

Obecní zřízení v ČR

Hana Závodná

Bakalářská práce
2010



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2009/2010

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Hana ZÁVODNÁ**
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Obecní zřízení v ČR**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Charakterizujte základní ústavní principy obecního zřízení v České republice.
- Vymezte pravomoc a působnost obcí.

II. Praktická část

- Analyzujte systém dozoru v oblasti obecního a krajského zřízení.
- Demonstrujte mechanismus dozoru na vybraném případě.
- Na základě získaných poznatků hodnotte současnou právní úpravu a formulujte návrhy de lege ferenda.

Závěr

Rozsah práce: cca 40
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] FILIP, J. Ústavní právo České republiky 1. 4. oprav. a dopln. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 556 s. ISBN 80-210-3254-5.
[2] KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. Zákon o obcích: komentář. 4. vyd. Praha: Linde Praha, 2009. 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.
[3] MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. Zákon o Ústavním soudu: komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2001. 460 s. ISBN 80-86432-10-6.
[4] PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 7. dopln. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: **6. dubna 2010**
Termín odevzdání bakalářské práce: **21. května 2010**

Ve Zlíně dne 6. dubna 2010

doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka




prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že

- odevzdáním bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby ¹⁾;
- beru na vědomí, že bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí;
- na moji bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3 ²⁾;
- podle § 60 ³⁾ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- podle § 60 ³⁾ odst. 2 a 3 mohu užít své dílo –bakalářskou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské práce využít ke komerčním účelům.

Ve Zlíně 10.5.2010

..... 

1) zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

(1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.

(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

2) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacího zařízení (školní dílo).

3) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst.

3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

(2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.

(3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výtěžku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výtěžku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Teoretická část mé práce je zaměřena na historii veřejné správy v ČR, konkrétně na vývoj stále neukončené reformy veřejné správy, stejně tak se zabývám ústavními principy územní samosprávy, obecním zřízením jako takovým, vzájemným postavením obcí a krajů a v neposlední řadě také vymezením pravomoci a působnosti obcí a také právními předpisy obcí. V praktické části je analyzován systém dozoru právních předpisů obcí i krajů a také aplikace výkonu dozoru ve městě Litovel. Práci uzavírá soubor návrhů de lege ferenda v oblasti dozoru u územních samosprávných celků.

Klíčová slova:

Reforma veřejné správy, územní samospráva, ústavní základ samosprávy, obecní zřízení, orgány obce, pravomoc obcí, působnost obcí, obecně závazná vyhláška, nařízení, dozor, orgány dozoru, úřední deska.

ABSTRACT

The theoretical part of my thesis is focused on the history of public administration in the Czech Republic, namely the development of the ongoing incomplete reform of public administration, as well as to deal with the constitutional principles of local government, local establishment as such, the mutual status of municipalities and regions, and last but not least a definition of powers and competence of municipalities and municipal laws. The practical part includes an analysis of the surveillance system of the laws of municipalities and counties, and application for the performance of the city of Litovel. This thesis concludes with a set of proposals de lege ferenda in the field of supervision of local government.

Keywords:

Reform of public administration, territorial authorities, the constitutional basis of government, municipal system, municipal bodies, municipal powers, duties of municipalities, municipal legislation, supervision, supervisors, the official plaque.

Touto cestou bych chtěla poděkovat vedoucí mé bakalářské práce JUDr. Janě Jurníkové, Ph.D. za čas a cenné rady, které mi poskytla v průběhu tvorby bakalářské práce. Moje poděkování patří také JUDr. Dagmar Novákové a Bc. Ditě Štefánkové za součinnost při získávání informací nutných k vypracování této práce.

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD	10
I TEORETICKÁ ČÁST	11
1 HISTORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY	12
1.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA V RÁMCI PRVNÍ ETAPY REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY	13
1.2 DRUHÁ ETAPA REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY	15
1.3 TŘETÍ ETAPA REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY	18
2 ZÁKLADNÍ ÚSTAVNÍ PRINCIPY	19
2.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY PRÁVNÍHO SYSTÉMU ČR V OBLASTI SAMOSPRÁVY	19
2.2 PRÁVO NA SAMOSPRÁVU A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA	20
3 OBCE	23
3.1 OSOBNÍ ZÁKLAD SAMOSPRÁVY OBCÍ	23
3.2 ÚZEMNÍ ZÁKLAD SAMOSPRÁVY OBCÍ.....	24
3.3 EKONOMICKÝ ZÁKLAD SAMOSPRÁVY OBCÍ	25
3.4 ORGÁNY OBCE.....	26
3.4.1 Samosprávné orgány obce.....	26
3.4.2 Ostatní běžné orgány	27
3.4.3 Zvláštní orgány	27
4 VZÁJEMNÉ POSTAVENÍ OBCÍ A KRAJŮ	29
5 PRAVOMOC A PŮSOBNOST OBCÍ	31
5.1 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCÍ	31
5.2 PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCÍ.....	35
6 PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCÍ	39
6.1 OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY	39
6.2 NAŘÍZENÍ OBCÍ	41
II PRAKTICKÁ ČÁST	43
7 DOZOR U ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	44
7.1 PŘEDMĚT DOZOROVÉ ČINNOSTI U OBCÍ.....	45
7.1.1 Dozor v rámci samostatné působnosti obcí.....	46
7.1.2 Dozor v rámci přenesené působnosti obcí.....	48
7.1.3 Publikace právních předpisů obcí	50
7.2 DOZOROVÁ ČINNOST U KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ.....	52
7.2.1 Publikace právních předpisů kraje	53
8 DOZOR NAD PŮSOBNOSTÍ MĚSTA LITOVEL	55
9 NÁVRHY DE LEGE FERENDA V OBLASTI DOZORU	59
ZÁVĚR	61

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	62
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	64
SEZNAM OBRÁZKŮ	65
SEZNAM PŘÍLOH.....	66

ÚVOD

Správa v obecném slova smyslu se člení na veřejnou správu a správu soukromou. Veřejná správa se pak dále dělí na státní správu a samosprávu. Samosprávu můžeme rozčlenit na samosprávu územní a profesní, zájmovou. Moje bakalářská práce, jak již sám název napovídá, se soustředí na oblast veřejné správy, a to zejména na oblast územní samosprávy, resp. územního samosprávného celku „základního typu“ - obce.

Obecní zřízení, resp. obce jako takové, byly na území ČR obnoveny zákonem o obcích č. 367/1990 Sb. Obecní zřízení je pojem zahrnující široké spektrum informací, které se týkají postavení obcí, občanů obce a jejího území; v mezích tohoto sousloví lze také vymezit samostatnou a přenesenou působnost obcí, orgány obce a orgány zastupitelstva a rady obce. V neposlední řadě se obecní zřízení týká i dozoru a kontroly výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí. Svě zvláštní postavení v rámci obecního zřízení v České republice mají statutární města a samozřejmě také hlavní město Praha.

V úvodu teoretické části se moje práce zaměřuje na historii veřejné správy, resp. stále neukončenou reformu veřejné správy, jež započala listopadovou revolucí v roce 1989. Pokračuji ústavním základem samosprávy, tj. definováním a vysvětlením základních ústavních principů týkajících se obecního zřízení. Teoretickou část doplňuji výrazy jako je pravomoc a působnosti obcí. V této části jsem také více pronikla do problematiky výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí a v návaznosti na vymezení těchto činností se věnuji také právním předpisům obcí.

Na teoretickou část navazuje praktická část této práce, která využívá a dále pracuje s informacemi obsaženými v teoretické části. Soustředím se zde zejména na oblast dozoru v oblasti obecního a krajského zřízení. Analyzuji jak probíhá systém dozoru, tzn. co je předmětem dozoru, kdo jej vykonává a jak probíhá. Dále také demonstрую systém dozoru na konkrétním příkladě. Svě poznatky získané v průběhu tvorby bakalářské práce jsem zúročila v závěru, kdy jsem se dostala do stádia zhodnocení získaných poznatků v oblasti současné právní úpravy obecního zřízení.

Cílem této bakalářské práce je v návaznosti na teoretickou část popsat a zhodnotit současnou právní úpravu obecního zřízení zejména v oblasti dozoru v mezích samostatné a přenesené působnosti obcí. V závěru práce se v rámci mých možností a schopností pokusím v této oblasti formulovat také návrhy de lege ferenda.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 HISTORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Historie veřejné správy sahá daleko do minulosti. Systémová přeměna veřejné správy v České republice však zaznamenala pro nás podstatnou změnu po roce 1989, kdy se začala koncipovat reforma veřejné správy v ČR.

Probíhající reforma veřejné správy v České republice, která znamená jednoznačný příklon k modernímu evropskému pojetí veřejné správy, se zákonitě dotýká širokého okruhu problémů jak tzv. ústřední tak i tzv. územní správy, a to počínaje koncepcí její organizace, přes koncepci vnímanou v tzv. funkčním slova smyslu. U reformy veřejné správy proces vzájemně úzce propojených změn a posunů, s cílem dosáhnout standardních parametrů veřejné správy tak, jak jsou obvyklé v demokratických a právních státech tohoto období v Evropě. To ostatně koresponduje i našemu společensko-politickému zájmu a současně i již ukončenému procesu našeho organizačního začlenění do Evropské unie.¹

Pro vymezení samosprávy na území České republiky existuje v současné době několik velmi důležitých dokumentů. Na vrcholu právního řádu České republiky stojí Ústava, tedy ústavní zákon č. 1/1993 Sb., doplňují ji různé zákony, z nichž je v současnosti za základní považován zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Velmi důležitým dokumentem je ale také Evropská charta místní samosprávy. Evropská charta místní samosprávy je dokumentem Rady Evropy, který Česká republika přijala v květnu 1998 a závazná se pro nás stala od 1.9. 1999. Charta upravuje základní otázky postavení a poslání místní samosprávy. Většina ustanovení Charty je v našich podmínkách již promítnuta do aktuální vnitrostátní zákonné úpravy. Mimo to je však její obsah, jakožto obsah mezinárodní smlouvy ve smyslu novelizovaného čl. 10 Ústavy, v otázkách přímo aplikovatelných a příp. ještě neupravených vnitrostátními právními předpisy, taktéž součástí vnitrostátního právního řádu. Pro případné rozdíly v úpravě zákonné a úpravě v Chartě potom má přednost ustanovení Charty.²

¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 184. ISBN 1081-207-2007.

² PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 199. ISBN 1081-207-2007.

1.1 Právní úprava v rámci první etapy reformy veřejné správy

Nejdůležitější a prozatím i nejdelší etapou v rámci reformy veřejné správy v České republice bylo období od roku 1990, které mělo být původně dočasné – dvouleté – období, ale ve skutečnosti trvalo až do konce roku 2000.

V první řadě se tak stalo v návaznosti na změnu politického režimu. Místo jediné a jednotné státní správy se tak v českém, resp. československém prostředí obnovil systém veřejné správy, která zahrnuje jak správu státní, tak i samosprávu, v první řadě na úrovni obcí a měst. Městské a místní národní výbory měly být transformovány v základní článek územní samosprávy. Tím byla zahájena první fáze celkové reformy veřejné správy.

Z tohoto důvodu byl jedním z prvních ústavních zákonů, které byly po listopadových událostech roku 1989 přijaty, zákon č. 294/1990 Sb., který zrušil, resp. od základů změnil, ustanovení hlavy sedmé Ústavy Československé socialistické republiky. Tato hlava, která po téměř 30 letech vymezovala ústavní základy pro strukturu a fungování Národních výborů, tak po změně obsahovala ustanovení čl. 86 a čl. 87 o tom, že základem místní samosprávy je obec, která je právnickou osobou s právem vlastního hospodaření a správy majetku, do jejíhož zastupitelstva se konají volby na základě obecného, tajného, rovného a přímého volebního práva a která může ve věcech místní samosprávy vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústavní úprava pochopitelně znamenala sice nezbytný, ale pouze obecný a rámcový základ právní úpravy územní samosprávy. Podrobnější úpravu představoval soubor zákonů, jejichž vydání ústavní změny následovalo. V první řadě je nutno uvést zákon č. 367/1990 Sb., o obcích. Ten stanovil samotné obce, města a statutární města, upravoval práva občanů vůči obci, územní změny (sloučení a rozdělení obcí), samostatnou a přenesenou působnost obcí a jednotlivé obecní orgány.³

Mezi obcemi mělo již od počátku speciální postavení hlavní město – Praha. V roce 1990 byl ČNR přijat zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Na Prahu se sice vztahoval i zákon o obcích jako generální norma, ale to pouze v případě, že jiný zákon nesta-

³ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 73 – 74. ISBN 80-7380-010-1.

noví jinak. Zvláštním zákonem zde byl tedy zákon o hlavním městě Praze, který jako lex specialis působil subsidiárně v těch případech, kdy určitou skutečnost upravoval odlišně od obecné úpravy obsažené v zákoně o obcích.

