

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

Diplomová práce

**Výkon přenesené působnosti na úrovni základních
územních samosprávných celků**

Předkládá: Bc. Romana Severýnová

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň

2015

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Výkon přenesené působnosti na úrovni základních územních samosprávných celků“ vypracovala samostatně s použitím odborné literatury a pramenů uvedených v seznamu citované literatury.

V Plzni, dne 27. března 2015

.....

Bc. Romana Severýnová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu své diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za cenné rady a připomínky při vypracování této práce. Zároveň bych chtěla poděkovat svým rodičům a přátelům, kteří mě po celou dobu studia plně podporovali.

OBSAH

Úvod.....	1
1 Systém veřejné správy	3
1.1 Veřejná správa.....	3
1.1.1 Státní správa.....	5
1.1.2 Samospráva	7
1.2 Model místní správy.....	9
2 Vývoj místní správy.....	11
2.1 Vznik moderní veřejné správy na místní úrovni	12
2.2 Reforma územní veřejné správy.....	16
3 Základní územní samosprávné celky	19
3.1 Právní povaha obcí.....	19
3.1.1 Územní základ	20
3.1.2 Osobní základ	21
3.1.3 Právo na samosprávu	23
3.2 Hospodaření obce.....	23
3.3 Organizace obcí.....	25
3.3.1 Zastupitelstvo obce	25
3.3.2 Rada obce.....	26
3.3.3 Starosta obce	26
3.3.4 Obecní úřad.....	27
3.3.5 Orgány zastupitelstva obce a rady obce.....	28
3.3.6 Zvláštní orgány	28
4 Výkon přenesené působnosti obcí	30
4.1 Působnost základních územních samosprávných celků	30
4.1.1 Samostatná působnost obcí.....	31
4.1.2 Přenesená působnost obcí	33
4.2 Nařízení obce.....	35

4.3 Delegace výkonu přenesené působnosti.....	36
4.4 Dozor a kontrola.....	39
4.4.1 Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce.....	39
4.4.2 Kontrola výkonu přenesené působnosti obce	41
5 Diferenciace obcí podle výkonu přenesené působnosti.....	43
5.1 Obce s běžným obecním úřadem	45
5.2 Obce s pověřeným obecním úřadem	47
5.3 Obce s rozšířenou působností.....	49
6 Konkrétní případy diference obcí.....	51
6.1 Obec s běžným obecním úřadem - Slatiňany	51
6.1.1 Organizace obce.....	51
6.2 Obec s pověřeným obecním úřadem - Nasavrky	53
6.2.1 Organizace obce.....	53
6.3 Obec s rozšířenou působností - Chrudim	54
6.3.1 Správní obvod obce Chrudim	55
6.3.2 Organizace obce.....	55
7 Problematika výkonu přenesené působnosti.....	58
Závěr	61
Resumé.....	63
Přehled pramenů a literatury	64
Příloha.....	68

Úvod

V souvislosti se vznikem moderního obecního zřízení v roce 1990, kdy byla veřejná správa transformována a základní jednotkou státu se stala obec, došlo na úrovni základních územních samosprávných celků k obnovení výkonu samosprávy a státní správy. Obce, respektive jejich orgány, tak začaly vykonávat společně činnosti územní samosprávy a územní státní správy.

Územní samospráva představuje základní element současné společnosti postavené na demokratických principech. Je odrazem zájmů územně vymezených společenství občanů spravovat si své záležitosti samostatně. Důležitost jejího významu vyplývá nejen z ústavního zakotvení, ale i z obecných požadavků Evropské unie, podle nichž mají orgány územní samosprávy, které jsou vybaveny reálnou působností a odpovědností, zajistit efektivní správu blízkou občanům tak, aby se zabránilo administrativní náročnosti, neefektivnosti výkonu správy a problémům s financováním. Efektivnost výkonu správy tak souvisí nejen s hospodárností a územní dostupností správních činností, ale i určitou odborností při jejich provádění.

Vedle samosprávy se v rámci veřejné správy prostřednictvím státní správy realizuje státní moc. Státní správa je druhem společenského řízení, které slouží k zajišťování cílů a záměrů státu. Proto je státní správa uskutečňována přímo státem nebo územními samosprávnými celky, kterým byly určité kompetence a pravomoci svěřeny zákonem a výkon státní správy byl tak na ně přenesen (delegován). Koexistence obou subsystémů a jejich vztahové a organizační uspořádání se odráží ve smíšeném modelu územní veřejné správy uplatňovaném v České republice. Podle tohoto modelu vykonávají územní samosprávné korporace, obce a kraje, vedle samosprávných činností vykonávaných v rámci samostatné působnosti, i činnosti státní správy jako svou přenesenou působnost.

Přestože je v činnostech územních samospráv výkon státní správy od samosprávy odlišován, ne vždy jsou rozdíly mezi těmito subsystémy veřejné správy na první pohled patrné. Především z pozice občana pak často dochází k nesprávnému výkladu obsahu pojmů samostatná působnost a přenesená působnost, což je paradoxní, neboť právě občanům jsou služby veřejné správy územních samosprávných celků určeny. Proto považuji zpracování téma této diplomové práce, kterým je výkon přenesené působnosti na úrovni základních územních samosprávných celků, za přínosné.

Vzhledem ke kontextu veřejné správy bude první kapitola věnována analýze systému veřejné správy, vztahům mezi státní správou a samosprávou, ale i modelu organizace místní správy.

Protože fungování územní veřejné správy prošlo dlouhým vývojem, nelze opomenout ani historické a právní souvislosti, které vedly k formování českého moderního obecního zřízení. V práci tak budou připomenuty historické kořeny místní správy, vznik moderní organizace veřejné správy a některé její mezníky i reforma územní veřejné správy, která představuje vyústění tohoto vývoje.

Následující kapitola představí základní rysy moderního českého obecního zřízení, především právní postavení základních územních samosprávných celků, jejich charakteristické znaky, orgány, pravomoc a působnost. Právě analýza soustavy orgánů obcí a jejich kompetencí je důležitá pro rozlišení samostatné a přenesené působnosti.

Stěžejní část práce se zabývá výkonem přenesené působnosti obcí. Vedle obecného vymezení působnosti základních územních samosprávných celků a odlišení samostatné a přenesené působnosti pojednává práce o vydávání nařízení obce, kterým se přenesená působnost provádí, o delegaci výkonu přenesené působnosti, o dozoru nad výkonem přenesené působnosti obcí a o kontrole výkonu přenesené působnosti.

Další kapitola rozlišuje obce podle výkonu státní správy v přenesené působnosti na obce se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. V souvislosti s tím následují konkrétní případy obcí takto diferenciovaných.

Závěrečná část práce je potom věnována problémům současného fungování přenesené působnosti na úrovni základních územních samosprávných celků a dalšímu možnému vývoji v rámci dokončení reformy územní veřejné správy.

Téma „výkon přenesené působnosti na úrovni základních územních samosprávných celků“ je poměrně rozsáhlé, proto je zvoleným cílem této diplomové práce systematická analýza přenesené působnosti zahrnující teoretickou i praktickou stránku, která má určit pozici přenesené působnosti v rámci systému územní veřejné správy, zejména ve vztahu k působnosti samostatné, přiblížit výkon přenesené působnosti obcemi, respektive jejich orgány, a zhodnotit stávající fungování této působnosti.

1 Systém veřejné správy

Základní územní samosprávné celky nejsou z hlediska organizace ani z hlediska jejich činnosti izolovaným systémem. Jejich postavení odvozujeme od místní správy, která se na území základních územních samosprávných celků uskutečňuje a která je součástí veřejné správy. Východiskem pro vymezení veřejné správy je pojem správa, pod kterým si lze představit soubor činností vedených s určitým záměrem. Tyto činnosti jsou uskutečňovány v určitých poměrně trvale organizovaných celcích, mají dosáhnout určitého cíle a zajistit procesy, kterými se správa uskutečňuje. Takto vymezená správa se vztahuje jak na správu veřejnou, tak i soukromou. Rozdíl mezi nimi je především v tom, že veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu a má charakter veřejnoprávních povinností, soukromá správa je naopak vykonávána v zájmu soukromém a týká se záležitostí soukromých.

Veřejná správa je složitým společenským systémem, jehož rozsah by jistě vystačil na další diplomovou práci. Cílem této kapitoly je však objasnit pojem veřejná správa v souvislosti s přenesenou působností základních územních samosprávných celků, a proto mu bude věnována tato část práce.

1.1 Veřejná správa

Veřejnou správu můžeme chápat jako správu veřejných záležitostí sledující naplňování veřejných cílů ve veřejném zájmu, která je vykonávána v určitém organizačním systému a je zaměřena na regulaci jeho fungování.¹ Podle P. Káni² jde o správu lidské společnosti, která je zorganizovaná ve stát se státním zřízením. Veřejná správa podle J. Staši³ je činností, která je vykonávána ve veřejném zájmu, sleduje veřejné nebo jiné obecné cíle, je činností podzákonnou, která má výkonný charakter, a může být činností povahou autoritativní i organizační. Můžeme tedy říci, že je veřejná správa souhrnem veřejně prospěšných činností, zejména činností iniciativních, organizačních a kontrolních, které sledují veřejný zájem, a souborem institucí a jejich orgánů, které veřejnou správu vykonávají. V prvním případě se jedná se o materiální (funkční) pojetí správy, je-li veřejná správa vymezena institucemi, jedná se o pojetí formální (institucionální).⁴

¹ MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 42, 65.

² KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2004, s. 11.

³ STAŠA, J. Úvod do českého správního práva. 2. vydání. Praha: Policejní akademie ČR, 1996, s. 11.

⁴ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 5.

Vzhledem k tomu, že veřejná správa vykonává různé druhy činností, plní tak ve společnosti určité funkce. Jedná se o funkci mocenskou, organizační, ochrannou, regulační a funkci služeb veřejnosti. Veřejná správa může mít mocenskou funkci, neboť je nadána donucovací, příkazovací a zakazovací pravomocí. Prostřednictvím právního řádu realizuje svoji moc ve společnosti, neboť v souladu s právem může svými akty zavazovat fyzické a právnické osoby a ovlivňovat tak jejich chování ve společnosti. Veřejná správa organizuje státní, potažmo krajské a místní záležitosti, vytváří organizační struktury institucí podle jejich činnosti, a zajišťuje záležitosti občanům. Veřejná správa zajišťuje kromě vnitřní ochrany veřejného pořádku a veřejných záležitostí, ochrany a bezpečnosti občanů, i vnější obranu a bezpečnost celé České republiky. Svoji činností reguluje politický systém řízení společnosti, který je založen na demokratickém principu a politickém pluralismu. Z pohledu občanů bude patřit k nejdůležitějším funkcím služba veřejnosti. Účelem veřejné správy je rozvoj společnosti, její financování, hospodaření a řešení sociálních, ekonomických a dalších problému. Aby dosáhla těchto cílů, vykonává veřejná správa činnosti ve veřejném zájmu, které vymezuje veřejné právo.⁵

Činnosti veřejné správy vykonává a zabezpečuje stát prostřednictvím svých orgánů a dalších veřejnoprávních, ale i soukromoprávních subjektů, kterým byly určité kompetence a pravomoci svěřeny zákonem. Mezi nejvýznamnější patří nestátní veřejnoprávní korporace, které vykonávají veřejnou správu svým jménem a ve své působnosti. Kromě územních veřejnoprávních korporací (obce, kraje, stát) sem spadají i zájmové a profesní veřejnoprávní korporace, tedy komory, společenstva apod. Do celé organizační soustavy veřejné správy lze zařadit tyto organizační subsystemy: ústřední orgány státní správy, územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností, územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy a orgány zájmové samosprávy.⁶

Veřejná správa se dělí podle organizačního uspořádání, právní formy a úkolů, které zajišťuje⁷, z pohledu dalšího výkladu nás bude zajímat především způsob dělení veřejné správy, který volí J. Hoetzel⁸, konkrétně dělení veřejné správy na dva subsystemy, státní správu a samosprávu.

⁵ KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2004, s. 12-13.

⁶ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 15.

⁷ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 10-11.

⁸ HOETZEL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 1. svazek. Praha: Melantrich, 1934, s. 13.

1.1.1 Státní správa

V rámci veřejné správy považujeme subsystém státní správy za nejdůležitější a nejrozsáhlejší. Jde o hlavní část veřejné správy, která bývá považována za její originální, původní formu především proto, že státní správa sleduje zájmy celé společnosti, tedy opravdu zájmy veřejné. Upřednostňuje se tak zájem celého státu a jeho občanů nad veřejnými zájmy určitého teritoria, v našem případě základního územního samosprávného celku, neboť zde orgány samosprávy hájí zájmy tohoto společenství.⁹ Státní správa vychází z pojetí státu jako originálního subjektu veřejné moci a je druhem společenského řízení, které je státem uskutečňováno. Tato pozice však státní správě neuděluje dominantní postavení nad samosprávou, v žádném případě státní správa samosprávu neřídí ani ji neomezuje. Vyžaduje-li to ochrana zákona, může stát do činnosti samosprávy zasahovat, ale pouze zákonem stanoveným způsobem.

Státní správa je zaměřena na realizaci státního systému, na fungování a zabezpečování jeho činností a činností státního aparátu. Plní úkoly a zabezpečuje činnosti státu, vytváří právní normy a vydává závazná nařízení a prostřednictvím orgánů státního dozoru a státní inspekce provádí kontrolní činnost. Tyto činnosti v sobě účelně spojují prvky řízení i regulace, proto se státní správa projevuje jako řízení tehdy, pokud je účelem činností dosahování nových stavů, a jako regulace tehdy, je-li smyslem ochrana a garance určitého zákonného stavu nebo náprava při jeho porušení. Můžeme tedy říci, že má státní správa určité výkonné, zákonodárné, nařizovací a kontrolní pravomoci, kterými zabezpečuje veřejné zájmy společnosti, službu a ochranu občanů.

Státní správa je svou povahou činností státu, která má realizovat jeho výkonnou moc takovými činnostmi, které jsou současně činnosti nařizovacími i podzákonými. Výkonný charakter státní správy se pak odráží v plnění úkolů, jimiž se výkonná moc státu provádí a zabezpečuje. Vzhledem k tomu, že je státní správa součástí struktury státní moci a svým vymezením spadá do moci výkonné, má k ostatním součástem státní moci určitý vztah. Ve vztahu k zákonodárné moci je státní správa vázána zákony a její pravomoc a kompetence i samotná existence státní moci je určena ústavou a zákony, na druhé straně se sama podílí na vytváření právních norem a určitými prostředky působí na realizaci zákonodárné moci. Podzákoný charakter činnosti státní správy je projevem principu vázanosti správy právem a vyplývá především z toho, že je státní správa oprávněna zákony provádět, ale musí se řídit jejich obsahem.¹⁰ Vztah státní správy a moci soudní spočívá ve vázanosti orgánů státní správy

⁹ VALEŠ, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 29.

¹⁰ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 17.

soudními rozhodnutími, přičemž je činnost státní správy a její rozhodování podrobeno ze strany soudní moci kontrole, a v možnosti státní správy vydávat obecně závazné právní předpisy, vybírat soudce a činit další úkoly související se správou soudů (především činnosti Ministerstva spravedlnosti).

Výkon státní správy je uskutečňován přímo státními (např. ústřední státní orgány) i jinými (např. Česká národní banka) orgány. Nepřímou státní správu pak vykonávají základní a vyšší územní samosprávné celky v přenesené působnosti nebo soukromé fyzické a právnické osoby, kterým byl výkon státní správy na základě zákona propůjčen. Mezi ústřední státní orgány patří prezident, vláda a ministři, ústřední výkonné orgány státní správy a jejich instituce. Tyto orgány mají nejvyšší výkonnou moc a jejich postavení je upraveno ústavními zákony. Ústředními orgány státní správy jsou dále jednotlivá ministerstva a výkonné orgány státní správy, tedy např. Český statistický úřad v Praze, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví v Praze, Státní úřad pro jadernou bezpečnost a další. Jednotlivé instituce, úřady a orgány potom tvoří soustavu státní správy, pod kterou spadá celní správa, finanční správa, správa soudů, doprava, školství, apod.¹¹

Aby fungovala správa co nejefektivněji a nejehospodárněji, řídí se státní správa specifickými principy. Monokratický princip představuje řízení státních orgánů jednou osobou, která je zodpovědná za rozhodnutí nutná pro činnost dané instituce. S tímto principem úzce souvisí jmenovací princip, podle kterého jsou odpovědné osoby do funkcí jmenovány, nikoliv voleny. Pro organizaci státní správy je pak důležitý princip hierarchické podřízenosti a nadřízenosti spojený s omezením autonomie rozhodování. Orgány státní správy jsou podřízeny ve své činnosti obecně závazným právním předpisům, ale i nařízeními a instrukcemi vyšších orgánů státní správy. Jedná se o interní normativní akty a individuální pokyny, které nesmějí být v rozporu s právními předpisy s obecnou závazností. Autonomie rozhodování orgánů státní správy je pak při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob omezena, protože nadřízené orgány mají právo přezkoumat tato rozhodnutí (odvolací řízení).¹²

Na území obce nebo na území několika obcí současně je vykonávaná místní státní správa, obvykle je označována pojmy obecní státní správa nebo městská státní správa. Výkon státní správy zde záleží na místních podmínkách, především na velikosti území, počtu obyvatel či rozsahu činností. Místní státní správu realizují orgány finanční správy, správy

¹¹ KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2004, s. 23-25.

¹² MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 45.

sociálního zabezpečení, policie ČR, celní správy apod. Pokud je výkon ústředních orgánů státní správy přenesen na územní pracoviště státní správy, jedná se o dekoncentraci.

1.1.2 Samospráva

Vedle státní správy se v rámci veřejné správy realizuje i samospráva, která „představuje určité společenství, jehož členové si sami vedou své záležitosti.“¹³ Podle P. Průchy je samospráva formou činnosti samosprávných subjektů správy veřejných záležitostí, jejímž posláním je realizace vlastní samosprávné moci, která představuje jak mocenskou pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, tak i výkonnou pravomoc samosprávy, jež slouží k výkonu vlastních právních aktů i k výkonu zákonů.¹⁴ Tím, že je samosprávný subjekt zaměřen na sebe a své záležitosti, přibližuje se charakteru soukromé správy, a protože mají tyto záležitosti veřejnoprávní charakter, přibližuje se samospráva i správě státní.

Stát převádí některé své kompetence na samosprávy, které ovlivňují společnost. Proto hovoříme o decentralizované moci, která působí na život určitého společenství. Samospráva představuje stejně jako státní správa organizující a mocensko-ochranné činnosti s prvky řízení a regulace, přičemž řídicí prvky již nesouvisí jen s výkonem, ale i s tvorbou samosprávné moci v mezích zákona. Regulační činnost se pak projevuje v udržení nebo obnovení žádoucího stavu za podmínek realizace samosprávných pravomocí. Tyto činnosti realizuje samospráva v rámci své působnosti z postavení právního subjektu, který hospodaří s materiálními a finančními prostředky podle schváleného rozpočtu.

Podle míry ingerence státu a právní regulace rozlišujeme veřejnoprávní a soukromoprávní samosprávu. Veřejnoprávní samosprávou rozumíme výkon veřejné správy a jeho svěřením příslušnému samosprávnému orgánu zákonem. Soukromoprávní samospráva je naopak vykonávána soukromoprávními institucemi a vzhledem k jejich soukromoprávní povaze je vměšování se státu do jejich záležitostí minimalizována. Správní činnost soukromoprávní samosprávy je v porovnání s veřejnoprávní samosprávou redukována. Z hlediska výkonu funkcí pak rozlišujeme územní samosprávu od samosprávy zájmové a profesní. Územní samospráva plní funkce a úkoly veřejné správy veřejnoprávními korporacemi odlišnými od státu. U profesní a zájmové samosprávy je tato funkce spíše výjimkou. Územní samospráva je organizovaná na principu sdružování obyvatelstva žijícího

¹³ MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 46.

¹⁴ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 19-20.

na určitém území, který je pro regulaci veřejného zájmu vhodnější než principy, které spočívají ve sdružování podle jiných měřítek.

