je fakultativní referendum v jiných otázkách spadajících do samosprávné působnosti obcí. Pro jejich platnost je nutná alespoň 30% účast a nadpoloviční podpora občanů. Ta ale nepostačí v otázkách samovyměření občanů, kde musí souhlas vyjádřit až 2/3 zúčastněných. V Polsku tento prostředek velmi často využíván není, ale stále převažuje iniciování referend samotnými občany, v roce 2000 to bylo až 80%.

#### **11.5. Komunální volby a jejich vymezení**

Co se týče volebního systému v rámci komunálních voleb, ten se liší podle populační velikosti obce na dva způsoby. Jeden platí pro obce s méně než 20 tisíci obyvateli a využívá malé volební obvody s velikostí do pěti mandátů. Počet jmen na kandidátní listině se rovná počtu mandátů v daném volebním obvodu. Za minimální nutnou podporu kandidátní listiny se považuje 25 hlasů. Občan následně zakroužkuje preferovaných kandidátů, přičemž nezáleží, ze které kandidátské listiny je. Navíc jeho volební lístek obsahuje jména všech kandidátů a volič nemá právo své hlasy kumulovat. Každý má k dispozici tolik hlasů, kolik mandátů se v obvodu přiděluje. Vítězem se stávají ti s nejvyššími počty hlasů a v případě shody rozhoduje postavení na kandidátce, případně los. Tento systém dává voliči možnost preferovat kandidáta bez ohledu na jeho stranickou příslušnost.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.

<sup>121</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.



Druhý systém se používá v obcích populačně převyšujících hranici 20 tisíc obyvatel, kde volební obvody dosahují 5 až 10 mandátů. Kandidátní listina potřebuje podporu alespoň 150 oprávněných voličů. Zde svůj hlas dává kandidátní listině jako celku, přičemž má možnost přidělit jeden preferenční hlas. Mandáty jsou následně rozděleny na základě poměrného zastoupení, podle d'Hondtovy metody přepočtu hlasů, při dodržení uzavírací klauzuli ve výši 5%.

První zmiňovaný volební systém do menších obcí výrazně nahrává nezávislým kandidátem. Rozhodujícím faktorem zde nemusí být stranická příslušnost a volič tak dostává prostor pro podporu silných osobností, jako jednotlivců. Jedná se o osobnosti místní politiky. Naopak nezávislí kandidáti mají jen malou šanci uspět při volebním systému platném pro větší obce. Naopak zase při volení starostů přímá volba přilákala do komunální politiky několik silných nezávislých osobností, které v kampaních nepreferovali celonárodní, ale lokálně témata a na druhé straně měl tento způsob volby i příznivý dopad na participaci občanů v komunálních volbách.<sup>122</sup>

### ***11.6. Komparace působnosti a postavení obcí v Polska a ČR***

Pokud jsme maďarskou ústavní úpravu místní správy a její principů považovali za nedostatečnou, tak ta polská se k principu subsidiarity, díky kterému je posilována moc lidu a obcí, vyjadřuje dokonce již v preambuli. To opět jen potvrzuje důležitost podobných ustanovení, které by na ústavní úrovni v demokratickém právním státě neměly chybět. Jinak je z hlediska ústavní úpravy zajímavá podobnost té polské a české. Shodou okolností se obě územní samosprávy věnují v hlavě 7., a zároveň polská úprava obsahuje velmi podobné formulace a ustanovení, jako ta česká.

Výhodou jsou, tak jako v Maďarsku, přímá volba starosty a existence místního referenda. S tím snad souvisí i fakt, že v Polsku byly demokratizační reformy zahájené nejdříve ze všech zemí a také se zde dobře podařilo vyrovnat s centralizační tendencemi, o čemž svědčí skutečnost, že ze zemí V4 se Polsko může pyšnit výrazně konsolidovanou obecní strukturou. Co se ještě týče místního referenda, nelze jako jedinečnou nezmínit jeho obligatorní podobu. To je dalším

---

<sup>122</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.

krokem ke garanci a posilování přímé demokracie v rámci obecní samosprávy v důležitých otázkách, jako jsou odvolávání obecního úřadu, či oblasti zdanění.<sup>123</sup>

Komplexně by se dalo fungování polské místní správy označit se relativně dost podobné tomu českému. To vše samozřejmě s ohledem na odlišné administrativní členění státu, kde vznikají ty nejzásadnější rozdíly. Nicméně samotná realizace probíhá na základě ustanovení často i formulace velmi podobných těm českým. Pro přístup občanů ke správě místních záležitostí by se snad jevil přijatelnější model co nejméně stupňované územní samosprávy. Dalo by se proto říci, že tři stupně jsou ve srovnání s českými dvěma zbytečně komplikovanější a podíl občanů na správě obecních záležitostí zbytečně oddalují. Ať je zmírněním tohoto tvrzení fakt, že velká většina samosprávných kompetencí je, navzdory existenci dalších dvou stupňů, přece jen realizována na tom nejnižším. Ale je třeba mít na paměti, že přítomnost vyššího počtu dalších, občanovi vzdálených úrovní samosprávy, může otevírat prostor pro menší transparentnost a komplikace v její organizaci a realizaci.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.

<sup>124</sup> KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1, s. 48 – 51.

## 12. Místní správa na Slovensku a její vymezení

Slovenská republika je parlamentní demokracie s rozlohou 49 036 km<sup>2</sup> a počtem obyvatel přibližně 5,43 milionu, díky čemuž je jako poslední analyzována země ze států V4 zároveň i nejmenší.