Normou nezbytně nutnou k zahájení řádného výkonu samosprávy – prozatím pouze obecní - byla úprava voleb do obecních zastupitelstev. Ta byla obsažena v zákoně č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, podle něhož proběhly volby do zastupitelstev všech obcí, tedy obcí, měst, statutárních měst, hlavního města Prahy a do obvodních a místních zastupitelstev Prahy a statutárních měst.⁴

Pro budoucí vývoj a reformu bylo důležité, že porevoluční elita se rozhodla zrušit krajské národní výbory, resp. krajskou úroveň správy bez náhrady. V této souvislosti došlo k zajímavému jevu. Byly sice zrušeny KNV, nicméně kraje jako takové stále zůstaly zachovány. V platnosti totiž zůstal zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který dodnes člení ČR na kraje, okresy, obce a vojenské újezdy. I po zrušení krajského stupně státní správy v podobě KNV zůstala zachována řada orgánů státní správy s krajskou působností. Jako příklad tohoto stavu je možné uvést soustavu soudů (okresní a krajské) a na to navazující soustavu státních zastupitelství, soustavu orgánů Policie ČR, orgánů finanční správy, správy hygieny či ochrany životního prostředí.⁵

Městské a místní národní výbory byly v průběhu roku 1990 přeměněny na obce jako orgány samosprávy, zatímco okresní národní výbory byly přeměněny na okresní úřady jako orgány státní správy. Ty primárně vykonávaly státní správu, v některých případech fungovaly také v rámci samosprávy. Vykonávaly funkci např. odvolacího orgánu přezkoumávajícího rozhodnutí obcí, kontrolovaly činnost některých obecních úřadů apod.

Důležitou skutečností pro reformu veřejné správy je, že takto vytvořený stav neměl být stavem dlouhodobým. Okresní úřady byly koncipovány jako orgány s výrazným, maximál-

⁴ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 76. ISBN 80-7380-010-1.

⁵ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 77 – 78. ISBN 80-7380-010-1.

ně dvouletým časovým omezením. Přejícný stav nastolený v roce 1990 se ukázal jako dlouhodobější.

1.2 Druhá etapa reformy veřejné správy

Zmíněný stav se stával stále méně únosným jak z pohledu decentralizačních tendencí charakteristických pro současnou evropskou správu, tak i z pohledu efektivnosti výkonu státní správy. Východisko bylo nalezeno v obnovení krajského zřízení, které se stalo současně počátkem druhého období územní reformy veřejné správy.⁶ Vyšší samospráva byla zavedena ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Zmíněný zákon upravil ovšem pouze územní vymezení krajů, nikoliv jejich konkrétní kompetence a způsob organizace. K vyřešení těchto otázek byla stanovena dlouhá legisvakance, tj. lhůta mezi platností a účinností právního předpisu. Účinnost zákona č. 347/1997 Sb. byla stanovena dnem 1. ledna 2000.⁷ Ve smyslu tohoto zákona vzniklo v rámci České republiky 14 krajů včetně Prahy. Počet krajů byl pro zákonodárce velkým problémem. Před schválením zákona č. 347/1997 Sb. se totiž vedla velmi ostrá diskuse ohledně počtu a charakteru krajů. Vedle vítězné varianty se ještě velmi silně prosazovala varianta osmi krajů, které by kopírovaly stav z let 1960 – 1990. Tato varianta by umožnila lepší součinnost s většinou složek státní správy. Jedná se např. o krajská ředitelství policie, krajské soudy, finanční ředitelství a další. Všechny tyto instituce mají krajské pobočky jen v sedmi ze čtrnácti krajských měst (Plzeň, České Budějovice, Ústí nad Labem, Praha, Hradec Králové, Brno a Ostrava).

Až v roce 2000 potom došlo po dlouholetém očekávání k přijetí zákona o krajích a stanovení termínů voleb do zastupitelstev krajů, což přineslo vedle právního i faktické naplnění ústavněprávního předpokladu existence tzv. vyšších územních samosprávných cel-

⁶ BRŮNA, Miroslav, et al. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozšíř. vyd. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. s. 9 a násl.

⁷ BRŮNA, Miroslav, et al. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozšíř. vyd. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. s. 10

ků. Současně se zákonem o krajích, zák. č. 129/2000 Sb., byl přijat i nový zákon o obcích, zák. č. 128/2000 Sb., nový zákon o hl. městě Praze, zák. č. 131/2000 Sb., a obdobně i nový zákon o okresních úřadech, zák. č. 147/2000 Sb. V návaznosti na realizované volby do zastupitelstev krajů, jejichž termínem byl 12. listopad 2001, se potom kraje, ústavněprávně a následně i v zákonné rovině koncipované jako tzv. vyšší územní samosprávné celky, postupně začaly ujímat svých funkcí.⁸

Dalším důležitým bodem v rámci druhé etapy reformy bylo rozčlenění obcí, potažmo obecních úřadů na „základní“ obce, obce s pověřeným obecním úřadem a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Tato skutečnost se stala na základě přijetí zákona č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a o stanovení obcí s rozšířenou působností. Nutno podotknout, že obce s pověřeným obecním úřadem od této doby vymezoval přímo zákon č. 314/2002 Sb.. Do této doby byly tyto obce upravovány pouze vyhláškou Ministerstva vnitra ČR k zákonu č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení). Na druhou stranu bylo velmi nutné řešit současnou situaci a stanovit někoho, kdo převezme agendu již zanikajících okresních úřadů.

Druhou část reformy uzavřelo ukončení činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002 a přechod pravomocí, majetku a pracovníků okresních úřadů na obce s rozšířenou působností. Okresní úřady byly zrušeny zákonem č. 320/2002 Sb.. Občané obcí jistě kvitovali rozhodnutí MV ČR, které se při rozhodování o tom, která obec převezme jaké kompetence řídilo přirozenou spádovostí, na druhou stranu se ale nikdo obcí nezeptal, zda a o toto členění opravdu stojí, a do kterého správního obvodu by eventuelně chtěly patřit. Což mi připadne jako rozhodování „o nás bez nás“. Výsledkem takového rozhodování velmi často bývá rozhodnutí obsahující řadu chyb a opomenutí. Moderní veřejná správa se vyznačuje mj. aplikací evropského principu subsidiarity, tj. výkon správy by se měl realizovat na úrovni občanovi nejbližší (nejlépe v obci, kde žije), ovšem nikoli na úkor odbornosti a efektivity výkonu veřejné správy. S principem subsidiarity dále souvisí principy dekoncentrace, tj. přesunu kompetencí orgánů státní správy z centra do regionů, popř. zřizování regionálních

⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 186. ISBN 1081-207-2007.

pracovišť centrálních institucí, které mají opět přiblížit výkon státní správy občanovi, resp. přesunout výkon správy do oblastí, kterých se bezprostředně týká. Přesun kompetencí z (ústředních) orgánů státu na orgány místní a regionální samosprávy nazýváme decentralizací⁹. S ohledem na tyto stále více uplatňované principy (dekoncentrace, decentralizace a subsidiarity) se domnívám, že bylo žádoucí, dle mého názoru i nutné, aby dotčené obce mohly alespoň vyjádřit svůj názor. Pádým důvodem proč se naši zákonodárci měli řídit vyjádřením obcí by mohla být např. velmi dobrá znalost přírodních podmínek, terénu, místních poměrů, dopravní dostupnosti, spádovosti apod. Potom by se nemohlo stát to, že ve vazbě mezi „centrem“ dané oblasti a obcí III typu budou existovat překážky ať už přírodního či jiného charakteru. Navíc v rámci ČR ještě fungují obce II typu a občané tak často musí vyřizovat své záležitosti na více úřadech, potažmo často i ve více městech. Příkladem tomu je např. naše sousední obec Příkazy. Tato obec je obcí základního typu, tudíž nemá ani matriku ani stavení úřad. Občané této obce vyřizují veškeré své záležitosti v Olomouci (ať už na Magistrátu města Olomouce nebo v jiných institucích). Olomouc vykonává správní agendu pro tuto obec jako pověřený obecní úřad a také jako obecní úřad obce s rozšířenou působností. Přesto, mají-li obyvatelé Příkaz jednání ve věci stavebního řízení, musí „vyrazit“ na Městský úřad v Litovli. Město Litovel je od Olomouce vzdálena přibližně 30 km, přičemž obec Příkazy se nachází ve stejné vzdálenosti jak od Olomouce tak od Litovle. Dle mého mínění mohli naši zákonodárci v tomto případě respektovat názory dotčených obcí a zohlednit je v rámci připravované legislativy. Potom by zřejmě nedocházelo ke vzniku výše popsaných problémů při výkonu přenesené působnosti.

Velkou, obecně známou nevýhodou být III obcí, je zabezpečení financování. Nedostatek finančních prostředků ze státního rozpočtu určených k hrazení výkonu státní správy na půdě obcí s rozšířenou působností musí obce dorovnávat z vlastních finančních zdrojů. Tento nepříznivý stav mj. vychází z ust. § 62 OZř, kde se uvádí, že: „Obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.“ Zákon už ale dále neupravuje v jakých termínech či v jaké formě tyto příspěvky obce dostanou. Na druhou stranu

⁹ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 72. ISBN 80-7380-010-1

ale mají obce možnost, vyčíslí-li celkové náklady na výkon státní správy, vznést konkrétní požadavky vůči státu a to buď prostřednictvím krajských úřadů, ústředních správních úřadů anebo přímo v rámci legislativních procesů.

1.3 Třetí etapa reformy veřejné správy

Třetí etapa reformy započala 1. května 2004, kdy Česká republika vstoupila do EU a na území Česka tak začaly vykonávat veřejnou správu (i když velmi často pouze zprostředkovaně) i některé orgány EU. Lze konstatovat, že zatím probíhá pouze dílčím způsobem v rámci určitých oblastí a především z finančních důvodů se zatím neplánují další výraznější změny v systému veřejné správy. Měla by vést k zeštíhlení a zefektivnění práce centrální státní správy a doladění kompetencí mezi státem a především kraji. Její důležitou součástí by mělo být mj. i odstranění tzv. resortismu, kdy jednotlivá ministerstva jednají a přijímají opatření bez ohledu na ostatní ústřední státní orgány včetně dalších ministerstev.¹⁰

¹⁰ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 92. ISBN 80-7380-010-1

2 ZÁKLADNÍ ÚSTAVNÍ PRINCIPY

Neúspěch česko-slovenských jednání o podobě funkční federace po volbách v roce 1992 vedl ke vzniku samostatné ČR. To znamenalo nutnost přijetí ústavy nového českého státu. Nová Ústava ČR (tedy ústavní zákon č. 1/1993 Sb.)¹¹ bezpochyby znamenala další významný mezník ve vývoji územní samosprávy na našem území. Problematiku územní samosprávy totiž výslovně upravuje a lze říci, že podrobněji a důkladněji než ústava předchozí, byť ani nově přijatá ustanovení nemohou mít jiný charakter než charakter úpravy rámcové, obecné a odkazující na normy zákonné právní síly.¹²

2.1 Ústavní základy právního systému ČR v oblasti samosprávy

Vrchol právního řádu České republiky v oblasti samosprávy tedy tvoří Ústava ČR, ústavní zákony a Listina základních práv a svobod, tj. ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (čl. 9 odst. 1 a čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR).

Ústava ČR garantuje právo na samosprávu již v jednom ze svých úvodních ustanovení, a to v čl. 8, které dále rozvíjí zejména ve své hlavě VII., tedy čl. 99 a následujících. Těmito ustanoveními však byla založena jistá nerovnost mezi jednotlivými typy samospráv. Ústava totiž garantuje jen právo na samosprávu územní a nijak se nezmiňuje o samosprávě profesní či věcné.¹³

Ústavní úprava územní samosprávy v ČR má tři základní východiska:

- Prvé je spjato s úpravou základních práv a svobod jednotlivce zejména v LZPaS

¹¹ Dále jen Ústava ČR

¹² VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 80. ISBN 80-7380-010-1

¹³ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 80. ISBN 80-7380-010-1

- Druhé východisko souvisí se samotnou povahou obce a kraje jako určité definované pospolitosti a nalézáme je především v hlavě sedmé Ústavy ČR
- Třetí představuje politický princip organizace veřejné moci a je zakotveno v čl. 8 Ústavy ČR.¹⁴

2.2 Právo na samosprávu a územní samospráva

V České republice v současné době existuje dvousložkový systém územních samosprávných celků. Jednu část tvoří obce, které jsou dle čl. 99 Ústavy ČR základními územními samosprávnými celky a druhou částí jsou kraje, které jsou totožným článkem Ústavy ČR vymezeny jako vyšší územně samosprávné celky. Obecně je tedy právo na samosprávu zakotveno v čl. 8 Ústavy ČR, kterým se zaručuje samospráva územních samosprávných celků, tzn. obcí, ale i krajů jako vyšších územních samosprávných celků. Součástí tohoto práva je také existence území obce a rozhodování o jeho změnách.¹⁵

Významným problémem i ústavního práva jsou změny v existujícím územně samosprávném uspořádání. Pro ústavní právo je klíčovou otázkou, zda existuje ústavní právo na vznik a trvání obce nebo VÚSC. Odpověď je negativní v tom směru, že nelze dovodit právo konkrétní obce na existenci. Stát může rozhodnout za splnění určitých podmínek o jejím zániku (např. stavba přehrady, povrchového dolu, atomové elektrárny, zřízení újezdu). V ústavní rovině je však možno dovodit institucionální záruku existence ÚSC. Není jednoznačné, zda jde i o podstatnou náležitost demokratického právního státu. Obci zde budou sloužit jako prostředky ochrany proti zásahu státu (dle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR) zejména čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR¹⁶, který říká, že: „*Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu*“.