Územní samospráva je vykonávána územními samosprávnými celky, obcemi a kraji, jimž je právo na samosprávu zaručeno v Ústavě České republiky. Tyto územní celky se kromě občanské územní sounáležitosti vyznačují i geografickou soudržností a především řízením vlastních záležitostí, zabezpečováním potřeb svých občanů a ochranou jejich zájmů. Orgány územních samosprávných celků vykonávají tyto činnosti v rámci vymezené působnosti. Občané se společnými cíli a zájmy či stejnými zálibami se na principu dobrovolnosti sdružují v zájmová sdružení, která představují zájmové samosprávy. Jedná se především o sdružení, kluby a svazy, zájmové a odborové organizace apod. Profesní samospráva pak představuje sdružení občanů, kteří mají stejnou profesi. Jedná se o profesní sdružení, tzv. komory, mezi které patří např. advokátská komora, lékařská komora, komora daňových poradců atd. Pro zájmovou a profesní samosprávu jsou charakteristické stanovy, kterými se samosprávy řídí, vymezení oblasti své působnosti a odpovědnost za sebe a své členy.¹⁵

„Samospráva představuje ve veřejné správě jakožto správě státu výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru, a je odvozována od autonomního postavení příslušných samosprávných subjektů.“¹⁶ Jedná se tedy o svébytný druh společenského řízení, který je realizován subjekty odlišnými od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi. Samosprávné korporace realizují výkon samosprávy samostatně, spravují tedy své záležitosti a rozhodují o nich ze své vůle prostřednictvím příslušných samosprávných orgánů. Činnost těchto orgánů je ovlivňována vztahy vnějšími, vztahy mezi orgány samosprávy a jednotlivými členy samosprávného společenství, a vztahy vnitřními, které představují vztahy mezi jednotlivými orgány dané korporace. Existují zde i vnější vztahy mezi samosprávnou korporací a subjekty, které stojí, ve smyslu působnosti samosprávy, mimo tuto veřejnoprávní korporaci.¹⁷

Vytváření základních samosprávných orgánů je provázáno demokratičností, protože jsou tyto kolegiální orgány voleny občany a rozhodování v nich se řídí principem většiny, a odpovědností ostatních samosprávných orgánů vůči těmto základním orgánům. Samosprávné orgány vystupují nikoliv jménem státu, ale jménem samosprávného společenství, v jehož zájmu jednají. Protože v rámci samosprávy, ani ve vztahu samosprávných orgánů k orgánům

¹⁵ KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2004, s. 43.

¹⁶ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 18-19.

¹⁷ Tamtéž, s. 21.

státu, neexistuje vertikální hierarchická struktura, nejsou nižší samosprávné orgány podřízeny vyšším. Zprostředkované zásahy vyšších orgánů samosprávy do činnosti nižších při zajištění dodržování zákonů, však nejsou vyloučeny. Při svém rozhodování disponují autonomií, přičemž jsou povinni respektovat obecně závazné právní předpisy. Interní normativní akty ani individuální pokyny orgánů státní správy nebo vyšších samosprávných orgánů však pro orgány samosprávy závazné nejsou.¹⁸

Aby byl zajištěn soulad výkonu samosprávy s právním řádem české republiky, může stát do činnosti samosprávy zasahovat v rámci moci zákonodárné, výkonné i soudní. Ingerence státu v rámci zákonodárné moci probíhá regulací zákonů i činností samosprávy především tam, kde jsou samosprávnými orgány vykonávány úkoly veřejné správy. V rámci výkonné moci vykonává stát dozor nad orgány samosprávy při výkonu veřejné správy v souvislosti se zajištěním zákonnosti, s financováním výkonu činnosti samosprávy a s přenesením pravomocí ze státní správy na samosprávu. Soudní moc pak dohlíží na rozhodování samosprávy, především nad rozhodování samosprávných orgánů o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a poskytuje ochranu samosprávě před neoprávněnými zásahy státní správy. Aby tyto zásahy státní moci do samosprávy nebyly zneužity, musí být jejich podmínky stanoveny zákonem.

1.2 Model místní správy

Výkon veřejné správy není výlučnou záležitostí státu, ale na správě veřejných záležitostí se významnou měrou podílí samospráva se svými orgány a vedle ústřední správy tak při výkonu veřejné správy figuruje i místní, resp. územní správa. Pojem územní správa v sobě zahrnuje veškeré nižší úrovně veřejné správy a je tedy širším pojmem než správa místní, která je právě nejnižší územní úrovní. Místní správa není v našem právním řádu legálně definována, ale vzhledem k její povaze ji můžeme vymezit jako místní úroveň veřejné správy, která je spojením místní samosprávy i místní státní správy a je realizována prostřednictvím příslušných subjektů v rozsahu určeném platnými právními předpisy.¹⁹

Vzájemná koexistence a organizační i vztahové uspořádání státní správy a samosprávy se výrazně projevuje na úrovni místní správy, především pak na úrovni základních územních samosprávných celků. Rozdílným vzájemným působením těchto dvou subsystémů došlo v Evropě ke zformování 3 modelů, a to modelu děleného, jehož podstatou je duální

¹⁸ MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 46.

¹⁹ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 262.

organizace územní samosprávy a územní státní správy v určité územní jednotce, výlučně samosprávného modelu, který tvoří na základní úrovni (obce) pouze samospráva a na vyšších úrovních se kombinuje se státní správou, a modelu smíšeného. V našich podmínkách je uplatňován právě tento model, ve kterém územní samosprávné korporace, obce a kraje, vykonávají společně činnosti územní samosprávy a územní státní správy.²⁰ Obce se tak vedle správy vlastních záležitostí při výkonu místní správy podílejí i na výkonu státní správy, a to v rozsahu, který byl na ně státem přenesen. Činnosti obcí a jejich orgánů proto můžeme rozlišit na činnosti v samostatné působnosti (samospráva) a činnosti v přenesené působnosti (státní správa). I vyšší územní samosprávné celky disponují samostatnou a přenesenou působností.

Místní správa, která je vykonávaná na místní úrovni příslušnými orgány obcí, představuje činnosti místní samosprávy a činnosti místní státní správy. Toto členění však není shodné s formálním pojetím a vyjádřením místní správy, tedy s postavením orgánů obecní samosprávy a jejich posláním. Obce a jejich orgány jako subjekty místní samosprávy, tedy vykonávají v zákonem vymezeném rozsahu rovněž výkon místní státní správy, který na ně byl přenesen státem. Základní územní samosprávné celky představují organizačně místní samosprávu, funkčně pak kromě místní samosprávy představují i přenesenou státní správu.²¹

²⁰ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 23.

²¹ Tamtéž, s. 25.

2 Vývoj místní správy

Kořeny místní správy sahají do 13. století, kdy jsou formována města jako specifické hospodářské, politické a správní jednotky, které byly v každém jednotlivém případě vybaveny samosprávnou funkcí. Přestože se města řídila určitým souborem práv, magdeburským nebo norimberským, který vymezoval základní rysy, dotváření zvykového souboru bylo záležitostí každého města. Správa měst se už tehdy sestávala ze dvou prvků, královského a samosprávného. V obecné rovině můžeme tvrdit, že zájmy panovníka jako pána města a později ve městech poddanských zájmy vrchnosti zastupoval rychtář či lokátor, který měl na starosti také mír a pořádek ve městě. Zformování městské rady pak bylo zárodkem městské autonomie, která směřovala k omezení funkce rychtáře jako zástupce pána města a ke vzniku samosprávných orgánů. Dočasně vymanění se ze závislosti na panovníkovi a rozvinutí samosprávy došlo jen za husitství, později však pozice rychtáře oslabila.

V období stavovské monarchie prošla vnitřní samospráva měst zásadní proměnou, která pramenila z neúspěšného povstání měst v roce 1547. Města byla zbavena politické moci a některých privilegií. Královské zásahy spočívaly ve jmenování hejtmana, který měl na starosti veřejný a politický dohled nad městy, a královského rychtáře²², který zasedal v městské radě a měl za úkol dohlížet na soudní, správní a policejní věci města. Tato podoba městské správy zůstala vesměs zachovaná až do josefínských reforem, kdy došlo k přeměně městských rad v magistráty, které byly svou povahou státními úřady.²³

Analogicky k městské správě probíhal i vývoj správy nad vesnickým obyvatelstvem, ze které se vyvinula venkovská samospráva a vrchnostenská správa velkostatku. Od 13. století ovlivnilo nově formované emfyteutické právo základní správní strukturu vesnice a její omezenou samosprávu, která byla v rukou rychtáře původně jmenovaného vrchností. Na statech a hradech byly správní, soudní i finanční funkce v rukou purkrabí, později hejtmanů, kterým byly odpovědny rychtáři vesnických samospráv. Ti představovali určité spojení mezi vrchností a vesnickým obyvatelstvem, přijímali nařízení vrchnosti a státních úřadů. Postupně docházelo k utužování poddanství a nakonec k nevolnictví, což vedlo k rozšiřování úředního aparátu velkostatku, který byl mimo jiných pravomocí nadán i výkonem přenesené veřejné správy státu.²⁴ Od konce 18. století byly pravomoci vrchnostenské správy značně omezeny a

²² Ve venkovských královských městech nebyli jmenováni hejtmani a funkci královských zástupců zde zastávali rychtáři.

²³ HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 217-220.

²⁴ Tamtéž, s. 229-233.

podřízeny státnímu dozoru. Zrušením poddanství a tím i původních patrimonií v roce 1848 znamenalo konec vrchnostenské správy.

2.1 Vznik moderní veřejné správy na místní úrovni

Mezníkem vzniku moderní organizace veřejné správy je rok 1848, kdy byla provedena reorganizace orgánů ústřední státní správy. Přestože byla vytvořena státní (politická) správa na úrovni zemí, krajů a okresů, na něž byly přeneseny některé kompetence, jednalo se spíše o centralizaci, neboť rozhodující agenda byla soustředěna u ústředních orgánů. V první polovině 50. let byly kraje těžištěm státní správy, ale po bachovských reformách došlo k oslabení jejich pozice a to jak vůči okresům a jejich úřadům, tak ve vztahu k zemím, které se staly jedním z hlavních článků správy. Nejnižším článkem státní správy byly okresy s okresním hejtmánstvím, které evidovaly obyvatelstvo, vedly matriky a zabezpečovaly další záležitosti zejména fiskální, vojenské či sociální.²⁵

V souvislosti se změnami, které přinesl rok 1848, zmizely rozdíly mezi svobodnými městy a venkovskými obcemi a prosazovala se idea svobodné obce oproštěné od vrchnostenské i státní závislosti. Územní samospráva tak byla proklamována v řadě dokumentů. V roce 1849 bylo vydáno obecní zřízení, které formulovalo požadavek svobodné obce jako základ svobodného státu. Obce se podle něj měly dělit na obce místní a obce vyššího druhu, okresní a krajské. Rozlišovala se i jejich působnost, a to přirozená, v jejichž hranicích si obce spravovaly své záležitosti, a přenesená, která představovala záležitosti svěřené obci státem. Přestože se počítalo s vytvořením okresních a krajských obcí, bylo prozatímní obecní zřízení realizováno jenom ohledně místních obcí. V roce 1859 bylo přijato nové obecní zřízení (Obecní řád), ve kterém se hovořilo pouze o samosprávě obcí v užším smyslu a ani přirozená působnost obcí jím nebyla uznána. Obce a jejich orgány naopak měly podléhat dozoru politické správy. Protože vstoupila v platnost jen některá ustanovení Obecního řádu, mělo toto obecní zřízení na praxi jen malý vliv a dále platila úprava předchozí.²⁶

Další vývoj správy ovlivnil pád neoabsolutistického režimu a návrat k ústavnosti. V souvislosti s přijetím prosincové ústavy došlo k reformě politické správy, která fungovala na úrovni zemí a okresů a odstranila krajskou správu. Reformy správy se dotkly i územní samosprávy. Říšský obecní zákon (1862) rozlišoval samostatnou a přenesenou působnost

²⁵ MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 7-8.

²⁶ Tamtéž, s. 9.

obcí, vymezoval jejich organizaci prostřednictvím základní struktury orgánů a upravoval vztah mezi obcemi a státní správou. V rámci samostatné působnosti spravovaly obce vlastní jmění, sociální věci v oblasti péče o chudé a bezpečnosti, vykonávaly činnosti mravnostní policie, měly dohled nad místními cestami apod. Okruh záležitostí spravovaných obcí v rámci přenesené působnosti byl stanoven říšskými a zemskými zákony.²⁷

Obce vykonávaly činnosti v politické, soudní, finanční a vojenské oblasti a vzhledem k takto širokému okruhu působnosti byl už tehdy výkon činností v přenesené působnosti pro obce velmi obtížný. Obce byly i nadále základními kameny státu, které měly svůj územní a osobní základ, vlastní orgány a vlastní majetek, se kterým hospodařily. Obce, jako veřejnoprávní korporace, disponovaly určitými samostatnými právy, jejichž uplatnění měl stát zajišťovat, nikoliv tato práva omezovat. Mezi orgány obce patřil obecní výbor, který vykonával usnášející a dozírající činnosti v samostatné působnosti, a obecné představenstvo složené ze starosty a dvou radních, které bylo orgánem výkonným. Na to, zda tyto orgány jednají v mezích své samostatné působnosti a v souladu se zákony, dohlížely orgány státní správy. Na činnosti orgánů, které vykonávaly v rámci přenesené působnosti, dozorovaly podle obsahu činnosti příslušné orgány státní správy, finanční správy nebo soudy.²⁸

Vznik Československé republiky s sebou přinesl mnoho politických změn, od kterých se odvíjely změny ve veřejné správě, především v soustavě orgánů státní správy. Výkonu správy v obcích se dotkla především novela obecního zřízení z roku 1919, na jejímž základě byl vytvořen nový systém orgánů obce. Tento systém tvořilo obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta a komise. Obce i nadále vykonávaly vlastní i přenesenou působnost, novela však vymezila oblasti správy a činnosti, které měly mít na starosti buď samosprávné orgány, nebo státní správa. V lednu roku 1919 pak byl přijat zákon o volbách do obcí, který zakotvoval všeobecné, rovné a přímé volební právo s poměrným rozdělením mandátů.

Vývoj veřejné správy na místní úrovni ovlivnily dvě reformy z dvacátých let. Za účelem zlepšení integrace jednotlivých celků územní správy, zajištění demokratizace ve složení a fungování jejich orgánů a celkovému zefektivnění správy byl v roce 1920 vypracován župní zákon²⁹, podle něhož byla vnitřní správa vykonávaná župními a jejich podřízenými okresními úřady, nebyla-li svěřena jiným. Tím, že župní zákon nebyl v českých zemích realizován a župy vznikly pouze na Slovensku, byla situace v oblasti územní správy zkomplikována, a proto byla v roce 1926 vypracována nová koncepce místní správy, která

²⁷ MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 11.

²⁸ Tamtéž, s. 12.

²⁹ Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů.

dělila republiku na země a okresy. Takto fungovala veřejná správa bez zásadnějších změn až do konce první republiky.

Období druhé republiky, vyznačující se odklonem od minulého demokratického režimu, přineslo změny ve veřejné správě, především v oblasti územní správy, kde se v důsledku okupace pohraničí přenášely kompetence z hejtmana okupovaného okresu, jehož sídlo bylo mimo území republiky, na hejtmana okresu sousedního a zároveň byla rozpuštěna okresní zastupitelstva a nahrazena správními komisemi. V únoru 1939 vznikla instituce obecních tajemníků, kteří vykonávali přenesenou působnost obcí a bylo-li třeba, zasahovali i do záležitostí v samostatné působnosti obcí.³⁰ V řadě obcí pak byla rozpuštěna zastupitelstva a jejich pravomoci přešli na vládní komisaře jmenované z řad Němců.

Zřízení Protektorátu Čechy a Morava ovlivnilo oblast správy především tím, že byly zřízeny tzv. oberlandráty, úřady německé okupační vlády, v jejichž čele stáli vrchní zemští radové, kteří vykonávali správu převzatou říší, mimo justici a brannou moc, a dohlíželi na činnost orgánů protektorátní územní správy. Později došlo ke zrušení řady úřadů oberlandrátů, na jejichž místo nastoupili vedoucí okresní hejtmané, kteří působili v obvodu několika politických okresů. Heydrichova správní reforma (1942) umožnila převzetí jakékoliv oblasti správy a její delegaci na autonomní orgány protektorátu, které ji vykonávaly jako správu z příkazu říše. Ke konci války pak došlo k dokončení likvidace samosprávy obcí, byli odvoláváni starostové, místo nichž byli jmenováni úředničtí vedoucí, kteří převzali jejich kompetence. Rovněž byla rozpouštěna zastupitelstva.³¹

V Londýně se během války zformovalo zahraniční prozatímní státní zřízení, které se kromě dalších záležitostí zabývalo i organizací a činnostmi veřejné správy po osvobození. Uspořádáním místní správy se zabýval např. ústavní dekret o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění³², podle kterého měly vzniknout na osvobozených územích místní, okresní a zemské národní výbory jako prozatímní orgány veřejné správy podřízené vládě. Národní výbory tak představovaly orgány státní a veřejné správy, které spravovaly veřejné záležitosti a zajišťovaly veřejnou bezpečnost. V obcích s převážnou většinou státně nespolehlivého, tedy neslovanského obyvatelstva se národní výbory neutvářely a správy vykonávaly správní komise nebo jmenovaní komisaři.

³⁰ MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 21.

³¹ Tamtéž, s. 24.

³² Ústavní dekret č. 18/1944 Úř. věstníku.

Po válce došlo k diskusi o koncepci územní správy a administrativním uspořádání republiky. Po únorovém převratu byla přijata nová ústava³³, která označila národní výbory za „nositele a vykonavatele státní moci, strážce práv a svobod lidu“. Národní výbory vykonávaly veřejnou správu ve všech oborech, měly povinnost dbát nejen zákonů, ale i pokynů vyšších orgánů, a byly těmto podřízeny, stejně jako vládním a výkonným orgánům. Z ústavy dále vyplývalo, že je správní soustava založena na krajském zřízení. Kromě místních a okresních národních výborů tak správní soustavu tvořily krajské národní výbory. Protože nebyla územní samospráva na úrovni obcí nebo vyšších územních celků v ustanovení ústavy upravena a vzhledem k principu podřízenosti nižších složek vyšším, vyplývala z ústavy spíše snaha o centralizaci.

Národní výbory byly upraveny v zákonech o národních výborech z roku 1954, které však nijak neměnily centralistickou koncepci územní správy a samospráva tak byla pořád opomíjena. V roce 1960, kdy byla vydána nová ústava a nový zákon o národních výborech, byla pro potřeby rozvoje hospodářství upravena velikost a počet krajů, který se snížil na 10. Národním výborům byla rozšířena působnost zejména v oblasti hospodářské a zajišťování místních potřeb, proto jim byla svěřena správa škol a jiných sociálních institucí, řízení některých podniků a péče o veřejný pořádek. Pokračovala likvidace obcí, čímž se rušily historické místní vazby, vznikaly nové komunity, na jejichž záležitostech neměli občané zájem a výkon správy se tak od občanů vzdaloval.³⁴

V roce 1967 byl přijat nový zákon o národních výborech, který národní výbory označil za „orgány socialistické státní moci a správy v krajích, okresech a obcích“³⁵, za státní orgány samosprávného charakteru, přičemž se jedná o rozporné označení, neboť už ze samotné podstaty územní samosprávy vyplývá, že jde o nestátní výkon správy. Místní národní výbory zabezpečovaly běžné potřeby a funkce menších obcí, řídily mateřské a základní školy, kulturní zařízení, pečovaly o místní komunikace, lesy a půdu na svém území, evidovaly obyvatelstvo a měly na starosti bytové hospodářství. Obce tak fakticky vykonávaly pouze přenesenou působnost, do které však byly přeneseny oblasti, jež jsou v demokratických státech v samostatné působnosti.³⁶

Širší okruh působnosti vykonávaly místní národní výbory s rozšířenou působností při střediskových obcích a městské národní výbory. Střediskové obce byly vytvořeny za účelem

³³ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.

³⁴ MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 33.

³⁵ Tamtéž, s. 35.

³⁶ BALÍK, S. Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009, s. 57.

integrace malých obcí do větších celků, čímž by se zlepšilo jejich hospodářské postavení a zefektivnil výkon správy. Důsledkem však bylo rušení obcí, což vedlo ke zhoršení dostupnosti správy pro občany, a preference zájmů střediskových obcí nad zájmy obcí ostatních. Kromě národních výborů vykonávaly státní správu na území i další orgány, tzv. dekoncentráty, jednalo se o okresní a krajské finanční správy, vojenské správy apod.³⁷

2.2 Reforma územní veřejné správy

V 80. letech došlo v důsledku dlouhodobých ekonomických a politických problémů k úpadku režimu a pokusy pro jeho záchranu, spočívající v dílčích reformách a zvýraznění pozice národních výborů, byly neúspěšné. Vyvrcholením kritiky režimu pak byly listopadové události roku 1989, které také provázely zájem na dobrém fungování místní správy, především zájem na bezproblémovém přechodu správy z jednoho politického režimu do druhého a zachování kontinuity správy obecních záležitostí.

Na základě ústavního zákona z roku 1990, který zrušil ústavní základy struktury a fungování národních výborů, došlo k nové koncepci organizace všeobecné územní správy, jejíž základní jednotkou byla obec v režimu tzv. smíšeného modelu. Na vyšší úrovni pak byly zakotveny okresní úřady, jako územní orgány státní správy s všeobecnou působností, později pak kraje a jejich úřady. Místní veřejná správa tak byla přeměněna na moderní evropský model s demokratickým charakterem, který doprovází princip subsidiarity³⁸ v souvislosti s principem dekoncentrace³⁹ a decentralizace⁴⁰.