Ústava SR se úpravě územní samosprávy věnuje hlavně v hlavě IV., s názvem "Územní samospráva". Slovenská úprava zařazením této hlavy před ostatní hlavy Ústavy upravující moc zákonodárnou, výkonnou i soudní, výrazně podtrhuje její význam a důležitost ve struktuře demokratického právního státu. Obě tyto úpravy jsou si v mnohém podobné a lze je v moderním pojetí označit za standardní a dostačující. Přestože vycházejí ze stejného základu, během téměř 20 letého odděleného vývoje získala jejich podoba i několik rozdílných znaků. Mezi ty nejmarkantnější můžeme zařadit například to, že slovenská úprava v rámci vymezení orgánů obce stanoví vedle obecním zastupitelstvu (resp. Zastupitelstvu vyššího územního celku) i starosty. Toho definuje jako výkonný orgán obce, který vykonává správu obce a zastupuje obec navenek, přičemž je volen tajným hlasováním, ve všeobecných, rovných a přímých volbách.<sup>125</sup>

Samotný starosta je na Slovensku dá se říci dominantním faktorem ze všech jiných obecních orgánů, proto lze konstatovat, že příklon k přímé volbě lze v slovenských podmínkách označit jako dobrou volbu. Dalším rozdílným prvkem je řekněme velkorysý přístup slovenského ústavodavce, který aktivně a pasivní volební právo do orgánů místní samosprávy přiznává kromě obyvatel obce, automaticky i cizincům, přičemž postačí, pokud mají trvalý pobyt na území ČR. Samotná právní teorie však na Slovensku k tomuto pravidlu nepřistupuje bez výhrad. Dalo by se bez pochyb najít ještě několik menších odlišností, které jsou však s ohledem na příbuznost obou úprav z globálního hlediska téměř zanedbatelné.

### 12.1. *Orgány obce a jejich vymezení*

Kontroverzně hodnotíme silné postavení starosty obce, které je zakotveno již v české ústavě a v praxi kvůli němu dochází k problémům, jako je například zpomalování, zda pozastavení chodu obce i na několik měsíců. To vše z důvodu příliš silného postavení jednak obecního zastupitelstva, ale zároveň starosty obce. Jelikož mezi nimi neexistuje vzájemná podřízenost, zákon o obcích v slovenských podmínkách vychází z kooperace mezi těmito dvěma orgány a jejich společné spolupráce. Oba orgány ze zákona disponují oprávněním, kterými mohou

---

<sup>125</sup> KOPEČEK, Lubomír. Slovensko. In KUBÁT, Michal (ed). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 370–375.

kontrolovat, či dokonce blokovat navzájem svou činnost. Proto nebezpečnou může být situace, při které v konkrétních otázkách spolu nejsou schopni dosáhnout konsenzu. Z hlediska legitimacy jejich postavení se vyznačují stejnou silou, protože oba tyto orgány jsou utvářeny na základě přímé volby v rámci komunálních voleb.<sup>126</sup>

Dalším problémem může dále být absence odpovědnosti starosty vůči obecnímu zastupitelstvu. Podle platné právní úpravy tak na základě tohoto faktu může dojít k situaci, že starosta svou funkci vykonává bez podpory byť jen jednoho poslance obecního zastupitelstva. Díky tomu, že česká právní úprava tuto odpovědnost zakotvuje, k takové bizarní situaci dojít prostě nemůže.<sup>127</sup>

### **12.2. Místní referendum a jeho specifika**

Situace, kdy se ústava té které země o místním referendu *expressis verbis* nezmiňuje, není nijak výjimečná. Mezi výjimky v EU patří, jak jsme si již ukázali, například Maďarsko, zda Polsko a kromě nich ještě například Portugalsko, Bulharsko či Chorvatsko, které ve svých ústavách s tímto institutem operují. Přímo z litery ústavního předpisu pramení možnost konat místní referendum také na Slovensku. Zákonná úprava je roztržštěná mezi zákon o obcích, který upravuje podmínky obecního referenda (na Slovensku je možné jednat také referendum na úrovni vyšších územních samosprávných celků), zákon o Košicích a zákon o hlavním městě Bratislavě, podle kterých je možné jednat referendum i na úrovni městských částí. Na rozdíl od toho český zákon o místním referendu komplexně na jednom místě upravuje řízení místního referenda v obcích, v městských částech statutárních měst a hlavního města Prahy a Prahy jako takové, jakož i za splnění zákonem stanovených podmínek, na území části obce. Česká úprava má proto oproti slovenské výhodu v ucelenosti úpravy tohoto institutu.<sup>128</sup>

### **12.3. Komparace současného stavu mezi ČR a SR**

Ústavním základem pro konstituování územní samosprávy. V ČR a SR se po listopadových událostech 1989 stal ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Díky tomu lze konstatovat, že současně platná právní úprava územní správy na Slovensku i v Česku má společné kořeny a východisko. Nicméně tento ústavní zákon z roku 1990 přenesl zákonou

---

<sup>126</sup> KOPEČEK, Lubomír. Slovensko. In KUBÁT, Michal (ed). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 370–375.

<sup>127</sup> KOPEČEK, Lubomír. Slovensko. In KUBÁT, Michal (ed). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 370–375.

<sup>128</sup> RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 13. – 14.

úpravu územní samosprávy v obou zemích do působnosti národních rad, čímž otevřel cestu k rozdílnému směru právní úpravy týkající se obcí a jejich postavení, organizace, působnosti, apod.

Z analýzy zákonné úpravy obecního zřízení v obou republikách lze říci, že tento prostor obě náležitě využili. Kromě jiných rozdílů například slovenský zákon o obcích důkladněji promítá myšlenku odděleného modelu veřejné správy, která dodnes představuje základní východisko pro podobu místní správy na Slovensku. Naopak v ČR se vyvinul, dá se říci jedinečný spojený model veřejné správy, který využívá existenci samospráv k přenesené výkonu státní správy. Zatímco při odděleném modelu dochází k institucionální dekoncentraci státní správy, tak zde jsme svědky decentralizace jejích jednotlivých agend. V ČR v roce 1999 zvítězili argumenty pro spojený model, nad čím se dodnes vedou odborné polemiky o správnosti či nesprávnosti tohoto rozhodnutí. Posuzování pozitiv jednoho či druhého modelu závisí na několika faktorech. Jediná prvoplánová výhoda, která nám může napadnout je, že spojený model veřejné správy je praktičtější v tom ohledu, že z velké části využívá stejnou institucionální a organizační základnu. Nicméně oba mají v té které zemi své opodstatnění.<sup>129</sup>

Ve srovnání s vývojem na území ČR překonalo Slovensko několik období, které zasadili tvrdou ránu demokratickým intencím v pokroku fungování veřejné správy, a to zejména v oblasti obecní resp. územní samosprávy. Jedná se zejména o období samostatného Slovenského státu v období 2. sv. války, ale také období dominance Vladimíra Mečiara a jeho vlád po vzniku samostatného Slovenska. Z potlačení obecní samosprávy se Slovensko dostalo s problémy až v roce 1990, avšak i to ne na dlouhou dobu. V období pádu komunismu, kdy se konečně otevřel prostor pro obnovu a rozkvet lokální samosprávy to byla právě vláda Vladimíra Mečiara, která se ji snažila opět utlačovat do pozadí, čímž bohužel zpomalila a zkomplikovala její vývoj v bezproblémové moderní fungování, založené na demokratických právních principech.