¹⁴ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1.* 4. oprav. a doplň. vyd. Brno : Doplněk, 2003. s. 470. ISBN 1081-262-2003

¹⁵ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1.* 4. oprav. a doplň. vyd. Brno : Doplněk, 2003. s. 248. ISBN 1081-262-2003

¹⁶ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1.* 4. oprav. a doplň. vyd. Brno : Doplněk, 2003. s. 248. ISBN 1081-262-2003

Územní samosprávné celky jsou územním společenstvím občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Čl. 100 odst. 1 tak nepřímou počítá s existencí územně správního členění, jehož úpravu svěřuje zákonu pro případ, že by se současně jeho jednotky kryly s územně samosprávným členěním. Protože podle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR lze působnost správních úřadů vymezit pouze zákonem, je v tomto ustanovení nepřímou založen předpoklad vymezení jakýchkoli správních obvodů formou zákona, tedy nejen těch, které se mají kryt s územním samosprávným celkem. Dosud platí zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu ve znění pozdějších předpisů. Podle něj se území ČR dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce (§1).¹⁷



Obr. 1 – Územně správní členění České republiky

¹⁷ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1.* 4. oprav. a doplň. vyd. Brno : Doplněk, 2003. s 246. ISBN 1081-262-2003

§18 odst.1 OZř stanoví, že: „Každá část území České republiky je součástí území některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak“. Za zvláštní zákon je v tomto smyslu považován zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, kterým jsou vymezena území vojenských újezdů na území ČR. Tato území se nezačleňují do území jednotlivých obcí. V současné době se na území ČR nachází celkem 5 vojenských újezdů. Jedná se o vojenský újezd Hradiště, Brdy, Boletice, Libavá a Březina .

3 OBCE

Jak je již výše uvedeno, obec je základním územním samosprávným celkem. Samosprávné postavení obcí jako „územních samosprávných společenství občanů“, resp. jako veřejnoprávních korporací územní samosprávy, se v naší historii datuje poprvé rokem 1849, kdy toto postavení bylo zakotveno tzv. prozatímním obecním zákonem. Obecní samospráva se potom u nás v nejrůznějších podobách uplatňovala až do roku 1945, od kdy byla nahrazena činností národních výborů, které měly postavení orgánů státní moci a státní správy v místech. Ty pak v tomto svém postavení vyvíjely činnost až do sklonku roku 1990, kdy po ukončení jejich činnosti dochází k faktickému obnovení postavení obcí na samosprávných principech.¹⁸

3.1 Osobní základ samosprávy obcí

Obce jsou současnou zákonnou úpravou koncipovány jako základní územní samosprávná společenství občanů, s povahou veřejnoprávní korporace, která vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Pojetím obce jako samosprávného společenství občanů je fakticky založen tzv. **osobní základ samosprávy obcí**, podle něhož se za občany obce, tedy osoby, které se mohou v plném rozsahu zapojovat do samosprávy obce, považují všechny osoby, které mají v obci trvalý pobyt. Tito občané jsou, za předpokladu, že dosáhli věku 18 let, proto také oprávněni, vedle svého práva volit a být voleni za členy zastupitelstva obce a rozhodovat při referendu konaném v obci, účastnit se zasedání zastupitelstva obce a nahlížet do zápisů o jeho jednání, jakož i podávat orgánům obce písemné návrhy. V tomto případě jde o realizaci politického práva zakotveného v ústavním zákoně č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, jejíž článek 21 odst. 1 stanoví, že: *Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*¹⁹

¹⁸ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s. 9-10. ISBN 978-80-7201-760-7.

¹⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 205. ISBN 1081-207-2007

§ 16 odst. 3 a § 17 OZř ale definuje i jiné možnosti státi se nositelem samosprávy. Práva a povinnosti vymezená v § 16 odst. 2 písm. c) až g), tj. s výjimkou práva volit a být volen a účastnit se hlasování v místním referendu, má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost. § 17 Ozř přiznává oprávnění dle § 16 také cizím státním příslušníkům, kteří dosáhli 18 let a mají v obci hlášený trvalý pobyt, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Naše právní úprava v tomto případě vymezuje prozatím jedinou výjimku týkající se oprávnění těchto občanů, a to sice, že nemohou být zvoleni do funkce starosty a místostarosty.

3.2 Územní základ samosprávy obcí

Právní úprava postavení obcí zákonitě charakterizuje i podle územních hledisek. Tím se řeší otázka tzv. **územního základu samosprávy obcí**. Území obce musí respektovat režim katastrálních území, a musí tak být tvořeno buď jedním nebo několika souvisejícími, resp. navazujícími katastrálními územími. To platí i pro případy rozdělování obcí. Každá obec je vždy dle čl. 100 odst. 2 součástí vyššího územního samosprávného celku.

Postavení obcí jako samosprávných jednotek se rovněž promítá do úpravy možnosti změn jejich území. Územní samospráva není pochopitelně bez území možná. Ústava proto obsahuje určité záruky stability území samosprávných jednotek. Na rozdíl od předchozí ústavní úpravy (čl. 87 odst. 2 Ústavy ČSFR) Ústava ČR však již výslovně nezaručuje, že hranice obcí bude možno měnit jen s jejich souhlasem, přičemž podmínky vzniku, zániku, rozdělení nebo sloučení obcí stanoví zákon. Platné zákonodárství však z tohoto stavu vychází.²⁰ Obce se mohou jednak slučovat či připojovat, to na základě rozhodnutí jejich zastupitelstev, nebo rozdělovat, resp. oddělovat, to však jen na základě rozhodnutí občanů v místním referendu.²¹ Zde existuje podstatný rozdíl u krajů jako vyšších územních samo-

²⁰ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1*. 4. oprav. a doplň. vyd. Brno : Doplněk, 2003. s 482. ISBN 1081-262-2003

²¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 206. ISBN 1081-207-2007.

správných celků, které dle čl. 100 odst. 3 Ústavy ČR mohou být vytvořeny nebo zrušeny pouze ústavním zákonem.

3.3 Ekonomický základ samosprávy obcí

Ústava, stejně jako zákon o obcích, vymezuje obec jako veřejnoprávní korporaci, která má vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.²² Z daného vyplývá, že obce mají postavení právnické osoby, tzn. že vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR a §2 zák. 128/2000 Sb., o obcích). Jedná se o tzv. **ekonomický základ samosprávy obcí**, v jehož rámci obec hospodaří samostatně, a to za podmínek, které stanoví zvláštní právní předpisy. Sám zákon o obcích vymezuje podmínky hospodaření obcí jen rámcově. Obecně hovoří o majetku obcí, zakládá oprávnění obcí hospodařit na smluvním principu také s majetkem jiných subjektů a ukládá obcím povinnost hospodařit podle rozpočtu, a to včetně povinnosti nechat hospodaření za vždy uplynulý kalendářní rok přezkoumat příslušným krajským úřadem nebo zvoleným auditorem a předložit výsledek tohoto přezkoumání spolu s předmětným vyúčtováním hospodaření k projednání zastupitelstvu obce.

Osobní, územní a ekonomický základ samosprávy obcí tak představují sice různé, nicméně vzájemně propojené a podmiňující se stránky samosprávného postavení obcí, a to včetně jejich fungování.²³

²² Pojem korporace vyjadřuje skutečnost existence právního subjektu, který je odlišný od osob jej tvořících, tj. od občanů obce. K právním úkonům nepotřebuje zákonné zmocnění pro každý jednotlivý případ. Navíc je veřejnoprávní korporací s řadou zvláštností. Ústava zdůrazňuje povahu samostatného spravování ÚSC, které je druhem veřejné moci vůči osobám jí podléhajícím. Členství v této korporaci přitom nezávisí na vůli členů. Ústava to zakotvuje blíže zejména v souvislosti s vydáváním právních předpisů zastupitelstev (čl. 104 odst. 3) a orgánů obce (čl. 79 odst. 3). FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1*. 4. oprav. a doplň. vyd. Brno : Doplněk, 2003. s. 478 a 479. ISBN 1081-262-2003

²³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 206 - 207. ISBN 1081-207-2007.

3.4 Orgány obce

Obecní zřízení v ČR zvolilo víceméně konventní model uspořádání při výkonu obecní samosprávy. Jde v podstatě o reflexi faktu, že samospráva v unitárním státu nemá podíl na všech pilířích moci, které jsou od sebe odděleny. Autonomie obcí je v ČR vyjádřením výkonné moci v zemi, obce se nespravují v oblasti zákonodárství či justice. Proto logicky nejsou nějakou zřetelnou hranicí od sebe odděleny samosprávné orgány obce. Ústava ČR (čl. 101 odst. 1) zde říká, že obce jsou spravovány samostatně zastupitelstvem, z čehož se pak dále vyvíjí komunální zřízení jako takové. V tomto kontextu odlišujeme orgány obce: 1) samosprávné, 2) ostatní běžné orgány, 3) zvláštní orgány.²⁴

3.4.1 Samosprávné orgány obce

Nejvyšším samosprávným orgánem a zastupitelským sborem obce je **zastupitelstvo obce**, od něhož je potom odvozováno postavení dalších orgánů obce, jimiž jsou rada obce, starosta a obecní úřad. Zastupitelstvo obce vykonává zákonem o obcích svěřené nejdůležitější pravomoci v oblasti samostatné působnosti obce. Zasedání zastupitelstva jsou veřejná, zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce. Zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina jeho členů, přičemž k platnosti usnesení je třeba souhlasu rovněž nadpoloviční většiny všech jeho členů.

Rada je výkonným orgánem pro oblast samostatné působnosti obce. Vzhledem k tomuto postavení jí, až na výjimky stanovené zákonem, nepřísluší rozhodovat v oblasti přenesené působnosti. Zasedání rady je na rozdíl od zasedání zastupitelstva neveřejná, rada obce se schází podle potřeby a usnází se většinou hlasů svých členů. V obci, kde se rada nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li tento zákon jinak.²⁵

Starosta je orgánem obce, který reprezentuje obec navenek a plní další úkoly stanovené zákonem o obcích. Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úko-

²⁴ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 127. ISBN 80-7380-010-1

²⁵ § 99 odst. 3 zák. 128/2000 Sb., o obcích

ny od počátku neplatné. Starostu volí zastupitelstvo ze svých členů a jemu je starosta také ze své činnosti odpovědný.

Obecní úřad je potom orgánem obce úředního typu, kterému přísluší zabezpečovat plnění úkolů obce úředního charakteru, a to jak v oblasti samostatné, tak v oblasti přenesené působnosti. Obecní úřad zřizuje úřední desku, která je umístěna na místě, které musí být veřejně přístupné. Úřední deska se zpravidla umísťuje na budově, v níž má své sídlo obecní úřad.²⁶

3.4.2 Ostatní běžné orgány

Ostatní běžné orgány obce jsou výbory - zřízené zastupitelstvem a orgány rady, jimiž jsou komise. Co se týká výborů zastupitelstva, jak už vyplývá z názvu, jsou ustavovány zastupitelstvem; tvoří ho minimálně tři členové – jimi mohou být členové zastupitelstva; funkční období je totožné s funkčním obdobím zastupitelstva. V případě výborů zákon předepisuje obligatorní vytvoření kontrolního a finančního výboru. Jejich členy nemohou být starosta, místostarosta, tajemník ani jiné osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadě. Zákon o obcích dává zastupitelstvu obce pravomoc zřídit také tzv. osadní výbor – má min. 3 členy a těmi jsou občané obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v té části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen a jsou určeni zastupitelstvem obce.²⁷

Jak je výše uvedeno, rada obce je oprávněna zřídit jako své iniciativní a poradní orgány - komise. Zřízení komise je, na rozdíl od zřízení finančního a kontrolního výboru, fakultativní povahy.

3.4.3 Zvláštní orgány

Zvláštní orgány jsou zřizovány na základě zákona a spadají do sféry přenesené působnosti obce. Je vždy zákonem stanoveno, kdo (obvykle starosta) jménem obce tyto orgány

²⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 212 - 213. ISBN 1081-207-2007

²⁷ § 120 zák. 128/2000 Sb. o obcích

vytvoří, odborná problematika, kterou se zabývají, a kritéria, která musejí členové těchto orgánů splňovat. Obvykle jde o kritérium odbornosti či bezúhonnosti. Členy bývají externí experti a odborníci z přírodních pracovišť úřadu obce a starostové či místostarostové. Nejznámější jsou přestupkové komise, krizové štáby a povodňové komise.²⁸

²⁸ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 130. ISBN 80-7380-010-1

4 VZÁJEMNÉ POSTAVENÍ OBCÍ A KRAJŮ

Pokud jde o vztahy mezi obcemi a kraji, stávající právní úprava obcí, obdobně i krajů, stojí na pozici respektování „autonomie“ samosprávného postavení obcí, což znamená, že krajů a jejich orgánům je sice přiznáno „vyšší nikoliv však „nadřazené“ úrovně samosprávy. Zvolený a právně zakotvený princip vztahů mezi obcemi a kraji v oblasti samosprávy naplňuje jak příslušné ústavněprávní předpoklady, tak i obsah a záměry Evropské charty územní samosprávy. Zohlednění Evropské charty místní samosprávy nachází svůj projev navíc i v jednotlivých řešeních konkrétní „dělby“ samosprávné působnosti mezi obcemi a kraji, a to na tzv. principu subsidiarity. Jmenovitě tak čl. 4 odst. 3 Charty uvádí: *„Za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejblíže k občanům. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolů, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti“*. Jinak vyjádřeno jde o to, aby z vyšších úrovní byla vykonávána jen ta správa, kterou je takto vykonávat nezbytně nutné. Z povahy úkolů územní samosprávy však vyplývá, že řada úkolů samosprávné povahy nutně spadá do společné či související, resp. propojené sféry zájmů obcí i krajů. Tzn., že budoucí právní úprava bude zřejmě muset být doplněna, resp. postupně doplňována, nástroji, v jejichž smyslu bude možné zajistit žádoucí vzájemnou komunikaci a koordinaci jak vertikální, tak horizontální, a to i s případnými pravidly pro dosažení závaznosti objektivně, či alespoň objektivizovaně žádoucího řešení.