První etapu reformy veřejné správy z let 1990 až 1992 můžeme vymezit jako etapu obnovy samosprávy a veřejné správy. Protože v předchozím období byla veškerá veřejná správa jednotnou státní správou, došlo na základě ústavního zákona č. 294/1990⁴¹ k odstátnění části této státní správy, v jehož důsledku vznikla veřejná správa, která je tradičně vnímána jako sloučení státní správy a samosprávy, čímž byla navrácena její dvoukolejnost. Obce se na základě tohoto zákona staly ke dni voleb do obecních zastupitelstev 24. listopadu

³⁷ MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 36.

³⁸ Princip subsidiarity znamená, že by se měl výkon správy realizovat na úrovni občanovi nejbližší, ale ne za cenu snížení odbornosti a efektivity správy.

³⁹ Princip dekoncentrace představuje přenos kompetencí z ústředních orgánů státní správy na místní a regionální orgány, popř. vytváření detašovaných pracovišť centrálních orgánů na regionální/místní úrovni.

⁴⁰ Principem decentralizace nazýváme přesun kompetencí z ústředních orgánů státu na orgány místní a regionální samosprávy.

⁴¹ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

1990 základním článkem místní samosprávy a místní státní správy a byla tak otevřena nová etapa vývoje českého komunálního systému. Na územně vyšší úrovni pak byly zákonem č. 425/1990 Sb.⁴² ustaveny okresní úřady, které primárně vykonávaly státní správu s všeobecnou věcnou a místní regionální působností, ale představovaly i jakési nadřazené orgány obcí v rámci jejich přenesené působnosti. Jejich existence však měla být jen dočasná, neboť se počítalo s vytvořením vyšších územních samospráv, krajů nebo zemí, které by okresní úřady nahradily.⁴³

Pro období mezidobí (1992-1997) byl rozhodující vznik samostatné České republiky a přijetí nové ústavy v roce 1993, která upřednostnila krajské uspořádání. Protože dosavadní systém vyhovoval nejen vedoucí politické straně, byl přehledný, funkční a relativně levný, byla přijata právní úprava o zřízení krajů jako vyšších územně samosprávných celků až v roce 1997.⁴⁴

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, bylo vymezeno území krajů pomocí výčtu okresů, které se měly stát jejich součástí. O počtu krajů se vedla intenzivní diskuse. Nakonec se zákonodárce, resp. také vláda, přiklonil k počtu 14 (tedy 13 a hlavní město Praha). K reálnému ustavení krajů došlo až v souvislosti s přijetím zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajském zřízení). Ke dni prvních voleb do krajských zastupitelstev, které se konaly 12. listopadu 2000, nabyly účinnosti zákony o obcích, zákon č. 128/2000 Sb., a o krajích a bylo tak završeno uspořádání územní samosprávy. Bezprostředně po volbách byly přesunuty některé kompetence z oblasti státní správy (především z ústředních orgánů a okresních úřadů) na kraje, které se zároveň ujaly samostatné působnosti územní samosprávy. První fáze reformy veřejné správy tedy končí právním a politickým ustavením krajů a jejich orgánů (1. 1. 2001).⁴⁵

Druhá fáze reformy veřejné správy je spojená s procesem decentralizace na okresní úrovni, neboť byly okresní úřady zákonem č. 320/2002 Sb.⁴⁶ k 31. prosinci 2002 zrušeny a jejich správu převzaly orgány samosprávy. Způsob přenosu kompetencí a jejich rozdělení mezi samosprávy bylo předmětem řady diskusí. Nakonec byla výkonem státní správy pověřena zcela nová kategorie obcí, kterou tvořily vybrané obce označené jako obce

⁴² Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

⁴³ VALEŠ, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 78.

⁴⁴ Tamtéž, s. 82.

⁴⁵ Tamtéž, s. 84-86.

⁴⁶ Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

s rozšířenou působností⁴⁷. Pro potřeby výkonu přenesené působnosti se tak v souvislosti s přijetím zákona č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), začaly obce členit do tří „pověřenostně diferencovaných kategorií.“⁴⁸ Do první kategorie patřily a dodnes patří obce s běžnými obecními úřady, do druhé pak obce s pověřenými obecními úřady. Na obce s rozšířenou působností bylo přesunuto těžiště kompetencí dříve příslušející okresním úřadům, ale některé kompetence, které souvisely především s funkcí přezkumnou, kontrolní a dozorovou a dále s funkcí odborné a metodické pomoci obcím, přešly na kraje. Přes problémy, které souvisely s vytvářením správních obvodů obcí třetího typu, se zajištěním personálního obsazení jejich úřadů nebo s financováním výkonu státní správy, byla druhá fáze reformy veřejné správy úspěšně realizována, ale přetrvávající potíže a problematické otázky se ministerstvo vnitra a ministerstvo financí snaží řešit i dnes.

⁴⁷ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

⁴⁸ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 47.

3 Základní územní samosprávné celky

Část veřejné správy je vykonávána v rámci územně administrativních jednotek, na které je stát rozdělen. Jedná se o územní veřejnou správu, která je vykonávána jinými, než ústředními orgány, a která tedy zahrnuje všechny úrovně správy nižší než ústřední. Podle modelu uspořádání územní veřejné správy v České republice je ve stejné administrativní jednotce, obci nebo kraji, vykonávána státní správa i samospráva orgány těchto jednotek. Nejnižší úrovní územní veřejné správy je kategorie místní správy, kterou v našem modelu zastupují obce, jako základní územní samosprávné celky.

3.1 Právní povaha obcí

Municipality jsou základní územní jednotkou osídlení, které vznikly za účelem společenské koncentrace lidí. Protože jsou obce tvořeny nejen územím, ale i lidmi, považujeme je za určitý typ komunity, který je úzce spjat s tvorbou identity člověka jako občana obce. Obce jako společenství osob určitého území nemají povahu jen sociologické jednotky, které zajišťují ekonomické, politické, sociální, ekologické, bezpečnostní a další funkce, ale vzhledem ke svému poslání realizace vlastní samosprávné moci, i povahu jednotky právní.

Současná právní úprava postavení základních územních samosprávných celků je obsažena v sedmé hlavě Ústavy České republiky (dále v textu Ústava ČR) a především v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (dále v textu zákon o obcích), který upravuje otázky právního statutu obce, jejího území, postavení občanů obce a další otázky související se správou obce. Z Ústavy ČR vyplývá, že obce jsou základní územní samosprávné celky, které jsou vždy součástí vyššího územně samosprávného celku, kraje. Obce jsou územním společenstvím občanů, která mají právo na samosprávu, jsou veřejnoprávní korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu.⁴⁹ Stejně jako kraje jsou tedy obce právními osobami odlišnými od státu, které v právních vztazích vystupují svým jménem a nesou odpovědnost plynoucí z těchto vztahů⁵⁰, samostatně rozhodují a nakládají se svým majetkem.

⁴⁹ Čl. 100 odst. 2 a 3 a čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR.

⁵⁰ § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Z ústavně právního vymezení ve spojení s úpravou v zákoně o obcích, vyplývají základní znaky, které určují obec jako územní samosprávné společenství občanů. Mezi tyto znaky patří:

- územní základ
- osobní základ
- právo na samosprávu.

3.1.1 Územní základ

Obec můžeme chápat jako výraz lidského smyslu pro teritorialitu, jako výraz vztahu jedince k místu, proto je nedílnou součástí statutu obce její území. V rámci svého teritoria realizují municipality svoji působnost a vykonávají zde kromě samosprávy i úkoly státní správy. Na základě zákona nebo uzavřené veřejnoprávní smlouvy mohou vykonávat orgány některých obcí, zejména obcí s pověřeným obecním úřadem nebo obcí s rozšířenou působností, určité úkoly státní správy ve správním obvodu, který je tvořen územím více obcí.

Každá část území státu náleží do asi 6 250 obcí, mimo ta území, která patří vojenským újezdům.⁵¹ Podle zákona o obcích tvoří obec územní celek na jednom, případně vícero složených katastrálních území, který je vymezen hranicemi oddělujícími je od jiných územních samosprávných celků. Změny těchto hranic, a tedy i změny území obcí, jsou podle platné právní úpravy důsledkem sloučení obcí, připojení obce, oddělení části obce nebo změny jiných územních celků (krajů).

Sloučení obcí spočívá ve spojení dvou nebo více sousedních obcí v jednu novou obec, jejíž území tvoří území slučovaných obcí, které sloučením zaniknou. Připojením obce k obci sousední pak připojovaná obec zanikne a obci, ke které se připojovaná obec přidruží, se území rozroste právě o území připojované obce. Podmínkou pro tyto změny území obcí je dohoda o sloučení obcí nebo dohoda o připojení obce, která má povahu veřejnoprávní smlouvy a je ji možno uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí, jen pokud není do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí podán návrh na konání místního referenda v této věci. Je-li tento návrh podán, dohoda je uzavřena až v případě souhlasného rozhodnutí místního referenda. Z titulu právního nástupnictví přechází na obec vzniklou sloučením obcí a na obec, která připojením nezanikne, majetek a veškerá práva a závazky zaniklých obcí vyplývající z občanskoprávních, obchodněprávních a dalších vztahů, včetně kompetencí, které měly

⁵¹ Vojenské újezdy jsou podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, správní jednotky, které slouží k zabezpečení obrany státu a výcviku ozbrojených sil.

orgány zaniklých obcí v rámci veřejné správy. Tyto způsoby změny hranic obcí mají vliv i na správní obvody orgánů vykonávající státní správu, které se mohou měnit např. v důsledku sloučení obcí spadajících do správních obvodů dvou obcí s pověřeným obecním úřadem (obcí s rozšířenou působností).⁵²

Nová obec může vzniknout i oddělením, při němž se od původní obce oddělí její část a vznikne tak nová správní jednotka. Podmínkou nově vzniklé obce je však samostatnost katastrálního území tvořící souvislý územní celek, které sousedí nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a po oddělení bude mít alespoň 1 000 občanů. O oddělení části obce rozhoduje na návrh a na základě kladného výsledku místního referenda dotčené části obce krajský úřad v přenesené působnosti. V souvislosti s oddělením části obce dochází též k rozdělení majetku, vypořádání práv a závazků apod.⁵³

Hranice obcí se mohou měnit i dohodou dotčených obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem, kdy nedochází ke vzniku ani zániku obcí, v důsledku změny území krajů nebo státu a samozřejmě změnou či zrušením vojenského újezdu.

Územní změny hranic obce zasahují především do vlastnického práva, k jehož přechodu dochází okamžikem nastoupení právních účinků uzavření dohody o sloučení obcí nebo připojení obce a účinků právní moci rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce. Přechod vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem se pak zapisuje do tzv. záznamů, které vede katastr nemovitostí. Do katastru se také promítají změny údajů o katastrálních územích a změny hranic základních územních samosprávných celků.⁵⁴

3.1.2 Osobní základ

Obec není tvořena jen územím, ale též lidmi, resp. jejími občany, jimiž jsou fyzické osoby, které mají státní občanství České republiky a v obci mají hlášen trvalý pobyt.⁵⁵ Občané obce se podílejí na tvorbě vůle tohoto územního samosprávného celku především prostřednictvím voleb do zastupitelstev, případně hlasováním v místním a krajském referendu. Personální složku tvoří jen občané obce, ale z širšího pohledu jsou jimi i cizinci s trvalým pobytem na území obce a osoby vlastnící na území obce nemovitou věc. Tyto osoby pak mají „právně kvalifikovaný vztah k území obce“⁵⁶. Osobní základ obce můžeme vymezit rovněž v souvislosti s okruhem osob, na které se vztahuje pravomoc obce. V tomto případě se

⁵² § 19 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁵³ § 21 a § 22 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁵⁴ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 107.

⁵⁵ § 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁵⁶ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 138.

jedná o všechny osoby, fyzické i právnické, které se nacházejí na území obce a vyvíjejí zde nějakou aktivitu.

S občanstvím obce jsou spojena určitá práva, která jsou spojena především s účastí nebo podílu na samosprávě obce, ale i některé povinnosti osob vůči těmto územním celkům. Přestože tyto povinnosti nejsou v obecné úpravě územních samosprávných celků formulovány, podle zvláštní úpravy existují např. v podobě poplatků ze psů nebo za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Mezi práva občanů obce⁵⁷ patří:

- právo volit a být volen do zastupitelstva obce;
- právo hlasovat v místním referendu v obci;
- právo vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva obce, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu obce, nahlížet do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a pořizovat z nich výpisy;
- právo požadovat na radě nebo zastupitelstvu projednání určité záležitosti, která náleží do samostatné působnosti obce, je-li žádost podepsána kvalifikovaným počtem občanů, musí být dotčeným orgánem v zákonné lhůtě projednána;⁵⁸
- právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty včetně práva obracet se k orgánům obce se svými peticemi, návrhy nebo stížnostmi;⁵⁹
- právo občanů příslušejících k národnostním a etnickým menšinám na název obce, jejich částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov orgánů státní správy a samosprávy též v jazyce národnostní menšiny, ke které se podle posledního sčítání lidu přihlásilo alespoň 10 % občanů obce, pokud o to požádají prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny.⁶⁰

S personální složkou a občanstvím obce souvisí i možnost obce udělovat čestné občanství. Čestné občanství uděluje obec v samostatné působnosti fyzickým osobám, které se významně zasloužily o rozvoj obce. Tento titul nemá jen společenský a reprezentativní

⁵⁷ § 16 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁵⁸ Podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, musí být žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce a je-li splněna tato podmínka, musí být projednána nejpozději do 60 dnů, a jde-li o působnost zastupitelstva obce, tak do 90 dnů.

⁵⁹ Čl. 18 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ § 29 odst. 2 a § 117 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

význam, ale plyne z něj právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska v souladu s jednacím řádem zastupitelstva obce.⁶¹

3.1.3 Právo na samosprávu

Právo na samosprávu je v Evropské chartě místní samosprávy základním právem místních společenství, které jsou základem demokratického systému a představují právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí. Tohoto práva má být dosaženo prostřednictvím místních orgánů vybavených určitými kompetencemi a odpovědností, které mají zajistit efektivní výkon správy při co největším rozsahu účasti občanů obce.

Přestože je právo na samosprávu ústavně zaručeným právem územních samosprávných celků, samotný pojem samosprávy ani její obsah není Ústavou ČR vymezen. „Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací.“⁶² Právě relativní nezávislost samosprávy na státní správě a odlišnost samosprávných korporací od státu vyjadřuje právní pojetí samosprávy. Politické pojetí samosprávy pak představuje zapojení veřejnosti, občanů či funkcionářů, na výkonu veřejné správy.

3.2 Hospodaření obce

Aby mohla obec zajišťovat činnosti a plnit úkoly veřejné správy, musí mít finanční prostředky. Proto je podstatnou složkou ekonomické samosprávy majetek obcí, který obce chrání, rozvíjí a účelně s ním hospodaří podle schváleného rozpočtu. Do roku 1990⁶³ hospodařily obce, resp. místní národní výbory, pouze se svěřeným národním (státním) majetkem a k přechodu věcí do vlastnictví obcí došlo až uznáním právního postavení obcí jako právnických osob.

Dispozice s majetkem je součástí výkonu samostatné působnosti obcí a podle aktuální právní úpravy jsou majetkoprávní úkony svěřeny zastupitelstvu obce nebo radě obce. Jedná-li se o v zákoně o obcích uvedená oprávnění zastupitelstva rozhodovat v majetkoprávních

⁶¹ § 36 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁶² HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 141.

⁶³ Podle zákona České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, přešly ke dni jeho účinnosti dne 24. 5. 1991 z majetku České republiky do vlastnictví obcí všechny věci, které příslušely ke dni voleb do obecních zastupitelstev v roce 1990 národním výborům.

úkonech, nemohou být svěřena radě a naopak, jde-li o rozhodování o majetkoprávních úkonech vyhrazených radě, nemůže si rozhodování v těchto věcech nárokovat zastupitelstvo. V zájmu obce je účelné a efektivní užívání majetku, které má současně uspokojovat potřeby obce a jejích občanů. Obec tak o majetek nejen pečují, ale chrání jej i před neoprávněnými zásahy a uplatňují práva, která jim plynou ze vztahů mezi dlužníky. Základní územní samosprávné celky kromě výjimek uvedených v zákoně nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob.

Rozpočet obce představuje základní instrument finančního hospodaření obce, který slouží k financování celé působnosti obce. Do příjmů rozpočtu patří mimo příjmů z vlastnictví obce, z hospodářské činnosti obce nebo příjmů ze správní činnosti obce i např. výnosy z výběru místních poplatků, daňové výnosy, dary či dotace. Výdaje obce jdou především na chod státní správy, vzhled obce a údržbu obecní infrastruktury, ale výdajové položky tvoří i příspěvky granty a dotace.

Návrh rozpočtu obce projednává (do 30. června každého roku)⁶⁴ a schvaluje zastupitelstvo obce na každý kalendářní rok. Stát za hospodaření obce ani závazky neručí, nepřevezme-li je smluvně, ale figuruje při vytváření návrhu rozpočtu obce, neboť prostřednictvím účelových dotací přispívá na výkon státní správy. „Těmito nedostatečnými účelovými dotacemi stát de facto vytváří nedobrovolný segment v rozpočtech obcí, přestože formálně si může obec dovolit takovou dotaci odmítnout a do rozpočtu ji nezařadit, nicméně takovým úkonem by si leda zhoršila vlastní hospodářskou situaci“⁶⁵. Přezkoumání hospodaření obce pak vykonává na požádání obce příslušný krajský úřad v rámci přenesené působnosti, auditor nebo auditorská společnost, jejíž činnost hradí obec ze svého rozpočtu.

Obec může vedle rozpočtu obce zřizovat i komunální peněžní fondy, např. rezervní fond, sociální fond, do nichž se pro konkrétní účely nebo bez výslovného určení sdružují prostředky obce. Zdroje těchto fondů jsou přebytky hospodaření z minulých let, mimořádné příjmy běžného roku nebo prostředky z rozpočtu určené pro účelové fondy.⁶⁶

⁶⁴ § 17 odst. 7 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ VALEŠ, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 134.

⁶⁶ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 123.

3.3 Organizace obcí

Základní územní samosprávné celky vykonávají svoji působnost přímo občany nebo prostřednictvím svých orgánů. Možnost zřídit orgány obce vyplývá z tzv. organizační výsosti, tedy oprávnění samospráv upravovat samostatně svou vnitřní a vnější organizaci.⁶⁷ Podle zákona o obcích mezi tyto orgány patří zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce a komise, pokud jim svěřen výkon přenesené působnosti.

3.3.1 Zastupitelstvo obce

Jediným ústavně zakotveným orgánem obce je zastupitelstvo obce, které je přímo voleným kolektivním orgánem. Jedná se o vrcholný orgán obce, jemuž jsou svěřeny nejdůležitější oblasti samostatné působnosti. Zastupitelstvo obce je tedy ve své povaze orgánem tvorby samosprávy a zároveň i orgánem jejího výkonu, mají jeho pravomoci charakter rozhodnutí.⁶⁸ Rozhoduje ve věcech samostatné působnosti obce, které mu jsou podle § 84 zákona o obcích vyhrazeny, a mimo ně si může vyhradit další pravomoci samostatné působnosti, pokud nenáleží radě obce. Zastupitelstvu obce je tak např. vyhrazeno schvalování programu rozvoje obce, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu, rozhodování o vyhlášení místního referenda, zřizování a rušení příspěvkové organizace nebo její organizační složky, udělování čestného občanství nebo vydávání obecně závazných vyhlášek. Až na výjimku, kdy není v obci zřízena rada a zastupitelstvo vydává nařízení obce jako předpis přenesené působnosti, nepřísluší zastupitelstvu rozhodovat v rámci přenesené působnosti obce.

Zastupitelstvo vykonává svoje kompetence na veřejných zasedáních, která zpravidla svolává a řídí starosta. Je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, je schopno se usnášet, a nestanoví-li zákon jinak, považuje se souhlas nadpoloviční většiny všech členů za platné hlasování. Zastupitelstvo se schází podle potřeby, alespoň jednou za tři měsíce, a pokud by se po dobu delší šesti měsíců nesešlo v usnášeníschopné podobě, bylo by rozhodnutím ministerstva vnitra rozpuštěno.

Maximální a minimální počet členů zastupitelstva, kteří jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva, je závislý na počtu obyvatel, ale při rozhodování o počtu členů se přihlíží i k velikosti území obce. Členové tohoto orgánu vykonávají veřejnou funkci a podle způsobu výkonu této funkce se rozdělují na

⁶⁷ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 154.

⁶⁸ PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 65.

uvolněné členy, kteří jsou pro výkon funkce z hlediska předpisů pracovního práva dlouhodobě uvolněni, a neuvolněné členy, kterým, jsou-li v pracovním poměru, poskytuje jejich zaměstnavatel potřebné pracovní volno s náhradou mzdy. Ze svých členů volí zastupitelstvo starostu, místostarosty a další členy rady obce.