Na slabém postavení Slovenská obcí v 90. letech se kromě iniciativ Mečiarovy vlád podepsala vysoká fragmentace obecních samospráv. S obnovou samosprávy počet obcí kontinuálně narůstal a Slovensko si až do dnešních dnů udrželo jednu z roztržitějších struktur obecních samospráv v Evropě, přičemž více než dvě třetiny slovenských obcí nedosahují ani počet 1000 obyvatel. Když jsme tedy označili maďarské, zda české sídelní uspořádání za také

---

<sup>129</sup> OROSZ, Ladislav. Ústavná úprava územnej samosprávy v Slovenskej republike (vznik, vývoj, súčasný stav, perspektívy). In KADEČKA, Stanislav a kol. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 97 – 98.

fragmentováno, Slovenská republika za nimi v tomto faktoru věru nezaostává. V dnešních podmínkách by měly být komplikace, které z tohoto uspořádání plynou, překonávány zejména prostřednictvím vzájemné spolupráce obcí, a to hlavně pomocí veřejnoprávních smluv, ať zakládání sdružení obcí, apod. Tento faktor byl částečně také zpomalen v roce 2002, kdy byly pro vznik nové obce stanoveny přísnější podmínky a zároveň minimální hranice počtu obyvatel - 3000. Vláda ČR má dokonce ve vybraných případech možnost slučovat, zda rozdělovat obce bez jejich souhlasu.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> OROSZ, Ladislav. Ústavná úprava územnej samosprávy v Slovenskej republike (vznik, vývoj, súčasný stav, perspektívy). In KADEČKA, Stanislav a kol. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 97 – 98.

## **13. Analýzy místní správy v zemích jižní Evropy – exkurs**

### **13.1. Španělsko**

Španělsko je reprezentováno třístupňovým systémem samosprávy, jehož složkami jsou autonomní společenství, provincie a municipality. Regionální úroveň představují autonomní společenství, které hrají ve Španělském systému velmi významnou roli. Odpovídají za provádění hospodářských a sociálních politik na svém území (ekonomika, zemědělství, zdraví, vzdělání, atd.). Mohou být nositelem širokého spektra pravomocí, všeho co není podle Ústavy výlučnou pravomocí státu. Zasahují do všech oblastí života a z pohledu občanů představují hlavní subjekt koordinující vývoj kvality života na daném území. Jejich opodstatnění vyplývá z daností země (velikost, počet obyvatel, její historického vývoje) jakož i z daností jednotlivých oblastí Španělska (jazyk, jedinečná kultura).<sup>131</sup>

Nezastupitelnou roli plní i vůči Municipality, kterým nízký počet obyvatel neumožňuje si plnit své funkce. I přes jejich dlouholetému vývoji jsme však v současnosti svědky značné asymetrie rozsahu pravomocí mezi jednotlivými autonomními společenstvími. Jejich silné postavení a silná regionální identita jejich občanů může v rámci země také představovat riziko ve smyslu snahy oddělit se od země (Katalánsko). Ve srovnání s vyššími územními celky na Slovensku, představují španělské regiony vyšší status autonomie a větší množství kompetencí.<sup>132</sup>

Místním (lokálním) stupněm samosprávy jsou municipality. Jejich vysoký počet je výsledkem zejména existence municipalit s nízkým počtem obyvatel. Důsledkem toho je fakt, že velký počet těchto samosprávných jednotek je odkázaných na pomoc ze strany vyšších stupňů samosprávy. Vzhledem k tomu, že tyto jednotky jsou v bezprostředním kontaktu se svými obyvateli, jejich působení je klíčovým demokratickým prvkem v samosprávě. Municipalities svým obyvatelům uspokojují základní potřeby a zajišťují základní služby podobné těm, které zajišťují obce na Slovensku, nebo také v ČR. Velký rozsah municipalit je však při vysokých

---

<sup>131</sup> Ministerio De Administraciones Públicas. Local government in Spain. [online]. [cit. 2016-05-23]. Dostupné na internetu: <[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Otras\\_Publicaciones/parrafo/0111111115/text\\_es\\_files/Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Otras_Publicaciones/parrafo/0111111115/text_es_files/Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf)>.

<sup>132</sup> Ministerio De Administraciones Públicas. Local government in Spain. [online]. [cit. 2016-05-23]. Dostupné na internetu: <[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Otras\\_Publicaciones/parrafo/0111111115/text\\_es\\_files/Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Otras_Publicaciones/parrafo/0111111115/text_es_files/Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf)>.

administrativních nákladů a těžkých časech pro veřejné finance Španělská otázkou do budoucna.<sup>133</sup>

Seskupování a spolupráce obcí zapříčinila vznik střední úrovně samosprávy, existenci provincií. Přesto, že velké množství odborníků považuje jejich působení za zbytečné, provincie jsou důležitou součástí samosprávy při řešení otázek, které dosahují rámec několika municipalit. Jsou důležitým pilířem při realizaci nákladných investičních projektů přinášejících pozitivní efekty pro řadu municipalit, při poskytování nákladných služeb obyvatelům několika municipalit. Tyto procesy by však mohly být řízeny i autonomními společenstvími. Do budoucna by měly být posouzeny všechny pro a proti, protože je sporné, zda přínosy provincií z bližšího kontaktu ke svým obyvatelům převyšují náklady na zpráva aparátu tvořícího provinciemi. Ať je už samospráva ve Španělsku efektivní nebo ne, její rozsáhlost umožňuje, že celý její systém je silně decentralizovaný, blíže k lidem, zohledňující regionální rozdíly a potřeby.<sup>134</sup>