Otázkou, bezprostředně související s režimem vztahů mezi obcemi a kraji v samostatné působnosti, je i rozhraničení samostatné a přenesené působnosti obcí (obdobně i krajů). Je naprosto zřejmé, že skutečnost realizovaného přesunu příslušné působnosti a pravomoci na obce /z dřívějších okresních úřadů/ mj. logicky klade daleko vyšší nároky na dostatečně citlivé rozlišování samostatné a přenesené působnosti obcí, včetně potřeby zabezpečit respektování v jejich rozdílech, jakož i rozdílech při jejich naplňování.

Proto také bylo nanejvýš žádoucí, aby zákonná úprava pokud možno zcela jednoznačně stanovila nesporná kritéria pro podřazování příslušných úkolů obecní správy do samostatné či přenesené působnosti obcí. Stávající zákon o obcích dnes přirozeně nemůže vymezovat přenesenou působnost obcí odkazem na dřívější působnost národních výborů, a proto volí řešení, podle něhož je přenesená působnost vymezována zvláštními zákony, a to diferencovaně v základním rozsahu – rozsahu působnosti „běžného“ obecního úřadu, dále

v rozsahu působnosti pověřeného obecního úřadu a nakonec i v rozsahu působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností.²⁹

²⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 198 - 201. ISBN 1081-207-2007.

5 PRAVOMOC A PŮSOBNOST OBCÍ

Obce jsou při výkonu místní správy povolány k plnění úkolů, které jsou vymezeny rámcem tzv. působnosti obce. **Působností** obce se obecně řečeno rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Podle platné právní úpravy přichází u obcí v úvahu působnost dvojího druhu, a to jednak tzv. působnost **samostatná** a dále tzv. působnost **přenesená**.³⁰

Pokud jde o **pravomoc** obcí, je třeba poukázat na jejich oprávnění vydávat pro své územní obvody a k plnění svých úkolů právní předpisy obce. Předpisy přijímané v samostatné působnosti se nazývají obecně závazné vyhlášky a přísluší je přijímat zastupitelstvu obce, předpisy přijímané v přenesené působnosti se nazývají nařízení, a přísluší je přijímat radě obce. Výrazem pravomoci obcí je dále oprávnění obcí rozhodovat, v zákonem stanovených případech, také ve správním řízení. Tady přichází v úvahu rozhodování také jak v oblasti samostatné působnosti, tak v oblasti přenesené působnosti. Rozhodování obcí, resp. jejich orgánů, ve správním řízení v samostatné působnosti je však spíše výjimečné, resp. ojedinělé. Zatímco v případech přenesené působnosti je takové rozhodování značně frekventovanější.³¹

5.1 Samostatná působnost obcí

U samostatné působnosti hovoříme o klasické obecní samosprávě či samosprávné působnosti obce, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti samostatně, přičemž je vázána jen zákony a obecně závaznými právními předpisy, vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Takto chápaná obecní samospráva není správou státní, nýbrž správou plně pří-

³⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část. 7. doplň. a aktualiz. vyd.* Brno : Doplněk, 2007. s. 207. ISBN 1081-207-2007.

³¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část. 7. doplň. a aktualiz. vyd.* Brno : Doplněk, 2007. s. 210-212. ISBN 1081-207-2007.

služející obcím jako veřejnoprávním korporacím územní samosprávy, a to proto, že se bezprostředně dotýká míst³².

Do samostatné působnosti obce ze zákona o obcích patří hospodaření obce, rozpočet a závěrečný účet obce, peněžní fondy obce, právnické osoby a organizační složky obce, organizace, řízení, personální a materiální zabezpečení obecního úřadu, osobní a věcné výdaje na činnost obecního úřadu atd. Do výkonu samostatné působnosti obcí se mohou řadit činnosti, které do samostatné působnosti zařadil zvláštní zákon. Příkladem takového výkonu samosprávy je např. výběr místních poplatků, zřizování zdravotnických zařízení, škol apod. Výkon samostatné působnosti obce je v rámci zákona o obcích vymezen ust. § 35 až § 60.

Všechny činnosti zařazené do samostatné působnosti (ať už zákonem o obcích či zvláštním zákonem) spravuje obec ve svém zájmu a zájmu občanů obce, za podmínky, že nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy.³³

Vymezení obsahového rozměru samostatné působnosti obcí je v OZř provedeno kombinací tzv. **pozitivního** a tzv. **negativního vymezení samostatné působnosti**³⁴. Z pohledu pozitivního vymezení má rozhodující význam charakterizování záležitostí, které by, ve smyslu svého spravování, mohly, či měly být náplní samostatné působnosti obcí. Pro tyto účely zákon předmětné záležitosti kvalifikuje jako záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejich občanů. Z povahy věci je zřejmé, že v zájmu obcí a občanů však mohou být i záležitosti, které např. z důvodů celospolečenských zájmů nemohou zabezpečovat obce, a

³² PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 207 - 208. ISBN 1081-207-2007.

³³ § 35 odst. 1 OZř

³⁴ Pozitivní vymezení zjednodušeně definuje to, co do samostatné působnosti patří, negativní pak vyjímá, co do ní (z jakéhokoliv důvodu) nepatří. VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 94. ISBN 80-7380-010-1

k jejich zabezpečování musí být příslušné jiné subjekty veřejné správy.³⁵ Z tohoto důvodu zákon toto pozitivní vymezení doplňuje negativně tak jak je již výše uvedeno. A sice, že z okruhu činností v rámci samostatné působnosti obcí, které jsou vykonávány v zájmu obce a občanů obce, odebírá ty, které zákon svěřuje krajům, ty, které sice vykonává obec, ale v rámci své přenesené působnosti a dále také výkon státní správy správními úřady, kterým to umožňuje zvláštní zákon.

K odlišení právní povahy pozitivně a negativně vymezené samostatné působnosti existuje několik nálezů Ústavního soudu. Mezi tyto patří také Nález Ústavního soudu sp. Zn. Pl. ÚS 26/1993, kde se říká, že: *Pokud je součástí uplatňování veřejné moci obcí také jednostranné zakládání práv a povinností fyzických a právnických osob, je působnost obcí limitována čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jenom na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. Z uvedeného plyne, že výčet, obsažený v ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nutno interpretovat ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí restriktivně. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce, obsaženou v § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, lze vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.*

³⁵ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s. 113-114. ISBN 978-80-7201-760-7.

Na druhou stranu existuje i judikatura, kde se Ústavní soud odchýlil od předchozího restriktivního výkladu původního ust. § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů. Příkladem opačného výkladu je např. Nález Ústavního soudu, který říká : „...*Pro určení rozsahu samostatné působnosti obce zákonodárce použil metodu kombinace pozitivního demonstrativního výčtu jmenovitě uvedených relativně konkrétních aktivit v § 14 odst. 1 zákona o obcích s generelním vymezením oblastí, které se týkají svou povahou zájmů územních samosprávných celků (hospodářský, kulturní, sociální rozvoj, ochrana a tvorba životního prostředí), v § 14 odst. 2 zákona o obcích s tím, že do samostatné působnosti obcí náleží pouze ty záležitosti z výše uvedených generelně vymezených oblastí, které nejsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy. Pokud tedy obec zjistí, že řešená otázka není podle své povahy upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se současně o otázku místního významu z výše uvedených generelně vymezených oblastí (§ 14 odst. 2 zákona o obcích), je obec oprávněna v rámci samostatné působnosti využít některou z forem činností, které jí zákon k realizaci samostatné působnosti nabízí.*“³⁶

Rozlišení, zda jde o výkon samostatné či přenesené působnosti bylo dle pojetí Ústavního soudu velmi komplikované, neboť dle následujícího judikátu se domníval, že „...*zcela přesný a vyčerpávající výčet této působnosti není možný již z toho důvodu, že nelze státní správu a samosprávu věcnými výčty oddělit. Tradiční statický poměr mezi státní správou a samosprávou se totiž ve složité moderní společnosti přeměnil v dynamický funkční vztah, založený na společenství úkolů a na kooperaci namísto rozdělení úkolů a konkurenci. Je třeba poznamenat, že tento fenomén není pouze českým specifíkem, ale obecným důsledkem hospodářského a sociálního vývoje v zemích, ve kterých po odstranění absolutismu se samospráva vyvíjela postupně cestou decentralizace shora.*

V důsledku toho při každém pokusu o věcnou delimitaci samosprávy a státní správy vystupuje do popředí nedostatek samotného pojmového a významového vymezení ústavního principu samosprávy ("věcí samosprávy" dle čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR). Tento nedostatek pak ztěžuje ochranu ústavního pojmu samosprávy, který má svůj smysl a obsah zasluhující

³⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 11. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/1994

ochrany na základě principu proporcionality, a to případně i proti vůli zákonodárce tam, kde by zákon narušoval obsah tohoto principu v jeho podstatě. Kritériem však sotva může být věcný výpočet čl. 14 zákona o obcích. Mnohem spíše je třeba uvážit, že záležitostmi místní působnosti mají být pouze takové věci, které svými kořeny tkví právě v místním společenství a mají k němu specifický vztah za předpokladu, že mohou být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti a samostatně zvládnuty.³⁷ Naprosto spolehlivé východisko z této situace našli naši zákonodárci při tvorbě nového zákona o obcích 128/2000 Sb., když v § 8 uvedli: „Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“

5.2 Přenesená působnost obcí

U přenesené působnosti naproti tomu jde o výkon státní správy, ovšem o takový výkon, který stát nerealizuje přímo, svými orgány, nýbrž nepřímo, a to prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v jejich mezích také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Přenesená působnost zahrnuje státní správu, u které stát sice vychází z toho, že patří jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit obcím jako představitelům místní správy.³⁸ Metodickou a odbornou pomoc ve věcech uvedených v odstavci 2 vykonává vůči orgánům obcí krajský úřad.³⁹

Obecně je výkon přenesené působnosti v mezích zákona o obcích řešen v ust. § 61 – 66e. Charakter činnosti, resp. působnosti obce, vymezený v zákoně o obcích koresponduje také východiskům platné ústavně právní úpravy. Toto zákonné ustanovení v jistém smyslu naplňuje, a konkretizuje ústavně předepsané pravidlo, zakotvené v čl. 105 Ústavy ČR, podle něhož lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. S tím souvisí i text čl. 100 Ústavy ČR, který hovoří o tom, že zákon stanoví, kdy

³⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 11. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97.

³⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. s. 207 - 208. ISBN 1081-207-2007.

³⁹ § 61 odst. 3 OZř

jsou obce správními obvody. Zákonná úprava postavení obcí tuto souvislost vyjadřuje tak, že obec je správním obvodem právě a jen tehdy, pokud zákon obci svěří výkon státní správy.⁴⁰ Výkon přenesené působnosti státní správy by neměl omezovat obec při výkonu samostatné působnosti. Pokud by taková situace v praxi nastala a obec by nebyla schopna bez významnějšího negativního dopadu, například na vlastní hospodaření či zajištění výkonu samostatné působnosti, zajišťovat výkon přenesené působnosti, je povinna bezodkladně danou situaci řešit s tím ústředním správním úřadem nebo úřady, do jejichž věcné působnosti výkon přenesené působnosti na daném úseku patří. Pokud by obec takovou situaci nehlásila a přeceněním vlastních možností by ohrozila výkon veřejné správy na daném konkrétním úseku tím, že by například zhoršila podmínky přístupu účastníků ke správnímu řízení, ohrozila jejich práva na spravedlivý proces jeho nepřiměřenou délkou apod. odůvodnila by tímto podezření ze spáchání trestného činu maření úkolů veřejného činitele z nedbalosti těmi odpovědnými pracovníky obce, do jejichž působnosti řešení dané problematiky patří popř. členy těch orgánů obce, kterou jsou příslušné k řešení vzniklé situace.⁴¹

Výkon přenesené působnosti obcí je zákonnou úpravou předepisován diferencovaně ve třech „rozměrech“. Zásadně platí, že obce vykonávají, resp. mají vykonávat, přenesenou působnost v určitém základním rozměru s tím, že tuto působnost zpravidla vykonávají pro správní obvod, daný jejich územním obvodem. Takový výkon přenesené působnosti se někdy označuje jako „základní přenesená působnost“ a obce pak jako obce „základní“. Daný rozměr přenesené působnosti by bylo možné označit jako „užší“, a jako takový přísluší naprosté většině ze stávajícího počtu 6274 obcí.

Vedle toho přichází v úvahu další rozměr rozsahu výkonu přenesené působnosti, který se týká věcně i právně zpravidla náročnějších otázek výkonu státní správy, a často i z pohledu uživatele veřejné správy otázek méně frekventovaných, a ten potom přísluší vykonávat jednotně pro správní obvod zahrnující územní obvody několika obcí, přičemž

⁴⁰ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s. 229. ISBN 978-80-7201-760-7.

⁴¹ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s. 228. ISBN 978-80-7201-760-7.

obecní úřad, povoláný k takovému výkonu přenesené působnosti obcí se označuje jako „pověřený obecní úřad“ a obce se pak v praxi označují jako „pověřené obce“. Tento rozměr přenesené působnosti by bylo možné označit jako „širší“, a jako takový přísluší podle aktuálně platné právní úpravy vykonávat celkem ve 389 obvodech pověřených obecních úřadů.