3.3.2 Rada obce

Výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti je podle ustanovení § 99 odst. 1 zákona o obcích rada obce, přičemž je při výkonu této působnosti odpovědná zastupitelstvu obce. V přenesené působnosti jí tak nepřísluší rozhodovat, mimo případy, kdy tak stanoví zákon. Rada obce je kolektivním orgánem, který tvoří starosta, místostarosta či místostarostové a další členové rady voleni z řad zastupitelů. Jejich počet je vždy lichý, rada má nejméně 5 a nejvíce 11 členů. Počet jejích členů nesmí přesahovat jednu třetinu počtu zastupitelů, a proto se v obci s méně jak patnácti zastupiteli rada nevolí. Na rozdíl od zastupitelstva jsou schůze rady neveřejné, usnášeníschopnost a platnost hlasování jsou založeny na principu nadpoloviční většiny všech jejích členů.⁶⁹

Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zajišťuje plnění jím přijatých usnesení. Mezi její nejdůležitější pravomoci patří vydávání nařízení obce v přenesené působnosti, zabezpečování hospodaření podle schváleného rozpočtu, uzavírání nájemních smluv nebo plnění funkce zakladatele či zřizovatele vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným obcí. Rada dále řeší otázky spojené s vnitřní organizací obecního úřadu, např. schvaluje jeho organizační řád a velikost, rozdělení pravomocí v úřadu, jmenovává a odvolává vedoucí odborů na návrh tajemníka. O ostatních záležitostech v rámci samostatné působnosti rozhoduje rada tehdy, nejsou-li zákonem vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo si je samo nevyhradilo.⁷⁰

3.3.3 Starosta obce

Monokratickým orgánem, který reprezentuje a zastupuje základní územní samosprávný celek navenek, je starosta obce. Tuto funkci může zastávat jen občan České republiky volený z řad členů z řad členů zastupitelstva, kterému je ze své činnosti odpovědný. Starosta svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady obce, a není-li zvolena rada obce, plní

⁶⁹ § 99 odst. 3 a § 101 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁷⁰ § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

její funkce. Podle zákona o obcích⁷¹ je tento orgán odpovědný za včasné přezkoumání hospodaření, v určitých věcech svěřuje výkon přenesené působnosti komisi, je odpovědný za informování veřejnosti o činnosti obce a plní další činnosti spojené s chodem obce a jejích orgánů.

Starosta stojí v čele obecního úřadu, jmenuje nebo odvolává tajemníka obecního úřadu se souhlasem ředitele krajského úřadu a plní podobné úkoly, jako jsou úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu. Starosta obce řídí obecní policii, pokud je v obci zřízena a není-li tato činnost svěřena jinému členu zastupitelstva. Pro výkon činností v přenesené působnosti může zřídit podle zvláštního zákona zvláštní orgány obce a jmenovat či odvolávat jejich členy.

Vedle funkce starosty existuje institut místostarosty, jemuž zákonná úprava svěřuje zastupování starosty v době jeho nepřítomnosti, nebo pokud starosta nevykonává svoji funkci. Zastupitelstvo jmenuje jednoho nebo více místostarostů a svěřuje jim zabezpečování určitých činností v samostatné působnosti.

3.3.4 Obecní úřad

Obecní úřad je jedním z projevů obnovení samospráv, atributem obce, který zůstává organizační strukturou bez vlastní subjektivitu.⁷² Obecní úřad je orgánem obce úředního typu, který personálně tvoří starosta, místostarosta či místostarostové, tajemník obecního úřadu, je-li v obci zřízen, a úřednický aparát přiřazený k obecnímu úřadu. Funkce tajemníka je obligatorně zřízena v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností, v ostatních fakultativně. Tajemník plní úkoly vyplývající z usnesení zastupitelstva a rady obce, řídí a kontroluje zaměstnance obecního úřadu a vykonává další činnosti v samostatné i přenesené působnosti a odpovídá za jejich plnění starostovi. Pro lepší orientaci na konkrétní úkoly se obecní úřad člení na odbory a oddělení, v jejichž čele stojí vedoucí dotčeného odboru či oddělení.

Obecní úřad působí jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti. V oblasti samostatné působnosti není nadán samostatnou rozhodovací pravomocí a plní zejména úkoly uložené mu zastupitelstvem obce nebo radou. V rámci přenesené působnosti pak vykonává obecní úřad ty činnosti, které nejsou svěřeny jinému orgánu obce. Podle rozšíření působnosti obce rozlišujeme obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady a

⁷¹ § 103 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁷² VALEŠ, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 140.

nerozšířené obecní úřady. Úřady obcí s rozšířenou působností včetně magistrátů vykonávají vedle přenesené působnosti v základním rozsahu a přenesené působnosti náležející pověřenému obecnímu úřadu i další přenesenou působnost, která je stanovena zvláštními zákony (např. zákonem o matrikách⁷³, o státní památkové péči⁷⁴ apod.). Jedná se tedy o úřady, které koncentrují nejvíce pracovišť zabývajících se agendami zajišťujícími úkoly státu. Pověřené obecní úřady zajišťují úkoly přenesené působnosti pro obce s „běžným“ obecním úřadem, proto jsou sem soustředěny stavební úřady, ale i matriční úřady a další úřady spojené především se sociálními věcmi. Obce s nerozšířenými obecními úřady pak vykonávají přenesenou působnost v menším měřítku než v předchozích případech.

3.3.5 Orgány zastupitelstva obce a rady obce

Mezi orgány obce, jejichž zřizovatelem je zastupitelstvo obce nebo rada obce, patří výbory a komise.⁷⁵ Výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstva obce. Obligatorně se v obcích zřizuje finanční výbor, který kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, a kontrolní výbor, mezi jehož úkoly patří kontrola plnění usnesení zastupitelstva a rady a dozor nad dodržováním právních předpisů jinými výbory a obecním úřadem v přenesené působnosti. Obec zřizuje i výbor pro národnostní menšiny, jestliže v jejím územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k jiné národnosti než české. V částech obce je pak zastupitelstvo obce oprávněno zřídit osadní výbory.

Rada obce zřizuje komise jako své iniciativní a poradní orgány. Protože se jedná o nepovinné orgány, záleží pouze na uvážení obce, jaké a kolik komisí zřídí. Komisi může starosta, po projednání s ředitelem krajského úřadu, v určitých věcech svěřit výkon přenesené působnosti. V těchto případech je pak komise ze své činnosti odpovědná starostovi obce, jinak radě.

3.3.6 Zvláštní orgány

Podle ustanovení § 106 zákona o obcích může starosta v případech stanovených zvláštními zákony zřizovat pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány a jmenovat a odvolávat jejich členy. Jedná se např. o komisi k projednávání přestupků, jejíž ustavení je

⁷³ Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵ Hlava V. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

upraveno v zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, o komisi pro sociálně právní ochranu dětí, která se podle zák. č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zabývá programy na ochranu týraných, zneužívaných a zanedbávaných dětí, pečuje o problémové skupiny dětí a zajišťuje jejich ochranu před sociálně-patologickými jevy, nebo jde o povodňovou komisi či bezpečnostní radu obce.

Dalším orgánem obce, jehož hlavním úkolem je zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, je obecní policie, popř. městská policie. Zřizovat a rušit obecní policii náleží do pravomocí zastupitelstva obce, které tak činí prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Na základě veřejnoprávní smlouvy, kterou uzavírají obce příslušné k jednomu kraji a se souhlasem krajského úřadu, může obecní policie jedné obce zajišťovat úkoly a činnosti obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily.⁷⁶

⁷⁶ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. Základy organizace veřejné správy v ČR. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 157-158.

4 Výkon přenesené působnosti obcí

Vedle samosprávy je orgánům základních samosprávných celků svěřen článkem 105 Ústavy ČR výkon státní správy, stanoví-li tak zákon. Jedná se o výkon státní správy v přenesené působnosti. Výkon přenesené působnosti je tedy projevem dekoncentrace státní správy, neboť jde o nepřímý výkon prováděný jinými než státními subjekty. V případě obcí a jejich orgánů se tak projevuje dualismus veřejné správy, a proto se i v její působnosti rozlišují dva okruhy záležitostí. Zležitosti, které vykonává obec vlastním jménem a na vlastní odpovědnost jako korporace odlišná od státu, záležitosti v samostatné působnosti, a ty, které náleží především státu a jsou na obec přeneseny, záležitosti v přenesené působnosti.⁷⁷

4.1 Působnost základních územních samosprávných celků

Obce a jejich orgány mají jakožto orgány veřejné správy zákonem určenou pravomoc a působnost. Zákonem daná pravomoc představuje soubor nástrojů určený k plnění svěřených úkolů, který je určen zákonem. Obec tak může vydávat normativní nebo individuální právní akty, uzavírat veřejnoprávní smlouvy apod. Působnost obce pak určuje, jaké svěřené úkoly, respektive společenské vztahy, může regulovat. Působnost je členěna podle různých hledisek, nejčastější členění působnosti územních samosprávných celků je na působnost územní, věcnou a působnost samostatnou a přenesenou.

Jedním ze základních znaků, které určují obec jako územní samosprávné společenství občanů, je teritorium. Každá obec má své území odlišující se od ostatních území obcí svými hranicemi. A právě v rámci územních obvodů, které tyto hranice určují, se uskutečňuje územní působnost jednotlivých územních samosprávných celků prostřednictvím jejich orgánů. Rozšíření územní působnosti mimo vlastní územní obvod je možné jen na základě zákona. Mezi tyto případy patří obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, které podle zákona vykonávají úkoly státní správy v přenesené působnosti ve vymezeném správním obvodu. Správní obvody obcí II. a III. kategorie v sobě zahrnují území více obcí, pro které obecní úřady pověřených obcí a obcí s rozšířenou působností vykonávají zákonem stanovené úkoly státní správy. „Vymezení územní působnosti má význam zejména pro výkon takových činností, které se realizují prostředky veřejného práva, např. za použití pravomoci. V případě, kdy vykonávají samosprávné celky soukromoprávní činnosti (např. při

⁷⁷ KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí. Základy obecního práva. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 143.

hospodaření s komunálním majetkem, v případě podnikatelských aktivit), nejsou tyto právnické osoby hranicemi svého území v zásadě omezeny.⁷⁸

Vlastní náplň činností obce, tedy to, co obec dělá, pak představuje její věcnou působnost. Jedná se o veřejné záležitosti různého charakteru, např. působnost ve věcech školství, sociálních věcí, apod. Vzhledem k postavení základních územních samosprávných celků jako nositelů veřejné správy spojených s veřejnými pravomocemi vůči fyzickým a právnickým osobám a s některými veřejnými úkoly, jakož i k jejich postavení právnické osoby v soukromoprávní oblasti a k výkonu jejich úkolů v rámci státní správy a samosprávy, se věcná působnost realizuje jako samostatná (přirozená) působnost a působnost přenesená.

4.1.1 Samostatná působnost obcí

Výkon vlastní působnosti se odráží od ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu, kdy obce a jejich orgány spravují své vlastní záležitosti a záležitosti svých občanů. Jedná se o ty záležitosti v zájmu obce a jejích občanů, které nejsou svěřeny krajům nebo nepatří do přenesené působnosti obecních orgánů nebo nepatří do působnosti správních úřadů jako výkon státní správy, a další záležitosti, jež do samostatné působnosti obce svěří zákon.⁷⁹ Obce tyto záležitosti spravují v rámci samostatné neboli samosprávné působnosti. Základní územní samosprávné celky tedy spravují své záležitosti samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, a to bez přímého nařizování státu.⁸⁰

Samostatnost obcí při výkonu záležitostí není absolutní, ale obce se při výkonu samostatné působnosti ve vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem a v ostatních záležitostech také jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.⁸¹

Základní územní samosprávné celky vykonávají činnosti samostatné působnosti bez zásahu státu. Stát a kraje však do samostatné působnosti obce mohou zasahovat, pokud to vyžaduje ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem.⁸² Proti nezákonným zásahům náleží územním samosprávám prostředky právní ochrany výkonu jejich samostatné působnosti zejména v rámci správního a ústavního soudnictví.

Rozlišení záležitostí podle toho, zda spadají do samostatné nebo přenesené působnosti obce, není současnou zákonnou úpravou jasně a zřejmě koncipováno. Zásadní význam pro toto rozlišení má ustanovení § 8 zákona o obcích, které obsahuje obecnou preferenci

⁷⁸ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 147.

⁷⁹ § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁸⁰ BORLOVÁ, I. Obce 2008-2009. Praha: ASPI, 2008, s. 31.

⁸¹ § 35 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁸² Čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

samostatné působnosti u těch záležitostí, u kterých zvláštní zákon nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost obce.

Úkoly, které základní územní samosprávné celky spravují v samostatné působnosti, můžeme rozlišit na fakultativní (dobrovolné) a obligatorní (povinné). Pro samosprávu typické jsou fakultativní úkoly, neboť je na vůli nositelů samosprávných celků, jestli se budou nebo nebudou zabývat výkonem některých činností a jestli tak využijí některých svých oprávnění či nikoliv. Pokud je zájem zákonodárce na zajištění určitých činností intenzivnější, jsou některé úkoly stanoveny obligatorně, a proto jsou obcemi plněny povinně. I tyto úkoly však zůstávají právem samosprávné jednotky a při jejich plnění nejsou orgány těchto jednotek organizačně podřízeny státní správě.⁸³

Přestože Ústava ČR zakotvuje právo obcí na spravování svých vlastních záležitostí, rozsah samostatné působnosti a záležitostí do ní náležejících nevynechává. Podrobnější úpravu obsahuje zákon o obcích. Obec mimo záležitosti v samostatné působnosti, které jsou vyhrazeny zastupitelstvu obce v § 84 a 85 zákona o obcích a radě obce v § 102, ve svém správním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.⁸⁴ Vedle tohoto všeobecného vymezení samostatné působnosti stanoví zákon o obcích a další zvláštní zákony výčet jednotlivých záležitostí, které spadají do výkonu samostatné působnosti obce. Nejedná se o úplný výčet, neboť územní samosprávné celky mohou vykonávat i další činnosti v oblasti všeobecně vymezené působnosti obce.

Do samostatné působnosti základních územních samosprávných celků patří tedy např.:

- záležitosti spojené s existencí obce a jejími územními změnami (např. slučování s jinou obcí nebo připojení k jiné, dohody o změně hranic nebo označování částí obce, ulic a dalších veřejných prostranství);
- vnitřní organizace obce (volba, zřizování, ustavování i zrušování orgánů samospráv, zřizování a řízení obecní policie apod.);
- hospodaření obce;
- zakládání a zřizování (a rušení) právnických osob a organizačních složek obcí;

⁸³ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 150.

⁸⁴ § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., obcích.

- spolupráce základních územních samosprávných celků s jinými subjekty (zřizování dobrovolných svazků obcí, uzavírání smluv mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu, aj.);
- záležitosti související s rozvojem obce a další záležitosti vyplývající ze zákona o obcích a jiných zvláštních zákonů.

4.1.2 Přenesená působnost obcí

Mimo vlastní záležitosti v samostatné působnosti, které jsou obci svěřeny jakožto samosprávné jednotce, jsou obci a jejím orgánům svěřeny i další záležitosti v rámci přenesené působnosti, jejichž původním nositelem je stát. Tyto záležitosti jsou z pohledu obcí „cizí“, z pohledu státu jde o nepřímý výkon státní správy.⁸⁵

Zákonná úprava přenesené působnosti obcí má oporu v čl. 105 Ústavy ČR, podle něhož lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy, stanoví-li tak zákon. Zákonnou úpravu přenesené působnosti nalezneme v § 7 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého je státní správa, jejíž výkon byl svěřen orgánu obce zákonem, vykonávána tímto orgánem v přenesené působnosti. Jedná se tedy o výkon státní správy subjekty odlišnými od státu. „Přenesená působnost obcí je dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím. V přenesené působnosti tak obec podle platných zákonů vlastně pomáhá státu ve výkonu jeho působnosti a pravomoci, přičemž v míře stanovené zákony se musí řídit pokyny a nařízeními státních orgánů.“⁸⁶ Bližší vymezení přenesené působnosti obsahuje ve svých ustanoveních (§ 61 - 66b) zákon o obcích a zvláštní zákony.

Orgány obce mají povinnost řídit se při vydávání nařízení obce v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti zákony a jinými právními předpisy, v dalších případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, které nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, nejsou-li zároveň stanoveny zákonem, a opatřeními příslušných orgánů veřejné správy, jež byla přijata při kontrole výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích. Oproti přenesené působnosti se orgány obce při výkonu samostatné působnosti řídí jen zákony a jinými právními předpisy. Tyto kvalitativní rozdíly představují rozdílné právní podmínky výkonu samosprávy a státní správy a především nutnost zajištění co nejjednoduššího výkonu státní správy na celém území. Metodickou a odbornou pomoc v těchto věcech pak vůči obecním orgánům vykonává krajský úřad nebo věcně příslušné

⁸⁵ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 154.

⁸⁶ BORLOVÁ, I. Obce 2008-2009. Praha: ASPI, 2008, s. 42.

orgány státní správy. Tato pomoc krajského úřadu souvisí zejména s tím, že je právě těmto orgánům svěřeno přezkoumávání rozhodnutí vydaná orgány obce ve správním řízení podle ustanovení § 67 odst. 1 písm. a) zák. č. 129/2000 Sb., o krajích, ale i s pravomocí krajských úřadů vykonávat dozor a kontrolu nad výkonem přenesené působnosti obcí.⁸⁷

Zatímco je obsah samostatné působnosti obce v ustanovení § 35 zákona o obcích alespoň rámcově vymezen, u přenesené působnosti odkazuje v ustanovení § 61 odst. 1 na věci, které stanoví zvláštní zákony. Záležitosti řazené do přenesené působnosti mají pro obce a jejich orgány povahu povinnosti, kterou je možné uložit jen na základě zákona. Takovými záležitostmi jsou např.:

- vydávání nařízení obce podle zákona o obcích;
- projednávání přestupků podle zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích;
- správa pozemních komunikací podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích;
- ochrana přírody a krajiny podle zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, apod.

Stát tak vlastně přenesl výkon některých svých záležitostí na obce a jejich orgány, kterým vznikly nemalé náklady spojené s výkonem státní správy v přenesené působnosti, a proto je jim ze státního rozpočtu posílán příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti, jehož výše je každoročně stanovována zákonem o státním rozpočtu. Podle přílohy č. 8 zákona č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015, se výše příspěvku na rok 2015 odvíjí od rozsahu přenesené působnosti k výkonu státní správy (obce se základním rozsahem přenesené působnosti, obce s matričním úřadem, obce se stavebním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností) a velikosti správního obvodu obce. Financování výkonu státní správy je však velkým problémem. Pro řadu obcí je právě příspěvek na výkon státní správy nedostatečný, a proto část nákladů hradí „ze svého“.

Ne všechny obce vykonávají stejný okruh úkolů. Přestože je rozsah samostatné působnosti u všech obcí shodný, podle rozsahu přenesené působnosti rozlišujeme obce do tří typů na obce se základním rozsahem přenesené působnosti, kdy je státní správa vykonávána orgány obce určenými zákonem o obcích nebo jiným zákonem nebo na základě zákona o

⁸⁷ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 334 a 340.

obcích⁸⁸, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Těmito kategoriemi se budu podrobněji zabývat v následující kapitole.

4.2 Nařízení obce

Výkon státní správy v přenesené působnosti se v obcích, ale i v krajích, projevuje vydáváním právních předpisů, které se nazývají nařízení. Tyto normativní právní akty samospráv jsou mocenským právním nástrojem, který je určen k plnění úkolů obce při řešení místních záležitostí. Nařízení obce je sice vydáváno orgánem obce, ale z pohledu funkčního je výkonem státní správy, a proto je nařízení prováděcím předpisem vydaným při výkonu státní správy.⁸⁹

Oprávnění vydávat nařízení je obcím dáno v článku 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého mohou orgány územní samosprávy vydávat na základě zákona a v jeho mezích právní předpisy, pokud jsou k tomu zákonem zmocněny. Obec je tedy oprávněna užít své pravomoci ve formě nařízení obce, jsou-li splněny tyto podmínky: zákonný základ, zákonné meze a výslovné zákonné zmocnění. Samotné svěřením určité oblasti státní správy zákonem obci ještě nezakládá pravomoc územní samosprávy vydávat nařízení, a proto je potřeba výslovného zákonného zmocnění. Nařízení jsou tedy nejen podmíněny zmocňujícím zákonem, ale z postavení prováděcích předpisů i zákonnými mezemi, a proto mohou být vydávány jen v rámci zákona, tzn. v souladu nejen s textem zákona, ale i s tím, na co odkazuje.⁹⁰ Z této úpravy vyplývá, že je nařízení sekundární odvozený právní akt, který je podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona o obcích vydáván v přenesené působnosti. Vydávání nařízení je vyhrazeno radě obce, popř. zastupitelstvu v obcích, kde se rada nevolí.