### **13.2. Portugalsko**

V Portugalsku se uplatňuje třístupňový systém samospráv. Hlavními jednotkami jsou regiony, municipality a farnosti. Největší problém všech tří jednotek je zejména velmi malé rozpětí kompetencí, jelikož Portugalsko je známé svou centralizovanou mocí. Zejména v posledních letech je snaha o decentralizovaných moci, avšak takové snahy jsou velmi pomalé a málo významné. Regiony na pevnině jako samostatné jednotky nemají téměř žádné pravomoci a častokrát se označují pouze jako "uměle vytvořené" pro potřeby Evropské unie.<sup>135</sup>

Jedině autonomní regiony Azory a Madeira mají i své vlastní pravomoci, ale to vyplývá zejména z minulosti a historického vývoje. Municipality v Portugalsku bychom mohli chápat jako okresy na Slovensku. Na rozdíl od našich okresů však mají poměrně úzký výběr pravomocí a zejména málo prostředků z centrálního rozpočtu. Je snaha přesouvat co nejvíce pravomocí na

---

<sup>133</sup> Ministerio De Administraciones Públicas. Local government in Spain. [online]. [cit. 2016-05-23]. Dostupné na internetu: <[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Otras\\_Publicaciones/parrafo/011111115/text\\_es\\_files/Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Otras_Publicaciones/parrafo/011111115/text_es_files/Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf)>.

<sup>134</sup> CEMR – CCRE. (2005). Local and regional structures in Europe. [online]. 2005, [cit. 2016-05-23]. Dostupné na internetu: <[http://www.ccre.org/docs/T\\_599\\_28\\_3524.pdf](http://www.ccre.org/docs/T_599_28_3524.pdf)>.

<sup>135</sup> KANDEVA, E. (2001). Stabilization of local governments. Budapest : Local Govern. and Public Serv., 2001. 472 s. ISBN 9789637316746, a také například: Magone, J. (2004). *The Developing Place of Portugal in the European Union*. Transaction Publishers, 2004. 297s. ISBN 9781412836500



municipality, nicméně je to mimořádně pomalý proces, který má ještě mnoho let před sebou. Farnosti představují nejmenší samosprávné jednotky, připomínají naše města.<sup>136</sup>

Také mají velmi málo autonomie, co se týče pravomocí a rozpočtů, navazují zejména na centrální vládu. Vidíme tedy, že Portugalsko bude mít největší problém v budoucnu zejména s decentralizací a delegací pravomocí na níže samosprávy. Tento proces by však mohl urychlit například nejrychlejší přechod na elektronickou administrativu.<sup>137</sup>

### **13.3. Itálie**

Podobně jako Portugalsko i Itálie uplatňuje třístupňový systém územní samosprávy. Itálii lze považovat za specifickou zemi s kvazi federativním systémem fungování. Zatímco regiony zajišťují především veřejné služby v oblasti zdravotnictví, vzdělávání, doprava a územní rozvoj patří ke klíčovým oblastem, které zajišťují provincie a obce. Část regionů se specifickými statuty se širšími výhodami v oblasti výdajů i v oblasti podílových daní, což jen podporuje spíše uváděnou myšlenku o kvazi federativním systému fungování celé země. Stejně jako uvádíme, v praktické části tato autonomní regiony, mají i širší pravomoci při tvorbě legislativy. Decentralizace v italských podmínkách má své kořeny v ústavě z roku 1948, kdy byly ústavní cestou garantovány některé decentralizační prvky v politickém i administrativním systému.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> KANDEVA, E. (2001). Stabilization of local governments. Budapest : Local Govern. and Public Serv., 2001. 472 s. ISBN 9789637316746, a také například: Magone, J. (2004). *The Developing Place of Portugal in the European Union*. Transaction Publishers, 2004. 297s. ISBN 9781412836500

<sup>137</sup> KANDEVA, E. (2001). Stabilization of local governments. Budapest : Local Govern. and Public Serv., 2001. 472 s. ISBN 9789637316746, a také například: Magone, J. (2004). *The Developing Place of Portugal in the European Union*. Transaction Publishers, 2004. 297s. ISBN 9781412836500

<sup>138</sup> CEMR – CCRE. (2011). Local and regional government in Europe: Structures and competences. [online]. 2011, [cit. 2016-05-23]. Dostupné na internetu: <[http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf)>.

## 14. Vybraná judikatura týkající se zvolené problematiky

S ohledem na téma práce se zaměřujeme na judikaturu týkající se správního práva. Jak uvádí NSS základní smysl správního soudnictví tkví především v přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, nemohla zůstat stranou zájmu judikatury správních soudů procesní pravidla, na základě kterých správní orgány svá rozhodnutí vydávají. Při hodnocení judikatury Nejvyššího správního soudu ve věcech správního řízení můžeme konstatovat, že úloha rozhodovací činnosti NSS byla posílena vlivem legislativních změn, zejména pak zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura NSS ve věcech správního řízení pokrývá celou širokou oblast sporných právních otázek, které se v souvislosti s jakýmkoliv procesním předpisem objevují. Lze zde tedy nalézt jak judikaturu zobecňující, která se věnuje základním otázkám a zásadám správního řízení, tak i judikaturu poměrně specifickou s konkrétním zaměřením na některá ustanovení či instituty správního řádu. Například v rozhodnutí č. j. 2 As 47/2004-61<sup>139</sup> se například NSS zabýval problematikou zásad společných pro celé správní řízení. Posuzoval, zda mezi základní zásady správního řízení náleží zásada rozhodování ve dvou stupních či nikoliv, a dospěl k závěru, že „mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních“.<sup>140</sup>

V rozhodnutí čj. 1 As 30/2008-49<sup>141</sup> soud upřesnil zásadu posuzování podání podle jejich obsahu, nikoli podle formálního označení, v tom smyslu, že z ní vyplývá povinnost správních orgánů „akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy“. Uvedl, že osoby činící podání „jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení“. Pokud výrazy z oblasti běžného jazyka vzbuzují právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Pokud totiž zásady dobré správy „hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán“.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> K tomuto: rozsudek ze dne 27. 10. 2005, č. 1409/2007 Sb. NSS.