Nově s účinností od 1. 1. 2003 zákon o obcích zřídil v § 66 třetí a nejširší rozsah výkonu přenesené působnosti a to zřízením tzv. obcí s rozšířenou působností (tzv. trojkové obce) jejichž působnost i když odlišná od pověřených obcí je fakticky nejširší. Všechny obce s rozšířenou působností jsou současně i pověřenými obcemi. V současnosti je v České republice 206 obcí s rozšířenou působností.⁴²

Pověřeným obecním úřadům přísluší vykonávat přenesenou působnost jednak pro svoji obec (a to v tzv. „užším“ i v tzv. „širším“ rozměru) a stejně tak i pro další obec (tady toliko v tzv. „širším“ rozměru) ve stanoveném správním obvodu. Tzn., že pro potřeby výkonu tzv. „širšího rozměru přenesené působnosti je každá ze 6274 obcí podřazena do správního obvodu působnosti některého ze 389 pověřených obecních úřadů.⁴³

Obecním úřadům obcí s rozšířenou působností přísluší vykonávat přenesenou působnost (místní státní správu) jednak pro svoji obec (a to v tzv. „užším“ i v tzv. „širším“ rozměru) stejně tak i pro další obce (tady toliko v tzv. „širším“ rozměru) ve stanoveném správním obvodu. Tzn., že pro potřeby výkonu tzv. „širšího“ rozměru přenesené působnosti je každá ze 6274 obcí podřazena do správního obvodu působnosti některého ze 206 obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.⁴⁴

Určení obcí, které se stanou obcemi s pověřeným obecním úřadem a stejně tak obcí, které se stanou obcemi s rozšířenou působností je možno pouze zákonem, který je

⁴² KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s. 251. ISBN 978-80-7201-760-7.

⁴³ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s. 253. ISBN 978-80-7201-760-7

⁴⁴ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s. 263 - 264. ISBN 978-80-7201-760-7

v současnosti vydán pod č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

6 PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCÍ

Nejčastější, pro občany pravděpodobně nejzřejmější formou výkonu samostatné působnosti zastupitelstva, jejímž prostřednictvím je přímo zasahováno do právního stavu občanů obce, je zřejmě realizace tzv. samosprávné normotvorby. Územní samosprávné celky mohou v ČR vydávat v zásadě dva základní typy právních předpisů. V oblasti samostatné působnosti se jedná o obecně závazné vyhlášky, v oblasti přenesené působnosti se jedná o nařízení.⁴⁵

6.1 Obecně závazné vyhlášky

Ústava dává územní samosprávě možnost vydávat OZV bez výslovného zákonného zmocnění, včetně OZV stanovících povinnosti v oblastech, které zákon svěřuje do samosprávné působnosti obcí a krajů. Z tohoto pohledu jsou stávající zákony o obcích a krajích odlišné. Tyto zákony totiž rozlišují obecně závazné vyhlášky na stanovící povinnosti osobám a nestanovící povinnosti osobám. Toto dělení ustanovení Ústavy o územní samosprávě nezná. Pro OZV stanovící povinnosti zákon vyžaduje zákonné zmocnění, čímž je fakticky řadí do stejné pozice jako nařízení v přenesené působnosti.⁴⁶

V souladu s ust. § 35 odst. 3 OZř se obec při výkonu samostatné působnosti řídí zákonem – při vydávání obecně závazných vyhlášek a v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Pro případy vydávání OZV platí, že je obec vázána toliko zákonem. To v jistém smyslu koresponduje obsahu čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ČR ve vzájemné kombinaci, které zastupitelstvům obcí svěřuje oprávnění vydávat OZV v mezích působnosti zastupitelstva stanovené zákonem.⁴⁷

⁴⁵ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 95. ISBN 80-7380-010-1.

⁴⁶ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s. 33 - 34. ISBN 978-80-7201-760-7.

⁴⁷ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s. 117. ISBN 978-80-7201-760-7.

Obecné zmocnění k vydávání OZV ukládá Ústava ČR, konkrétně čl. 104 odst. 3, který stanoví, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Obec může v rámci samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou, a to k:

- a) k **zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku**; zejména může stanovit, 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,
- b) 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,
- c) k zajištění **udržování čistoty** ulic a jiných veřejných prostranství, k **ochraně životního prostředí**, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.⁴⁸

Lze konstatovat, že problematika OZV a jejich kolize se státní mocí vyjádřenou v podobě zákonné úpravy je jednou z významných náplní činnosti Ústavního soudu ČR, o čemž svědčí bohatá judikatura v této oblasti. Tato skutečnost bezpochyby reflektuje snahu jednotlivých obcí nejen o vlastní regulaci určité oblasti společenského života v rámci obce, ale dost možná také svědčí o normotvorných „sondách“ obecních představitelů, kteří pomocí OZV zkoušejí, kam až je nechá státní moc dohlížející na dodržování zákonnosti a ústavnosti (tedy moc soudní) ve svém rozhodování dojít. Lze říci, že mezi rozhodnutími Ústavního soudu zabývajícími se OZV obcí převažují rozhodnutí tyto pokusy komunálních politických představitelů zamítající. Je otázkou, zda můžeme na základě této skutečnosti

⁴⁸ § 10 zákona o obcích č. 128/2000 Sb.

konstatovat, že Ústavní soud coby státní orgán kontroly ústavnosti „nepřeje“ obcím plné využití samosprávy. Máme za to, že tento fakt může spíše svědčit o určité míře neznalosti či snad chybné interpretace právního řádu ze strany představitelů komunální samosprávy a jejich (logické) snaze o co možná nejširší, a snad i občas účelový, výklad rozsahu samostatné působnosti.⁴⁹

6.2 Nařízení obcí

Nařízení obcí v přenesené působnosti jsou nejslabšími z hlediska právní síly a obec se při jejich vydávání musí řídit nejen zákony, ale i podzákonými právními předpisy, pokud jsou vydány v mezích zákonů a k jejich provedení. Protože v oblasti přenesené státní správy je stát i kraj obci nadřazen, mělo by nařízení obce být v souladu s podzákonými předpisy státu i kraje nejen při jejich vydání, ale po celou dobu platnosti, pokud zákon výslovně nestanoví jinak. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy k přijetí nařízení je třeba výslovného zákonného zmocnění. Nařízení jsou vydávána v oblasti státní výkonné moci. Jde o prováděcí (druhotný) právní předpis. Nutno upozornit, že může být vydáno zákonné zmocnění v zákoně, který sám bude neústavní. Nařízení podle čl. 79 odst. 3 Ústavy tak bude zákonné, ale neústavní. Náš ústavní pořádek nepřipouští nařízení v přenesené působnosti na základě jiného zmocnění než zákonného (zákaz subdelegace, zákaz terciární normotvorby).⁵⁰ Nutno podotknout, že „...*Samotná otázka "normativního života" prováděcího právního předpisu po zrušení zmocňovacího ustanovení v příslušném zákoně není v teorii ani praxi nazírána jednoznačně. Podle jednoho přístupu působí derogace zákona implicitě i zrušení všech právních předpisů vydaných na jeho základě a k jeho provedení (srov. Knapp, V. - Grospič, J. - Štín, Z.: Ústavní základy tvorby práva. Praha 1990, str. 184). Jiný přístup vychází z teze, že sám tvůrce je povinen nařízení vždy zrušit nebo změnit v případě, kdy se dostane do rozporu s nově vydaným předpisem vyšší právní síly (viz Hendrych, D.: Správní právo, obecná*

⁴⁹ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 96-97. ISBN 80-7380-010-1.

⁵⁰ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s 50. ISBN 978-80-7201-760-7.

část. Praha 1994, str. 33). A konečně existuje v teorii názor, že v důsledku zrušení zdroje právní síly vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, tj. zmocňujícího zákona, by měly zanikat i předpisy prováděcí (Filip, J.: Ústavní právo České republiky I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. MU - Doplněk, Brno 1999, str. 254.). Na druhé straně stojí v teorii názor, podle něhož prostým zrušením zákonného zmocnění nekončí právní život předpisů vydaných na základě tohoto zmocnění (Koudelka, Z.: Obecně závazné vyhlášky. MU Brno 1998, str. 83).

Také praxe zákonodárce a exekutivy a zejména judikatura soudů nedává na tuto otázku zcela jednoznačnou odpověď. Ústavní soud k této problematice již sám v minulosti judikoval, že "Vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu" (sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, Sbírka rozhodnutí, svazek 18, nález č. 93; vyhlášen pod č. 231/2000 Sb. ve znění sdělení Ústavního soudu č. 130/2001 Sb.).

V této souvislosti lze poukázat také na novější judikaturu Nejvyššího správního soudu, který navázal na citovaný nález Ústavního soudu s tím, že není možno dospět k věcně podloženému přesvědčení o neplatnosti předpisu toliko z důvodů legislativně-technických, tedy jen proto, že původní zákonné zmocnění bylo derogováno a "přesunuto" do zákona jiného. Základním materiálním imperativem proto vždy musí být zcela konkrétní a zřetelně vyjádřený projev vůle zákonodárce. Pro právní účinky právního předpisu je proto rozhodující jeho zmíněný materiální vztah k projevené vůli zákonodárce (srov. rozsudek NSS sp. zn. 5 A 75/2002).

V tomto kontextu je pak částí teorie a praxe posuzována také otázka nastolená navrhovateli, a to tak, že "nebyl-li prováděcí předpis novým zákonem zrušen, nadále platí. Protože po zrušení zákona zaniká zmocnění prováděcí předpis vydat, zaniká i možnost takový předpis zrušit." (viz Zářecký, P.: K normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů. Správní právo č. 3/96, str. 140).⁵¹

⁵¹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 52/03 ze dne 20. 10. 2004

PRAKTICKÁ ČÁST

7 DOZOR U ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Dozor územních samosprávných celků je způsob, kterým stát zkoumá, zda územní samosprávné celky při výkonu své působnosti respektují platné právní předpisy. Nejvýznamnějším důvodem pro výkon dozorové činnosti je porušení zákonnosti. K zajištění zákonné realizace hlavních úkolů a cílů ve veřejné správě slouží tzv. záruky zákonnosti ve veřejné správě. Mezi tyto prostředky patří mj. také změna, zrušení a sistace vadných právních předpisů nebo kontrola ve VS. Dozorovými prostředky jsou potom oprávněné osoby, instituce nebo orgány oprávněni pozastavovat účinnost nebo výkon nezákonných dokumentů, podávat žaloby nebo návrhy na jejich zrušení soudům, příp. tyto dokumenty přímo rušit. Dozor je, na rozdíl od kontroly, která může být předběžná, průběžná nebo následná, vykonáván zásadně pouze následně.

K zásadní změně právních předpisů v oblasti dozoru působnosti obcí a krajů přinesl zákon č. 234/2006 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. července 2006. Tímto zákonem došlo ke změně zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zákona o krajích č. 129/2000 Sb., zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a také zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků. Hlavním účelem tohoto zákona bylo sjednotit právní úpravu dozoru nad působností ÚSC jak po stránce hmotněprávní, tak po stránce procesní. V Ústavě ČR je oblast dozoru ÚSC zakotvena v čl. 101 odst. 4, který říká, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným v zákoně.

Územní samosprávné celky ve stále větší míře využívají možnost konzultace k připravovaným OZV a zasílání návrhů OZV ještě před jejich schválením příslušným orgánem. V roce 2008 MV posoudilo celkem 10516 OZV, z toho 3880 návrhů (tj. 37%); v roce 2009 bylo posouzeno celkem 8720 OZV, z toho 3439 návrhů (tj. 39,5%). Tato forma metodické pomoci naprosto zásadním způsobem ovlivňuje konečný počet přijatých nezákonných OZV. Nejčastější rozpory se zákonem byly v roce 2009 zjištěny v OZV upravujících problematiku místních poplatků, odpadového hospodářství, veřejného pořádku a čistoty obce.

Nejčastější chybou OZV bylo překročení zákonného zmocnění a dále vymezení lokalit, na něž se právní úprava dané vyhlášky má vztahovat, v rozporu se zákonem.⁵²

V roce 2009 bylo podány ze strany MV 4 návrhy na zrušení OZV k Ústavnímu soudu, ke správním soudům v roce 2009 žádné návrhy ze strany MV na zrušení PP obcí podány nebyly.

7.1 Předmět dozorové činnosti u obcí

Jak je již popsáno v teoretické části této práce, obce se při výkonu svých činností pohybují ve dvou rovinách. Jednak je to výkon samosprávy, kdy obce vykonávají své záležitosti samostatně v zájmu obce a v zájmu občanů obce. Jedná se zde tedy o výkon samostatné působnosti. Kromě toho jsou obce ale také vykonavateli státní správy, kterou na ně přenesl stát, a proto v tomto případě hovoříme o výkonu přenesené působnosti. Při výkonu obou těchto druhů činností jsou obce povinny řídit se příslušnými právními předpisy. Dozorová činnost je vykonávána u všech činností následně bez jakéhokoliv předchozího souhlasu. V rámci samostatné působnosti jsou obce zmocněny Ústavou ČR vydávat OZV, v rámci přenesené působnosti mohou obce vydávat nařízení. Dozoru podléhají všechny tyto platné a účinné právní předpisy. Kromě tohoto OZř stanoví, že dozoru podléhají také usnesení a jiná podobná opatření územních samosprávných celků a to jak v samostatné tak i v přenesené působnosti obcí.⁵³

Předmětem dozoru na druhou stranu ale nejsou správní rozhodnutí vydaná podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů anebo také správní rozhodnutí vydaná podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění pozdějších předpisů. Právní vady těchto rozhodnutí mohou být řešeny v režimu opravných prostředků. V rámci dozoru nejsou také řešena případná porušení v oblasti obchodního, pracovního

⁵² BRŮNA, Miroslav, a kol. Informace o přezkumu právních předpisů územních samosprávných celků. In *Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra 2009 : Informace o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2009*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2010 [cit. 2010-04-29]. Dostupné z WWW: <www.mvcr.cz/odk>.