Obce s rozšířenou působností pak vydávají nařízení nejen pro své území, ale i pro všechny obce, které náleží do jejich správních obvodů. Tato úprava podle S. Kadečky⁹¹ postrádá demokratickou legitimitu, neboť tyto předpisy přijímají radní zvolení pouze v jedné obci, zatímco se jejich působnost vztahuje na všechny obce, které spadají do správního obvodu právě této obce. Radní, přijímající nařízení, tak nejsou občany ostatních obcí demokraticky legitimováni. Dochází tak ke znevýhodňování občanů ostatních obcí ve správním obvodu obcí s rozšířenou působností, kteří složení a rozhodování rady obce III. stupně nemohou nijak ovlivnit.

⁸⁸ § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁸⁹ KOUDELKA, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 21-22.

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 35/04.

⁹¹ KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 145.

Obce vydávají nařízení ve věcech omezení užití místních komunikací, placení za služby parkovišť, odstraňování sněhu a náledí, dočasného omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, stavební uzávěry nebo tržního řádu, apod.

4.3 Delegation výkonu přenesené působnosti

Výkon státní správy není svěřen všem obcím ve stejném rozsahu, a proto některé obce mimo základní rozsah přenesené působnosti vykonávají rozsah širší (obce s pověřeným obecním úřadem) a rozšířený (obce s rozšířenou působností). Obce však mohou rozsah přenesené působnosti modifikovat.

Velmi častým případem je delegace svěřené přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy. Veřejnoprávní smlouvy jsou podle § 159 správního řádu⁹² dvoustrannými nebo vícestrannými právními úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného, konkrétně pak správního práva.

Obce uzavírají v rámci své samostatné působnosti veřejnoprávní smlouvy, aby dosáhly efektivnějšího výkonu státní správy. Podle ustanovení § 63 zákona o obcích mohou obce za souhlasu krajského úřadu uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné z obcí vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce (obcí). Krajský úřad jako nadřízený správní orgán posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.⁹³ Jeho souhlas se vydává ve formě rozhodnutí ve správním řízení, kde jsou účastníky řízení smluvní strany veřejnoprávní smlouvy, tedy obce. Veřejnoprávní smlouvu mohou uzavřít jen ty obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, a to jen v rámci těch otázek přenesené působnosti, které nejsou na základě zákona svěřeny orgánům jen některých obcí (např. ve věcech matričních). Veřejnoprávní smlouvy tak nemohou uzavírat ani obce s pověřenými obecními úřady, byla-li by předmětem této smlouvy působnost svěřená jejich obecním úřadům jako pověřeným obecním úřadům.⁹⁴ Obligatorními obsahovými náležitostmi těchto smluv jsou označení smluvních stran, doba trvání smlouvy, rozsah přenesené působnosti, která má být na základě smlouvy vykonávána, a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem této přenesené působnosti. Po uzavření se veřejnoprávní smlouva

⁹² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ § 160 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁴ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 350.

bezodkladně zveřejní na úřední desce obce, která je její smluvní stranou, nejméně po dobu 15 dnů a současně se smlouva zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje.

Pokud by obec neplnila povinnosti plynoucí jí z výkonu státní správy v přenesené působnosti, rozhodne krajský úřad, že pro ni přenesenou působnost nebo její určitou část bude vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu dotčená obec náleží. Předpokládá se tedy, že orgán obce neplní tuto povinnost buď vůbec, což je poměrně málo pravděpodobné, nebo státní správu nevykonává jen v určité oblasti nebo nevykonává státní správu stanovenou konkrétním zákonem. Rozhodnutí o částečném nebo úplném převedení přenesené působnosti na pověřený obecní úřad vykonává krajský úřad v rámci své přenesené působnosti a při jeho vydávání nepostupuje podle správního řádu. Zároveň s tímto rozhodnutím rozhodne krajský úřad i o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti, který se převede s ohledem na rozsah odnětí přenesené působnosti, tedy zcela nebo jen zčásti. Zákon neupravuje, je-li odnětí výkonu státní správy dočasné nebo trvalé a nestanoví ani podmínky zrušení rozhodnutí krajského úřadu a možnost navrácení v původní stav. Lze však soudit, že pravomoc rozhodnutí krajského úřadu v sobě zahrnuje i pravomoc takové rozhodnutí zrušit, čímž by došlo k obnovení výkonu státní správy orgány obce.⁹⁵ Zákonná publikace rozhodnutí krajského úřadu o odnětí výkonu státní správy na úřední desce obecního úřadu obce, jíž byl výkon státní správy odňat, zaručuje, aby se s rozhodnutím seznámili občané dotčené obce.

Nejen obce se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy za účelem účinnějšího výkonu státní správy. I obce s rozšířenou působností nacházející se ve správním obvodu téhož krajského úřadu mohou podle ustanovení § 66a zákona o obcích uzavřít se souhlasem Ministerstva vnitra veřejnoprávní smlouvy, podle níž bude obecní úřad jedné z těchto obcí vykonávat přenesenou působnost zcela nebo i zčásti pro obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností nebo obecní úřady jiných takových obcí. Protože toto ustanovení uvádí jako vykonávající orgán pouze obecní úřad obce s rozšířenou působností, předmětem veřejnoprávní smlouvy může být jen výkon státní správy, který je svěřen zvláštními zákony těmto obecním úřadům. Proto nelze veřejnoprávní smlouvu uzavírat v oblasti výkonu státní správy, který je svěřen zvláštním orgánům těchto obcí, např. komisi pro sociálně-právní ochranu dětí. Veřejnoprávní smlouva mezi obcemi III. stupně je oproti veřejnoprávním smlouvám mezi obcemi se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti vázána na souhlas Ministerstva vnitra, které jej vydá po projednání s věcně

⁹⁵ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 356, 359.

příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. Předchozí projednání s dotčeným ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem dává možnost vyjádřit se ke změně výkonu státní správy na úrovni obcí s rozšířenou působností, neboť právě tyto ústřední orgány státní správy (ministerstva) a ústřední správní úřady mají obecnou odpovědnost za výkon státní správy v oblasti jejich působnosti. Podobně jako u veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi obcemi I. stupně mají i tyto smlouvy obligatorní náležitosti, jimiž jsou označení účastníků veřejnoprávní smlouvy, doba jejího trvání, určení rozsahu přenesené působnosti a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem převzaté přenesené působnosti.

V případě, že obecní úřad obce s rozšířenou působností nevykonává státní správu (zcela nebo zčásti), rozhodne Ministerstvo vnitřně po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem o tom, že pro tento obecní úřad, respektive správní obvod dotčené obce s rozšířenou působností, bude přenesenou působnost zcela nebo zčásti vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností.⁹⁶ Přestože zákon nestanoví, podle kterého kritéria se náhradní obecní úřad vybírá, měl by podle principu zajištění co nejlepší dostupnosti státní správy být tímto obecním úřadem s rozšířenou působností ten, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem dotčené obce. Předchozí projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem je nutné jako při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, neboť se rozhodnutím Ministerstva vnitřně mění příslušnost k výkonu územní státní správy na úrovni obecních úřadů obcí II. kategorie. Ministerstvo rozhodne do 60 dnů ode dne, kdy se dozvědělo o neplnění této povinnosti, a zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti, tedy takové části, která odpovídá rozsahu odnímané státní správy. Vydávání tohoto rozhodnutí nepodléhá úpravě správního řízení podle správního řádu, protože Ministerstvo vnitřně rozhoduje o státem delegovaném výkonu státní správy, nikoliv o veřejném subjektivním právu dotčené obce.⁹⁷ Rozhodnutí o odnětí výkonu státní správy obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností se po dobu nejméně 15 dnů zveřejní na úřední desce obecního úřadu obce III. kategorie, který neplnil povinnost výkonu státní správy, ale i na úředních deskách obecních úřadů v jeho správním obvodu, a dále ve Věstníku právních předpisů kraje.

V souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů bylo do zákona o obcích zařazeno ustanovení (§ 66b odst. 3 a 4), na jehož základě byl delegován určitý rozsah výkonu

⁹⁶ § 66b odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁹⁷ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 367, 268.

přenesené působnosti z obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem. Na návrh obce s pověřeným obecním úřadem a s doporučením krajského úřadu a po projednání s příslušnou obcí s rozšířenou působností může Ministerstvo vnitra rozhodnout o přenesení určitého výkonu přenesené působnosti z obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem. Účelem tohoto ustanovení „není přispět k zajištění řádného výkonu státní správy na celém území státu, ale umožnit ad hoc a bez podrobnějších zákonných kritérií přesun části přenesené působnosti z obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem, tedy změnit nejen místní, ale i věcnou příslušnost k výkonu státní správy, snad v zájmu širšího uplatnění zásady dekoncentrace státní správy.“⁹⁸ Toto ustanovení tedy předpokládá přesun výkonu přenesené působnosti z obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem rozhodnutím Ministerstva vnitra, čímž se obec s pověřeným obecním úřadem stane de facto obcí s rozšířenou působností, což popírá účel zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, a zasahuje tak do činnosti orgánu zákonodárné moci.

4.4 Dozor a kontrola

Dozor i kontrola představují instituty, které spolu úzce souvisejí, „neboť (negativní) kontrolní zjištění mohou ve svém důsledku následně "aktivovat" dozorový mechanismus, při němž může dojít na uplatnění některého z dozorových prostředků.“⁹⁹ Dozor a kontrolu však nelze směřovat. Kontrolní činnost je činností obecnou s obecně vymezeným předmětem, která spočívá v pozorování a hodnocení postupu orgánů územních samosprávných celků při výkonu samostatné i přenesené působnosti. Dozor je zaměřen na nápravu vad vzniklých při vydávání a v obsahu právních předpisů, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření obce, tedy na nápravu nezákonných aktů obce. S výkonem přenesené působnosti pak souvisí institut dozoru nad výkonem přenesené působnosti a institut kontroly výkonu přenesené působnosti.

4.4.1 Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce

Dozorčí působnost je v případě vad vzniklých při vydávání a v obsahu nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti svěřena na základě zákona o obcích krajskému úřadu. Ten jako dozorčí orgán dohlíží na soulad nařízení a jiných

⁹⁸ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 369.

⁹⁹ BŘEŇ, J. Kontrola obcí podle dozorové novely z roku 2006. Deník veřejní správy [online]. 2008 [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6319184>

právních aktů v přenesené působnosti se zákony a jinými právními předpisy a v jejich mezích i s usneseními vlády, směrnicemi ústředního správního úřadu nebo s opatřeními krajského úřadu přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti a může požadovat odstranění zjištěných nedostatků, případně zrušit vadné právní akty obce. Oproti obecně závazným vyhláškám vydávaným v rámci samostatné působnosti obce, které musejí být v souladu jen se zákonem, se nařízení musí řídit i podzákonnými právními předpisy. Dozorčím orgánem je v tomto případě krajský úřad, jenž v rámci své přenesené působnosti dohlíží při dozoru nad přenesenou působností „nad nepřímým výkonem státní správy a nerozhoduje tedy o subjektivním právu územního samosprávného celku.“¹⁰⁰ Krajský úřad tak do výkonu přenesené působnosti obce zasahuje v rámci vnitřního hierarchického vztahu, tzn. vztahu nadřízenosti a podřízenosti, státní správy.

Z ustanovení § 11 odst. 1 zákona o obcích vyplývá, že jsou obce oprávněny vydávat v rámci přenesené působnosti nařízení obce, které, jakožto odvozený normativní akt, vyžaduje zákonné zmocnění. Dozor nad jejich vydáváním a jejich obsahem pak vykonává krajský úřad, který, v případě nesouladu nařízení se zákony a jinými právními předpisy, může pozastavit účinnost těchto právních aktů obce. Pokud nařízení obce nebo jeho část trpí takovými vadami, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. V případě, že obec nezjedná do 60 dnů od doručení výzvy nápravu, rozhodne dozorčí orgán o pozastavení účinnosti tohoto nařízení a současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Krajský úřad může účinnost nařízení obce pozastavit i bez předchozí výzvy v případě, že je nařízení v zřejmém rozporu s lidskými právy a svobodami. Zjedná-li příslušný orgán obce (rada, popřípadě zastupitelstvo obce) nápravu, krajský úřad rozhodnutí o pozastavení účinnosti neprodleně zruší. Není-li ve stanovené lhůtě zjednána náprava, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu ČR návrh na zrušení nařízení. Krajský úřad tedy může účinnost nařízení pouze pozastavit, nikoliv zrušit. To může až Ústavní soud ČR, který je kompetentní k ochraně ústavnosti (zákonosti).

Kromě nařízení vydává obec i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti. V případě, že tato opatření odporují zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích i usnesení vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve krajský úřad obec k nápravě. I bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy pak může krajský úřad zrušit takové opatření, které je ve zřejmém a závažném rozporu se zákonem. Nezjedná-li obec ve lhůtě 60

¹⁰⁰ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 166.

dnů od doručení výzvy nápravu, krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zruší a informuje o tom obecní úřad.

4.4.2 Kontrola výkonu přenesené působnosti obce

Kontrolní činnost je neopomenutelnou součástí veřejné správy jako zvláštního druhu společenského řízení. Jde o činnost, která mimo pozorování a poznávání obsahuje i porovnávání skutečného stavu se stavem zamýšleným, v němž se promítají funkce poznávací, hodnotící a nápravné. Z hlediska časového průběhu se kontrola člení na kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou, z hlediska obecnosti a komplexnosti lze rozlišit kontrolu obecnou, prováděnou zvláštními kontrolními orgány obecné povahy, a speciální, která je zaměřena jen na určitý aspekt činnosti kontrolovaného objektu, a kontrolu komplexní, která se zabývá všemi činnostmi kontrolovaného objektu, a částečnou, v jejíž pozornosti stojí jen část činnosti dotčeného objektu.¹⁰¹

V souvislosti s výkonem přenesené působnosti obce je prováděna kontrola výkonu přenesené působnosti. Podle § 129 odst. 1 a následujících zákona o obcích kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obce krajské úřady, resp. magistráty územně členěných statutárních měst¹⁰², v přenesené působnosti, a to prostřednictvím svých pověřených zaměstnanců, kontrolujících, jejichž oprávnění a povinnosti jsou upraveny v ustanovení § 129b. Ti zjišťují, zda orgány základních územních samosprávných celků dodržují při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích.¹⁰³

Kontrolující jsou oprávněni požadovat od dotčeného orgánu obce podklady a informace nezbytné k provedení kontroly a obec má povinnost poskytnout jim veškerou součinnost, která odpovídá možnostem obce a rozsahu kontrolních oprávnění podle zákona o obcích. Poznatky, včetně uvedení zjištěného nezákonného postupu, vyplývající z kontroly shrne kontrolující v protokolu o kontrole. V protokolu, který mimo obecné náležitosti jako je označení kontrolního a kontrolovaného orgánu, identifikace kontrolujících, místo a čas provedení kontroly, apod., kontrolující uvede i možné řešení odstranění zjištěných nedostatků, požádá-li o to tajemník obecního úřadu, a není-li v obci zřízen, pak starosta, popřípadě jím

¹⁰¹ MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, s. 87-88.

¹⁰² § 129 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹⁰³ § 129 odst. 3 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

pověřený zástupce. Kontrolující může podle § 129b odst. 3 uložit orgánu obce, aby splnil úkol stanovený zákonem nebo provedl nápravu nezákonného postupu nebo jiných nedostatků v přiměřené lhůtě (nevztahuje se na úkony učiněné orgány obce podle správního a daňového řádu) nebo podat kontrolnímu orgánu písemnou zprávu o splnění těchto úkolů nebo o nápravě nezákonného postupu či jiných nedostatků.

Pokud tajemník obecního úřadu, popř. starosta nebo jím pověřený zástupce, s protokolem o kontrole nesouhlasí a odmítne jej podepsat, vyznačí kontrolující tuto skutečnost v protokolu. Proti protokolu může tajemník obce podat do 15 dnů od jeho převzetí námitky, o kterých rozhoduje kontrolující. Nevyhoví-li kontrolující námitkám, lze podat odvolání proti rozhodnutí o námitkách vedoucímu, který pověřil kontrolujícího kontrolou. Vedoucí má povinnost rozhodnout o námitkách do 30 dnů od doručení odvolání a to tak, že jsou-li pro to důvody, rozhodnutí změnit nebo zrušit, nebo jej zamítnout a rozhodnutí potvrdit, a v případě potřeby došetření věci rozhodnutí zrušit a zajistit toto došetření. Proti rozhodnutí vedoucího není možné odvolání.

5 Diferenciace obcí podle výkonu přenesené působnosti

Přestože jsou si základní územní samosprávné celky ve své autonomii rovny, rozdíl mezi obcemi v rámci velikosti území, počtu obyvatel, majetku a celkového právního postavení se promítají do dělení obcí na obce základní, městyse, města a statutární města, jejichž právní postavení upravuje zákon o obcích. Zvláštní právní úprava vůči zákonu o obcích je tvořena zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je hlavním městem České republiky město Praha, která má vedle právního postavení hlavního města i postavení kraje.

Kategorie městys se po více než padesáti letech vrátila do našeho právního řádu až s novelou zákona o obcích v roce 2006. Jedná se o typ obce, který velikostně i významově stojí mezi městem a vesnicí.¹⁰⁴ Městys je podle zákona o obcích taková obec, které je titul udělen předsedou Poslanecké sněmovny na žádost dané obce nebo jej obec měla před dnem 17. května 1954, kdy městysi zanikly, a může tento titul historicky doložit.

Města jsou další kategorií obcí, kterou zákon o obcích ve svých ustanoveních rozlišuje. Městy jsou ty obce, které jimi byly ke dni nabytí účinnosti zákona o obcích a svůj titul tak zdědily z historie, nebo jsou jimi obce s více než 3000 obyvateli, jejichž žádosti stát se městem vyhověl předseda Poslanecké sněmovny. Vedle kritéria počtu obyvatel posuzuje tuto žádost vláda, a to na základě ustanovení ze dne 2. května 2001 č. 418, které obsahuje další kritéria jako typické znaky městského centra spočívající v jeho zástavbě, v sítích veřejných a všeobecně potřebných služeb, občanské vybavenosti či dopravní obslužnosti.

Statutární města jsou v zákoně o obcích výslovně jmenovaná města, jejichž území se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními samosprávnými orgány. Takto územně členěná města upravují své vnitřní poměry statutem vydaným formou obecně závazné vyhlášky, který stanoví kromě výčtu a vymezení území městských částí i pravomoc orgánů města a jeho jednotlivých městských částí v oblasti samostatné a přenesené působnosti, jejich součinnost a další oprávnění související s majetkem města a nakládáním s ním. V oblasti výkonu státní správy vykonávají orgány statutárních měst působnost, která je zákonem svěřena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Jinak jsou po právní stránce rozdíly od jiných měst vesměs jen formálního charakteru a především se týkají označení orgánů (např. starosta-primátor, městský úřad-magistrát).¹⁰⁵

Pro potřeby diferenciace při výkonu státní správy jsou podle platné právní úpravy obce rozděleny na běžné, resp. s běžnými obecními úřady, obce s pověřenými obecními úřady a

¹⁰⁴ BALÍK, S. Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009, s. 21.

¹⁰⁵ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 146.

dále na obce s rozšířenou působností. Pro zajímavost, Z. Koudelka¹⁰⁶ podle míry přenesené působnosti rozlišuje osm skupin obcí:

- „základní“ obce - obce I. stupně přenesené působnosti;
- obce s matričním úřadem;
- obce se stavebním úřadem;
- obce s pověřeným obecním úřadem - obce II. stupně přenesené působnosti;
- obce s rozšířenou působností - obce III. stupně přenesené působnosti;
- statutární města;
- Brno se zvláštní přenesenou působností - zvláštní matrika a přestupky na úseku matriky občanů s trvalým pobytem mimo území ČR;
- hlavní město Praha.