<sup>140</sup> K tomuto: rozsudek ze dne 27. 10. 2005, č. 1409/2007 Sb. NSS.

<sup>141</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 11. 9. 2008, č. 1746/2009 Sb. NSS.

<sup>142</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 11. 9. 2008, č. 1746/2009 Sb. NSS.

Rozšířený senát v létě 2009 definoval, kdy určitá správní praxe zakládá legitimní očekávání a zároveň zavazuje správní orgán. Uvedl, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.*“<sup>143</sup>

Nejvyšší správní soud prostřednictvím své judikatury sehrál i poměrně významnou úlohu v otázkách řádného průběhu správního řízení, kdy výkladem správního řádu zabraňoval možným obstrukcím v řízení ze strany účastníků řízení. Například právě v kontextu působnosti obcí a krajů a související problematiky.

K typickému příkladu patří rozsudek čj. 2 As 28/2004-31<sup>144</sup>, v němž tento soud vyslovil, že „*základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Soud proto nemůže akceptovat pouze formální ohlášení změny trvalého pobytu, ke které došlo v účelové snaze účastníka ztížit, resp. znemožnit doručení úředních zásilek. Při hodnocení, zda došlo k náhradnímu doručení podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, je tak nutno zkoumat faktický pobyt účastníka správního řízení v době doručování rozhodnutí a nepostačuje vycházet z formálně oznámeného pobytu*“.<sup>145</sup> Na druhou stranu se NSS musel mnohdy vypořádat i s opačnými případy, v nichž správní orgány často umožňovaly účastníkům řízení vykonávat některá jejich oprávnění pouze ve formální rovině, díky tomuto docházelo ke krácení jejich procesních práv.

K tomuto můžeme uvést například rozsudek č. j. 6 A 143/2001-151<sup>146</sup>, v němž zdejší soud mimo jiné konstatoval, že účastník správního řízení „*má právo pořizovat si opisy ze správního spisu, případně požadovat pořízení takových opisů, ač to není v textu § 23 správního řádu výslovně zakotveno; vyplývá to nejen implicitně z tohoto ustanovení, ale i ze zásady součinnosti a ze srovnání s úpravou obsaženou v jiných procesních rádech*“.<sup>147</sup>

---

<sup>143</sup> K tomuto: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS.

<sup>144</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 9. 12. 2004, č. 990/2006 Sb. NSS.

<sup>145</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 9. 12. 2004, č. 990/2006 Sb. NSS.

<sup>146</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 31. 8. 2004, č. 501/2005 Sb. NSS.

<sup>147</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 31. 8. 2004, č. 501/2005 Sb. NSS.

S řádným průběhem správního řízení souvisí i judikatura v oblasti nečinnosti správního orgánu. Zde soud především judikoval, kdy se skutečně o nečinnost jedná, a žaloba podle § 79 s. ř. s. je namístě. Je tomu tak mj. v případě, kdy správní orgán nerespektuje rozhodnutí správního soudu.<sup>148</sup> Například když Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky nezahájí řízení o obnovení činnosti politické strany, ačkoli dotčená politická strana doplní chybějící doklady.<sup>149</sup>

O nečinnost naopak nejde v případě zákonné fikce vydání rozhodnutí v oblasti práva na informace<sup>150</sup>, dále v případě zastavení správního řízení<sup>151</sup>, nebo v případě, kdy rozhodnutí bylo vydáno, ale pouze nebylo určitému účastníku doručeno<sup>152</sup>. Ochrany proti nečinnosti správního orgánu se nelze dovolávat, pokud žalovaný správní orgán vydal správní akt, byť jej jako takový formálně neoznačil<sup>153</sup>. Takovou ochranu přitom nelze odmítnout jen z toho důvodu, že hmotněprávní nárok žalobce má soukromoprávní povahu.<sup>154</sup>

Do jisté míry opačným extrémem vůči nečinnosti je situace, kdy ze strany správního orgánu dochází k nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení. Zde je nutno podotknout, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je pouze subsidiárním prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jinými slovy – pokud přichází v úvahu obě jmenované žaloby, nemůže si účastník řízení svobodně volit, kterou z nich bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat, a primárně musí podat žalobu proti rozhodnutí.<sup>155</sup>

V souvislosti s problematikou působností obcí a krajů a jejich pravomocí je možné zmínit například Rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 265/07. K oprávnění zastupitelstva obce podat ústavní stížnost proti trestnímu stíhání členů zastupitelstva v souvislosti s jeho rozhodováním a hlasováním.

Usnesení

Ústavního soudu - soudce zpravodaje Pavla Rychetského - ze dne 6. června 2007 sp. zn. II. ÚS 265/07 ve věci komunální ústavní stížnosti stěžovatele Zastupitelstva města Český Krumlov

---

<sup>148</sup> K tomuto: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS.

<sup>149</sup> K tomuto: Usnesení ze dne 29. 8. 2007, čj. Obn 1/2006-11, č. 1386/2007 Sb. NSS.

<sup>150</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 Ans 5/2007-195, č. 1485/2008 Sb. NSS.

<sup>151</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 Ans 5/2006-96, č. 1293/2007 Sb. NSS.

<sup>152</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS.

<sup>153</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003-101, č. 652/2005 Sb. NSS.

<sup>154</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 14. 7. 2004, čj. 5 As 31/2003-49, č. 487/2005 Sb. NSS.

<sup>155</sup> K tomuto: Rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS.

proti usnesení Okresního státního zastupitelství v Českých Budějovicích ze dne 9. ledna 2007 č. j. ZT 1411/2006-23, jímž byla zamítnuta stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání, dále proti usnesení Policie České republiky, Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, expozitura České Budějovice, pod ČTS OKFK-5/4-2006 ze dne 30. listopadu 2006, jímž bylo zahájeno trestní stíhání členů Zastupitelstva a Rady města Český Krumlov, a proti podnětu Krajského státního zastupitelství v Českých Budějovicích, na jehož základě bylo uvedené trestní stíhání zahájeno.<sup>156</sup>

Návrh se odmítá.