⁵³ §124 a § 126 OZř

nebo občanského práva, jelikož v těchto vztazích nevystupují obce jako veřejnoprávní subjekty, nýbrž je na ně pohlíženo jako na jiné subjekty ve smluvních vztazích. Ochrany práv z těchto vztahů vzniklých, se mohou obce, nebo i jejich protistrany, domáhat u příslušného soudu v občanskoprávním řízení. Tato ustanovení platí jak pro obecní tak i pro krajské zřízení.

7.1.1 Dozor v rámci samostatné působnosti obcí

Jak už je popsáno v teoretické části, v mezích samostatné působnosti jsou obce, resp. zastupitelstva obcí, oprávněny vydávat **obecně závazné vyhlášky**. Obecné zmocnění k vydávání OZV je dáno čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. Konkrétní práva a povinnosti zmocňující obce v rámci své samostatné působnosti vydávat OZV jsou řešena v rámci § 10 OZř. Tímto ustanovením se OZř odlišuje od zákona o krajích, jelikož toto ustanovení udává přímo některá zmocnění pro vydávání OZV, jimiž obce stanovují povinnosti osobám, které se OZV musí řídit. Obcím, které chtějí vydávat OZV, jimiž stanovují povinnosti osobám, zákon udává výčet oblastí, ve kterých mohou obce práva a povinnosti občanů regulovat. Nejčastěji se v ČR vydávají OZV upravující oblast veřejného pořádku, udržování čistoty a stanovení výše poplatků za komunální odpady.

Vydání OZV přísluší tedy zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce je usnášeníschopné, je –li na jeho jednání přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. Pokud návrh OZV schválí nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, musí být takto schválená OZV vyhlášena. U obcí platí způsob publikace na úřední desce. Zde je OZV vyvěšena po dobu 15 dní ode dne vyhlášení, přičemž za den vyhlášení je považován první den zveřejnění na úřední desce. Zde je nutno podotknout, že úřední deskou se zde rozumí i úřední deska v elektronické podobě. Kromě tohoto způsobu může být OZV vyhlášena také způsobem v místě obvyklém, což může být např. v místním tisku, rozhlase apod. Pokud není stanovena jiná účinnost, platí pravidlo, že OZV nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Tato OZV je potom platná a účinná, tzn. že je závazná pro dotčenou veřejnost v obci. Změnu nebo zrušení OZV může obec provést opět pouze vydáním nové OZV.

OZV zašle obec neprodleně po dni vyhlášení na MV, které provádí nejen dozor nad vydáváním OZV, ale poskytuje také metodickou pomoc obcím při vydávání OZV. Shledá-li MV u OZV rozpor s Ústavou ČR, LZPaS, akty orgánů EU, ústavními zákony, zákony a v neposlední řadě také v rozporu s mezinárodními smlouvami, která ČR ratifikovala, vyzve

MV danou obec ke zjednání nápravy. Ke zjednání nápravy stanoví MV obci lhůtu 60 dnů ode dne doručení výzvy obci. Tuto výzvu MV nemusí posílat a tuto lhůtu obci neposkytne v případě, zjistí-li zřejmý rozpor OZV obce s lidskými právy a základními svobodami. K pozastavení účinnosti, tzv. sistaci, dojde dnem doručení rozhodnutí MV o sistaci obci. Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu – tím je myšleno, že vyhoví návrhu MV ve lhůtě stanovené MV v rozhodnutí o sistaci, MV své rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV obce zruší okamžitě poté, co obdrží od obce sdělení o zjednání nápravy spolu s OZV, kterou byla náprava zjednána. Nevyhoví-li obec MV a nápravu ve stanovené lhůtě nezjedná a není-li proti rozhodnutí MV podán rozklad, zašle ministr vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení OZV obce.⁵⁴ Ani v tomto případě nemá MV prostor pro správní uvážení, zda příslušný návrh k Ústavnímu soudu podá či nikoliv, nýbrž tuto podat musí, pokud je nezákonnost napadené vyhlášky prokázána.⁵⁵ Ústavní soud zde vystupuje v roli negativního zákonodárce a rozhoduje formou Nálezu Ústavního soudu, který se následně stává pramenem práva a má formu precedentu. OZV je podzákoným právním předpisem, a proto byla-li MV pozastavena účinnost této OZV, a i když nebyla daná OZV zrušena nelze podle ní již dále postupovat, tzn. že nemůže být dodržována jako závazná právní norma.⁵⁶

Tato forma dozoru nad vydáváním OZV patří výlučně do rukou MV až novelou zákona č. 234/2006 Sb., s účinností od 1.7.2006. Do této doby se o výkon dozoru nad samostatnou působností obcí podíleli spolu s MV i krajské úřady. Před účinností tohoto zákona byl výkon dozoru komplexnější, ale jelikož tímto zákonem kraje pozbyly své kompetence v této oblasti, zúžila se oblast dozoru pouze soulad OZV obcí s ústavním pořádkem a zákony ČR.

Dozor nad **výkonem usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření** orgánu obce v rámci samostatné působnosti opět vykonává a hlavním iniciátorem zde je MV. Právní

⁵⁴ § 123 OZř

⁵⁵ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s 392. ISBN 978-80-7201-760-7

⁵⁶ Usnesení Ústavního soudu I. ÚS 304/97 ze dne 11.9.1997

úprava týkající se dozoru nad výkonem usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti je prakticky totožná jako právní úprava týkající se dozoru nad vydáváním OZV s několika výjimkami:

1. napadaný akt obce musí být v souladu nejen se zákony, ale i s ostatními obecně závaznými právními předpisy, tzn. i s podzákonnými – nařízeními vlády, vyhláškami nebo jinými akty ústředních správních orgánů.
2. MV smí pozastavit svým rozhodnutím účinnost napadaného aktu ne pro rozpor s lidskými právy, ale pro zřejmý a závažný rozpor se zákonem
3. konečné rozhodnutí o zrušení nezákonného aktu vydává obecný soud v režimu správního soudnictví, nikoliv Ústavní soud.
4. Byl-li již napadaný akt uskutečněn, MV podá návrh na jeho zrušení, nikoliv na pozastavení jeho účinnosti, protože pozastavení účinnosti by nemělo žádný smysl. Konečné rozhodnutí o nezákonnosti takového aktu má ale velký význam pro uplatňování náhrady škody vůči obci, která tento akt vydala.

7.1.2 Dozor v rámci přenesené působnosti obcí

Výkon přenesené působnosti obcí je taktéž popsán již v teoretické části této práce. Dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí vykonávají krajské úřady. I když se jedná o jiný dozorový orgán než u výkonu samostatné působnosti, principy úpravy dozorové činnosti jsou obdobné. Dozor u výkonu přenesené působnosti je opět vykonáván až následně a dozor je prováděn tak, aby nebyla omezována samostatná působnost a rozhodovací pravomoc orgánů obce. Krajské úřady mají jako dozorový orgán pro obce jistou výhodu, mohou působit na obce preventivně - v rámci metodiky.

V rámci přenesené působnosti obcí je vykonáván dozor nad vydáváním a obsahem **nařízen**í obcí. K vydávání nařízení obce je oprávněna rada obce. Rada obce je jediným jejím orgánem, který může vydávat nařízení obce, vydávané v rámci přenesené působnosti. Pouze v případech, který zákon o obcích předvídá v § 84 odst. 2, tedy tehdy, pokud není rada

obce zřízena, může nařízení obce vydávat její zastupitelstvo.⁵⁷ V rámci dozoru se zjišťuje, v prvé řadě, zda jsou nařízení obce v souladu se zákony. I když to zákon o obcích výslovně nestanoví, musí být nařízení obcí rovněž v souladu s Ústavou, ústavními zákony, ratifikovanými mezinárodními smlouvami a smluvními závazky vůči legislativě EU. Pokud je tedy nařízení obce v souladu s tuzemským zákonem ale v rozporu s ratifikovanou mezinárodní smlouvou nebo legislativou EU, kterou je Česká republika vázána, je nutno ji s touto smlouvou zesouladit i za cenu, že následně bude v rozporu s platným tuzemským právním řádem.⁵⁸

Zjistí-li dozorující orgán, v tomto případě krajský úřad, rozpor s výše uvedenými právními předpisy, vyzve obec ke zjednání nápravy ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení této výzvy. Nejednají-li obec nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad vydá sistační rozhodnutí, tj. rozhodnutí o pozastavení účinnosti daného nařízení. Lhůta pro zjednání nápravy nemusí být obci poskytnuta v případě zřejmého rozporu vydaného nařízení s lidskými právy a základními svobodami. V tomto případě je krajský úřad oprávněn pozastavit účinnost vydaného nařízení bez předchozí výzvy obci. Nařízení obce pozbývá účinnosti dnem doručení sistačního rozhodnutí obci. V tomto rozhodnutí krajský úřad dále stanoví obci lhůtu ke zjednání nápravy. Zjednají-li obec nápravu, krajský úřad své rozhodnutí zruší neprodleně poté, co obdrží od obce sdělení o zjednání nápravy a nařízení, které dokládá, že ke zjednání nápravy došlo. Nejednají-li obec nápravu ve stanovené lhůtě, podá ředitel krajského úřadu návrh na zrušení nařízení obce k Ústavnímu soudu

V režimu přenesené působnosti jsou vydávána obcemi také **usnesení, rozhodnutí a jiná opatření** podléhající dozoru od krajského úřadu. Tyto právní předpisy musí být v souladu kromě ústavního pořádku a mezinárodních smluv také s jinými právními předpisy vydanými v mezích a na základě zákona, s usneseními vlády a také se směrnicemi

⁵⁷ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s 347. ISBN 978-80-7201-760-7

⁵⁸ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. s 400. ISBN 978-80-7201-760-7

ústředních správních úřadů. Jsou-li v rozporu s těmito právními předpisy, postup dozorujícího orgánu je stejný jako v oblasti dozoru nad vydáváním nařízení obcí. Rozhodující odlišnost je v tom, že zde poslední slovo má dozorující orgán. Zákon o obcích opravňuje krajský úřad ke zrušení jakéhokoliv opatření orgánu obce vydané v režimu přenesené působnosti, s výjimkou nařízení obce. Usnesení, rozhodnutí a jiná opatření vydaná v režimu přenesené působnosti obcí se nesustojí, ale hned ruší. Příslušný k tomu je tedy dozorující orgán, tj. krajský úřad (na rozdíl od samostatné působnosti, kde je k tomu oprávněn obecní soud). Podmínkou oprávnění zrušení je, že obec nesjednává nápravu ve stanovené lhůtě ani po předchozím upozornění ze strany krajského úřadu.

7.1.3 Publikace právních předpisů obcí

OZV a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce.⁵⁹ Vyhlášení se děje vyvěšením na úřední desce obecního úřadu anebo způsobem v místě obvyklém (např. rozhlasem, prostřednictvím místního tisku, místní kabelové televize, internetových stránek obce apod.). Úřední deska musí být umístěna na místě, které je veřejně přístupné a její technické parametry musí zajistit ochranu proti běžnému poškození písemností. Úřední deska se zpravidla umísťuje na budově, v níž má své sídlo obecní úřad. V souvislosti s touto problematikou se domnívám a v zásadě souhlasím s vyjádřením Stanislava Kadečky, že původní vládní návrh tohoto ustanovení byl výrazně lepší. Vláda totiž navrhovala, aby platilo následující: *Obecní úřad zřizuje úřední desku, která je umístěna na místě, které musí být veřejně přístupné po dobu 24 hodin denně. Úřední deska se zpravidla umísťuje na budově, v níž má své sídlo obecní úřad.* Toto stanovení pak správně odůvodňovala tím, že se „vyskytly úvahy o umístění úřední desky v uzavřených prostorách obecního úřadu. Ztotožňuji se také s názorem, že schválená právní úprava tak nezamezuje již dříve kritizované eventualitě, totiž aby byla úřední deska přístupná pouze v úředních hodinách.“⁶⁰ Vyhlášením se právní předpis stává platným, tzn. že se stává součástí právního řádu. Na úřední desce musí být právní předpisy vyvěšeny po dobu minimálně 15 dní. Pokud není v tomto právním předpise uvedena účinnost, platí, že tento právní předpis se stává účinným patnáctým dnem po dni vyhlášení (bez ohledu na to, zda 15. den připadá na sobotu, neděli nebo státem uznaný svátek). Účin-

⁵⁹ § 12 odst 1 OZř

⁶⁰ KADEČKA, Stanislav. Samosprávná normotvorba obcí ve světle nového zákona o obcích. In *Veřejná správa na prahu 21. století*. Brno : Masarykova univerzita, 2001. s. 130 - 133. ISBN 80-210-2739-8

nost právního předpisu může být i kratší než 15 dnů, ale to ve výjimečných případech, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem (např. živelné pohromy apod.). Nikdy ale nemůže být v právním předpise stanovena účinnost dřívější, než je den vyhlášení. Pokud se stane, že obec uvede ve svém právním předpise, že tento předpis nabývá účinnosti např. dnem před jeho vyhlášením, tento právní předpis bude přesto účinný až dnem vyhlášení. Praktickým příkladem tohoto tvrzení je OZV města Sokolov, které si v OZV stanovilo účinnost tohoto právního předpisu 27.6.1997, fakticky byla ale OZV vyvěšena, tzn. vyhlášena až 28.6.1997. ÚS je v rámci svého řízení vázán také ust. § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, tzn. že je povinen zkoumat, zda byl dodržen legislativní proces u daného právního předpisu. V rámci tohoto řízení tak ÚS shledal vadu napadené OZV a ve svém odůvodnění mj. uvedl: „...je-li uveden dřívější datum účinnosti, než je datum vyhlášení, pak nabývá právní předpis účinnosti dnem vyhlášení.“⁶¹

Pokud vydá nařízení obce obecní úřad obce s rozšířenou působností, je toto nařízení vyvěšeno na úředních deskách v obcích v celém jeho správním obvodu. Platnost daného právního předpisu se ale odvíjí od obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Obec je povinna na své úřední desce vyvěsit neprodleně po dobu minimálně 15 dnů také:

1. nález ÚS, kterým se ruší právní celý předpis obce nebo jeho jednotlivá ustanovení
2. rozhodnutí ÚS, kterým pozbývá platnost rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce
3. rozhodnutí obecného soudu, kterým se ruší usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření obce v režimu samostatné působnosti
4. rozhodnutí o pozastavení účinnosti PP obce
5. rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti PP obce.