Všechny obce vykonávají státní správu v přenesené působnosti v základním rozsahu, ale některým z nich přiznává zákon výkon státní správy v přenesené působnosti i v širším rozsahu. Tyto obce obvykle vykonávají činnosti v přenesené působnosti nejen pro své občany, ale i pro občany obcí spadajících do jejich správních obvodů. Jedná se o obce s matričním úřadem, se stavebním úřadem, s pověřeným obecním úřadem a o obce s rozšířenou působností, přičemž se v této kategorizaci nepřihlíží ke statutárním městům a zvláštnímu postavení hlavního města Prahy. Rozšířený rozsah přenesené působnosti mají i obce, které podle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, vydávají ověřené výstupy z informačních systémů, tzv. obce s pracovišti Czech POINT, a obce vykonávající vidimaci a legalizaci. Tyto obce však činnosti nevykonávají pro občany obcí v určitém vymezeném správním obvodu, ale pro všechny bez ohledu na jejich trvalé bydliště, proto může být jejich zařazení do výčtu této kategorizace sporný.¹⁰⁷

V této kapitole se zaměřím především na základní rozlišení obcí podle výkonu státní správy v přenesené působnosti, a to na obce s běžným rozsahem přenesené působnosti (obce I. kategorie/typu), obce s pověřeným obecním úřadem nebo též pověřené obce (obce II. kategorie/typu) a obce s rozšířenou působností (obce III. kategorie/typu). V současnosti je 393 obcí s pověřeným obecním úřadem a 205 obcí s rozšířenou působností¹⁰⁸. Právní úpravu obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností představuje mimo zákona o obcích i zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení

¹⁰⁶ KOUDELKA, Z. Samospráva. 1. vydání. Praha: Linde, 2007, s. 149-150.

¹⁰⁷ Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích. In: [online]. [cit. 2015-03-22]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>

¹⁰⁸ Správní členění kraje. In: [online]. [cit. 2015-03-21]. Dostupné z: <http://www.risy.cz/cs/krajske-ris/kraj-vysocina/verejna-sprava/spravni-cleneni/>

obcí s rozšířenou působností, který pojednává o správních obvodech obou typů obcí a taxativně stanovuje výčet těchto obcí. Tyto správní obvody byly vymezeny vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., později pak z organizačních důvodů, především z hlediska dostupnosti orgánů veřejné správy, byly některé obce přeřazeny ze správních obvodů obou typů obcí na základě vyhlášky Ministerstva vnitra č. 388/2004 Sb.

5.1 Obce s běžným obecním úřadem

Základní rozsah přenesené působnosti vykonávají všechny obce, kterých bylo k 1. lednu 2014 evidováno 6 253¹⁰⁹. Některé z těchto obcí pak vedle přenesené působnosti v základním rozsahu vykonávají i širší rozsah přenesené působnosti svěřený jim zákonem.

Vzhledem k tomu, že obce I. kategorie disponují jen základním výkonem státní správy v přenesené působnosti, jejich organizační struktura je poměrně jednoduchá. Nejčastěji se jedná o velmi malé obce s malým obecním úřadem s minimem zaměstnanců, které obvykle nezřizují obecní policii. Orgány obce v přenesené působnosti vydávají nařízení obce¹¹⁰, projednávají přestupky¹¹¹, rozhodují o místních a účelových komunikacích¹¹², jsou orgánem ochrany přírody¹¹³, apod. Pro výkon některých činností v přenesené působnosti pak může obec uzavřít veřejnoprávní smlouvu s další obcí ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, jejíž orgány budou pro dotčenou obec a její orgány vykonávat tyto činnosti.¹¹⁴

Část obcí se základním výkonem přenesené působnosti, tedy obcí I. kategorie tvoří i některé obce se stavebním úřadem, obce s matričním úřadem, obce s pracovišti Czech POINT a obce provádějící vidimaci a legalizaci, které nejsou obcemi II. nebo III. kategorie. Jde o určité rozšíření pravomocí obcí I. kategorie, které je na jedné straně přiblížením výkonu státní správy občanovi, na druhé straně je pro obce finančním zatížením. S ohledem na specializaci některých činností, a tedy i odborné a ekonomické náročnosti jejich výkonu, vyplývá otázka, není-li pro obce výhodnější přesunout výkon těchto činností na obce s pověřeným obecním úřadem nebo obce s rozšířenou působností.

Přestože činnosti stavebního úřadu představují výkon poměrně specializované a komplexní správní agendy, mohou je zastávat i obce I. kategorie. Jedná se o činnosti spojené

¹⁰⁹ Správní členění kraje. In: [online]. [cit. 2015-03-21]. Dostupné z: <http://www.risy.cz/cs/krajske-ris/kraj-vysocina/verejna-sprava/spravni-cleneni/>

¹¹⁰ § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹¹¹ Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹² Zákon č. 13/1997, o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹³ § 75 odst. 1, písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

se stavebním řízením, stavební úřad tak např. rozhoduje o stavebním povolení, vydává kolaudační souhlas, rozhoduje o přestupcích a správních deliktech proti stavebnímu zákonu apod. Podle zákona č. 183/2006 Sb., zákona o stavebním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je obcí s obecným stavebním úřadem každá obec s obecním úřadem, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012. Na žádost obce a po projednání s ministerstvem může kraj nařízením určit obecní úřad obce I. kategorie obecným stavebním úřadem, bude-li tuto působnost vykonávat pro ucelený správní obvod. Stavební úřady, kterých je 706¹¹⁵, pak působnost podle stavebního zákona vykonávají jako přenesenou působnost.¹¹⁶

Matričními úřady jsou takové obecní úřady, které plní činnosti státní správy v přenesené působnosti na úseku matriční agendy, jež jsou spojené s narozením, úmrtím a manželstvím či registrovaným partnerstvím. Matriční úřady tak např. přijímají oznámení o narození dítěte a provádí zápis do knihy narození, přijímají žádosti o uzavření manželství, protokoly o uzavření církevního sňatku, vydávají rodné, úmrtní a oddací listy. Jejich právní úpravu obsahuje zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 207/2001 Sb., kterou se provádí tento zákon, obsahující seznam matričních úřadů, jejichž počet je 1 287¹¹⁷.

Za účelem zjednodušení komunikace mezi státem a občany obce nebo i občany jiných obcí došlo na území základních samosprávných celků ke zřízení pracovišť Czech POINT. Občané tak prostřednictvím kontaktních míst českého podacího ověřovacího informačního národního terminálu, kterých je 7 122 k 1. březnu 2015, získávají a ověřují data z veřejných a neveřejných systémů, např. ze živnostenského rejstříku, z katastru nemovitostí, z bodového hodnocení řidiče nebo z rejstříku trestů, mají možnost nechat si úředně ověřit dokumenty a listiny, převést je do elektronické podoby nebo naopak, či získat informace o probíhajících správních řízeních vztahujících se k jejich osobě a podáním zahájit řízení správních orgánů.¹¹⁸ Působnost těchto kontaktních míst veřejné správy je výkonem přenesené působnosti obecních úřadů, není-li zákonem o informačních systémech veřejné správy nebo jiným právním předpisem stanoveno jinak.¹¹⁹

Obecní úřady obcí I. kategorie mohou provádět i vidimaci, ověřování shody opisu nebo kopie s listinou, a legalizaci, ověřování pravosti podpisu, a to na základě zákona č.

¹¹⁵ Stavební úřady městských úřadů. In: [online]. [cit. 2015-03-21]. Dostupné z: <http://urady.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/d0061>

¹¹⁶ § 13 odst. 1, 2 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., zákona o stavebním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ Matriční úřady. In: [online]. [cit. 2015-03-21]. Dostupné z: <http://www.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/d0054>

¹¹⁸ Co je Czech POINT. In: [online]. [cit. 2015-03-21]. Dostupné z: <http://www.czechpoint.cz/web/?q=node/22>

¹¹⁹ § 8a odst. 10 zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů.

21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování).

Přestože obce s běžným obecním úřadem spadají do správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, které pro ně a její občany vykonávají podstatnou část státní správy v přenesené působnosti, samotný výkon přenesené působnosti je na této úrovni obcí tak rozsáhlý, že jej nelze efektivně zvládnout. Vzhledem k nevýhodám, které vysoký rozsah přenesené působnosti přináší, zejména v oblasti nepřehledných kompetenčních a odpovědnostních vztazích nebo v určité odbornosti a specializaci úředníků obecních úřadů obcí I. kategorie, dochází v řadě případů k transferu výkonu státní správy v přenesené působnosti na jiné obce. Přesun těchto kompetencí je možný jen za podmínek stanovených zákonem a to formou veřejnoprávních smluv s autoritativním rozhodnutím příslušného orgánu, kterým je krajský úřad.

5.2 Obce s pověřeným obecním úřadem¹²⁰

Obce s pověřeným obecním úřadem tvoří dnes II. kategorií obcí, která disponuje širším rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti než obec I. kategorie. Původně se počítalo s tím, že kompetence okresních úřadů převezmou namísto vzniku nové kategorie obcí s rozšířenou působností právě obce s pověřeným obecním úřadem, a to při současném snížení jejich počtu na 250. Z ekonomických, personálních i materiálních důvodů však nebylo možné ani snížení jejich počtu, ani převedení veškeré působnosti okresních úřadů, a proto byla vytvořena nová kategorie obcí s rozsáhlou mírou výkonu přenesené působnosti.¹²¹ Ze zaniklých okresních úřadů pak přešla na obce s pověřeným obecním úřadem, kterých je na území České republiky 393, působnost na úseku státní správy především v oblasti regionálního rozvoje a zemědělství.

Obec II. kategorie vykonává mimo základní výkon státní správy v přenesené působnosti i širší rozsah, který je jí svěřen zákonem. Činnosti v přenesené působnosti vykonává nejen pro sebe a své občany, ale i pro obce náležející do jejího správního obvodu podle vyhlášky Ministerstva vnitra. Ve většině případů pak dochází k podřízení stavebního a matričního úřadu pod pověřený obecní úřad. Kromě těchto agend pak obec s pověřeným obecním úřadem vykonává činnosti volebního orgánu a zajišťuje tak volby do Parlamentu

¹²⁰ Příloha - Část 1.

¹²¹ KOUDELKA, Z. Obecní samospráva. Zákon o obcích v komentovaném znění. Brno: Doplněk, 2006, s. 48.

české republiky, do zastupitelstev obcí a krajů a do Evropského parlamentu,¹²² je orgánem ochrany přírody¹²³ a ochrany zemědělského a půdního fondu,¹²⁴ atd. Obce s pověřeným obecním úřadem jsou také oprávněny rozhodovat v přenesené působnosti v prvním stupni správního řízení o právech a povinnostech osob, nestanoví-li zvláštní zákon příslušnost jiných orgánů.¹²⁵

Delegace výkonu přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávních smluv není u obcí s pověřeným obecním úřadem možná, neboť působnost "navíc", která je těmto obecním úřadům svěřena, nemůže být podle § 63 odst. 1 věty druhé zákona o obcích předmětem těchto smluv. Obce II. kategorie by tak smlouvy mohly uzavírat jen v režimu § 63, tedy jako obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, z nichž jedna bude svými orgány vykonávat přenesenou působnost zcela nebo zčásti pro orgány obce jiné (obcí jiných). Delegace výkonu státní správy na obce s pověřeným obecním úřadem je možná i prostřednictvím rozhodnutí Ministerstva vnitra, na jehož základě je výkon státní správy obce s rozšířenou působností převeden právě na obce s pověřeným obecním úřadem.

Obecní úřady s pověřeným obecním úřadem tedy vykonávají vedle přenesené působnosti navíc i přenesenou působnost v rozsahu stanoveném zvláštními zákony, a to ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Ač by se zdálo, že je tento typ obecních úřadů v nadřazeném postavení vůči orgánům obcí vykonávajícím přenesenou působnost v základním rozsahu, není tomu tak, neboť obecně nadřízeným orgánem je krajský úřad a pověřené obecní úřady a orgány obcí vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu jsou si v tomto ohledu rovny.¹²⁶ Obecní úřad obce II. kategorie vykonává určitý rozsah agend státní správy v přenesené působnosti v poměrně jednoduché organizační struktuře. Počet jeho odborů a oddělení či jiných organizačních útvarů bývá obvykle vyšší než u obecních úřadů obcí I. kategorie, neboť na základě svého titulu vykonává širší rozsah přenesené působnosti, a proto je i vzhledem k počtu a složitosti úkolů tato struktura úřadu namístě.

¹²² Podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zákona č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů, zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

¹²³ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁴ Zákon České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ KOUDELKA, Z. *Obecní samospráva. Zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: Doplněk, 2006, s. 47.

¹²⁶ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 354.

5.3 Obce s rozšířenou působností¹²⁷

V souvislosti s druhou fází reformy veřejné správy byly na principu dekoncentrace převedeny některé pravomoci ze zaniklých okresních úřadů na nově vzniklou kategorii obcí s rozšířenou působností, příp. na kategorii obcí s pověřeným obecním úřadem. Obce s rozšířenou působností, tzv. malé okresy, jsou municipalities s nejširším rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti, které v sobě zahrnují nejen základní rozsah výkonu státní správy příslušející v zásadě všem obcím, ale i část přenesené působnosti, která již není obcím s pověřeným obecním úřadem zákonem svěřena. Tento typ obcí vykonává státní správu v přenesené působnosti nejen pro své občany, tedy na svém teritoriu, ale zpravidla i pro občany obcí náležejících do jejich správních obvodů. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o obcích pak obcím s rozšířenou působností přiznává zvláštní právotvornou pravomoc v oblasti svěřené státní správy, neboť nařízení vydaná obcemi III. stupně jsou závazná na území všech obcí ve správním obvodu obcí s rozšířenou působností. Přestože obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost pro obce spadající do jejich správních obvodů, nejsou podobně jako pověřené obecní úřady nadřízené vůči orgánům obcí, které vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu, a nadřízené postavení má i v tomto případě krajský úřad. Existují však i výjimky, které z obecního úřadu obce s rozšířenou působností dělají kontrolní orgán výkonu státní správy, a to například v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, podle něhož tento typ obecního úřadu kontroluje matriční knihy a sbírky listin u všech matričních úřadů ve svém územním obvodu nejméně jednou ročně.

Obce s rozšířenou působností vykonávají činnosti přenesené působnosti v oblastech, které jsou upraveny zvláštními zákony. Obecní úřad obce s rozšířenou působností pak výkon těchto činností svěřuje jednotlivým odborům a oddělením, které zřizuje jako své organizační složky. Mezi nejčastější odbory obecních úřadů obcí III. stupně patří ekonomický nebo finanční odbor, odbor životního prostředí, odbor dopravy a silničního hospodářství, odbor vnitřních věcí, správní odbor, odbor sociálních věcí a zdravotnictví, živnostenský úřad, stavební úřad, odbor rozvoje a investic, kancelář tajemníka a odbor správy majetku, přičemž z organizačních, personálních nebo ekonomických důvodů dochází často k jejich slučování.¹²⁸

¹²⁷ Příloha - Část 2.

¹²⁸ HAVLÍK, M.; LOSKOT, S. Analýza organizační struktury úřadů. Veřejná správa. 2012, roč. 23, č. 1, s. 10-11.

Mezi činnosti obce s rozšířenou působností patří:

- evidence obyvatel, vydávání osobních a cestovních dokladů a činnosti spojené s pobytem cizinců a azylem;
- zajištění systému sociální péče, důchodového a nemocenského zabezpečení, apod.;
- zabezpečení úkolů státní správy v oblasti zdravotnictví, podpory zdraví, ochrany veřejného zdraví a protidrogové prevence;
- sociálně právní ochrana dětí včetně zajištění prevence sociálně-patologických jevů, přípravy sociálně preventivních programů či podpory náhradní rodinné péče;
- činnosti v oblasti školství, tělovýchovy, sportu a volnočasových aktivit;
- zajištění úkolů týkajících se kultury a památkové péče;
- správa pozemních komunikací, evidence řidičů a registrace vozidel;
- hospodaření s odpady a rozhodování o nakládání s nimi;
- správa lesů a hospodaření v nich, vodní hospodaření a další činnosti související se zemědělstvím, včetně ochrany přírody, krajiny a životního prostředí;
- činnosti související s živnostenským podnikáním;
- příprava a realizace strategie regionálního rozvoje;
- zajištění úkolů v oblasti územního plánování související se stavebním řízením, vyvlastněním a omezením majetkových práv;
- krizové řízení, koordinace záchranných a likvidačních prací nebo přijímání hospodářských opatření pro krizové stavy, apod.

Některé kompetence v přenesené působnosti mohou i obce s rozšířenou působností přesunout prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy na jinou obec stejné kategorie, jejíž obecní úřad vykonává státní správu ve správním obvodu stejného krajského úřadu.

6 Konkrétní případy diferenciacie obcí

Základní územní samosprávné celky se tedy podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti dělí na obce se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Tato kapitola má právě činnost jednotlivých kategorií obcí pomocí konkrétních případů přiblížit a představit odlišnosti mezi jednotlivými kategoriemi.

6.1 Obec s běžným obecním úřadem - Slatiňany

Město Slatiňany leží na úpatí Železných hor asi 4 km od okresního města Chrudim. Podle klasifikace obcí z hlediska výkonu přenesené působnosti jsou Slatiňany obcí se základním výkonem přenesené působnosti, která spadá do správního obvodu města Chrudim. Obec vznikla postupným sloučením s obcemi Škrovád, Trpišov a Kunčí a 1. července 1971 byla povýšena na město. V současnosti má město tvořené pěti částmi, kterými jsou Slatiňany, Škrovád, Trpišov, Kunčí a Kochánovice s rozlohou 1560 ha, necelých 4 200 obyvatel.¹²⁹

První písemná zmínka pochází z konce 13. století, podle níž zde stála dřevěná gotická tvrz nejspíše vlastněna Františkem ze Slatiňan. Na tvrzi, později na renesančním zámku se vystřídalo asi třicet pánů, ale největší hospodářský a kulturní rozkvět doznala obec za Auerspergů, kteří vlastnili zámek až do roku 1942. Za jejich působení zde vzniká cukrovar, továrna na umělá hnojiva a lihovar.¹³⁰ Kromě státního zámku Slatiňany a hipologického muzea s největšími sbírkami v Evropě, se město pyšní i chovem starokladrubských koní v místním hřebčíně, který je součástí Národního hřebčína Kladruby nad Labem. Dnes je město právě pro svoji historii a okolní přírodu vyhledáváno turisty, a proto investuje do řady projektů na podporu cestovního ruchu.

6.1.1 Organizace obce

Městský úřad plní mimo úkoly v samostatné působnosti (podřízen radě obce) i úkoly v přenesené působnosti, přičemž je podřízen pověřenému obecnímu úřadu, tedy Městskému úřadu Chrudim, a Krajskému úřadu Pardubického kraje. Městský úřad zajišťuje věci sociální oblasti jako je péče o staré těžce zdravotně postižené a nepřizpůsobivé občany nebo pečovatelská služba a v rámci odboru výstavby a životního prostředí zabezpečuje výkon

¹²⁹ Město Slatiňany. [online]. [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.slatinany.cz/mesto.php>

¹³⁰ Historie zámku. [online]. [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.zamek-slatinany.cz/historie-zamku/>

přenesené působnosti na úseku stavebního řádu a plní tak funkci stavebního úřadu. Městský úřad vykonává i činnosti matričního úřadu a zajišťuje tak záležitosti týkající se matrik, evidence obyvatel, občanských průkazů, cestovních dokladů, apod. a poskytuje služby Czech POINT.

Městský úřad má poměrně jednoduchou organizační strukturu. Úřad se člení na dva odbory, odbor výstavby a životního prostředí a hospodářsko-správní odbor, které se dále dělí na oddělení. Odbor výstavby a životního prostředí se dělí na oddělení:

- investice - investorská činnosti při realizaci investičních akcí města, zabezpečování správy budov a údržby majetku města (místního rozhlasu, veřejného osvětlení, apod.);
- doprava a životní prostředí - výkon státní správy na úseku životního prostředí (ochrana přírody, evidence včelstev, údržba veřejné zeleně, atd.) a v působnosti silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací;
- stavební úřad - výkon státní správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu, evidence a ochrany kulturních památek apod.

Hospodářsko-správní odbor se dělí na oddělení:

- finanční - zabezpečení rozpočtu města, hospodaření, evidence majetku, místních poplatků;
- správa majetku - správa pozemků a nebytových prostor, hospodaření v lesích, odpadový systém města;
- vnitřní věci - výkon působnosti matričního úřadu, evidence obyvatel, zajištění služeb Czech POINT, zabezpečení záležitostí v oblasti školství, kultury, péče o staré a těžce zdravotně postižené;
- opatrovnictví - výkon opatrovnictví pro osoby, jimž bylo město ustaveno opatrovníkem.¹³¹

V čele městského úřadu stojí starosta MVDr. Ivan Jeník (bez politické příslušnosti), který je pro výkon funkce uvolněn, v jeho nepřítomnosti jej potom zastupuje místostarosta Vítězslav Kolek (SNK-Evropští demokraté). Dále městský úřad tvoří tajemník obce a zaměstnanci úřadu. Město samostatně spravuje jednadvacetičlenné zastupitelstvo a výkonným orgánem města v oblasti samostatné působnosti je sedmičlenná rada.

¹³¹ Organizační řád Městského úřadu Slatiňany.

6.2 Obec s pověřeným obecním úřadem - Nasavrky

Obec s pověřeným obecním úřadem zastupují Nasavrky, které vykonávají činnosti státní správy v přenesené působnosti pro obce Bojanov, Ctětín, České Lhotice, Hodonín, Horní Bradlo, Krásné, Libkov a Nasavrky, včetně všech místních částí těchto obcí. Město s více jak 1 650 obyvateli leží 13 km jižně od města Chrudim a rozprostírá se na ploše 12,55 km². Místními částmi jsou obce Březovec, Drahotice, Libáň, Nasavrky, Nová ves, Obořice, Ochoz u Nasavrky a Podlíšťany.