#### Odůvodnění

Stěžovatel - Zastupitelstvo města Český Krumlov - v komunální stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), resp. § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, doručené Ústavnímu soudu 29. ledna 2007, tvrdil, že v návěti citovaná rozhodnutí a zásahy Okresního státního zastupitelství v Českých Budějovicích, Krajského státního zastupitelství v Českých Budějovicích a Policie České republiky, Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, expozitura České Budějovice (dále jen "Policie České republiky") jsou nezákonnými zásahy státu do zaručeného práva města Český Krumlov na samosprávu podle čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy. Nezákonný zásah do práva na samosprávu stěžovatel konkrétně spatřuje v trestním stíhání 14 osob, které vykonávaly funkci člena zastupitelstva města ve volebním období 2002 až 2006, z nichž 5 osob vykonává tuto funkci i v současném volebním období. Tyto osoby hlasovaly pro přijetí usnesení, jímž zastupitelstvo schválilo, aby město Český Krumlov převzalo náklady spojené s právním zastupováním vedoucího odboru rozvoje a investic, zastupitele města a bývalého starosty a zastupitele města a současného starosty ve věci jejich obvinění z trestného činu v souvislosti s přidělením dotace na rekonstrukci sportovní haly. Trestní stíhání členů zastupitelstva, potažmo rady města, je podle stěžovatele v příkrém rozporu s ústavně zaručeným právem na samosprávu a zavádí nebezpečnou praxi policejního státu. Dále se stěžovatel obává zavedení praxe, kdy rozhodování zastupitelstva bude podléhat souhlasu orgánů činných v trestním řízení, čímž podle něj dojde k okleštění a faktické eliminaci samosprávy jako takové. Stěžovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu, dle níž je základním atributem samosprávy

---

<sup>156</sup> K tomuto: Rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 265/07.

hospodaření územního samosprávného celku s vlastním majetkem, na vlastní účet a na vlastní odpovědnost.<sup>157</sup>

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Ústavní soud napadená usnesení zrušil a současně, případně eventuálně aby vyslovil zákaz vůči Policii České republiky a státnímu zastupitelství zasahovat do samosprávy města Český Krumlov trestním stíháním členů Zastupitelstva města Český Krumlov v souvislosti s usnesením zastupitelstva č. 171/10/2005 ze dne 24. listopadu 2005 a aby vyslovil zákaz vůči Policii České republiky a státnímu zastupitelství zasahovat do samosprávy města Český Krumlov trestním stíháním členů Rady města Český Krumlov v souvislosti s usnesením rady č. 3/5/2005 ze dne 12. prosince 2006 (správně zřejmě 2005).<sup>158</sup>

## II.

Policie České republiky ve svém vyjádření ze dne 5. března 2007 uvedla, že obecní samospráva je vykonávána na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jenž dává samosprávě soubor různorodých činností, které se vzdáleně podobají činnosti parlamentu, pokud jde o vydávání obecně závazných vyhlášek, resp. které se podobají činnosti jiných subjektů pověřených správou cizího majetku na základě jiných zákonů, pokud jde o hospodaření s majetkem obce. Podle Policie České republiky se stěžovatel domáhá neexistujícího práva zastupitelů a radních města na vynětí z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, pokud jde o hlasování v zastupitelstvu, tedy jakési hmotněprávní exempce podobné té, jakou jsou vybaveni poslanci a senátoři. Policejní orgán je povinen prověřit jednání členů zastupitelstva i rady obce (města) v případě, že má za to, že svou činností (ať už jde o hlasování či jiný způsob výkonu funkce) úmyslně poškodili zájmy města. Komunální stížnost není podle Policie České republiky důvodná.<sup>159</sup>

Okresní státní zastupitelství v Českých Budějovicích ve svém vyjádření ze dne 7. března 2007 uvedlo, že převzetí nákladů trestní obhajoby fyzických osob - představitelů města, nemůže spadat do zákonem vymezené samostatné působnosti veřejnoprávní korporace, jak o ní hovoří § 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení. Zájem obce a občanů obce nelze v žádném případě ztotožnit se zájmem trestně stíhaného představitele obce na poskytnutí potřebné právní pomoci v trestní věci, tedy se zájmem fyzické osoby obviněné v trestním řízení na úplatnou trestní obhajobu. Zájmy trestně stíhaných fyzických osob jsou dle názoru okresního státního zastupitelství v

---

<sup>157</sup> K tomuto: Rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 265/07.

<sup>158</sup> K tomuto: Rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 265/07.

<sup>159</sup>

příkrém rozporu se zájmem veřejnoprávní korporace (obce). V dané věci se tedy jednalo o exces z práva města Český Krumlov nakládat se svým majetkem jako jedním ze základních atributů samosprávy. Okresní státní zastupitelství zdůraznilo, že předmětem trestního řízení není a nikdy nebylo hodnocení hospodárnosti, správnosti, účelnosti vhodnosti či prospěšnosti majetkové dispozice provedené Zastupitelstvem města Český Krumlov. Okresní státní zastupitelství odmítlo, že by zastupitelé v případě rozhodování o majetku města nesli pouze politickou odpovědnost. Okresní státní zastupitelství dále odkázalo na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle níž ingerence Ústavního soudu do rozhodování orgánů činných v trestním řízení s výjimkou zcela mimořádné situace je zcela nepřípustná, respektive alespoň nežádoucí; tato judikatura se podle okresního státního zastupitelství vztahuje i na řízení o komunální stížnosti. Okresní státní zastupitelství, jsouc jinak přesvědčeno o přípustnosti komunální stížnosti a procesní aktivní legitimaci stěžovatele, navrhlo zamítnutí návrhu.<sup>160</sup>