Jakmile obec vydá právní předpis, je povinna podle zákona o obcích jej informovat dozorující orgán o jeho vydání, tj. v mezích samostatné působnosti MV a v rámci přenesené působnosti krajský úřad. V rámci „starého zákona o obcích“ znělo ust. § 16 odst. 5 takto: „...OZV, která nabyla účinnosti, zašle obecní úřad neprodleně okresnímu úřadu.“ I při posuzování tohoto ustanovení souhlasím s vyjádřením S. Kadečky, podle něhož bylo takovéto ustanovení nežádoucí, neboť bylo potřebné, aby se dozorující orgán s právním aktem ÚSC seznámil ještě v průběhu legisvakační

⁶¹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 38/97 ze dne 24. 11. 1998

lhůty a ne až po nabytí účinnosti tohoto právního předpisu.⁶² V duchu této myšlenky je v současně platném zákoně o obcích uvedeno ust. § 12 odst. 6, který říká: „*Obec zašle obecně závaznou vyhlášku obce neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Obec zašle nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu*“, přičemž správní praxe má za to, že slovo neprodleně lze definovat do tří pracovních dnů.⁶³

7.2 Dozorová činnost u krajského zřízení

U krajů jako vyšších územně samosprávných celků je systém dozoru obdobný jako na úrovni obcí. Činnost kraje je taktéž rozdělena do dvou úrovní. VÚSC spravují své záležitosti samostatně, potom opět hovoříme o samostatné působnosti. Státní orgány opět mohou do samostatné působnosti krajů zasahovat pouze vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon. Rozsah samostatné působnosti může být též omezen zákonem. Stejně jako obce, mohou kraje vykonávat i státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje. I v tomto případě je pojmenování výkonu činnosti totožné jako na úrovni obcí, a sice takový, že kraje vykonávají svou přenesenou působnost (§ 29 a 30). Kraj je při výkonu státní správy správním obvodem. Kraj je povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti. I na úrovni VÚSC platí fikce stanovení působnosti jako u základních ÚSC. Ust. § 4 KZř říká, že „...Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.“

V mezích **samostatné působnosti** vydávají kraje právní předpisy jimiž jsou OZV a také usnesení, rozhodnutí a jiná opatření. Zmocnění zastupitelstva kraje vydávat OZV stejně jako u obcí vyplývá opět z čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. U OZV krajů se při výkonu dozoru posuzuje soulad OZV kraje se zákony u usnesení a jiných opatření kraje se v rámci dozoru zkoumá soulad těchto právních předpisů se zákony a jinými právními předpisy.

⁶² KADEČKA, Stanislav. Samosprávná normotvorba obcí ve světle nového zákona o obcích: V. legislativní proces. In *Veřejná správa na prahu 21. století*. Brno : Masarykova univerzita, 2001. s. 130 - 133. ISBN 80-210-2739-8.

⁶³ Praktický výklad systému dozoru vychází z teoretického základu obsaženého v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích.

Proces dozoru právních předpisů v režimu samosprávné působnosti vyšších územních samosprávných celků je totožný jako proces dozoru u právních předpisů obcí. Dozor nad výkonem samostatné působnosti krajů opět vykonává Ministerstvo vnitra. Dozor je prováděn následně a je zaměřen výhradně na posuzování souladu OZV se zákony a je prováděn tak, aby nedocházelo k zásahu do samostatné působnosti kraje a také aby nedocházelo k nezákonnému zásahu ze strany státu. K vyřčení konečného verdiktu o posouzení zákonosti právních předpisů kraje je u OZV příslušný Ústavní soud a u usnesení, rozhodnutí a jiných opatření příslušný obecný soud, stejně jako u právních předpisů obcí.

V rámci **přenesené působnosti** jsou kraje oprávněny vydávat nařízení a přijímat usnesení, rozhodnutí a jiná opatření. I zde je hlavním předmětem dozoru to, zda nařízení nejsou v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem a také zda existuje soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření se zákonem, jiným právním předpisem a v jejich mezích také usnesení vlády, směrnícím ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva.

U nařízení kraje vykonává dozor věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad. Tito jsou oprávněni, zjistí-li nesoulad uvedených právních předpisů, vyzvat krajský úřad ke zjednání nápravy ve lhůtě do 60 dnů. Lhůta opět nemusí být poskytnuta v případě zřejmého rozporu nařízení kraje s lidskými právy a základními svobodami. Účinnost nařízení je pozastavena dnem doručení sistačního rozhodnutí kraji. Nejednají-li kraj nápravu ve stanovené lhůtě, podá věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad návrh na zrušení nařízení kraje k Ústavnímu soudu.

Odporuje-li usnesení, rozhodnutí či jiné opatření v režimu přenesené působnosti stanoveným předpisům, vyzve věcně příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní orgán kraj ke zjednání nápravy ve stanovené lhůtě. Nejednají-li kraj nápravu, věcně příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní orgán právní předpis kraje zruší a informuje o tom krajský úřad.

7.2.1 Publikace právních předpisů kraje

Způsob publikace právních předpisů obcí a krajů je rozdílný v tom, že zatímco u obcí jsou PP zveřejňovány na úředních deskách obecních úřadů, kraje publikují OZV a nařízení ve Věstníku právních předpisů kraje. Tyto právní předpisy se stávají platnými dnem vyhlášení právního předpisu kraje, což je den rozeslání příslušné částky Věstníku, který musí být

uveden v jejím záhlaví. PP kraje nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější datum účinnosti. I v případě PP kraje lze stanovit dřívější účinnost, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem. V tomto případě se pak daný PP vyvěsí i na úřední desce kraje a také na úřední desce obecního úřadu, jehož se PP týká a dále také v hromadných informačních prostředcích.⁶⁴

⁶⁴ Praktický výklad systému dozoru vychází z teoretického základu obsaženého v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích.

8 DOZOR NAD PŮSOBNOSTÍ MĚSTA LITOVEL

Jedním z cílů mé bakalářské práce je demonstrovat systém dozoru popsany v 7. kapitole praktické části této práce. Pro demonstraci širokého rozsahu působností a následného dozoru nad výkonem samostatné i přenesené působnosti obcí jsem jako praktický příklad zvolila **město Litovel**. Město Litovel tvoří spolu s ostatními 4 městy (Olomouc, Velká Bystřice, Šternberk a Uničov) soustavu měst okresu Olomouc a současně také patří do Olomouckého kraje. K městu Litovel náleží 11 místních částí (Březové, Unčovice, Víska, Myslechovice, Nasobůrky, Rozvadovice, Tři Dvory, Chořelice, Chudobín, Nová Ves a Savín). Počet obyvatel Litovle včetně místních částí činil k 1. 1. 2010 celkem 9.990⁶⁵ obyvatel, přičemž např. k 1.1.2006 mělo město Litovel, včetně místních částí, 10.092 obyvatel.. Město Litovel se v rámci reformy veřejné správy stalo obcí III. a II. typu, tzn. že vykonává funkci obecního úřadu obce s rozšířenou působností a současně tedy také funguje i jako pověřený obecní úřad. Členění obcí a reforma veřejné správy týkající se této oblasti jsou popsány v kapitolách této práce č. 1.2. Druhá etapa reformy VS a 5.2. Přenesená působnost obcí. Město Litovel je taktéž centrálním sídlem Mikroregionu Litovelsko, ve kterém se dobrovolně sdružuje 22 obcí. Pouze 2 z těchto obcí nepatří do správního obvodu města Litovel jako obce III. typu.

Konkrétní analýzu systému dozoru v oblasti samostatné a přenesené působnosti právě v tomto městě jsem si zvolila proto, že je mi ze všech měst Olomouckého kraje nejbližší – a to jak z pohledu vzdálenosti od mého bydliště, tak i z hlediska výkonu přenesené působnosti, jelikož obec, ve které bydlím se nachází ve správním obvodu města Litovel, který pro naši obec plní funkci jak pověřeného obecního úřadu tak i obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Jako metodu pro zjišťování potřebných analytických informací jsem zvolila rozhovor, což se mi jevilo jako nejvhodnější způsob, vzhledem k povaze zjišťovaných dat. Potřebné informace mi poskytla ve spolupráci s tajemníkem Městského úřadu v Litovli Ing. Vašíčkem, Bc. Dita Štefánková, asistentka tajemníka. Strukturu otázek kladených v rámci rozhovoru jsem přizpůsobila zejména praktické části této práce, tzn. že

⁶⁵ dle statistiky ČSÚ

byly směřovány do oblasti týkající se dozoru v rámci samostatné i přenesené působnosti města.

Informace, které město Litovel uvádí jako důvod a způsob založení odpovídají ústavním základům územní samosprávy a zejména také právům a povinnostem obcí stanovených zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. V tomto případě jsem byla odkázána na webové stránky města www.litovel.eu.

Zastupitelstvo města Litovel je tvořeno 27 členy, přičemž jejich počet je schvalován vždy před volbami do obecních samospráv a to tak, aby stanovený počet byl v souladu s ust. § 68 OZř. Jelikož k 1.1.2010 poklesl počet obyvatel města pod 10.000 (což je dle § 68 odst. 1 horní hranice pro počet členů zastupitelstva v rozmezí 11 - 25), rozhodlo se současné zastupitelstvo města snížit počet zastupitelů volených při letošních komunálních volbách na 25. V současném volebním období zatím platí skutečnost, aby bylo zastupitelstvo města usnášeníschopné, tedy mj. oprávněné schvalovat právní předpisy v mezích samostatné působnosti, musí být na zasedání zastupitelstva a v jeho průběhu přítomno min. 14 členů zastupitelstva. Jednání zastupitelstva je vždy veřejné a zápis z jednání zastupitelstva je vyvěšen po dobu 15 dní na úřední desce města v ul. Husova (což není budova městského úřadu, ale je přístupná 24 hodin denně) a současně také na internetových stránkách města Litovel.

Rada města musí mít dle OZř lichý počet členů, a proto zasedá v Radě města Litovel 9 členů, pro příští volební období to bude pouze 7, opět z důvodu poklesu počtu obyvatel pod hranici 10.000. V souladu s ust. § 99 odst. 3 totiž může mít rada nejméně 5 nejvíce však 11 členů a počet členů nesmí přesáhnout 1/3 počtu členů městského zastupitelstva. I v tomto případě se musí hlídat usnášení schopnost tohoto orgánu, a proto musí být, v současném funkčním období, přítomno na jednání rady nejméně jejích 5 členů. Zasedání Rady města je neveřejné. Radu města tvoří starosta MVDr. Grézl, místostarosta Mgr. Papajk a místostarosta Šrůtek a dalších 6 členů, kteří byli zvoleni z řad zastupitelů. Jednání Rady se účastní také tajemník, který ovšem má pouze „poradní funkci“. Zápis z jednání Rady města se opět vyvěšuje po dobu 15 dní na úřední desce a současně na internetových stránkách města.

K procesu vydávání, schvalování a publikace OZV uvedla paní Štefánková následující. V případě potřeby přijetí OZV města, je-li k tomu zmocnění v příslušném zákoně, dotčený

odbor zpracuje návrh OZV v rámci příslušných ustanovení zákona, tj. podmínky, omezení, ev. ceny. apod.. Tento návrh konzultuje v případě potřeby s dalšími odbory Městského úřadu v Litovli a právníkem. Následně je návrh předložen do rady města a ta ji doporučí zastupitelstvu města k projednání a schválení. Před schválením OZV v zastupitelstvu města jsou samozřejmě všichni členové ZM oprávněni připomínkovat jednotlivá ustanovení. Takto schválená OZV je neprodleně po dni jejího vyhlášení zasílána odboru dozoru MV ČR v Olomouci. Zjistí-li MV nesoulad ve zmocnění k vydání nebo jiné vady v OZV, sdělí nám své stanovisko a vyzve nás k úpravě OZV. V minulosti se u města Litovel vyskytlo několik případů, kdy odbor dozoru MV ČR shledal, že daná vyhláška má určité vady, sami nás vyzvali k určitým úpravám vzhledem k nové legislativě. Dojde-li vlivem legislativní změny nebo např. úpravě cen v platné vyhlášce, proces změny u OZV města Litovel je realizován jako vydání nové OZV.