Nasavrky mají také hluboké historické kořeny spojené především s Kelty, jejichž oppidum z 2.- 1. Století se nedaleko města dochovalo. V 10. století zde byla postavena jako strážišťe pro celníky tvrz, která byla kolem roku 1600 přestavěna na renesanční zámek. Město se tak může chlubit nejen těmito památkami, ale i místním pivovarem, včelařským arborem nebo přírodními rezervacemi Krkanka a Strádovské peklo.¹³² V tomto roce se očekává otevření keltského skanzenu, který má podle archeologických nálezů rekonstruovat původní keltskou vesnici.

6.2.1 Organizace obce

Protože jsou Nasavrky obcí II. kategorie, vykonává státní správu v přenesené působnosti pověřený obecní úřad. Ten je tvořen starostou Mgr. Milanem Chvojkou, místostarostou Lubošem Dostálkem a tajemníkem Ing. Pavlem Novákem¹³³. Jednotlivými organizačními útvary městského úřadu jsou:

- sekretariát a podatelna - administrativně zajišťuje činnost starosty, místostarosty a tajemníka, eviduje podání, eviduje smlouvy města, vede úřední desku atd.;
- odbor vnitřních věcí - v samostatné působnosti zajišťuje agendu místních poplatků, správu hřbitova, apod., v přenesené působnosti vede matriční agendu, volební a přestupkovou agendu, provádí legalizaci a vidimaci a zajišťuje služby Czech POINT;
- odbor výstavby - vykonává činnosti na úseku územního plánování a stavebního řádu z postavení obecního stavebního úřadu, plní úkoly oblasti silničního hospodářství, oblasti ochrany krajiny a ovzduší a odpadového hospodářství;

¹³² Historie obce. [online]. [cit. 2015-03-22]. Dostupné

z: <http://www.nasavrky.cz/script/main.php?ac=stranka&id=10&menu=10>

¹³³ Rada města Nasavrky. [online]. [cit. 2015-03-22]. Dostupné

z: <http://www.nasavrky.cz/script/main.php?ac=stranka&id=436&menu=436>

- odbor majetkový - zabezpečuje efektivní hospodaření a využívání majetku obce, vede účetnictví, sestavuje rozpočet obce a zajišťuje provoz místního rozhlasu nebo agendu požární ochrany;
- odbor sociální - zajišťuje sociální poradenství, podporu a pomoc jednotlivcům i skupinám v obtížných životních situacích, plní úkoly na úseku sociálních služeb a v oblasti sociálně právní ochrany dětí.¹³⁴

Ani tento městský úřad nemá složitější organizační strukturu. Základní organizační jednotky městského úřadu se oproti příkladu města Slatiňany nedělí na jednotlivá oddělení nebo sekretariáty, i když jde o úřad s širším rozsahem výkonu státní správy. I tento úřad vykonává působnost stavebního a matričního úřadu, zajišťuje služby Czech POINT a provádí legalizaci a vidimaci.

Dalšími orgány obce je patnáctičlenné zastupitelstvo, které zřídilo finanční a kontrolní výbor, a pětičlenná rada města, která zřídila kulturní komisi a komisi pořádkovou jako své iniciativní a poradní orgány. Zvláštním orgánem je pak povodňová komise, která se zabývá především přípravou na povodňové situace a řízením a organizací činností při povodňových stavech.

6.3 Obec s rozšířenou působností - Chrudim

Mezi obce s rozšířenou působností patří město Chrudim, známé jako "Athény východních Čech"¹³⁵. Více jak třiadvacetitisícové město ležící na rozhraní Polabské nížiny a Železných hor se rozkládá na ploše 3 320 ha a od krajského města Pardubice je vzdálené asi 10 km. Chrudim je administrativně tvořena osmi částmi Chrudim I - IV, Medlešice, Topol, Vestec a Vlčnov.¹³⁶

Město má poměrně bohatou historii. Území Chrudimska bylo podle archeologických nálezů osídleno zhruba před šesti tisíci lety, přičemž prvním národem, který se zde usadil a jehož jméno se dochovalo, byli v 5. století Keltové. Po příchodu Slovanů pak v 9. století vzniká hradiště jako centrum správy raného slovanského státu. První písemnou zmínku o Chrudimi nalezneme v Kosmově kronice, podle níž zde v roce 1055 zemřel kníže Břetislav I. Opravdový rozkvět zažilo město až za přemyslovců, kdy se Chrudim stala královským

¹³⁴ Organizační řád Městského úřadu Nasavrky.

¹³⁵ Základní informace. [online]. [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: <http://www.chrudim.eu/mesto/o-chrudimi/zakladni-informace.html>

¹³⁶ Tamtéž.

městem (před rokem 1276) a později královským věnným městem. Postavení významného správního střediska si město udrželo i během 16. století, kdy význam českých měst upadal, a současnou podobu klidného města získává Chrudim vlivem pozdního zavedení železnice a pomalejšího rozvoje průmyslu během 18. a 19. století. Město je významné nejen svým historickým centrem, které tvoří chrám Nanebevzetí Panny Marie s morovým sloupem, Mydlářovský dům a další architektonické skvosty, ale i četnými přírodními památkami.¹³⁷

6.3.1 Správní obvod obce Chrudim¹³⁸

Chrudim se po zrušení okresních úřadů stala jednou z patnácti obcí s rozšířenou působností Pardubického kraje. Správní obvod této obce III. kategorie se rozkládá ve Východních Čechách, v západní části Pardubického kraje. Na východě hraničí se správními obvody Vysokého Mýta a Litomyšle, na severu sousedí s Holickem, Pardubickem a Přeloučskem, jihozápadní hranici tvoří kraj Vysočina, jihovýchodní pak Hlinsko a Polička. Chrudim je největším správním obvodem v kraji, neboť svojí rozlohou 74 608 ha zaujímá 16,5 % jeho rozlohy. Do tohoto správního obvodu rovněž náleží nejvíce obcí (86 včetně sídelního města), přičemž Heřmanův Městec, Chrast, Nasavrky, Skuteč a Třemošnice (včetně města Chrudim) představují obce s pověřeným obecním úřadem. Z hlediska počtu obyvatel je pak Chrudim s více jak 82 800 obyvateli na druhém místě v rámci všech správních obvodů kraje.¹³⁹

6.3.2 Organizace obce

Z postavení obce s rozšířenou působností zajišťuje Chrudim pro sebe a obce náležející do jejího správního obvodu státní správu v přenesené působnosti. Orgánem, který výkon činností (nespadají-li do působnosti zastupitelstva města, rady města, případně komise) v této oblasti zabezpečuje, je Městský úřad města Chrudim. Úřad tvoří starosta Mgr. Petr Řezníček (SNK Evropští demokraté), 1. místopředseda Ing. Jaroslav Trávníček (ČSSD), místopředsedové Mgr. Jan Čechlovský (ODS), JUDr. Miroslav Tejkl (ČSSD), Roman Málek, MBA (Koalice pro Chrudim), tajemník Ing. František Chmelík a zaměstnanci města zařazení do jednotlivých odborů a útvarů.

¹³⁷ Základní informace. [online]. [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: <http://www.chrudim.eu/mesto/o-chrudimi/zakladni-informace.html>

¹³⁸ Příloha - Část 3.

¹³⁹ Charakteristika správního obvodu Chrudim. [online]. [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: https://notes.czso.cz/xe/redakce.nsf/i/charakteristika_spravniho_obvodu_chrudim

Městský úřad města Chrudim zajišťuje podle zákona o obcích a dalších právních předpisů výkon samostatné (36 %) a přenesené působnosti (64 %) ¹⁴⁰. Vzhledem ke spoustě úkolům úřadu spadajících do různých oblastí správy města i jeho správního obvodu je úřad rozdělen na odbory a útvary, které se dále člení na oddělení, sekretariáty nebo úseky. Oproti předchozím příkladům má úřad i více zaměstnanců, kteří vzhledem k rozsahu státní správy vykonávané v přenesené působnosti a složitosti jejich úkonů disponují vyšší odborností. Mezi odbory a útvary úřadu patří:

- útvar interního auditu a kontroly - provádí kontrolu práce vlastního úřadu, tedy zda je výkon veřejné správy efektivní a dodržují-li se při něm, zejména při hospodaření s veřejnými prostředky, právní předpisy;
- odbor kanceláře tajemníka - po organizačně-administrativní stránce zabezpečuje činnost starosty, místostarostů a tajemníka a v rámci klientského servisu zajišťuje služby Czech POINT, jako pokladna vybírá místní poplatky, apod.;
- odbor finanční - vykonává činnosti související s finančním hospodařením města, s daňovou správou, s evidencí městského majetku a vybranými místními poplatky;
- odbor investic - prostřednictvím oddělení investic a úseku údržby zeleně spravuje záležitosti týkající se veřejných zakázek, investičních akcí města a zabývá se i opravami a údržbou veřejných prostranství a veřejné zeleně;
- odbor správy majetku - zajišťuje evidenci nemovitého majetku a nakládání s ním, především údržbu a technické zhodnocení bytového a nebytového fondu města a rekonstrukci spravovaného majetku;
- odbor územního plánování a regionálního rozvoje - vykonává činnosti v oblasti územního plánování, územního a regionálního rozvoje města v souvislosti s jeho urbanisticko-architektonickým konceptem;
- odbor školství, kultury, sportu a památkové péče - vykonává správu rozpočtu školství, provozuje školy a jiná školská, kulturní a tělovýchovná zařízení a na úseku památkové péče zajišťuje záležitosti spadající pod tuto oblast (např. programy obnovy kulturních památek, výkon státní správy podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, apod.);
- odbor správní - zajišťuje činnosti na úseku evidence obyvatel, vydávání dokladů, úseku matrik a na úseku vnitřních věcí, kam mimo jiné patří i zpracování přestupků, organizace voleb a referenda;

¹⁴⁰ Výroční zpráva Městského úřadu Chrudim. [online]. 2013 [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.chrudim.eu/cs/download/upr/pelme/vyrocnizprava-2013.pdf>

- odbor životního prostředí - vykonává činnosti na úseku ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany zvířat a rostlin, dále lesního a vodního hospodářství, myslivosti, rybářství, atd.;
- odbor dopravy - v jeho rámci vykonává úřad působnost silničního správního úřadu a zajišťuje tak činnosti na úseku silniční dopravy, silničního hospodářství a evidence řidičů a vozidel;
- stavební odbor - vykonává působnost obecného stavebního úřadu a provádí činnosti související s územním řízením a stavebním dozorem;
- obecní živnostenský úřad - vykonává státní správu na úseku živnostenského a zemědělského podnikání (včetně jeho kontroly) v souladu se zákonem č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání;
- odbor sociálních věcí - vykonává odborné poradenství a pomoc při řešení nepříznivých životních situací, sociální pomoc zdravotně postiženým, vykonává sociálně právní ochranu dítěte a zajišťuje náhradní rodinnou péči.¹⁴¹

Záležitosti v rámci samostatné a přenesené působnosti plní kromě městského úřadu zastupitelstvo města, které má 27 členů, devítičlenná rada obce, 13 komisí rady města, 6 výborů zastupitelstva a 6 osadních výborů. K ochraně osob a majetku a zajištění veřejného pořádku pak zřídilo zastupitelstvo obce Městskou policii Chrudim. V souvislosti s postavením města jako obce III. kategorie byla zřízena Bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností Chrudim, která je poradním orgánem starosty pro přípravu na krizové situace na území správního obvodu města Chrudim.¹⁴²

¹⁴¹ Organizační řád Městského úřadu Chrudim.

¹⁴² Výroční zpráva Městského úřadu Chrudim. [online]. 2013 [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.chrudim.eu/cs/download/upr/pelmel/vyrocní-zprava-2013.pdf>

7 Problematika výkonu přenesené působnosti

V souvislosti s druhou fází reformy územní veřejné správy, která vyvrcholila zrušením okresních úřadů a přenesením jejich působnosti na vyšší územní samosprávné celky a obce s rozšířenou působností vyvstaly některé problémové aspekty, které jsou i dnes podrobeny kritice. Velmi problematické se jeví vymezení územních celků, zejména krajů, s nimiž souvisela i disproporce jednotlivých správních obvodů. Nové krajské zřízení v některých případech neodpovídalo hledisku spádovosti a chybně stanoveny byly i správní obvody obcí s rozšířenou působností, které nezohledňovaly dojížděkové vazby obyvatel a přirozená střediska těchto obvodů. Dalším problémem byly kompetenční vztahy, jež úzce souvisely s vymezením správních celků. Činnosti státní správy vykonávaly úřady obcí I. kategorie, ale i ústřední orgány státní správy, a proto bylo zejména z pozice občana často nejasné, která z úrovní je k řešení daných záležitostí kompetentní. Reformu provázely i organizační a personální problémy. Spolu s delimitací zaměstnanců zaniklých okresních úřadů byl delimitován i movitý majetek a technické vybavení, se kterými tyto úřady hospodařily. Řada obcí s rozšířenou působností pak k převzetí nové agendy nebyla vůbec připravena, neboť nebyl dostatečný časový prostor k získání potřebných kapacit. Financování výkonu státní správy bylo hlavním bodem diskusí, neboť výše příspěvku na výkon státní správy nebyla dostačující a obce tak často doplácely na výkon státní správy „ze svého“. Nejvíce byly postiženy malé obce, které nebyly schopny zajistit po personální a administrativní stránce (chyběl kvalifikovaný personál) výkon některých činností. Na této úrovni docházelo také k největším finančním ztrátám.¹⁴³

Současný model územní veřejné správy v České republice má za sebou již několik let fungování, proto je možné zhodnotit procesy a kompetence, které jsou pro obec zásadní nebo naopak zatěžující a neefektivní. Projekt ministerstva vnitra „Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se základním rozsahem přenesené působnosti“ z roku 2007 zmapoval tento stav a představil nejzávažnější problémy, se kterými se malé obce¹⁴⁴ potýkají, a jejich množná řešení.

Malé obce se potýkají s problémy při tvorbě právních předpisů, především pak nařízení, za nimiž stojí složitost legislativního prostředí a různé možnosti výkladů zákonných ustanovení. Problém rozporu mezi výkonem státní správy a samosprávy se projevuje v řadě zákonů. Obec si totiž obecně závaznou vyhláškou stanoví rámec činností v samostatné

¹⁴³ ČMEJREK, J.; KOPŘIVA, R. Základy veřejné správy. 1. vydání. Praha: PEF ČZU v Praze, 2012, s. 22-25.

¹⁴⁴ Malé obce jsou pro účely projektu vymezeny kritériem 1 000 obyvatel.

působnosti, ale výkon těchto činností je v působnosti přenesené, a proto je do přenesené působnosti tak řada věcí zařazena zbytečně.¹⁴⁵

Veřejnoprávní smlouvy jsou nejčastější formou delegace výkonu některých činností na jinou, nejčastěji na obec s rozšířenou působností. Za zajištění těchto úkolů si však obec III. kategorie může určit libovolnou cenu, což je pro malé obce finančně velmi náročné. Možným řešením by v tomto případě bylo určení sazeb za výkon přenesené působnosti s ohledem na formu a závaznost takové regulace a na příspěvek státu na výkon přenesené působnosti. Dalším řešením by pak bylo odebrání kompetencí malým obcím a jejich přenos na obce s rozšířenou působností, čímž by však byla oddálena státní správa od občanů.¹⁴⁶ Příkladem je delegace přestupkové agendy prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy na obce s rozšířenou působností, které s sebou přináší nejen finanční zatížení malých obcí, ale i komplikace a prodlužování řízení, neboť jsou řešeny přestupky cizích občanů.

Z šetření vyplynulo, že by se řada malých obcí vzdala přenesené působnosti. „Dle názoru představitelů 62 % malých obcí by malé obce vůbec neměly vykonávat přenesenou působnost, v případě obcí do 200 obyvatel jsou proti vykonávání přenesené působnosti přímo obcemi tři čtvrtiny starostů.“¹⁴⁷ I když by řada obcí zejména kvůli potřebě odborných znalostí a finanční náročnosti výkonu státní správy souhlasila s převodem kompetencí, argumentem pro zachování vybraných činností v rámci přenesené působnosti je fakt, že jen sama obec disponuje největším množstvím informací o sobě a svých občanech, zná nejlépe své problémy, a proto s pravomocemi v přenesené působnosti může efektivně řídit svůj rozvoj.¹⁴⁸

V souvislosti s ukončením II. fáze reformy vypracovalo ministerstvo vnitra v roce 2012 „Analýzu výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení)“. To vyvolalo řadu diskusí, neboť jedním z bodů ministerstva bylo zrušení výkonu státní správy na obcích I. a II. kategorie a převedení kompetencí v přenesené působnosti na obce s rozšířenou působností, čímž by se zvýšila kvalita výkonu veřejné správy. Argumentováno bylo zvýšenými náklady na výkon státní správy, problémy s odborným zajištěním tohoto výkonu související s nižší specializací jednotlivých úředníků a nižší kvalitou výkonu přenesené působnosti, vyšším rizikem zainteresovanosti rozhodovacích

¹⁴⁵ Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlednutím k malým obcím. Brno: GaREP, 2007. s. 38. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/identifikace-kompetenci-zatezujicich-vykon-verejne-spravy-se-zvlastnim-prihlednutim-k-malym-obcim-1-etapa.aspx>

¹⁴⁶ Tamtéž, s. 39.

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 53.

¹⁴⁸ Tamtéž.

orgánů malých obcí na řešení konkrétního případu a snižováním nestrannosti rozhodování, což může zvyšovat potenciál korupčního prostředí v samosprávách.¹⁴⁹

V dokumentu tak byly rozpracovány dvě koncepce. Podle první z nich by přenesenou působnost mimo minimální okruh kompetencí v určitých oblastech vykonávala obec s rozšířenou působností, podle druhé koncepce by výkon státní správy na úrovni obcí I. kategorie a některých specializovaných agend v pověřených obcích zůstal v zásadě nezměněn, počet těchto obcí by se však zvýšil a charakter jejich kompetencí by se zásadně změnil.¹⁵⁰ Přenos výkonu státní správy na obce s rozšířenou působností by tak jako tak znamenal nejen zánik některých stavebních úřadů a matrik, ale i zrušení dalších kompetencí obcí v přenesené působnosti, čímž by se státní správa občanům oddálila. S přesunem většiny agend přenesené působnosti na obce III. kategorie však zástupci samospráv prostřednictvím Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv nesouhlasili.¹⁵¹ I přesto dochází k přesunu některých kompetencí na obce vyššího typu, především na obce s rozšířenou působností, které jsou nejen administrativně i finančně přetěžovány, ale přesun výkonu státní správy na obce III. kategorie dopadá i na občany, kteří tak jsou nuceni dojíždět za službami delší vzdálenosti.¹⁵²

¹⁴⁹ Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení). Ministerstva vnitra ČR, 2012. s. 4. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-vykonu-statni-spravy-u-obci-se-zakladnim-rozsahem-prenesene-pusobnosti.aspx>

¹⁵⁰ Tamtéž, s. 13-14.

¹⁵¹ Stavební úřady a matriky mají zůstat občanům co nejbliže. Veřejná správa. 2013, roč. 24, č. 2, s. 6

¹⁵² Obce s rozšířenou působností jsou už dnes přeneseným výkonem státní správy přetěžovány, řekl předseda Svazu na setkání v Hradci Králové. In: [online]. 2015 [cit. 2015-03-30]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/obce-s-rozsirenou-pusobnosti-jsou-uz-dnes-prenesenym-vykonem-statni-spravy-pretezovany-rekl-predseda-svazu-na-setkani-v-hradci-kralove.aspx>

Závěr

Formování moderní obce prošlo dlouhým historickým vývojem, ale současnou podobu získává územní veřejná správa až na základě reformy z roku 1990, která byla po změně politického systému nevyhnutelná. Na úrovni základních územních samosprávných celků byla obnovena samospráva a navracena dvoj kolejnost veřejné správy. Obce a jejich orgány tak byly nakonec na základě smíšeného modelu, který představuje „institucionální a personální prolnutí státní správy a územní samosprávy“¹⁵³, nadány výkonem činností v samostatné a přenesené působnosti.

Právě výkon státní správy v přenesené působnosti byl v rámci druhé fáze reformy územní veřejné správy hlavním bodem k diskusi. Otevřenost vůči občanům, zvýšení kvality, efektivity a odbornosti veřejné správy a její celková modernizace byly hlavními požadavky na výkon územní veřejné správy, tedy i na výkon územní státní správy. Na základě decentralizace veřejné správy a jejím přiblížení k občanům byly pravomoci a působnosti zrušených okresních úřadů přeneseny na vyšší územní samosprávné celky a nově vzniklou kategorii obcí, kterou byla obec s rozšířenou působností.