Krajské státní zastupitelství ve svém vyjádření ze dne 6. března 2007 uvedlo, že Ústavní soud by měl komunální stížnost odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost. Konstatovalo, že stížnost podle jeho názoru přípustná je a byla též podána osobou procesně aktivně legitimovanou, namítlo však, že nemůže být účastníkem, ani vedlejším účastníkem řízení podle § 76 zákona o Ústavním soudu. Přesto k obsahu stížnosti uvedlo, že pravomoc zastupitelstva je limitována zájmem obce a jejích občanů a že tento zájem nelze ztotožnit se zájmem trestně stíhaného představitele obce na poskytnutí potřebné právní pomoci, konkrétně nákladů trestní obhajoby. Poukázalo též na čl. 27 odst. 1 Ústavy o imunitě poslanců a senátorů a konstatovalo, že zastupitelé obcí obdobnou imunitu nemají. Krajské státní zastupitelství též uvedlo, že v § 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, je taxativně uveden výčet výdajů, které je možné hradit z rozpočtu obce. Úhrada nákladů spojených s obhajobou občana města v souvislosti s jeho trestním stíháním mezi těmito výdaji uvedena není. Tak jako okresní státní zastupitelství odkázalo na judikaturu Ústavního soudu týkající se ingerence Ústavního soudu do probíhajícího trestního řízení. Vyjádření účastníků zaslal Ústavní soud na vědomí právnímu zástupci stěžovatele k případné replice; stěžovatel však této možnosti nevyužil.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> K tomuto: Rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 265/07.

<sup>161</sup> K tomuto: Rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 265/07.

### III.

Ústavní soud se nejdříve zabýval otázkou, zda jsou naplněny předpoklady meritorního projednání komunální stížnosti, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není. Podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je tzv. komunální stížnost oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Řízení o komunální stížnosti se liší od řízení o běžné ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, avšak oba typy řízení řadu ustanovení zákona o Ústavním soudu o řízení sdílejí, a je proto třeba je vykládat ve vzájemných souvislostech.<sup>162</sup>

Pokud jde o řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, platí, že aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí má pouze ta osoba, která byla účastníkem v řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno; nemůže to tedy za ni učinit osoba jiná - zákon o Ústavním soudu nepřipouští tzv. populární žalobu. To platí i o jiném zásahu než rozhodnutí.

V § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu týkajícím se komunální stížnosti, na rozdíl od písmene a) téhož ustanovení, sice není uvedeno, že by mělo jít o zásah v řízení, jehož byl územně samosprávný celek účastníkem, i zde je však třeba trvat na tom, že musí jít o zásah individualizovaný a ochrany před ním se může u Ústavního soudu dovolávat pouze ten územně samosprávný celek, jehož právo na samosprávu jím bylo přímo dotčeno. Ani komunální stížnost nevykazuje znaky populární žaloby (*actio popularis*).

V dané věci je zřejmé, že stěžovatel, Zastupitelstvo města Český Krumlov, ani územně samosprávný celek sám, město Český Krumlov, nebyl účastníkem řízení, z nichž vzešla napadená rozhodnutí, a nebyl jím přímo dotčen. Přímými dotčenými subjekty zde byly a jsou trestně stíhané osoby, které se proti napadeným rozhodnutím mohou samy bránit ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Na tomto závěru nic nemění ani nepopíratelná skutečnost, že trestní stíhání bývalých či současných zastupitelů města, členů jeho rady nebo dokonce starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města může mít nepřímý vliv na budoucí výkon

---

<sup>162</sup> K tomuto: Rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 265/07.



samosprávy a způsob nakládání s majetkem města. To však nestačí, aby tento orgán samosprávy byl vedle fyzických osob - svých současných či bývalých členů - nebo dokonce na jejich místě oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí v jejich věcech, zejména mají-li tyto osoby lepší a přímější cestu k dosažení tohoto cíle a k uplatnění nastolené argumentace. Nelze ani vyloučit, že by se jejich zájmy jednotlivě mohly rozcházet se zájmem stěžovatele - kolektivního orgánu - sledovaným touto ústavní stížností.<sup>163</sup>

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatel zjevně není osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení napadených rozhodnutí, resp. na vyslovení zákazu, případně příkazu vůči napadeným orgánům veřejné moci. Proto soudcem zpravodajem bez přítomnosti účastníků mimo ústní jednání návrh odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu. Z tohoto důvodu bylo nadbytečné zabývat se věcnými námitkami stěžovatele, na které reagovaly i napadené orgány veřejné moci v zaslaných vyjádřeních. Argumenty předkládané stěžovatelem jsou jistě závažné a musí být orgány činnými v trestním řízení pečlivě zvažovány. Ústavní soud by se jimi mohl zabývat v řízeních o případných ústavních stížnostech trestně stíhaných osob, pokud by se ony samy na Ústavní soud obrátily. Je však třeba zdůraznit a přisvědčit okresnímu i krajskému státnímu zastupitelství, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu, s ohledem na princip subsidiarity ochrany poskytované Ústavním soudem, se materiální důvody zahájení trestního stíhání nacházejí mimo přezkum Ústavního soudu [viz např. usnesení III. ÚS 554/03 ze dne 5. února 2004 (U 4/32 SbNU 467)], pokud nejsou shledány prvky zjevné libovůle v rozhodování orgánů činných v trestním řízení. Za obvyklého chodu věci by se těmito úvahami proto Ústavní soud mohl zabývat až na základě ústavních stížností proti konečným a pravomocným rozhodnutím o vině a trestu zastupitelů; v tuto chvíli však není vůbec zřejmé, zda taková situace nastane.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> K tomuto: Rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 265/07.

<sup>164</sup> K tomuto: Rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 265/07.

## 15. Závěr

Místní správa může působit jako relativně statická oblast, ovšem pravdou je, že je to nadále plynule se vyvíjející sféra. V jednotlivých zemích EU jsou stupně jejího vývoje dosavadním smíšeným, i když se dá konstatovat, že rozdíly v evropských podmínkách nejsou až tak markantní. Přesto je možné nacházet a popisovat určité stupně vývoje, což je však obtížné z hlediska hodnocení lokální správy jako celku. Jde spíše o hodnocení stupně důslednosti úpravy jednotlivých institutů, zakotvení a reálné promítnutí zásad a principů dobré správy a zejména funkčnost, transparentnost a efektivitu při samotné realizaci veřejné správy na obecní úrovni. Snaha zhodnotit a porovnávat tuto oblast na pozadí rozměrů 28 členských zemí EU by rozhodně vyžadovala práci podstatně většího rozsahu. Tato snaha však nebyla cílem. Věřím, že v první části se nám podařilo vedle komplexním teoretickým uchopení geografických, historických a jiných východisek místní správy, zároveň poskytnout variace a přehled teoretických modelů, ale i vybraných specifik, které spektrum evropských zemí obecně nabízí.