Co se týká metodiky poskytované ze strany MV uvedla zástupkyně města, že na internetových stránkách MV jsou k dispozici návrhy OZV a práva a povinnosti v rámci kterých se ÚSC mohou pohybovat při vydávání OZV. Potřebuje-li i přesto městský odbor navrhuje-li znění OZV konzultovat některé ustanovení v návrhu OZV, je jim regionální odbor dozoru v tomto směru nápomocen. Před 3 roky se nám i přesto stalo, že zastupitelstvo města schválilo a dle zákona jsme publikovali OZV o zákazu používání zábavní pyrotechniky, u které MV shledalo rozpor se zákonem, a proto nás vyzvalo ke zrušení vyhlášky ve stanovené lhůtě. My jsme v důsledku této výzvy změnili své rozhodnutí a OZV jsme zrušili.

Jedná – li se o výkon státní správy v přenesené působnosti, rada města je na základě zákona o obcích oprávněna vydávat právní předpisy v režimu přenesené působnosti – jedná se o nařízení. Legislativní proces, vydávání, schvalování a publikace právních předpisů je stejná jako u právních předpisů v rámci samostatné působnosti – u OZV, s výjimkou toho, že u nařízení města jeho konečnou podobu schvaluje rada města a ne zastupitelstvo (i když jednáním zastupitelstva musí být navrhované nařízení schváleno). Dozor nad výkonem státní správy v přenesené působnosti je dle zákona o obcích v kompetencích krajů, a proto u nás tento dozor provádí Olomoucký kraj. Potřebuje – li město Litovel konzultace

v této oblasti, může se obrátit na odbor legislativní a právní Olomouckého kraje, který rychle a vstřícně reaguje na případné dotazy.⁶⁶

V neposlední řadě jsem zjišťovala také systém dozoru nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v rámci samostatné i přenesené působnosti. Schvalování i publikace těchto PP jsou stejné jako ostatní PP města. Proces dozoru u usnesení, rozhodnutí a jiných opatření je také téměř totožný jako u OZV a nařízení s těmito výjimkami:

1. Krajský úřad vykonává podle zákona o obcích dozor i nad tzv. jinými opatřeními orgánů obcí v přenesené působnosti (viz § 125 a násl. zákona o obcích). Děje se tak např. na základě podnětu občana obce, na základě vlastního zjištění krajského úřadu apod.⁶⁷
2. Usnesení a jiná opatření vydaná v rámci samostatné působnosti, u kterých je dozoruujícím orgánem MV, jsou taktéž kontrolována až na základě vnějších impulsů a postup při zjištění nezákonnosti je opět upraven § 124 OZř.

⁶⁶ V oblasti přenesené působnosti jsem se v rámci získávání podkladů pro mou BP snažila získat i informace dozoruujícího orgánu – kraje. Z tohoto důvodu jsem kontaktovala i odbor legislativní a právní Olomouckého kraje. Na moje otázky mi odpovídala JUDr. Dagmar Nováková, z oddělení legislativy a dozoru. Na otázku týkající se dozoru nad vydáváním nařízení obcí jsem obdržela následující odpověď: „*Krajský úřad Olomouckého kraje provádí dozor nad těmi nařízeními obcí, které mu byly zaslány v souladu s § 12 odst. 6 zákona o obcích. Faktem zůstává, že řada obcí neplní povinnost vyplývající z uvedeného ustanovení zákona a je pak třeba obec požádat o zaslání příslušného nařízení, existuje-li např. na základě nějakého podnětu podezření, že nařízení je nezákonné. K výše uvedenému je vhodné poznamenat, že krajský úřad poskytuje obcím metodickou pomoc při zpracování návrhu nařízení, což je cesta, jak lze případným nezákonnostem v nařízeních předejít.*“ K tomuto lze konstatovat, že neplnění povinností vyplývajících z uvedeného ustanovení zákona o obcích znamená, že obce nezasílají jejich PP vydané v přenesené působnosti – nařízení neprodleně po dni jejich vyhlášení dozoruujícímu orgánu.

⁶⁷ I toto tvrzení mi potvrdila JUDr. Nováková z oddělení legislativy a dozoru Olomouckého kraje

9 NÁVRHY DE LEGE FERENDA V OBLASTI DOZORU

Současná právní úprava dozoru u ÚSC není dokonalá, má i své nedostatky, nicméně je výrazně lepší než právní úprava dozoru před největším zásahem do systému dozoru poslední doby – zákonem, který vyšel ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2006 Sb.

První otázka, která se v rámci úpravy dozoru nabízí, je stanovení dozorujících orgánů. Výše zmíněnou novelou došlo k odejmutí kompetencí krajským úřadům a došlo tak k odstranění „dvojího“ dozoru nad samostatnou působností obcí, kterou do této doby vykonávaly kraje (před nimi ještě okresní úřady) a MV. Tímto došlo dle mého názoru k posunu správným směrem, jelikož je patrné, že problematika dozoru nad OZV obcí je tak rozsáhlá a názory MV i krajů mohly být často odlišné. Z tohoto důvodu bylo nutné tuto situaci vyřešit a dozor svěřit pouze do rukou jednoho orgánu. Výhodou tohoto řešení je mj. i to, že např. metodická pomoc směřuje přímo k obcím a ne přes kraje, jak tomu bylo původně. I přesto, že v této oblasti došlo k výraznému posunu, stále existují i nedostatky, které mohou být v rámci některé z příštích novel odstraněny. Jedním z nich je přiznání stejných pravomocí orgánům, které disponují oprávněním zrušit vydané usnesení, rozhodnutí a jiná opatření obcí. V rámci samostatné působnosti o tomto jako poslední rozhoduje příslušný obecný soud, který rozhoduje v režimu správního soudnictví, kdežto oprávnění zrušit stejné právní předpisy, vydané ale v mezích přenesené působnosti, náleží přímo dozorujícímu orgánu, kterým je krajský úřad. Vzhledem k tomu, že dozor usnesení, rozhodnutí a jiných opatření obcí vykonává MV, bylo by možná snazší a rychlejší, kdyby byly MV v tomto případě přiznány stejné pravomoci jako má krajský úřad. Anebo jak navrhuje Stanislav Kadečka, zda nemá být státní dozor nad právotvornou obcí i krajů svěřen nejlépe státnímu zastupitelství jako soustavě vysoce odborných orgánů výslovně zřízené k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu. Je přesvědčen a v tomto s ním nelze nesouhlasit, že tato činnost státního zastupitelství v netrestní oblasti, a to nejlépe na úrovni krajských státních zastupitelství, by svou systematickostí, efektivitou i kvalitou velmi brzy výrazně převýšila dozorovou činnost správních úřadů.⁶⁸

⁶⁸ KADEČKA, Stanislav. Institucionální zabezpečení dozoru nad zákonností právních předpisů územních samosprávných celků v České republice : V. závěrečné poznámky a otazníky. In *Sborník příspěvků ze semináře*

Jak již jsem upozorňovala v kapitole týkající se publikace právních předpisů obcí, své nedostatky má i ustanovení § 12 týkající se zveřejňování právních předpisů obcí na úřední desce. Jak jsem již výše uvedla v tomto směru se ztotožňuji s názorem Stanislava Kadečky, podle něhož byl výrazně lepším řešením původní vládní návrh, který stanovoval konkrétní požadavky řešení přístupnosti - umístění úřední desky.

Dalším námětem k zamyšlení může být výzva ke zjednání nápravy, kterou zasílá dozorující orgán obci, příp. kraji před vydáním rozhodnutí o sistaci, případně před samotným zrušením z důvodu zjištění rozporu u OZV se zákony u nařízení se zákony a jinými PP. V zákoně nikde není uvedena žádná specifická forma anebo náležitosti této výzvy, tzn. co všechno má výzva obsahovat, jak má vypadat, podmínky výzvy apod.

Podle zákona tyto výzvy dozorující orgán dokonce nemusí zasílat, zjistí-li u OZV a nařízení ÚSC zřejmý a závažný rozpor s lidskými právy a základními svobodami; u usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných v mezích samostatné i přenesené působnosti je oprávnění dozorujícího orgánu vázáno na zřejmý a závažný rozpor se zákonem. V rámci těchto ustanovení shledávám problém zejména v nedostatečné specifikaci termínů „zřejmý a závažný rozpor“, jelikož na důležitost mimořádné situace může každý z dozorujících orgánů opět nahlížet jinak.

Námětu k zamyšlení pro naše zákonodárce by bylo víc, ani současná právní úprava není dokonalá, ale trůfám si tvrdit, že v tomto směru jde ČR správnou cestou, alespoň podle naposledy přijatých právních předpisů týkajících se dozoru u ÚSC.

ZÁVĚR

Od počátku roku 1993, kdy vznikla samostatná Česká republika, do současnosti došlo k mnoha podstatným změnám v oblasti veřejné správy. V závěru této práce nemohu opomenout konstatovat, že stávající právní úprava normotvorby územních samosprávných celků, která je zakotvena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích a zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích, oba ve znění pozdějších předpisů, je utvořena tak, aby byla uzpůsobena ústavnímu pořádku a také platným evropským dokumentům jako je např. Evropská charta místní samosprávy. Hlavním problémem, který už byl řešen v rámci současného zákona, mají obce při samotném rozlišení toho, zda jde o výkon činností samostatné působnosti obce, nebo jde o výkon správy, kterou na ÚSC přenesl stát. Toto rozlišení má pak obrovský vliv na vydávání právních předpisů ÚSC. Rozsáhlá judikatura, která existuje v oblasti vydávání OZV obcí je toho důkazem. Faktem je i to, že při vydávání nařízení se obce nedopouští tolika chyb, jelikož kraje, jakožto dozorující orgány, působí na ÚSC více preventivně, tzn. že se snaží předcházet vzniku právních předpisů, které by obsahovaly vady.

Současnou právní úpravu obecního a krajského zřízení lze považovat za uspokojivou, jelikož zákony, které byly v této oblasti vydány přispívají k vytvoření moderního decentralizovaného státu. Větší míru autonomie a odstranění některých znaků byrokracie jistě kvitují i obce. Tak jako všechny zákony u nás ale ani tyto nejsou bez vady. Je docela možné, že případné návrhy na řešení některých nedostatků v rámci dozoru nad samosprávnou a přenesenou působností obcí se již někdy někde vyskytly, a třeba i na stolech našich zákonodárců. V tomto případě však nezbyvá než věřit, že směr, kterým se v této oblasti Česká republika ubírá, „nezmění kurz“ a případnými novelami dojde pouze ke zlepšení současné situace.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

KNIHY:

- [1] BRŮNA, Miroslav, a kol. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozšíř. vyd. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 118 s. ISBN 80-239-4709-5.
- [2] FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1*. 4. oprav. a doplň. vyd. Brno : Doplněk, 2003. 556 s. ISBN 1081-262-2003.
- [3] KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 4. doplň. vyd. . Praha : Linde Praha, 2009. 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.
- [4] MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Ústavním soudu : Komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod* . 1. vyd. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2001. 460 s. ISBN 80-86432-10-6.
- [5] PRŮCHA, Petr. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007. 418 s. ISBN 1081-207-2007.
- [6] VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.

SBORNÍKY:

- [7] BRŮNA, Miroslav, a kol. Informace o přezkumu právních předpisů územních samosprávných celků. In *Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra 2009 : Informace o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2009*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2010 [cit. 2010-04-18]. Dostupné z WWW: < www.mvcr.cz/odk >.
- [8] KADEČKA, Stanislav. Institucionální zabezpečení dozoru nad zákoností právní předpisů územních samosprávných celků v České republice : V. závěrečné poznámky a otázky. In *Sborník příspěvků ze semináře "Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků"*. Praha : 2006. s. 17-20. [cit. 2010-04-20]. Dostupné z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/seminare/sbornik06.pdf>>.

- [9] KADEČKA, Stanislav Samosprávná normotvorba obcí ve světle nového zákona o obcích. In *Veřejná správa na prahu 21. století*. Brno : Masarykova univerzita, 2001. s. 120-135. ISBN 80-210-2739-8.

ZÁKONY:

- [10] ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [11] ústavní zákon č. 2/1993 Sb., LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- [12] zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů
- [13] zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

NÁLEZY A USNESENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU:

- [14] Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 26/1993
- [15] Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 18/1994 ze dne 8. 11. 1994
- [16] Usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 304/97/1997 ze dne 11.9.1997
- [17] Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 38/1997 ze dne 24.11.1998
- [18] Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 52/2003 ze dne 20. 10. 2004

OSOBNÍ KONZULTACE:

- [19] Bc. Dita Štefánková, asistentka tajemníka Městského úřadu Litovel
- [20] JUDr. Dagmar Nováková, oddělení legislativy a dozoru Olomouckého kraje

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSFR	Československá federativní republika
EU	Evropská unie
KNV	Krajský národní výbor
KZř.	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
LZPaS	Listina základních práv a svobod
MV	Ministerstvo vnitra
OZř.	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
OZV	Obecně závazná vyhláška
PP	Právní předpis
ÚS	Ústavní soud
ÚSC	Územní samosprávný celek
VS	Veřejná správa
VÚSC	Vyšší územní samosprávný celek
ZM	Zastupitelstvo města

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1 – Územně správní členění České republiky.....	21
--	----

SEZNAM PŘÍLOH

- [1] CD- ROM – Obecní zřízení v ČR.pdf