Výkonem státní správy v přenesené působnosti jsou tedy mimo kraje a jejich orgány pověřeny všechny obce, které se podle rozsahu výkonu dělí na obce se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti, obce s pověřeným obecním úřadem, které obvykle zastávají činnost stavebního a matričního úřadu, a již zmíněné obce s rozšířenou působností disponující nejširším rozsahem pravomocí, kompetencí a působnosti na úseku státní správy.

Základní územní samosprávné celky jsou tedy nejnižšími územními společenstvími občanů, které mimo samosprávné záležitosti v samostatné působnosti vykonávají činnosti státu v rámci své působnosti přenesené. Státní správa i územní samospráva jsou však dva poměrně rozdílné subsystémy veřejné správy. Státní správa představuje zájem státu upravovat na určitém území záležitosti konkrétních osob v rámci správního řízení, a to bez ohledu na místní vztahy, zatímco územní samospráva odráží snahu územně vymezeného společenství občanů regulovat si svoje veřejné záležitosti samostatně, ve vztahu k místním poměrům a bez zaměření na jednotlivce. Cíle činností jsou v rámci státní správy stanoveny zákonem, kterým se orgány při jejich výkonu musí řídit, naopak samospráva si své cíle stanovuje sama. Státní správu vykonávají hierarchicky uspořádané orgány, které jsou vůči veřejnosti politicky neutrální, samosprávu pak vykonávají volené orgány územních samospráv bez hierarchického postavení, jejichž rozhodování je ovlivněno jejich aktuálním stranickým složením.

¹⁵³ KUPKA, J. Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy /1. *Moderní obec* [online]. 2011 [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-1/>

Přestože oba subsystemy odlišně strukturované a různě fungující odrážejí rozlišné zájmy, oba působí ve veřejném prostoru a zajišťují veřejné služby. To je ve vztahu veřejná správa - občan nejdůležitější, neboť veřejná správa je službou veřejnosti, která má být vůči občanům vykonávána co nejkvalitněji a na co nejnižší úrovni, nejlépe tedy na úrovni základních územních samosprávných celků. Toto územní koncepční řešení tak umožňuje občanům vyřídit si své záležitosti, aniž by musely za těmito službami dojíždět do vzdálenější obce. Otázkou zůstává, jak kvalitně, respektive odborně, jsou malé obce tyto záležitosti schopny vyřešit.

Přestože je koncepce výkonu státní správy v přenesené působnosti orgány územních samospráv stabilizovaná, vzhledem k některým problémům, které i po ukončení druhé fáze reformy územní veřejné správy přetrvávají, uvažuje Ministerstvo vnitra o její změně. K zvýšení efektivity, kvality a odbornosti státní správy a především k snížení výdajů na výkon státní správy by mělo podle ministerstva dojít přenesením skoro všech kompetencí v přenesené působnosti obcí I. a II. kategorie na obce s rozšířenou působností, které by se tak staly centry výkonu státní správy. Taková koncepce by však znamenala oddálení veřejné správy od občanů malých obcí a snížení dostupnosti některých úřadů, což je v rozporu s cíly druhé fáze reformy územní veřejné správy.

Veřejná správa se však v důsledku společenských a politických změn vyvíjí, proto je potřeba na tyto změny reagovat a koncepci výkonu přenesené působnosti na úrovni základních územních samosprávných celků vytvářet v souladu s principy demokratického státu a vzhledem k členství České republiky v Evropské unii i v souladu s jejími požadavky.

Resumé

Modern municipal system was established in the early 90s, when public administration was transformed and fundamental element became municipality. Self-government was restored at the municipal level so the municipalities began to perform common activities of local self-government and local state government. The basic territorial self-government units (municipalities) as a territorially defined community of citizens manage their affairs independently and concurrently execute delegated competences which they were delegated by the state.

Performance of the delegated competences depends on the size of the municipality and the territory it administers. Municipalities are divided into three groups according to the scope of delegated competences. The first group is a municipality with a basic scope of delegated powers which are available to all municipalities. The next group is a municipality with authorized municipal authority which implements the goals and intentions of the state in a wider scope. The most municipal authorities of these classes of municipalities operates as a construction office and a registry office. The last is a municipality with extended powers which execute the highest scope of delegated competences for municipalities that belong to her administrative district.

State government and self-government are subsystems of public administration and although they work in different ways and they are structured differently and have different interests, both of them operate in the public space and provide public services. This is in relation public administration - a citizen of the most important because the public administration is a public service, to be exercised as best quality and at the lowest possible level, preferably at the level of basic territorial self-government units.

Although the concept of execution of state government in the delegated powers of local self-government units is stabilized, some problems of territorial public administration reform persist so that the Interior Ministry is considering changing concept. These changes will be carried out in harmony with the principles of a democratic state and with European requirements.

Přehled pramenů a literatury

Knižní publikace:

BALÍK, S. Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009, 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4

BORLOVÁ, I. Obce 2008-2009. Praha: ASPI, 2008, 1092 s. ISBN 978-80-7357-331-7

ČMEJREK, J.; KOPŘIVA, R. Základy veřejné správy. 1. vydání. Praha: PEF ČZU v Praze, 2012, 124 s. ISBN 978-80-213-1626-3

GROSPÍČ, J.; LOUDA, T.; VOSTRÁ, L. (eds.). Územní samospráva v České republice a Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 862 s. ISBN 978-80-7179-254-3

HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, 568 s. ISBN 80-7106-709-1

HOETZEL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 1. svazek. Praha: Melantrich, 1934, 455 s

HOLEČEK, J., BINEK, J., GALVASOVÁ, I., CHABIČOVSKÁ, K., SVOBODOVÁ, H. Obec a její rozvoj v širších souvislostech. 1. vydání. Brno: GaREP Publishing, 2009, 98 s. ISBN 978-80-904308-2-2.

HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. Základy organizace veřejné správy v ČR. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 233 s. ISBN 978-80-7380-263-9

KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, 425 s. ISBN 80-7179-794-4

KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Ostrava: Montanex, 2004, 302 s. ISBN 80-7225-139-2

KOLEKTIV AUTORŮ. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 455 s. ISBN 978-80-7380-086-4

KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí. Základy obecního práva. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 1998, 272 s. ISBN 80-85963-73-6

KOUDELKA, Z. Obecní samospráva. Zákon o obcích v komentovaném znění. Brno: Doplněk, 2006, 93 s. ISBN 80-7239-193-3

KOUDELKA, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7

KOUDELKA, Z. Samospráva. 1. vydání. Praha: Linde, 2007, 400 s. ISBN 978-80-7201-665-

MATES, P.; MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, 105 s. ISBN 80-7079-753-3

POMAHAČ, R. a kol. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 335 s. ISBN 978-80-7400-447-6

PRŮCHA, P. Místní správa. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2

STAŠA, J. Úvod do českého správního práva. 2. vydání. Praha: Policejní akademie ČR, 1996, 184 s. ISBN 80-85981-20-3

VALEŠ, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 246 s. ISBN 80-7380-010-1

VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1

Články, stati:

HAVLÍK, M.; LOSKOT, S. Analýza organizační struktury úřadů. Veřejná správa. 2012, roč. 23, č. 1, s. 10-11, ISSN 1213-6581

Stavební úřady a matriky mají zůstat občanům co nejbližší. Veřejná správa. 2013, roč. 24, č. 2, s. 6, ISSN 1213-6581

KUPKA, J. Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy /1. Moderní obec [online]. 2011 [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-1/>

BŘEŇ, J. Kontrola obcí podle dozorové novely z roku 2006. Deník veřejní správy [online]. 2008 [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6319184>

Právní předpisy:

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015.
Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.
Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.
s rozšířenou působností.
Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.
Vyhláška č. 388/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 35/04. Dostupné z:
<http://kraken.slv.cz/Pl.US35/04>

Internetové zdroje:

<http://www.dvs.cz/>

<http://www.risy.cz/cs>

<http://www.mvcr.cz/ministerstvo-vnitra-ceske-republiky.aspx>

<http://www.statnisprava.cz/>

<http://www.slatinany.cz/mesto.php>

<http://www.zamek-slatinany.cz/>

<http://www.nasavrky.cz/script/main.php>

<http://www.chrudim.eu/>

<https://www.czso.cz/>

<http://www.smocr.cz/>

Ostatní:

Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení). Ministerstva vnitra ČR, 2012. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-vykonu-statni-spravy-u-obci-se-zakladnim-rozsahem-prenesene-pusobnosti.aspx>

Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlednutím k malým obcím. Brno: GaREP, 2007. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/identifikace-kompetenci-zatezujicich-vykon-verejne-spravy-se-zvlastnim-prihlednutim-k-malym-obcim-1-etapa.aspx>

Organizační řád Městského úřadu Slatiňany.

Organizační řád Městského úřadu Nasavrky.

Organizační řád Městského úřadu Chrudim.

Výroční zpráva Městského úřadu Chrudim, 2013. Dostupné z: <http://www.chrudim.eu/cs/download/upr/pelmel/vyrocnizprava-2013.pdf>

Příloha

Část 1 - Obce s pověřeným obecním úřadem¹⁵⁴

Jihočeský kraj

Bechyně, Blatná, České Budějovice, České Velenice, Český Krumlov, Dačice, Hluboká nad Vltavou, Horní Planá, Jindřichův Hradec, Kaplice, Lišov, Milevsko, Mirovice, Mirovice, Mladá Vožice, Netolice, Nová Bystřice, Nové Hrady, Písek, Prachatice, Protivín, Sezimovo Ústí, Slavonice, Soběslav, Strakonice, Suchdol nad Lužnicí, Tábor, Trhové Sviny, Třeboň, Týn nad Vltavou, Veselí nad Lužnicí, Vimperk, Vodňany, Volary, Volyně, Vyšší Brod, Zliv.

Jihomoravský kraj

Adamov, Blansko, Boskovice, Brno, Břeclav, Bučovice, Bzenec, Hodonín, Hrušovany nad Jevišovkou, Hustopeče, Ivančice, Ivanovice na Hané, Klobouky u Brna, Kuřim, Kyjov, Letovice, Mikulov, Miroslav, Moravský Krumlov, Pohořelice, Rosice, Rousínov, Slavkov u Brna, Strážnice, Šlapanice, Tišnov, Velká nad Veličkou, Velké Opatovice, Veselí nad Moravou, Vranov nad Dyjí, Vyškov, Znojmo, Ždánice, Židlochovice.

Karlovarský kraj

Aš, Horní Slavkov, Cheb, Chodov, Karlovy Vary, Kraslice, Kynšperk nad Ohří, Loket, Mariánské Lázně, Nejdek, Ostrov, Sokolov, Toužim, Žlutice.

Královéhradecký kraj

Broumov, Červený Kostelec, Česká Skalice, Dobruška, Dvůr Králové nad Labem, Hořice, Hostinné, Hradec Králové, Hronov, Chlumeck nad Cidlinou, Jaroměř, Jičín, Kopidlno, Kostelec nad Orlicí, Lázně Bělohrad, Náchod, Nechanice, Nová Paka, Nové Město nad Metují, Nový Bydžov, Opočno, Police nad Metují, Rokytnice v Orlických horách, Rychnov nad Kněžnou, Smiřice, Sobotka, Svoboda nad Úpou, Teplice nad Metují, Trutnov, Třebechovice pod Orebem, Týniště nad Orlicí, Úpice, Vamberk, Vrchlabí, Žacléř.

Liberecký kraj

Cvikov, Česká Lípa, Český Dub, Doksy, Frýdlant, Hodkovice nad Mohelkou, Hrádek nad Nisou, Chrastava, Jablonec nad Nisou, Jablonné v Podještědí, Jilemnice, Liberec, Lomnice nad Popelkou, Mimoň, Nové Město pod Smrkem, Nový Bor, Rokytnice nad Jizerou, Semily, Tanvald, Turnov, Železný Brod.

Moravskoslezský kraj

¹⁵⁴ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Bílovec, Bohumín, Bruntál, Český Těšín, Frenštát pod Radhoštěm, Frýdek-Místek, Frýdlant nad Ostravicí, Fulnek, Havířov, Hlučín, Horní Benešov, Jablunkov, Karviná, Kopřivnice, Kravaře, Krnov, Město Albrechtice, Nový Jičín, Odry, Opava, Orlová, Osoblaha, Ostrava, Příbor, Rýmařov, Studénka, Třinec, Vítkov, Vratimov, Vrbno pod Pradědem.

Olomoucký kraj

Hanušovice, Hlubočky, Hranice, Javorník, Jeseník, Kojetín, Konice, Lipník nad Bečvou, Litovel, Mohelnice, Moravský Beroun, Němčice nad Hanou, Olomouc, Prostějov, Přerov, Šternberk, Šumperk, Uničov, Zábřeh, Zlaté Hory.

Pardubický kraj

Česká Třebová, Heřmanův Městec, Hlinsko, Holice, Choceň, Chrast, Chrudim, Chvaletice, Jablonné nad Orlicí, Jevíčko, Králíky, Lanškroun, Lázně Bohdaneč, Letohrad, Litomyšl, Moravská Třebová, Nasavrky, Pardubice, Polička, Přelouč, Skuteč, Svitavy, Třemošnice, Ústí nad Orlicí, Vysoké Mýto, Žamberk.

Plzeňský kraj

Bezručice, Blovice, Bor, Dobřany, Domažlice, Holýšov, Horažďovice, Horšovský Týn, Kašperské Hory, Kdyně, Klatovy, Kralovice, Manětín, Město Touškov, Nepomuk, Nýrsko, Nýřany, Planá, Plánice, Plasy, Plzeň, Poběžovice, Přeštice, Radnice, Rokycany, Spálené Poříčí, Staňkov, Starý Plzenec, Stod, Stříbro, Sušice, Tachov, Třemošná, Všeruby, Zbiroh.

Středočeský kraj

Bělá pod Bezdězem, Benátky nad Jizerou, Benešov, Beroun, Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, Březnice, Čáslav, Čelákovice, Černošice, Český Brod, Dobříš, Hořovice, Hostivice, Jesenice (okres Praha-západ), Jesenice (okres Rakovník), Jílové u Prahy, Kamenice, Kladno, Kolín, Kostelec nad Černými Lesy, Kouřim, Kralupy nad Vltavou, Křivoklát, Kutná Hora, Lysá nad Labem, Mělník, Městec Králové, Mladá Boleslav, Mnichovo Hradiště, Mníšek pod Brdy, Mšeno, Neratovice, Nové Strašecí, Nymburk, Odolena Voda, Pečky, Poděbrady, Příbram, Rakovník, Roztoky, Rožmitál pod Třemšínem, Říčany, Sadská, Sázava, Sedlčany, Slaný, Týnec nad Labem, Týnec nad Sázavou, Uhlířské Janovice, Unhošť, Úvaly, Velvary, Vlašim, Votice, Zruč nad Sázavou.

Ústecký kraj

Benešov nad Ploučnicí, Bílina, Česká Kamenice, Děčín, Duchcov, Chomutov, Jirkov, Kadaň, Klášterec nad Ohří, Krupka, Libochovice, Libouchec, Litoměřice, Litvínov, Louny, Lovosice, Most, Podbořany, Postoloprty, Roudnice nad Labem, Rumburk, Šluknov, Štětí, Teplice, Ústí nad Labem, Ústěk, Varnsdorf, Vejprty, Velké Březno, Žatec.

Vysočina

Bystřice nad Pernštejnem, Golčův Jeníkov, Havlíčkův Brod, Hrotovice, Humpolec, Chotěboř, Jaroměřice nad Rokytnou, Jemnice, Jihlava, Kamenice nad Lipou, Ledec nad Sázavou, Moravské Budějovice, Náměšť nad Oslavou, Nové Město na Moravě, Pacov, Pelhřimov, Počátky, Polná, Příbyslav, Světlá nad Sázavou, Telč, Třebíč, Třešť, Velká Bíteš, Velké Meziříčí, Žďár nad Sázavou.

Zlínský kraj

Bojkovice, Brumov-Bylnice, Bystřice pod Hostýnem, Holešov, Horní Lideč, Hulín, Chropyně, Karolinka, Koryčany, Kroměříž, Luhačovice, Morkovice-Slížany, Napajedla, Otrokovice, Rožnov pod Radhoštěm, Slavičín, Staré Město, Uherské Hradiště, Uherský Brod, Uherský Ostroh, Valašské Klobouky, Valašské Meziříčí, Vizovice, Vsetín, Zlín.

Část 2 - Obce s rozšířenou působností¹⁵⁵

Jihočeský kraj

Blatná, České Budějovice, Český Krumlov, Dačice, Jindřichův Hradec, Kaplice, Milevsko, Písek, Prachatice, Soběslav, Strakonice, Tábor, Trhové Sviny, Třeboň, Týn nad Vltavou, Vimperk, Vodňany.

Jihomoravský kraj

Blansko, Boskovice, Brno, Břeclav, Bučovice, Hodonín, Hustopeče, Ivančice, Kuřim, Kyjov, Mikulov, Moravský Krumlov, Pohořelice, Rosice, Slavkov u Brna, Šlapanice, Tišnov, Veselí nad Moravou, Vyškov, Znojmo, Židlochovice.

Karlovarský kraj

Aš, Cheb, Karlovy Vary, Kraslice, Mariánské Lázně, Ostrov, Sokolov.

Královéhradecký kraj

Broumov, Dobruška, Dvůr Králové nad Labem, Hořice, Hradec Králové, Jaroměř, Jičín, Kostelec nad Orlicí, Náchod, Nová Paka, Nové Město nad Metují, Nový Bydžov, Rychnov nad Kněžnou, Trutnov, Vrchlabí.

Liberecký kraj

Česká Lípa, Frýdlant, Jablonec nad Nisou, Jilemnice, Liberec, Nový Bor, Semily, Tanvald, Turnov, Železný Brod.

¹⁵⁵ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Moravskoslezský kraj

Bílovec, Bohumín, Bruntál, Český Těšín, Frenštát pod Radhoštěm, Frýdek-Místek, Frýdlant nad Ostravicí, Havířov, Hlučín, Jablunkov, Karviná, Kopřivnice, Kravaře, Krnov, Nový Jičín, Odry, Opava, Orlová, Ostrava, Rýmařov, Třinec, Vítkov.

Olomoucký kraj

Hranice, Jeseník, Konice, Lipník nad Bečvou, Litovel, Mohelnice, Olomouc, Prostějov, Přerov, Šternberk, Šumperk, Uničov, Zábřeh.

Pardubický kraj

Česká Třebová, Hlinsko, Holice, Chrudim, Králíky, Lanškroun, Litomyšl, Moravská Třebová, Pardubice, Polička, Přelouč, Svitavy, Ústí nad Orlicí, Vysoké Mýto, Žamberk.

Plzeňský kraj

Blovice, Domažlice, Horažďovice, Horšovský Týn, Klatovy, Kralovice, Nepomuk, Nýřany, Plzeň, Přeštice, Rokycany, Stod, Stříbro, Sušice, Tachov.

Středočeský kraj

Benešov, Beroun, Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, Čáslav, Černošice, Český Brod, Dobříš, Hořovice, Kladno, Kolín, Kralupy nad Vltavou, Kutná Hora, Lysá nad Labem, Mělník, Mladá Boleslav, Mnichovo Hradiště, Neratovice, Nymburk, Poděbrady, Příbram, Rakovník, Říčany, Sedlčany, Slaný, Vlašim, Votice.

Ústecký kraj

Bílina, Děčín, Chomutov, Kadaň, Litoměřice, Litvínov, Louny, Lovosice, Most, Podbořany, Roudnice nad Labem, Rumburk, Teplice, Ústí nad Labem, Varnsdorf, Žatec.

Vysočina

Bystřice nad Pernštejnem, Havlíčkův Brod, Humpolec, Chotěboř, Jihlava, Moravské Budějovice, Náměšť nad Oslavou, Nové Město na Moravě, Pacov, Pelhřimov, Světlá nad Sázavou, Telč, Třebíč, Velké Meziříčí, Žďár nad Sázavou.

Zlínský kraj

Bystřice pod Hostýnem, Holešov, Kroměříž, Luhačovice, Otrokovice, Rožnov pod Radhoštěm, Uherské Hradiště, Uherský Brod, Valašské Klobouky, Valašské Meziříčí, Vizovice, Vsetín, Zlín.

Část 3 - Správní obvod obce s rozšířenou působností Chrudim¹⁵⁶



¹⁵⁶ Administrativní mapa - správní obvod Chrudim. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/11272/17802403/ORP5304.jpg/ee71c210-0f2e-4565-9edf-b0a28d031a5e?t=1413533466659&redirect=https%3A%2F%2Fwww.czso.cz%2Fcsu%2Fxe%2Fdomov%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dspr%25C3%25A1vn%25C3%25AD%2520obvod%2Bobce%2Bchrudim%2Bmapa%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252Fweb%252Fxe%252Fstranka%26_3_y%3D9%26_3_x%3D9