Za přínosnou v práci považuji konkrétní volbu zemí pro hlubší analýzu a vzájemné srovnání. Aktuálnost výběru zemí Visegrádské čtyřky můžeme zdůvodnit v kontextu systému tvorby evropských politik, kde v nejdůležitějších evropských institucích dochází ke kreaci jakýchsi názorových bloků. Zejména na půdě Rady EU lze ve vývoji hlasování a tvorby priorit a rozhodnutí, sledovat seskupování se států s příbuznými názory a společnými cíli. Tyto mají za účel sdružení dost silné na to, aby mohly při prosazování svých priorit konkurovat tzv. velkým zemím, které při hlasování disponují větší silou, což může mít za následek, že malý stát s odlišným názorem prostě "pohltní". Nicméně využití historické a geopolitické příbuznosti států V4 může při dosažení kompromisu a sladění jejich cílů, vytvořit mnohem větší šanci na jeho prosazení, jako kdyby státy postupovaly samostatně.

Míra rozdílnosti zemí v různých aspektech zákonitě podmiňuje větší problémy i v harmonizaci jejich názorů. Proto i analýza diferenciaci fungování oblasti, jakou je veřejná správa může přispět ke studiu synchronizace názorů jednotlivých zemí. Dá se konstatovat, že způsob a míra zakotvení a fungování lokální správy v těchto zemích je natolik příbuzná, že by při nacházení společných priorit neměla být předmětem rozdílných tendencí, ba přímo naopak. Tento fakt potvrzuje aktuálnost příbuzenství dotčených střeoevropských zemí, které by z hlediska prosazování svých zájmů v budoucnu měli stále častěji nacházet společnou řeč.

S ohledem na výše zmíněné je nutno konstatovat, že příbuznost těchto čtyř analyzovaných zemí nám na druhé stránce ke studiu nenabídla až tak nepřekonatelné, či markantní rozdíly. Nicméně v jednotlivých aspektech, jako jsou historické zázemí, ústavní a zákonná úprava, postavení, či orgány obce, jsme nakonec díky podrobnější analýze a následné komparaci mohli narazit na jednotlivé rozdíly. Mohli jsme odpozorovat například rozdílnou míru zakotvení principů řádné správy a správy jako takové na ústavní úrovni. Dále zhodnotit způsob úpravy jednotlivých institutů správního práva, jako je například místní referendum. Rozdílnosti ve vývoji státní správy a hlavně samosprávy v jednotlivých státech na pozadí stejných historických událostí, apod.

Proto co se týče hlavního cíle práce, dovolím si tvrdit, že ho můžeme pokládat za naplněný. Připomeňme, že cílem bylo nacházet a vyzvednout ty nejdůležitější atributy lokální zprávy z hlediska praktické funkčnosti, zásad a principů dobré správy, zda demokratického fungování moderního právního státu. S ohledem na hlavní cíl, jsme se v celé druhé části práce snažili soustavně podrobovat komparaci jednotlivé prvky a podoby lokální správy a zhodnocovat pozitiva a negativa té či oné právní úpravy, zda její podoby v praxi. Na druhou stranu je nutno objektivně konstatovat, že se nám jen těžko podaří s obsaženými dostupnými znalostmi posuzovat stupeň vývoje a dokonalost místní správy jako celku. V každém státě jsme se snažili porovnávat jednotlivé prvky a zhodnocovat jejich výhody a nevýhody. Ale pro komplexní závěr se necítíme být obsahem nabytých znalostí dostatečně kompetentní.

## 16. Seznam literatury

HENDRYCH, D. A KOL.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009.

HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2016. EAN 9788075020925.

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004.

PRŮCHA, P. *Základy správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8115-4.

KOL. AUTORŮ. *Správní právo procesní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7937-3.

KOL. AUTORŮ. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7.

KOL. AUTORŮ. *Správní právo: zvláštní část*. Brno: Doplněk, 2009. ISBN 978-80-210-4847-8.

PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

TOMÁŠKOVÁ, E. A KOL. *Management veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6918-3.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Ústava České republiky, zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Listina základních práv a svobod, ustanovení č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

<http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&fulltext=&nr=500~2F2004&part=&name=&rpp=15>

MÄELTSEMEEES, S.. Decentralisation: The Capital City in the Local Self-Government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries. In SOÓS, Gábor, TEMMES, Markku (eds). *Metropolitan cee : big cities, capitals and city-regions in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press, 2010.

HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unii*. Ostrava: VŠB-TU, 2012.

KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012.

PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011.

PRŮCHA, P. *Správní právo*. 8. vyd. Brno – Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012.

BENDA, L. Maďarsko. In KUBÁT, M. (ed). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.

KUBÁT, M. Polsko. In KUBÁT, M. (ed). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.

KOPEČEK, L. Slovensko. In KUBÁT, M. (ed). *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha : Eurolex Bohemia, 2004.

KANDEVA, E. (2001). *Stabilization of local governments*. Budapest : Local Govern. and Public Serv., 2001. 472 s. ISBN 9789637316746.

MAGONE, J. (2004). *The Developing Place of Portugal in the European Union*. Transaction Publishers, 2004. 297s. ISBN 9781412836500

CEMR – CCRE. (2011). *Local and regional government in Europe: Structures and competences*. [online]. 2011, [cit. 2016-05-23]. Dostupné na internetu: <[http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf)>.

KLIMOVSKÝ, Daniel. Samosprávy v EÚ: Poľsko: konsolidovaná štruktúra silných obcí a „experimentovanie“ na regionálnej úrovni. *Územná samospráva*, roč. 7, č. 1

KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání, Praha : C.H.Beck, 2003.

POLIÁN, Milan, GADASOVÁ, Dalimila. *Úvod do správního práva*. Olomouc: Vyd. UP Olomouc, 1994.

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010.

SCHELLE, K.: *Organizace veřejné správy na Moravě a ve Slezsku v letech 1848 – 1948*, Ostrava 2013.

KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání, Praha, C.H.Beck 2003.